

Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet

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

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:69

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

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

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

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

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24855-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Morgan Johansson

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

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

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

Den 7 april 2017 förordnades Erica Hemtke (Södertörns tingsrätt), Jenny Edin (Polismyndigheten), Mikael Björk (Åklagarmyndigheten), Ulf Bergquist (Sveriges advokatsamfund), Mosa Sayed (Uppsala universitet), Juno Blom (Länsstyrelsen i Östergötlands län), Per Skogh (Skatteverket), Therese Thorblad (Justitiedepartementet), Elisabeth Hovmöller (Justitiedepartementet), Karin Blomgren (Socialdepartementet) och Niclas Järvklo (Socialdepartementet) som experter i utredningen. Den 11 maj 2017 respektive den 20 juli 2017 förordnades Nadia Yousri (Utrikesdepartementet) och Kajsa Laxhammar (inledningsvis Socialstyrelsen, därefter Socialdepartementet) som experter i utredningen. Karin Blomgren entledigades den 13 april 2018.

Genom beslut den 30 maj 2017 förordnades riksdagsledamöterna Mikael Eskilandersson, Thomas Finnborg, Robert Hannah, Ola Johansson, Maj Karlsson, Petter Löberg och Caroline Szyber samt kommunfullmäktigeledamoten Kader Hamakarim att fr.o.m. den

23 maj 2017 ingå i en till utredningen knuten politisk sammansatt referensgrupp.

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

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

Utredningen överlämnade i december 2017 delbetänkandet *Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap*, SOU 2017:96.

Härmed överlämnas slutbetänkandet *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet*, SOU 2018:69. Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Experterna har varit eniga vid utformningen av de överväganden och förslag som presenteras. Betänkandet har därför formulerats i vi-form.

Stockholm i augusti 2018

Mari Heidenborg

/Ulrika Alsén och Lars Swedenborg

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	23
1 Författningsförslag.....	35
1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken	35
1.2 Förslag till lag om ändring av lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	39
1.3 Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302).....	42
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.....	46
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	53
2.1 Vårt uppdrag.....	53
2.2 Utredningens arbete	55
2.3 Undersökningar	56
2.4 Slutbetänkandets disposition	56
3 Bakgrund och allmänna utgångspunkter	59
3.1 Inledning.....	59
3.2 Tvångsäktenskap.....	60
3.3 Barnäktenskap	61
3.4 Könstympling av flickor och kvinnor	62

3.5	Tvångsäktenskap, barnäktenskap och könsstympning är en del av det hedersrelaterade våldet och förtrycket.....	64
4	Brott med hedersmotiv	67
4.1	Inledning	67
4.2	Närmare om hedersrelaterat våld och förtryck samt hedersrelaterad brottslighet	68
4.2.1	Vad är hedersrelaterat våld och förtryck?.....	68
4.2.2	Hur definieras hedersrelaterad brottslighet?.....	72
4.3	Straffvärdebedömningen av hedersrelaterad brottslighet enligt gällande rätt	73
4.3.1	Inledning.....	73
4.3.2	Hedersmotiv kan redan beaktas vid straffvärdebedömningen enligt 29 kap. 1 § brottsbalken	73
4.3.3	Försvårande omständigheter enligt 29 kap. 2 § brottsbalken vid hedersrelaterad brottslighet	74
4.3.4	Sammanfattning	77
4.4	Frågans tidigare behandling	78
4.5	Hur förhåller sig polis, åklagare och domstolar till hedersrelaterad brottslighet?.....	79
4.5.1	Några tidigare granskningar av handläggningen av hedersrelaterade brott	79
4.5.2	Utredningens undersökning av hedersrelaterade ärenden och domar	82
4.6	Överväganden.....	82
4.6.1	En särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv bör införas	82
4.6.2	Utformningen av den nya särskilda straffskärpningsgrunden.....	91
4.7	En särreglering av hedersrelaterad brottslighet?	95
5	Är den straffrättsliga lagstiftningen ändamålsenligt utformad?	97
5.1	Inledning	97

5.2	Kriminalisering av tvångsåktenskap.....	98
5.2.1	Inledning	98
5.2.2	Särskilt om bestämmelsen om människohandel	99
5.2.3	Bakgrunden till särregleringen av tvångsåktenskap	102
5.2.4	Äktenskapstvång	103
5.2.5	Vilseledande till tvångsåktenskapsresa.....	107
5.3	Tillämpningen av straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsåktenskapsresa	110
5.3.1	Inledning	110
5.3.2	Tidigare granskningar.....	111
5.3.3	Utredningens granskning av tillämpningen av straffbestämmelserna.....	112
5.4	Bör straffbestämmelserna förtydligas, utvidgas eller ändras på något annat sätt?	115
5.4.1	Inledning	115
5.4.2	Bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsåktenskapsresa görs uttryckligen subsidiära till bestämmelsen om människohandel.....	116
5.4.3	Barnäktenskap bör kriminaliseras.....	118
5.4.4	Straffskalorna för äktenskapstvång och vilseledande till tvångsåktenskapsresa.....	129
5.4.5	Försök, förberedelse eller stämpling till vilseledande till tvångsåktenskapsresa bör inte kriminaliseras	130
5.4.6	Underlåtenhet att anmäla eller annars avslöja äktenskapstvång eller vilseledande till tvångsåktenskapsresa bör inte kriminaliseras	132
5.4.7	Tvång att vara kvar i ett äktenskap eller i en äktenskapsliknande förbindelse bör inte omfattas av den straffrättsliga regleringen om äktenskapstvång.....	135

6	Effektivare verktyg för att motverka barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning utomlands.....	139
6.1	Inledning	139
6.2	Den internationella dimensionen av barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning.....	140
6.3	Den nuvarande ordningen.....	143
6.3.1	Gällande rätt	144
6.3.2	Närmare om möjligheterna att hjälpa utsatta vilka förts utomlands	163
6.4	I vissa länder finns större möjligheter att agera förebyggande och att verka för ett återförande av den utsatta personen.....	169
6.4.1	England	170
6.5	Överväganden	171
6.5.1	Reformbehovet.....	171
6.5.2	En ordning motsvarande den engelska bör inte införas i Sverige	174
6.5.3	I förebyggande syfte bör ett utreseförbud för barn införas och passlagens regler ändras	177
6.5.4	Närmare om utformningen m.m. av utreseförbudet	185
6.5.5	UtrESEförbudet bör vara straffsanktionerat	192
6.5.6	Nya regler om utfärdande, återkallelse och spärr av pass.....	196
6.5.7	Utökade möjligheter att underlätta eller framtvinga ett återförande av personer som förts utomlands	203
6.6	En fråga om medborgarskap	205
7	Ett effektivt arbete vid myndigheterna	207
7.1	Inledning	207
7.2	Nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor	209

7.3	Behövs ytterligare åtgärder för att öka förutsättningarna för lagföring för äktenskapstvång, vilseledande till tvångsäktenskapsresa och könsstympning?	211
7.3.1	Inledning	211
7.3.2	De brottsbekämpande myndigheternas arbete med att effektivisera sitt arbete när det gäller att utreda bl.a. ärenden om tvångsäktenskap	212
7.3.3	Överväganden	214
7.4	Myndigheternas samverkan och arbetsmetoder	219
7.4.1	Uppdraget och begreppet samverkan	219
7.4.2	Samverkansskyldigheten	220
7.4.3	Hur sker samverkan i allmänhet?	221
7.4.4	Särskilt om myndigheternas samverkan och arbetsmetodik i internationella ärenden om tvångsäktenskap och könsstympning	227
7.4.5	Överväganden	230
7.5	Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna	242
7.5.1	Inledning	242
7.5.2	Regeringens styrning av uppdragen	242
7.5.3	Jämställdhetsmyndigheten	243
7.5.4	Socialstyrelsen	244
7.5.5	Länsstyrelsen i Östergötlands län	245
7.5.6	Uppsala universitet	247
7.5.7	Överväganden	248
7.6	Möjligheterna att föra statistik över hedersrelaterad brottslighet	253
7.6.1	Bakgrund	253
7.6.2	Överväganden	254
8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	267
8.1	Ikraftträdande	267
8.2	Övergångsbestämmelser	267
9	Förslagens konsekvenser	269
9.1	Inledning	269

9.2	Ekonomiska konsekvenser.....	270
9.2.1	Kostnadseffekter och finansiering	270
9.2.2	Övriga ekonomiska konsekvenser	273
9.3	Övriga konsekvenser.....	273
10	Författningskommentar	277
10.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	277
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.....	284
10.3	Förslaget till lag om ändring i passlagen (1978:302)	285
10.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	290

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:25.....	303
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2017:78.....	319
Bilaga 3	En undersökning av hedersrelaterade ärenden och domar	329
Bilaga 4	En undersökning om tillämpningen av straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa.....	341

Sammanfattning

Uppdraget

Syftet med vårt uppdrag har varit att undersöka om det finns behov av åtgärder för att säkerställa ett starkt skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv. Vi har i det sammanhanget haft i uppdrag att bl.a.

- utvärdera tillämpningen av straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa,
- undersöka i vilken utsträckning hedersmotiv beaktas av polis, åklagare och domstolar,
- ta ställning till om det bör införas en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv i 29 kap. 2 § brottsbalken och oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur en sådan bestämmelse bör utformas,
- följa det pågående utvecklingsarbetet inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten och bedöma om det behöver vidtas ytterligare åtgärder för att öka förutsättningarna för lagföring för brotten äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa,
- undersöka hur samverkan mellan olika berörda myndigheter fungerar, och
- analysera möjligheterna att föra statistik över hedersrelaterade brott och, om det bedöms möjligt, föreslå hur sådan statistik skulle kunna tas fram.

Genom tilläggsdirektiv erhöll utredningen ett utvidgat uppdrag, innebärande att utredningen även skulle analysera och ta ställning till den internationella dimensionen av tvångsäktenskap och könsstympning. I den delen har särskilt ingått att

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

I vårt uppdrag har även ingått att vid behov lämna förslag till författningsändringar. För närmare information om våra direktiv, se bilagorna 1 och 2.

Vi har i december 2017 genom vårt delbetänkande *Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap* (SOU 2017:96) lämnat förslag till hur möjligheterna att erkänna utländska barnäktenskap ytterligare bör begränsas.

Utredningens bedömningar och förslag

Begreppet hedersrelaterat våld och förtryck är numera tydligt etablerat och kan generellt beskrivas som kopplat till s.k. hedersnormer, vilka bygger på starka patriarkala och heteronormativa föreställningar. Kännetecknande är att individens intresse anses vara underordnat familjens, att individens handlingar anses påverka hela familjens anseende och att individens sexualitet är hela familjens angelägenhet. Till normerna hör bl.a. uppfattningen att familjens eller släktens

rykte och anseende är avhängigt kvinnliga familjemedlemmars kyskhet och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till dessa ideal. Tvångsäktenskap, barnäktenskap och könsstympning är olika uttryck för det hedersrelaterade våldet och förtrycket.

En straffbestämmelse om barnäktenskap bör införas

Riskerna med barnäktenskap och s.k. äktenskapsliknande förbindelser (eller informella äktenskap) är många och väl kända (se bl.a. avsnitt 4.4 i utredningens delbetänkande, SOU 2017:96). Trots denna syn på äktenskap som ingås med barn finns det inte någon särskild straffbestämmelse som tar sikte på det fallet att någon gifter sig med ett barn, eller medverkar till att ett barn blir gift.

Frågan om ett särskilt barnäktenskapsbrott ska införas har varit föremål för överväganden vid flera tillfällen (se bl.a. SOU 2008:41 och SOU 2012:35).

Barnäktenskap handlar närmast uteslutande om att föräldrar eller släktingar tvingar tonåringar att gifta sig eller utsätter dem för påtryckningar att göra det. Barnäktenskap utgör därför i hög utsträckning tvångsäktenskap, vilket innebär att straffbuden om äktenskapstvång (4 kap. 4 c § brottsbalken) och vilseledande till tvångsäktenskapsresa (4 kap. 4 d § brottsbalken) i de allra flesta fall är tillämpliga också på barnäktenskap. Mot denna bakgrund kan det med fog ifrågasättas om det är rimligt med en kriminalisering.

Det finns dock flera omständigheter som kan motivera införandet av ett särskilt barnäktenskapsbrott. Det som främst gör sig gällande är de bevissvårigheter som visat sig mer eller mindre regelmässigt föreligga i ärenden om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa med barn som brottsoffer (se t.ex. Hovrätten för Nedre Norrlands dom 2018-04-18 i mål B 1382-17). Åklagaren har att visa att barnet har förmåtts att ingå ett giltigt äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse genom något otillbörligt medel; olaga tvång eller utnyttjande av barnets utsatta belägenhet.

Det är inte ovanligt att det förekommer påtryckningar som inte är straffbara. Som exempel kan nämnas att föräldrar förklarar att familjen kommer att bli utskämd om barnet inte gifter sig med den

familjen har utsett, eller att barnet kommer att stötas ut ur familjegemenskapen. Det kan också vara så att den unge överhuvudtaget inte vågar att ge uttryck för sin ovilja att gifta sig.

Det skydd som FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) strävar att ge barn inrymmer också ett skydd mot tidiga äktenskap. Barnkonventionen ställer krav på att konventionsstaterna ska motverka skadliga sedvänjor (artikel 24.3). Barnäktenskap har utpekats som en sådan. En kriminalisering av barnäktenskap är ett tydligt besked från lagstiftarens sida om att barnäktenskap inte tolereras.

En straffbestämmelse kan verka avhållande på den som överväger att medverka till ett barnäktenskap. Den kan stärka familjer som behöver hjälp med att stå emot påtryckningar från andra om att gifta bort en underårig familjemedlem. Detsamma kan gälla den som står under påtryckningar från andra att gifta sig med ett barn. En straffregel kan också stärka barn som inte vill gifta sig och ge dem verktyg för att motsätta sig äktenskapet.

Utredningens sammantagna bedömning är att barnäktenskap bör kriminaliseras och att det finns ett tillräckligt stort tillämpningsområde för att en straffbestämmelse ska kunna motiveras.

När det gäller utformningen av ett särskilt straffstadgande är det naturligt att utgå från den nuvarande regleringen om äktenskaps-tvång men att ta bort kravet på tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet vid brott som riktar sig mot barn. En sådan konstruktion, där ansvar för brott alltså inte kräver att gärningsmannen använt sig av något otillbörligt medel, är i linje med regleringen i fråga om människohandel, där det inte finns krav på sådana medel vid brott som riktar sig mot barn. En annan naturlig utgångspunkt är att straff i första hand bör drabba den som bär det huvudsakliga ansvaret för att ett barnäktenskap kommer till stånd. Om barnet själv samtycker till att ingå äktenskapet är utan betydelse. Det är därför rimligt att straffa den som förmår ett barn att ingå äktenskap utan att det därjämte ställs något krav beträffande tvång eller utnyttjande av viss belägenhet.

I många fall är barnets vårdnadshavare också den som har förmått barnet att ingå äktenskapet. Man kan emellertid tänka sig fall där det inte går att bevisa att vårdnadshavaren förmått barnet till äktenskapet eller att dennes åtgärder inte är att anse som ett förmående. Utredningen föreslår därför även att den som tillåter att ett barn ingår äktenskap kan straffas för barnäktenskapsbrott. Begreppet

”tillåter” tar sikte på aktiva handlingar. Exempel på handlingar som kan innefatta ett tillåtande är att vårdnadshavare ger sitt samtycke till äktenskapet eller närvarar vid en bröllopsceremoni.

Ansvar för barnäktenskapsbrott bör alltså träffa den som ”förmår” eller ”tillåter” barnet att ingå äktenskap.

Även sådana barnäktenskap som ingåtts efter tvång eller utnyttjande och som i och för sig uppfyller rekvisiten för äktenskapstvång bör omfattas av bestämmelsen om barnäktenskapsbrott. En sådan lösning är att föredra eftersom den leder till en samlad behandling av alla äktenskapstvångsbrott som riktar sig mot barn.

Även de informella äktenskapen ska inrymmas i bestämmelsen (jfr 4 kap. 4 c § andra stycket brottsbalken). Det synes till och med vara så att det är här straffbestämmelsen kommer att få den största effekten eftersom några juridiskt giltiga svenska barnäktenskap inte längre kan ingås och föreslagna skärpningar av reglerna kring erkännande av utländska barnäktenskap kommer att få till följd att utländska barnäktenskap i princip aldrig kommer att erkännas.

Straffet för brottet ska vara fängelse i högst fyra år.

En särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv bör införas

Bestämmelserna om straffmätning finns i 29 kap. brottsbalken. Redan den nuvarande lagstiftningen medger att förekomsten av ett visst motiv kan få genomslag vid bedömningen av ett brott. De avsikter eller motiv som den tilltalade haft ska nämligen beaktas vid bedömningen av straffvärdet enligt 29 kap. 1 § andra stycket första meningen brottsbalken. Även i dagsläget finns det alltså möjlighet att beakta hedersmotiv vid straffvärdebedömningen eftersom motivet till ett brott i sig är en faktor som uttryckligen ska beaktas. Den undersökning som genomförts som ett led i vår utredning (se bilaga 3) visar även att domstolarna i viss mån lägger hedersmotiv till grund för straffskärpning.

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett samhällsproblem och det bör vara en prioriterad uppgift att bekämpa brottslighet som har hedersmotiv. Mot denna bakgrund är det önskvärt att allvaret hos den brottslighet som sker i hederns namn regelmässigt och tydligt återspeglas i dess straffvärde. De enskilda offren för hedersrelaterad brottslighet är dessutom hårt drabbade. Brottsoffren, som främst är

unga kvinnor och flickor, kan p.g.a. brottslighetens kollektiva karaktär ofta drabbas hårdare än vad som annars är fallet. Även mot denna bakgrund är det angeläget att det finns utrymme att åsätta brott med hedersmotiv ett högre straffvärde än annan motsvarande brottslighet som inte är hedersrelaterad, vilket en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv kan bidra till att säkerställa. En sådan ny straffskärpningsgrund kan också ses som ett led i att tydliggöra brottsoffrens särskilt stora utsatthet och att stärka rättighets-skyddet för de som drabbas.

Att hedersmotiv redan i dag kan beaktas inom ramen för 29 kap. 1 § brottsbalken bör inte ses som ett hinder mot införandet av en ny särskild straffskärpningsgrund. Bestämmelsen i 29 kap. 1 § brottsbalken är allmänt hållen och omfattar mycket varierande förhållanden, av såväl skärpande som mildrande karaktär, varför det kan råda viss osäkerhet kring den fulla betydelsen av att ett brott har begåtts med hedersmotiv. Om en ny särskild straffskärpningsgrund införs skulle det inte råda något tvivel om att förekomsten av hedersmotiv är av betydelse vid straffvärdebedömningen. Ett sådant tydliggörande kan framför allt bidra till att hedersmotiv uppmärksammas i större utsträckning av polis, åklagare och domstolar – exempelvis genom att bevisning om motivet säkras under förundersökningar och att strängare påföljder döms ut i domstol. Införandet av en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv markerar även det allmännas ståndpunkt att sådan brottslighet aldrig kan accepteras och bör kunna påverka den syn som såväl samhället i stort som vissa grupper har på brottslighet med hedersmotiv.

Mot denna bakgrund föreslår vi att det i 29 kap. 2 § brottsbalken införs en ny punkt 9 som innebär att det vid bedömningen av straffvärdet som en försvårande omständighet särskilt ska beaktas om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Den föreslagna lagtexten knyter i huvudsak an till den definition av hedersrelaterad brottslighet som polis och åklagare använder sig av och utgår från den prägel och det syfte som brottslighet baserad på hedersnormer innehar.

Att den föreslagna ordalydelsen hänvisar till begreppet heder (och därvid knyter an till en uppfattning om heder som inte delas av de flesta människor) innebär dock inte att lagstiftaren själv ska upp-

fattas utgå från en idé om att heder kan utgöra en godtagbar anledning till våld och förtryck. Den särskilda straffskärpningsgrundens budskap är tvärtom att hedersmotiv inte är försvarbara och innebär ett tydligt avståndstagande från sådant hederstänkande. Utredningen har därför valt att använda begreppet heder. Om man trots allt önskar markera att det allmänna inte står bakom den innebörden av hedersbegreppet har vi angett en alternativ utformning som utgår från en föreställning om heder.

När det gäller frågan om införandet av ett särskilt hedersbrott, dvs. en särreglering i brottsbalken som tar sikte på hedersrelaterad brottslighet, så ligger detta utanför ramen för vårt uppdrag. Vi har trots detta i korthet behandlat frågan i vårt betänkande och funnit att det finns beaktansvärda invändningar mot införandet av en sådan straffbestämmelse, för att omfatta hela vidden av det våld och förtryck som utövas i hederns namn skulle straffbestämmelsen till att börja med behöva konstrueras så pass brett att det kan ifrågasättas om en särskild brottsrubricering är den lämpligaste lösningen. Vidare kan avgränsnings- och konkurrensproblem uppstå eftersom ett sådant straffbud skulle riskera att överlappa de grova fridskränkningssbrotten.

I skyddande syfte bör ett utreseförbud för barn som riskerar att föras utomlands för att ingå äktenskap eller könsstympas införas

Trots att både tvångsäktenskap och könsstympning är kriminaliserat och att något krav på dubbel straffbarhet inte råder förekommer det att barn med anknytning till Sverige tvingas att gifta sig eller utsätts för könsstympning utomlands. Ett flertal svårigheter kan kopplas till detta förhållande, bl.a. har myndigheterna ofta små möjligheter att hjälpa den som befinner sig utanför Sverige.

I dagsläget framstår möjligheterna att ingripa med förebyggande åtgärder som begränsade. Reglerna i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), de straffprocessuella tvångsmedlen (såsom reseförbud enligt 25 kap. rättegångsbalken) samt möjligheten att meddela kontaktförbud medför visserligen att tvångsåtgärder i vissa fall kan tillgripas. Trots dessa regler förekommer det att barn förs utomlands för att utsättas för tvångsäktenskap eller könsstympning. Detta förhållande kan bl.a. bero på att inga av de nämnda regelverken är särskilt utformade för att avvärja att någon

förs ut ur Sverige i sådana syften. Med undantag för LVU riktar de sig inte heller mot den skyddsbehövande utan mot misstänkta eller möjliga förövare. Inte heller regelverket för pass och andra resehandlingar innehåller några bestämmelser till skydd för enskilda i dessa situationer.

Mot denna bakgrund är det angeläget att vidta åtgärder för att kunna förhindra att barn förs utomlands för att tvingas att ingå äktenskap eller könsstympas. Sådana åtgärder bör även omfatta barn vilka förs utomlands för att ingå giftermål vilka de till synes samtycker till, bl.a. mot bakgrund av att det i regel är skadligt för barn att gifta sig och att dessa inte bör tillerkännas förmågan att samtycka till de långtgående konsekvenser som ett giftermål medför.

Det finns således ett behov av att kunna inskränka möjligheten att resa utomlands för barn som riskerar att föras ur landet för att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Utredningen föreslår därför att ett utreseförbud som avser dessa fall införs i LVU. Förslaget utgår i huvudsak från lagens befintliga systematik, vilket bl.a. innebär att ett utreseförbud som huvudregel ska meddelas av förvaltningsdomstol men i brådskande fall även kan meddelas tillfälligt av socialnämnden. För att vara effektivt bör ett sådant utreseförbud vara straffsanktionerat och medföra inskränkningar av möjligheten att erhålla och inneha pass. Vi föreslår därför vidare dels att den som för ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud, eller främjar att ett barn reser utomlands i strid med ett sådant förbud, döms till böter eller fängelse i högst ett år, dels att passhinder och skäl för passåterkallelse ska uppstå för ett barn som har meddelats ett reseförbud. De föreslagna ändringarna av passlagen (1978:302) medför även att pass ska kunna omhändertas och spärras i dessa situationer. Enligt vår bedömning bör samma ordning som vi föreslår för vanliga pass gälla även för sådana tjänste- och diplomatpass som utfärdas av Utrikesdepartementet respektive främlingspass och resedokument vilka utfärdas av Migrationsverket. Det ska även nämnas att vi i samband med vår översyn av reglerna för pass och andra resehandlingar har funnit att åtgärder på detta område inte ensamt är tillräckliga för att motverka att barn förs utomlands i de aktuella syftena.

När det gäller vuxna personer är en motsvarande ordning (som den vi föreslagit ska införas för barn) inte lika angelägen. Utredningen föreslår därför inte något utreseförbud eller ändringar av pass-reglerna m.m. för denna grupp.

Våra bedömningar avseende myndigheternas samverkan, arbetsmetoder och ansvarsområden

Lagstiftningen utgör en viktig del i arbetet med att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck och dess olika uttrycksformer. Men problematiken kräver också andra åtgärder. Att identifiera och förebygga hedersrelaterat våld och förtryck är ett arbete som ankommer på många samhällsaktörer och inte bara de brottsbekämpande myndigheterna.

Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens arbetsmetoder m.m. kan i viss mån förbättras

Det pågår ett utvecklingsarbete inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten för att öka förutsättningarna för lagföring av äktenskapstvång, vilseledande till tvångsäktenskapsresa och könsstympning. Enligt utredningen bör detta arbete fortgå, bl.a. vad gäller framtagandet av ett gemensamt metodstöd.

Det finns vidare anledning för Åklagarmyndigheten att överväga att koncentrera ärenden om äktenskapstvång, vilseledande till tvångsäktenskapsresa och könsstympning (liksom det föreslagna barnäktenskapsbrottet) till ett mindre antal åklagarkammare för att handläggas av särskilt utsedda åklagare. Dessutom bör ett kompetensnätverk inrättas för de åklagare som handlägger dessa brott.

Samverkan med andra myndigheter kan förbättras inom skolan, hälso- och sjukvården, socialtjänsten samt utrikesförvaltningen

Viktiga steg har tagits för att förbättra samverkan mellan berörda myndigheter när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns dock områden inom vilka det finns behov av förbättrad samverkan med andra myndigheter. Det handlar om skolan samt hälso- och sjukvården som är viktiga aktörer när det gäller att fånga upp att

någon riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. För att dessa ska förmedla information och även i övrigt samarbeta med andra myndigheter krävs det etablerade rutiner och kännedom om frågor som hedersrelaterat våld och förtryck aktualiserar. Skolverket och Socialstyrelsen bör därför inom ramen för sitt pågående arbete beakta behovet av tydliga samverkansrutiner avseende bl.a. risken för att elever, vårdsökande m.fl. förs utomlands för att ingå äkten-skap eller könsstympas.

Samverkan och metodiken kan även förbättras när det gäller arbetet med att hjälpa personer som förts utomlands för att ingå barnäktenskap, tvångsäktenskap eller könsstympas. Det finns ett behov av en förbättrad övergripande samverkan mellan främst Utrikesdepartementet och Socialstyrelsen när det gäller frågor om nödställda som har förts utomlands för att t.ex. giftas bort eller könsstympas. Sådana internationella ärenden aktualiserar en rad övergripande frågor, såsom bl.a. ansvars- och arbetsfördelningen mellan socialtjänsterna och utrikesförvaltningen utifrån gällande regelverk. Vi bedömer därför att en övergripande samverkan i dessa frågor bör ske i fast och strukturerad form.

Också när det gäller hanteringen av enskilda ärenden finns det utrymme för en förbättrad samverkan, mellan främst socialtjänsterna och utrikesförvaltningen för att hjälpa den som förts utomlands hem till Sverige. Även om samarbetet ofta synes fungera väl förekommer det att problem uppstår. Detta hänger främst ihop med att kunskaperna i dessa frågor varierar hos landets socialtjänster. Vi bedömer att Socialstyrelsen därför bör ges i uppdrag att utveckla socialtjänsternas möjligheter att samverka effektivt med bl.a. utrikesförvaltningen genom att ta fram metodstöd för hanteringen av dessa ärenden.

När det gäller utrikesförvaltningens arbetsmetoder finns det redan i dag en ordning som innebär att det på Utrikesdepartementet och utvalda ambassader finns tjänstemän vilka arbetar särskilt med konsulära ärenden om bl.a. barn- och tvångsäktenskap. Den ordningen bör permanentas. Ett sådant upplägg främjar ökad kompetens och förbättrade arbetsmetoder i ärenden om att återföra personer som är nödställda i utlandet av hedersrelaterade s.k. familjekonfliktsskäl. Vi bedömer därför att regeringens satsning inom familjekonfliktsområdet för åren 2018–2020 bör utvärderas för att undersöka om en stadigvarande ordning med tjänstemän specialiserade inom frågor om bl.a.

barn- och tvångsäktenskap samt könsstympning bör införas inom utrikesförvaltningen.

Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna

I behovet av samverkan ligger också att ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter måste vara tydlig och att frågor inte faller mellan stolarna. Vi har därför undersökt ansvarsfördelningen mellan Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten, Länsstyrelsen i Östergötlands län och Nationellt centrum för kvinnofrid.

Även om det förekommit vissa mindre överlappningar mellan de berörda myndigheternas uppdrag synes det inte finnas några större problem vad gäller roll- eller ansvarsfördelningen myndigheterna emellan. Däremot finns det ett behov av en övergripande permanent resurs- eller kompetensfunktion med uppgift att på olika sätt främja arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck genom konkret stöd till berörda myndigheter, kommuner och landsting. Att närmare ange formerna för hur en sådan funktion bör organiseras omfattas inte av vårt uppdrag. Den frågan bör dock så snart som möjligt ses över. Vi bedömer därför att det finns ett behov av att den kommande utvärderingen av Länsstyrelsen i Östergötlands läns uppdrag att svara för det Nationella kompetensteamet (vilken har planerats äga rum efter 2020) tidigareläggs.

Summary

Remit

The purpose of our remit has been to examine whether there is a need to take measures to ensure stronger protection from child marriage, forced marriage and offences with honour motives. In this context, our remit has included:

- evaluating the application of the penal provisions on coercion to marry and luring a person into travelling abroad for the purpose of a forced marriage;
- examining to what extent honour motives are taken into account by the police, prosecutors and courts;
- considering whether a special ground for more severe penalties for offences with honour motives should be added to Chapter 29, Section 2 of the Swedish Penal Code and, irrespective of what conclusion we draw on the matter, presenting a proposal of how to frame such a provision;
- following ongoing development work in the Swedish Police Authority and the Swedish Prosecution Authority and assessing whether additional measures need to be taken to increase the possibilities of taking legal proceedings for the offences of coercion to marry and luring a person into travelling abroad for the purpose of a forced marriage;
- examining how the collaboration between the various authorities affected is functioning; and
- analysing the possibilities of keeping statistics of honour-related offences and, if judged possible, proposing how to produce such statistics.

In supplementary terms of reference the Inquiry was given a broader remit to the effect that the Inquiry was also to analyse and consider the international dimension of forced marriage and genital mutilation. In particular, this part of the Inquiry has included:

- analysing and considering the possibilities of introducing more effective tools for preventing and stopping people with ties to Sweden being forced to marry or to be subjected to genital mutilation abroad, such as seizing, withdrawing and blocking passports and issuing travel bans for the purpose of protection, as well as measures to force or facilitate a return of the person concerned to Sweden;
- analysing and considering how collaboration between judicial authorities, the social services, schools and the Swedish Foreign Service in matters concerning forced marriages with international aspects can be developed and how working methods can be improved; and
- analysing and considering how working methods can be improved and collaboration developed between the relevant actors in matters concerning genital mutilation.

Our remit has also included proposing legislative amendments when required. For more information about our terms of reference, see annexes 1 and 2.

In December 2017 we presented proposals for further restrictions of the possibilities of recognising child marriages entered into abroad in our interim report *Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap* [Extended impediments to the recognition of child marriages entered into abroad] (SOU 2017:96).

The Inquiry's assessments and proposals

The term honour-related violence and oppression is now clearly established and can generally be described as being linked to honour norms, which build on strong patriarchal and heteronormative perceptions. Characteristic features are that the interest of the individual is held to be subordinate to that of the family; that the acts of the individual are held to affect the good name of the whole of the

family; and that the sexuality of the individual is a matter for the whole of the family. These norms include the view that the reputation and good name of the family and of relatives are dependent on the chastity and virginity of female family members and their actual and alleged behaviour in relation to these norms. Forced marriage, child marriage and genital mutilation are different expressions of honour-related violence and oppression.

A penal provision regarding child marriage should be introduced

The risks of child marriages and relationships similar to marriage (or informal marriages) are many and well-known (see for example, section 4.4 of the Inquiry's interim report, SOU 2017:96). Despite this view of marriage entered into with children, there is no separate penal provision that is aimed at the case where someone marries a child or is complicit in the marriage of a child.

The question of whether to introduce a special child marriage offence has been considered on several occasions (see, for instance, SOU 2008:41 and SOU 2012:35).

Child marriages are almost exclusively instances of parents or relatives forcing teenagers to get married or pressuring them to do so. Therefore child marriage is forced marriage to a great extent, and this means that the penal provisions on coercion to marry (Chapter 4, Section 4 c of the Penal Code) and luring a person into travelling abroad for the purpose of a forced marriage (Chapter 4, Section 4 d of the Penal Code) are also applicable to the vast majority of cases of child marriage. Against this background it is justifiable to ask whether criminalisation is reasonable.

There are, however, several circumstances that can justify the introduction of a separate child marriage offence. The prime concern is the probative difficulties encountered more or less as rule in matters concerning coercion to marry and luring a person into travelling abroad for the purpose of a forced marriage with a child as the injured party (see, for example, the judgment of the Court of Appeal for Southern Norrland of 18 April 2018 in case B 1382-17). The prosecutor has to show that the child has been induced into entering a valid marriage or a relationship similar to marriage by some

improper means; unlawful coercion or exploitation of the vulnerable situation of the child.

It is not unusual for there to be pressure that is not punishable. Examples that can be mentioned are parents explaining that the family will be shamed if the child does not marry the person designated by the family or the child being excluded from the family group. It can also be the case that the young person does not dare to express their unwillingness to get married at all.

The protection that the UN Convention on the Rights of the Child (the CRC) seeks to give children also includes protection from early marriages. The CRC requires States Parties to work to combat traditional practices prejudicial to the health of children (Article 24.3). Child marriage has been identified as one such practice. A criminalisation of child marriage is a clear signal from legislators that child marriage is not tolerated.

A penal provision can have a deterrent effect on a person who is considering being an accomplice in a child marriage. This can strengthen families that need help to resist pressure from others to marry off a minor family member. The same can apply to a person who is being pressured by other people to marry a child. A penal provision can also strengthen children who do not want to get married and give them a tool to oppose the marriage.

The overall assessment of the Inquiry is that child marriage should be criminalised and that there is a sufficiently large scope to be able to justify a penal provision.

As regards the framing of a special penal provision, it is natural so start from the present regulation of coercion to marry but to remove the requirement of coercion or exploitation of a vulnerable situation in the case of offences directed at children. A design of that kind, where responsibility for the offence thus does not require that the perpetrator has used some improper means, is in line with the regulation of human trafficking, where there is no requirement of such means in the case of offences aimed at children. Another natural starting point is that primarily the person who bears the main responsibility for bringing about a child marriage should be punished. Whether the child itself consents to entering into the marriage is of no importance. It is therefore reasonable to punish the person who induces a child to enter into a marriage without requiring coercion or exploitation of a certain situation.

In many cases the child's custodian is also the person who has induced the child to enter into the marriage. But it is also possible to conceive of cases in which it is not possible to prove that the custodian induced the child to enter into the marriage or where their measures are not to be considered to be inducement. The Inquiry therefore proposes providing that a person who "permits" a child to enter into a marriage can be punished for a child marriage offence. The term "permits" is aimed at active actions. Examples of actions that can include permitting are when a custodian gives their consent to the marriage or is present at a marriage ceremony.

Therefore responsibility for a child marriage offence should be borne by the person who "induces" or "permits" the child to enter into a marriage.

Child marriages that have been entered into after coercion or exploitation and that do, in fact, meet the requirements for coercion to marry should also be covered by the provision on child marriage offences. This solution is preferable since it leads to unified treatment of all coercion to marry offences aimed at children.

Informal marriages shall also be covered by the provision (cf. Chapter 4, Section 4 c, second paragraph of the Penal Code). It actually appears to be the case that this is where the penal provision will have the greatest effect since it is no longer possible to enter into legally valid child marriages in Sweden and the proposed tightening of the rules concerning child marriages entered into abroad will have the consequence that child marriages entered into abroad will, in principle, never be recognised.

The penalty proposed for the offence is imprisonment for at most four years.

Special ground for more severe penalties for offences with honour motives should be introduced

The provisions on sentencing are set out in Chapter 29 of the Penal Code. Present legislation already allows the existence of certain motives to have an impact on the assessment of an offence. This is because the intentions or motives of the accused should be taken into account in the assessment of penal value under Chapter 29, Section 1, second paragraph, first sentence of the Penal Code. So it is already possible, at present, to take account of honour motives in assessing penal

value since the motive for an offence is itself a factor that expressly has to be taken into account. The study carried out as part of our investigation (see annex 3) also shows that the courts do make some use of honour motives as a basis for more severe penalties.

Honour-related violence and oppression is a social problem and combating offences that have honour motives should be a priority. Against this background it is desirable for the seriousness of the criminal activity taking place in the name of honour to be reflected clearly and regularly in its penal value. Moreover, the individual victims of honour-related criminal activity suffer greatly. On account of the collective nature of this criminal activity, the crime victims, who are mainly young women and girls, may often suffer more than is otherwise the case. It is also important, in view of this, that there is scope to assign offences with honour motives a higher penal value than corresponding criminal activity that is not honour-related; having a special ground for more severe penalties for offences with honour motives can help to ensure this. Such a new ground for more severe penalties can also be seen as a step towards clarifying the particularly great vulnerability of these crime victims and towards strengthening the protection of rights of those affected.

The fact that honour motives can already be taken into account at present within the wording of Chapter 29, Section 1 of the Penal Code should not be seen as an obstacle to the introduction of a new special ground for more severe penalties. The provision in Chapter 29, Section 1 of the Penal Code is expressed in general terms and covers a great variety of circumstances, leading to both more severe and more lenient treatment, so there can be uncertainty about the full significance of the fact that an offence has been committed with honour motives. If a new special ground for more severe penalties is introduced, there will be no doubt that the existence of honour motives is of significance in the assessment of penal value. A clarification of that kind can first and foremost contribute to the police, prosecutors and courts giving more attention to honour motives – for example, through the securing of evidence about the motive in preliminary investigations and the imposition of more severe sanctions by the courts. The introduction of a special ground for more severe penalties for offences with honour motives also draws attention to the public institutions standpoint that criminal activity of that kind can never be accepted and ought to be able to influence the view that

both society as a whole and certain groups have of criminal activity with honour motives.

Against this background we propose adding a new point, point 9, to Chapter 29, Section 2 of the Penal Code to the effect that, in the assessment of penal value, particular consideration shall be given as an aggravating circumstance to whether a motive for the offence was to preserve or restore the honour of a person or of a family, relatives or some other similar group. The proposed text of the legislation is mainly linked to the definition of honour-related criminal activity that the police and prosecutors use and is based on the character and purpose that such criminal activity possesses.

However, the fact that the proposed wording refers to the term of honour (and connects, in doing so, to a view of honour that is not shared by most people) does not mean that the legislators are to be viewed as accepting the notion that honour can be an acceptable reason for violence and oppression. On the contrary, the message of the special ground for more severe penalties is that honour motives are not defensible and it expresses a clear rejection of those ideas about honour. The Inquiry has therefore chosen to use the term honour. If there is, nevertheless, a wish to stress that the public authorities do not give their backing to that meaning of the term honour, we have provided alternative wording that starts from a perception of honour.

As regards the question of the introduction of a special honour offence, i.e. special regulation in the Penal Code aimed at honour-related criminal activity, this falls outside our remit. Despite this we have considered the question briefly in our report and found that there are objections worthy of attention to the introduction of such a penal provision; to cover the whole range of the violence and oppression exercised in the name of honour the penal provision would, to begin with, need to be designed so broadly that it is questionable whether a special classification of an offence is the most suitable solution. Moreover, problems concerning scope and competition would arise since such a penal rule would risk overlapping with the gross violation of integrity offences.

For the purpose of protection a ban on leaving the country should be introduced for children at risk of being taken abroad to enter into marriage or be subjected to genital mutilation

Even though both forced marriage and genital mutilation have been criminalised and there is no requirement of dual criminality, there are instances of children with ties to Sweden being forced to marry or being subjected to genital mutilation abroad. Numerous difficulties can be linked to this fact; for instance, public authorities often have small possibilities of helping a person who is outside Sweden.

At present the possibilities of intervening with preventive measures appear to be limited. The rules in the Care of Young Persons Act (1990:52), the coercive measures in penal procedure (such as travel bans under Chapter 25 of the Code of Judicial Procedure) and the possibility of issuing non-contact orders do mean that coercive measures can be applied in some cases. Despite these rules there are instances of children being taken abroad to be subjected to forced marriage or genital mutilation. One reason for this may be that none of the above-mentioned sets of regulations is specially designed to avert someone being taken out of Sweden for these purposes. With the exception of the Care of Young Persons Act they are not aimed at persons in need of protection either, but are aimed at suspects or possible perpetrators. Nor do the regulations for passports and other travel documents contain provisions to protect individuals in these situations.

In this light, it is important to take measures so as to be able to prevent children being taken abroad to be forced to enter into marriage or undergo genital mutilation. Such measures should also cover children who are taken abroad to enter into a marriage that they appear to consent to; one reason is that it is generally harmful for children to marry and they should not be awarded the capacity to consent to the far-reaching consequences resulting from marriage.

So there is a need to be able to restrict the possibility of travelling abroad for children at risk of being taken out of the country to enter into marriage or a relationship similar to marriage or to undergo genital mutilation. The Inquiry therefore proposes including a travel ban relating to these cases in the Care of Young Persons Act. The proposal is mainly based on the current structure of that Act, which means that a travel ban will generally be issued by an administrative

court but that in urgent cases a temporary ban can be issued by the municipal social welfare committee. For such a ban to be effective, there should be a penalty for breaching it and the ban should result in restrictions in the possibility of obtaining and holding a passport. We therefore propose, first, that a person who takes a child out of Sweden contrary to a travel ban or aides such a trip, should be sentenced to a fine or imprisonment for at most one year and, second, that there should be an impediment to issuing a passport and grounds for withdrawing a passport in the case of a child issued with a travel ban. The amendments we propose to the Passport Act (1978:302) also make it possible to detain and block a passport in these cases. In our assessment the same procedure as we propose for ordinary passports should also apply to official and diplomatic passports issued by the Ministry for Foreign Affairs and alien's passports and travel documents issued by the Swedish Migration Agency. We should also mention that in connection with reviewing the rules for passports and other travel documents we have found that measures in this area alone are not sufficient to counter children being taken abroad for the purposes concerned.

When it comes to adults an equivalent system (i.e. corresponding to the one we have proposed introducing for children) is not as urgent. The Inquiry is therefore not proposing a travel ban or amendments to passport regulations etc. for this group.

Our assessment regarding the collaboration, working methods and areas of responsibility of authorities

Legislation is an important part of work to prevent and combat honour-related violence and oppression and its various forms of expression. But these problems also require other measures. Identifying and preventing honour-related violence and oppression is a responsibility of many actors in society and not solely of the law enforcement authorities.

Some improvements possible in the working methods of the Swedish Police Authority and the Swedish Prosecution Authority

Development work is under way in the Swedish Police Authority and the Swedish Prosecution Authority to increase the possibilities of taking legal proceedings for coercion to marry, luring a person into travelling abroad for the purpose of a forced marriage and genital mutilation. In the view of this Inquiry this work should continue in areas including the production of joint methodological support.

There is also reason for the Swedish Prosecution Authority to consider concentrating cases concerning coercion to marry, luring a person into travelling abroad for the purpose of a forced marriage and genital mutilation (as well as the proposed child marriage offence) to a smaller number of public prosecution offices so that they are handled by specially designated prosecutors. Moreover, a competence network should be set up for prosecutors handling these offences.

Collaboration with other authorities can be improved in schools, health care, social services and the foreign service

Important steps have been taken to improve collaboration between the relevant authorities regarding honour-related violence and oppression. However, there are areas in which better collaboration is needed with other authorities. This concerns schools and health care, which are important actors in terms of identifying that someone is at risk of being subjected to honour-related violence and oppression. If these actors are to communicate information and also to cooperate generally with other authorities, established procedures are required, as is knowledge of the issues raised by honour-related violence and oppression. In their ongoing work, the National Agency for Education and the National Board of Health and Welfare should therefore take account of the need for clear procedures for collaboration regarding matters including the risk that pupils, people seeking care, etc. are taken abroad to enter into marriage or undergo genital mutilation.

Collaboration and methods can also be improved regarding work to help people taken abroad to enter into a child or forced marriage or to undergo genital mutilation. There is a need for better collaboration at a general level primarily between the Ministry for Foreign Affairs and the National Board of Health and Welfare concerning questions about persons in distress who have been taken abroad to, for instance, be married off or subjected to genital mutilation. International cases like these raise a number of general questions, such as the division of responsibility and work between municipal social services and the Swedish Foreign Service on the basis of the applicable regulations. We therefore make the assessment that general collaboration in these matters should take place in a set and structured form.

There is also scope for better collaboration in the handling of individual cases, especially between municipal social services and the Swedish Foreign Service, to help persons who have been taken abroad to come home to Sweden. Even if this cooperation often appears to work well, there are instances where problems arise. This is mainly bound up with the fact that knowledge of these matters varies between municipal social services across the country. We therefore make the assessment that the National Board of Health and Welfare should be given the commission of developing the possibilities for municipal social services to collaborate effectively with the Swedish Foreign Service and other actors by producing methodological support for the handling of these cases.

As regards the working methods of the Swedish Foreign Service, there is already a system in place that means that the Ministry for Foreign Affairs and selected embassies have officials specialising in consular matters, including child and forced marriages. This system should be made permanent. An arrangement of that kind fosters greater expertise and better working methods in matters concerning the return of people who are in distress abroad on account of honour-related 'family conflict reasons'. We therefore make the assessment that the Government's initiative in the area of family conflict for 2018–2020 should be evaluated to examine whether a permanent system of officials specialising in issues including child and forced marriage and genital mutilation should be introduced in the Swedish Foreign Service.

Division of responsibilities between authorities

Another aspect of the need for collaboration is that the division of responsibilities between different authorities must be clear and that issues must not fall through the net. We have therefore examined the division of responsibilities between the National Board of Health and Welfare, the Swedish Gender Equality Agency, Östergötland County Administrative Board and the National Centre for Knowledge on Men's Violence Against Women.

Even though there are minor overlaps between the missions of the relevant authorities, there do not appear to be any substantial problems regarding the division of roles or responsibilities between the authorities. However, there is a need for an overarching permanent resource or expertise function tasked with promoting action to address honour-related violence and oppression in various ways by providing concrete support to the relevant agencies, municipalities and county councils. Our remit does not include specifying the forms for organising a function like that. However, that question should be reviewed as soon as possible. Our assessment is therefore that there is a need to make an earlier start to the coming evaluation of the commission of Östergötland County Administrative Board to be responsible for the national competence team (which is planned to take place after 2020).

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom förskrivs att 4 kap. 4 c §, 4 d §, 10 § och 29 kap. 2 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 c §¹

Den som genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att ingå ett äktenskap som är giltigt i den stat där det ingås, i den stat enligt vars lag det ingås eller i en stat i vilken minst en av makarna är medborgare eller har hemvist döms för äktenskapstvång till fängelse i högst fyra år.

Den som *i annat fall än som sägs i 1 a §* genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att ingå ett äktenskap som är giltigt i den stat där det ingås, i den stat enligt vars lag det ingås eller i en stat i vilken minst en av makarna är medborgare eller har hemvist döms för äktenskapstvång till fängelse i högst fyra år.

Detsamma gäller den som på sätt som anges i första stycket förmår någon att ingå en äktenskapsliknande förbindelse, om den ingås enligt regler som gäller inom en grupp och som

1. innebär att parterna betraktas som makar och anses ha rättigheter eller skyldigheter i förhållande till varandra, och

2. innefattar frågan om upplösning av förbindelsen.

Om brott som avses i första stycket riktar sig mot ett barn döms för barnäktenskapsbrott till

¹ Senast lydelse 2014:381.

*fängelse i högst fyra år. För barn-
äktenskapsbrott döms också den
som i annat fall förmår eller tillåter
ett barn att ingå ett äktenskap som
är giltigt på sätt som anges i första
stycket eller en äktenskapsliknan-
de förbindelse enligt vad som
anges i andra stycket. Detta gäller
även om den som begår en sådan
gärning inte haft uppsåt till men
varit oaktsam beträffande omstän-
digheten att den utsatta personen
inte fyllt arton år.*

4 d §²

Den som genom vilseledande förmår en person att resa till en annan stat än den där han eller hon bor, i syfte att personen genom olaga tvång eller utnyttjande av hans eller hennes utsatta belägenhet ska förmås att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 c §, döms för vilseledande till tvångsäktenskapsresa till fängelse i högst två år.

Den som i annat fall än som sägs i 1 a § genom vilseledande förmår en person att resa till en annan stat än den där han eller hon bor, i syfte att personen genom olaga tvång eller utnyttjande av hans eller hennes utsatta belägenhet ska förmås att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 c §, döms för vilseledande till tvångsäktenskapsresa till fängelse i högst två år.

10 §³

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel, grov människoexploatering eller olaga frihetsberövande och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott döms det till ansvar

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel, grov människoexploatering eller olaga frihetsberövande och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott döms det till ansvar

² Senast lydelse 2014:381.

³ Senaste lydelse 2018:601.

enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök, förberedelse eller stämpling till människoexploatering, grovt olaga tvång, äktenskapstvång eller grovt olaga hot och för försök eller förberedelse till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa, eller grovt dataintrång.

enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök, förberedelse eller stämpling till människoexploatering, grovt olaga tvång, äktenskapstvång, *barnäktenskapsbrott* eller grovt olaga hot och för försök eller förberedelse till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa, eller grovt dataintrång.

29 kap.

2 §⁴

Som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas

1. om den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarigare följder än det faktiskt fått,

2. om den tilltalade visat stor hänsynslöshet,

3. om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig,

4. om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,

5. om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,

6. om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering,

7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet, *eller*

7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet,

⁴ Senaste lydelse 2018:540.

8. om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person.

8. om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person, *eller*

9. om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

1.2 Förslag till lag om ändring av lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 18 § fjärde stycket 3 lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §⁵

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. vid åtgärder som endast avser måls beredande,
2. vid förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av en annan förvaltningsrätt,

3. vid beslut som endast avser rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende, och

4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt, är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som endast avser beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare, får utföras av någon annan som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän förvaltningsdomstol, en allmän domstol eller en hyresnämnd. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

1. mål av enkel beskaffenhet,
2. mål om bevissäkring och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om en uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt skatteförfarandelagen eller någon annan skatteförfattning,

3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård i enskildhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet

3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård i enskildhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet

⁵ Senaste lydelse 2017:543.

enligt 15 c § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet eller avskildhet enligt 34 § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt fängelselagen (2010:610) och mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

enligt 15 c § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, *mål om tillfälligt utreseförbud enligt 31 a § samma lag*, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet eller avskildhet enligt 34 § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt fängelselagen (2010:610) och mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål om preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,

5. mål enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,

6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,

7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt, och

8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem och lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

1.3 Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302)

Härigenom förskrivs att 7, 8, 12 och 18 §§ passlagen (1978:302) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §⁶

Passansökan ska avslås, om

1. bestämmelserna i 6 § inte har iakttagits och sökanden inte har följt uppmaningen att avhjälpa bristen,

2. ansökan avser pass för barn under arton år och barnets vårdnadshavare inte har lämnat medgivande och det inte finns synnerliga skäl att ändå utfärda pass,

3. sökanden är anhållen, häktad eller underkastad övervakning enligt 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken eller reseförbud eller anmälningsskyldighet enligt 25 kap. 1 § samma balk,

4. sökanden är föremål för ett beslut om övervakningsåtgärder enligt 2 kap. 1 § lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen och åklagare inte har lämnat medgivande,

5. sökanden är föremål för en uppföljningsförklaring som avser en övervakningsåtgärd enligt 3 kap. 3 § 3–5 lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen och åklagare inte har lämnat medgivande,

6. sökanden är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet,

7. sökanden genom en dom som har fått laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

8. sökanden avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och sökanden inte har villkorligt frigivits,

9. sökanden genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,

⁶ Senaste lydelse 2015:486.

10. sökanden genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, *eller*

11. sökanden enligt 2 kap. 12 § eller 6 kap. 6 § konkurslagen (1987:672) är ålagd att lämna ifrån sig sitt pass eller förbud att utfärda pass för sökanden har meddelats enligt samma bestämmelser.

10. sökanden genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,

11. sökanden enligt 2 kap. 12 § eller 6 kap. 6 § konkurslagen (1987:672) är ålagd att lämna ifrån sig sitt pass eller förbud att utfärda pass för sökanden har meddelats enligt samma bestämmelser, *eller*

12. sökanden är underkastad ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud enligt 31 a och 31 e §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

8 §⁷

Skall passansökan ej avslås enligt 7 § men framkommer i ärendet att sökanden är skäligen misstänkt för ett brott, för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, skall passmyndigheten underrätta den som leder förundersökningen. Pass får i sådant fall ej utfärdas innan en vecka har förflutit från det underrettelsen lämnades, med mindre undersökningsledaren medger det.

Vad som sägs i första stycket ska även gälla om sökanden är skäligen misstänkt för äktenskaps tvång eller barnäktenskapsbrott enligt 4 kap. 4 c § brottsbalken eller brott enligt 2 § andra stycket lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor eller försök, förberedelse eller stämpling till något av dessa brott.

⁷ Senaste lydelse 1985:931.

12 §⁸

Passmyndigheten skall återkalla gällande pass, om

1. passinnehavaren har förlorat eller efter ansökan har befriats från sitt svenska medborgarskap,

2. passet avser barn under arton år och barnets vårdnadshavare eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att passet skall återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse,

3. passinnehavare, som är efterlyst och skall omhändertas omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas,

4. passinnehavaren genom en dom som har vunnit laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta, att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

5. passinnehavaren avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och innehavaren inte har villkorligt frigivits,

6. passinnehavaren genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,

7. passinnehavaren genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,

8. hinder mot bifall till passansökan enligt 7 § förelåg vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består, *eller*

9. annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet.

8. hinder mot bifall till passansökan enligt 7 § förelåg vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består,

9. annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet, *eller*

10. passinnehavaren är underkastad ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud enligt 31 a och 31 e §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Särskilt pass skall dessutom återkallas, när de skäl som har föranlett passets utfärdande inte längre finns.

⁸ Senaste lydelse 2006:434.

Vad som sägs i första stycket 2 skall inte gälla i det fall pass utfärdats utan vårdnadshavares medgivande enligt 11 § andra stycket.

18 §

Passmyndighet får besluta att pass skall omhändertagas, om

1. fråga om återkallelse av passet enligt 12 § första stycket 2 eller 4 har uppkommit och fara föreligger att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslut om återkallelse hinner meddelas,	1. fråga om återkallelse av passet enligt 12 § första stycket 2, 4 eller 10 har uppkommit och fara föreligger att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslut om återkallelse hinner meddelas,
--	--

2. framställning enligt 24 eller 25 § har beslutats och fara föreligger att passinnehavaren reser ut ur landet innan fråga om återkallelse av passet eller begränsning av dess giltighet har slutbehandlats.

Bestämmelserna i 17 § tillämpas också när beslut om omhändertagande har meddelats enligt första stycket.

Om pass som omhändertagits enligt första stycket 1 ej återkallats inom en vecka efter passets omhändertagande, skall innehavaren beredas tillfälle att återfå passet. Pass som omhändertagits enligt första stycket 2 skall förvaras av passmyndigheten till dess frågan om återkallelse eller begränsning har avgjorts slutligt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

dels att 1, 34, 35, 37, 39, 40 och 41 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen införs nio nya paragrafer, 31 a–31 h §§ samt 45 §,

dels att en ny mellanrubrik införs före 31 a § (*Utreseförbud*) samt att mellanrubriken före 44 § ändras (från *Böter* till *Straff*).

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁹

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Insatserna ska präglas av respekt för den unges människovärde och integritet.

Den som är under 18 år ska dock beredas vård enligt denna lag, om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv.

Vård med stöd av 3 § får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

Vissa andra åtgärder får vidtas utan samtycke enligt 22 och 24 §§. Vissa andra åtgärder får vidtas utan samtycke enligt 22, 24 och 31 a §§.

Vid beslut enligt denna lag ska vad som är bäst för den unge vara avgörande.

Utreseförbud

31 a §

Om det finns risk för att den som är under 18 år förs utomlands i syfte att ingå äktenskap eller en

⁹ Senaste lydelse 2012:777.

äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas ska ett sådant barn i skyddande syfte förbjudas att lämna Sverige (utreseförbud).

31 b §

Beslut om utreseförbud meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden.

Ansökan ska innehålla en redogörelse för

- barnets förhållanden,*
- de omständigheter som utgör grund för att barnet behöver skyddas genom ett utreseförbud,*
- tidigare vidtagna åtgärder,*
- hur relevant information lämnats till barnet,*
- vilket slags relevant information som lämnats, samt*
- barnets inställning.*

31 c §

Har ett utreseförbud meddelats barnet ska socialnämnden inom sex månader från dagen för beslutet pröva om utreseförbudet ska upphöra. Denna fråga ska därefter prövas fortlöpande inom sex månader från senaste prövning.

När ett utreseförbud inte längre behövs, ska socialnämnden besluta att utreseförbudet ska upphöra.

Ett utreseförbud ska upphöra senast när barnet fyller 18 år.

31 d §

Beslut om utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud hindrar inte sådana beslut som anges i 21 a § första stycket 1–9.

Ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud upphör när ett beslut enligt 21 a § första stycket 1–9 har verkställts.

31 e §

Socialnämnden får besluta om tillfälligt utreseförbud, om

1. det är sannolikt att ett utreseförbud behövs, och

2. rättens beslut om utreseförbud inte kan avvaktas med hänsyn till risken för att barnet lämnar landet.

Om socialnämndens beslut om tillfälligt utreseförbud inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om ett sådant förbud. Beslutet ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

När socialnämnden har ansökt om utreseförbud eller vård med stöd av lagen, får även rätten besluta om ett tillfälligt utreseförbud.

31 f §

Har socialnämnden beslutat om tillfälligt utreseförbud, ska beslutet underställas förvaltningsrätten. Därvid ska vad som anges i 7 §

första–fjärde styckena på motsvarande sätt gälla för ett tillfälligt utreseförbud.

31 g §

Om förvaltningsrätten fastställer eller meddelar ett beslut om tillfälligt utreseförbud, ska socialnämnden inom fyra veckor från dagen för förvaltningsrättens beslut ansöka om utreseförbud. Förvaltningsrätten får medge förlängning av denna tid, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt.

31 h §

Ett tillfälligt utreseförbud upphör

1. om ansökan om utreseförbud inte har gjorts inom den tid som anges i 31 g §,

2. när rätten avgör frågan om utreseförbud, eller

3. senast när barnet fyller 18 år.

Om det inte längre finns skäl för ett tillfälligt utreseförbud, ska socialnämnden besluta att detta genast ska upphöra. Ett sådant beslut får meddelas också av den rätt som prövar en fråga om utreseförbud eller vård med stöd av lagen.

34 §¹⁰

Är den unge omhändertagen eller har ett tillfälligt flyttningsförbud meddelats, skall förvaltningsrätten ta upp målet till avgörande inom två veckor från den dag då ansökan om vård eller flyttningsförbud kom in. Förvaltningsrätten får förlänga denna tid, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt.

Är den unge omhändertagen eller har ett tillfälligt flyttningsförbud *eller tillfälligt utreseförbud* meddelats, skall förvaltningsrätten ta upp målet till avgörande inom två veckor från den dag då ansökan om vård, flyttningsförbud *eller utreseförbud* kom in. Förvaltningsrätten får förlänga denna tid, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt.

35 §¹¹

I mål om beredande eller upphörande av vård eller om flyttningsförbud enligt denna lag skall förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om detta inte är uppenbart obehövligt. Muntlig förhandling skall alltid hållas, om någon part begär det. Parterna skall upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

I mål om beredande eller upphörande av vård eller om flyttningsförbud *eller utreseförbud* enligt denna lag skall förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om detta inte är uppenbart obehövligt. Muntlig förhandling skall alltid hållas, om någon part begär det. Parterna skall upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

Om en enskild part som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten förordna att han eller hon skall hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

37 §

Vid handläggning i kammarrätt av andra mål enligt denna lag än mål om omedelbart omhänder-

Vid handläggning i kammarrätt av andra mål enligt denna lag än mål om omedelbart omhänder-

¹⁰ Senaste lydelse 2009:804.

¹¹ Senaste lydelse 2009:804.

tagande och tillfälligt flyttningsförbud skall nämndemän ingå i rätten.

tagande, tillfälligt flyttningsförbud *och tillfälligt utreseförbud* skall nämndemän ingå i rätten.

39 §¹²

I mål och ärenden angående beredande av vård enligt 2 eller 3 §, omedelbart omhändertagande enligt 6 §, upphörande av vård enligt 21 §, flyttningsförbud enligt 24 § eller upphörande av flyttningsförbud enligt 26 § eller vid överklagande enligt 41 § första stycket 1 skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

I mål och ärenden angående beredande av vård enligt 2 eller 3 §, omedelbart omhändertagande enligt 6 §, upphörande av vård enligt 21 §, flyttningsförbud enligt 24 § eller upphörande av flyttningsförbud enligt 26 §, *utreseförbud enligt 31 a § eller upphörande av utreseförbud enligt 31 c §* eller vid överklagande enligt 41 § första stycket 1 skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

40 §

Beslut om omedelbart omhändertagande, om förebyggande insatser eller om tillfälligt flyttningsförbud gäller omedelbart.

Beslut om omedelbart omhändertagande, om förebyggande insatser, om tillfälligt flyttningsförbud *eller om tillfälligt utreseförbud* gäller omedelbart.

Andra beslut av socialnämnden enligt denna lag gäller omedelbart, om nämnden inte förordnar något annat.

Rätten får förordna att andra beslut som rätten har meddelat skall gälla omedelbart.

¹² Senaste lydelse 2009:804.

41 §¹³

Socialnämndens beslut får överklagas hos förvaltningsrätten, när nämnden har

1. beslutat om var vården av den unge ska inledas eller beslutat i fråga om att flytta den unge från det hem där han eller hon vistas,
2. beslutat i fråga om fortsatt vård med stöd av lagen,
3. med stöd av 14 § beslutat i fråga om umgänge eller beslutat att den unges vistelseort inte ska röjas,

4. fattat beslut enligt 22 § eller prövat om ett sådant beslut ska upphöra att gälla,

5. med stöd av 31 § beslutat i fråga om umgänge, *eller*

6. beslutat i fråga om fortsatt flyttningsförbud.

5. med stöd av 31 § beslutat i fråga om umgänge,

6. beslutat i fråga om fortsatt flyttningsförbud, *eller*

7. *beslutat i fråga om fortsatt utreseförbud.*

Andra beslut av nämnden enligt denna lag får inte överklagas.

Rättens beslut enligt 8 § i fråga om förlängd ansökningstid och enligt 32 § om läkarundersökning får inte överklagas.

Rättens beslut enligt 8 och 31 g §§ i fråga om förlängd ansökningstid och enligt 32 § om läkarundersökning får inte överklagas.

Böter

Straff

45 §

Den som för ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud, eller främjar att ett barn reser utomlands i strid med ett sådant förbud, döms till böter eller fängelse i högst ett år.

För försök till brott enligt denna paragraf döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

¹³ Senaste lydelse 2009:804.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Vårt uppdrag

Den 9 mars 2017 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att undersöka om det finns behov av åtgärder i syfte att säkerställa ett starkt skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv.¹

Av utredningens direktiv (se *bilaga 1*) framgår att utredaren bl.a. ska

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

¹ Dir. 2017:25.

7. lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

Utredningen lämnade i december 2017 ett delbetänkande med förslag till hur möjligheterna att erkänna utländska barnäktenskap ytterligare bör begränsas (*Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap*, SOU 2017:96).

Genom tilläggsdirektiv som beslutades vid regeringssammanträde den 29 juni 2017 erhöll utredningen ett utvidgat uppdrag, innebärande att utredningen även ska analysera och ta ställning till den internationella dimensionen av tvångsäktenskap och könsstympning.²

I tilläggsdirektiven (se *bilaga 2*) preciseras utredarens uppdrag på följande sätt

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

Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 september 2018.

² Dir. 2017:78.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen påbörjade sitt arbete i april 2017 och höll sitt första sammanträde med experterna i maj samma år. Därefter har ytterligare nio utredningssammanträden hållits, varav ett i form av ett tvådagars internat. Utredaren och sekretariatet har även sammanträtt med den till utredningen knutna parlamentariska referensgruppen vid fyra tillfällen.

Sekreterarna och två av experterna; Nadia Yousri och Juno Blom (ej med på Londonresan), har gjort studieresor till Oslo och London för att inhämta kunskaper och erfarenheter av den lagreglering och organisation som finns inom utredningsområdet i Norge respektive i Storbritannien. Vi träffade bl.a. representanter från det norska Kompetanseteamet mot tvångsekteskap og kjonnslemlestelse och det engelska Forced Marriage Unit (FMU). I Norge deltog även utredaren. Lärdomarna redovisas i huvudsak i kap. 6.

Utredaren och/eller sekreterarna har därutöver deltagit i flera möten och samråd med företrädare för olika myndigheter, såsom Polismyndigheten, Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Socialstyrelsen, Skolverket, Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting.

Utredningen har också närvarat på två seminarier rörande hedersrelaterat våld och förtryck, dels "Nationell samling mot hedersrelaterat våld och förtryck" (en uppföljande konferens) som anordnades av Länsstyrelsen Östergötland i samråd med Socialdepartementet och dels Terrafems³ årliga konferens till minne av Fadime Sahindal (1975–2002). Den sistnämnda konferensen uppmärksammar och synliggör situationen för kvinnor utsatta för våld i hederns namn och deras barn.

Under utredningstiden har utredningen beaktat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet. Vidare har samråd skett med Utredningen Framtidens socialtjänst (S 2017:03).

³ Terrafem är en ideell organisation som arbetar för kvinnors och flickors rätt att leva utan mäns våld och dominans.

2.3 Undersökningar

Vi har i enlighet med våra direktiv gått igenom ett urval av hedersrelaterade ärenden och domar i syfte att undersöka i vilken utsträckning hedersmotiv utreds och åberopas av polis och åklagare samt, när ansvarsfrågan prövas i domstol, på motsvarande sätt undersöka i vilken utsträckning sådana omständigheter beaktas av domstolarna. Utredningen har också genomfört en fördjupad granskning av domar och anmälda brott som inte lett till åtal eller som lett till åtal för andra brott, i syfte att analysera tillämpningen av straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångs-äktenskapsresa. Hur dessa undersökningar närmare har genomförts och resultaten av dem framgår av *bilagorna 3 och 4*.

2.4 Slutbetänkandets disposition

Slutbetänkandet består av tio kapitel.

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

I *kapitel 3* finns en bakgrundsbeskrivning och allmänna utgångspunkter för vårt arbete.

I *kapitel 4* behandlas brott med hedersmotiv och våra överväganden i fråga om att klarlägga om en särskild straffskärpningsgrund bör införas för sådana brott och hur en sådan bestämmelse i så fall kan formuleras.

I *kapitel 5* analyseras om den straffrättsliga lagstiftningen är ändamålsenligt utformad.

I *kapitel 6* redovisas vårt uppdrag om effektivare verktyg för att motverka tvångsäktenskap och könsstympning utomlands.

I *kapitel 7* behandlas myndigheternas samverkan, arbetsmetodik och utvecklingsarbete.

Kapitel 8 innehåller vår bedömning när det gäller tid för ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Kapitel 9 innehåller en beskrivning av de konsekvenser som kan förväntas om våra förslag genomförs.

Författningskommentaren finns i *kapitel 10*.

I kapitel 4–9 redovisas löpande de förslag som utredningen kommit fram till.

Därefter följer de bilagor som har fogats till slutbetänkandet; utredningens direktiv (bilaga 1–2), undersökningen av hedersrelaterade ärenden och domar (bilaga 3) och granskningen av domar och anmälda brott som skett i syfte att analysera tillämpningen av straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa (bilaga 4).

3 Bakgrund och allmänna utgångspunkter

3.1 Inledning

Den svenska rättsordningen godtar inte tvångsäktenskap och inte heller barnäktenskap. Detta kommer till uttryck på olika sätt genom lagbestämmelser såväl på det civilrättsliga och internationellt privaträttsliga området som på det straffrättsliga området.

Könsstympning av flickor och kvinnor är förbjudet enligt lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

Ändå förekommer det att barn och unga, framför allt flickor och unga kvinnor, som lever i Sverige uppger sig vara gifta eller förs utomlands för att ingå tvångsäktenskap eller utsättas för könsstympning.

En viktig del i arbetet mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning är att det finns en effektiv och ändamålsenlig lagstiftning. Trots lagändringar som genomförts under senare år talar mycket för att den faktiska förekomsten av framför allt barnäktenskap och tvångsäktenskap inte har minskat, utan om något ökat, bl.a. som en följd av det stora antalet asylsökande under de senaste åren.¹ Samtidigt kan det konstateras att bara ett fåtal har dömts för de 2014

¹ Under 2017 inkom 600 ärenden till Kompetensteamets nationella stödtelefon som berörde 798 utsatta personer. Detta innebär att antalet ärenden har ökat med 32 procent sedan 2016. Det är, liksom tidigare år, framför allt yrkesverksamma inom socialtjänst och skola som har ringt till stödtelefonen. Av de samtal som inkommit rör en stor majoritet av de utsatta, 85 procent, flickor eller kvinnor och 15 procent pojkar eller män och minst 53 procent av de utsatta är under 18 år. Det handlar om barnäktenskap och tvångsäktenskap, om barn och unga som förts ut ur Sverige och har hållits kvar utomlands, om dödshot samt om fysiskt, psykiskt och sexuellt våld. Det handlar även om kontroll och begränsningar av de utsattas liv och handlingsfrihet, vad gäller både mer vardagliga val och avgörande livsval. Se Årsrapport 2017. Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2017.

införda brotten, äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa. En del av problematiken tros ligga i att brotten överhuvudtaget inte upptäckts och polisanmäls.

Barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning är komplexa företeelser, som inte sällan har anknytning till utlandet. De personer som sanktionerar dessa handlingar kan finnas både i Sverige och utanför landets gränser. Ett flertal svårigheter kan kopplas till den internationella dimensionen, bl.a. myndigheternas begränsade handlingsutrymme i sådana ärenden, bevissvårigheter vid brott begångna i utlandet och bristande samverkan mellan berörda myndigheter och organ.

Inledningsvis är det också viktigt att betona att såväl lagstiftningen som utredningens arbete mot tvångsäktenskap, barnäktenskap och könsstympning avser att skydda utsatta personer, inte att angripa eller peka ut vissa grupper. Skyddet för de utsatta värnar om lika mänskliga rättigheter för alla och är oberoende av vilken grupp den enskilda tillhör.

3.2 Tvångsäktenskap

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

Med tvångsäktenskap avses både äktenskap som har ingåtts genom straffbart tvång och äktenskap som har ingåtts efter andra kvalificerade påtryckningar. Tvångsäktenskap drabbar främst barn och unga vuxna, vilket innebär att många barnäktenskap samtidigt är tvångsäktenskap (se avsnitt 3.3).

Den som tvingar någon annan till äktenskap kan beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, komma att dömas för människohandel (4 kap. 1 a § brottsbalken), äktenskapstvång (4 kap. 4 c § brottsbalken) eller vilseledande till tvångsäktenskapsresa (4 kap. 4 d § brottsbalken).

Det är av olika skäl svårt att få en säker bild av omfattningen av problemet med tvångsäktenskap. Sådana äktenskap ingår ofta i ett större sammanhang där många människor lever med begränsningar i

sina möjligheter att välja partner. Viss ledning kan fås i Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor kartläggning ”*Gift mot sin vilja*” (2009:5). Kartläggningen genomfördes utifrån en enkätundersökning bland 6 000 unga i åldern 16–25 år. Utifrån undersökningen uppskattades att cirka 70 000 unga, varav flertalet kvinnor, har ett begränsat eller villkorat val när det gäller äktenskap och i förhållande till val av partner. Myndigheten har också uppskattat att 8 500 av dessa unga känner sig oroliga för att inte själva få välja vem de ska gifta sig med.

3.3 Barnäktenskap

Det finns inte någon möjlighet att gifta sig före 18 års ålder i Sverige. I Sverige definieras således barnäktenskap som ett äktenskap där en eller båda parterna är under 18 år (prop. 2013/14:208 s. 20).

Ett utländskt barnäktenskap erkänns inte heller i Sverige, om någon av parterna var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige vid tidpunkten för äktenskapets ingående. Utredningen har i delbetänkandet (SOU 2017:96) föreslagit att reglerna mot erkännande av äktenskap bör utvidgas till fall då, oavsett parternas anknytning till Sverige, någon av parterna var under 18 år när någon av dem kom till Sverige.

Riskerna med barnäktenskap är många och väl kända. Barn som ingår äktenskap fråntas inte bara sin barndom, utan förnekas i många fall även utbildning och utsätts, på grund av sin livssituation, för stora risker avseende hälsa och våld i hemmet.²

Barnäktenskap är inte enbart ett nationellt problem, utan ett globalt sådant som angår alla världens länder. Försöken med att komma till rätta med barnäktenskap har också pågått i många år på den internationella arenan.³

² Faktablad från Nationella Kompetensteamet, Länsstyrelsen Östergötland.

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

Fattigdom är en stor bidragande orsak till att föräldrar gifter bort sina barn och då främst sina döttrar.⁴ En annan anledning till att äktenskap i vissa regioner ingås vid ung ålder är att sexuella förbindelser utanför äktenskapet inte accepteras.⁵

Mer än 700 miljoner kvinnor som lever världen över uppskattas ha ingått äktenskap som barn.⁶

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 och mörkertalet bland de asylsökande befaras vara stort, varför antalet gifta barn som lever i Sverige torde vara betydligt fler. Av de 132 identifierade barnen är 129 flickor och 3 pojkar. Huvuddelen av barnen som har identifierats som gifta är 16–17 år gamla. Nästan alla dessa barn har sitt ursprung i Afghanistan, Irak och Syrien.

I sammanhanget kan nämnas att Socialstyrelsen har fått regeringens uppdrag att analysera socialtjänstens handläggning i ärenden som rör barn som kommer till Sverige och uppges vara gifta. I uppdraget ingår att ta fram och sprida en förstärkt vägledning till kommunerna om handläggningen av dessa ärenden samt ta fram och sprida information till barn som uppges vara gifta och deras närstående om gällande lagar och praxis, såsom förbud mot barn- och tvångsäktenskap.⁷

3.4 Könstympning av flickor och kvinnor

Könstympning av flickor och kvinnor är ett brott mot de grundläggande mänskliga rättigheterna och mot barns rättigheter. Könstympning av flickor och kvinnor är en allvarlig kränkning som medför ett stort lidande och kan vara ett uttryck för hedersnormer.

Könstympning av flickor och kvinnor syftar till att kontrollera flickors och kvinnors kroppar och sexualitet och har bl.a. att göra med föreställningen att mäns och familjers heder beror på kvinnors

⁴ Uppgifterna är hämtade från UNICEF:s faktablad om barnäktenskap från april 2017.

⁵ Ungdomsstyrelsen (numera Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor), (2009) *Gift mot sin vilja*.

⁶ UNICEF (2014) *Ending Child Marriage: Progress and prospects*.

⁷ Regeringsbeslut S2017/01011/FST (delvis). När det gäller uppdraget att ta fram och sprida en förstärkt vägledning till kommunerna finns en rapport publicerad den 17 november 2017.

och flickors sexuella beteende. Ingreppet uppfattas ofta som socialt viktigt för att en flicka ska ses som "ren" och som oskuld vid giftermål, eller som en övergång från att vara barn till att bli en vuxen kvinna. Ingreppen har inte någon medicinsk grund och innebär att större eller mindre delar av de yttre kvinnliga könsorganen tas bort eller skadas. Det är oftast flickor i 4–14-årsåldern som könsstympas, men även spädbarn drabbas, ibland även vuxna kvinnor som ska gifta sig, som är gravida med sitt första barn eller som just fött sitt första barn.⁸

Könsstympning av flickor förekommer på många håll runt om i världen, i såväl kristna som muslimska grupper från Indonesien i öst till Peru i väst. Mer än hälften av ingreppen sker i Indonesien, Somalia, Etiopien och Egypten. UNICEF uppskattar att mer än 200 miljoner flickor och kvinnor som lever i dag har utsatts för någon form av könsstympning, i de 30 länder i Afrika och Mellanöstern där sedvänjan är vanligast förekommande. Könsstympning förekommer dessutom exempelvis i mindre grupper i Kurdistan, och i vissa länder i Asien. 44 miljoner av dessa 200 miljoner är flickor under 15 år.⁹

Sverige var det första landet i Europa som lagstiftade mot könsstympning av flickor och kvinnor. Det finns dock enbart två fällande domar i Sverige vad gäller genomförd könsstympning. I båda fallen, som rörde flickor i tonåren, hade flickorna könsstympats i utlandet och själva sökt stöd och berättat om övergreppet för myndigheter. I februari 2018 fastställdes också den första domen för stämpling till könsstympning i hovrätten.

Det finns olika uppskattningar av förekomsten av könsstympning bland flickor och kvinnor i Sverige. Socialstyrelsen uppskattar att närmare 38 000 flickor och kvinnor i Sverige kan ha varit utsatta för någon typ av könsstympning. Omkring 7 000 är flickor under 18 år. Studien är baserad på flickor och kvinnor som är födda i länder där prevalensen för könsstympning är över 50 procent.¹⁰

Regeringen har utarbetat en nationell handlingsplan för arbetet mot könsstympning av flickor och kvinnor.

⁸ Se Länsstyrelsen i Östergötlands läns (2018) underlag till en nationell handlingsplan för arbetet mot könsstympning av flickor och kvinnor.

⁹ <https://data.unicef.org/topic/child-protection/female-genital-mutilation/#>

¹⁰ Socialstyrelsen (2015), *Flickor och kvinnor i Sverige som kan ha varit utsatta för könsstympning. En uppskattning av antalet*.

3.5 Tvångsäktenskap, barnäktenskap och könsstympning är en del av det hedersrelaterade våldet och förtrycket

Begreppet hedersrelaterat våld och förtryck är numera tydligt etablerat och även om det inte alltid ges ett helt enhetligt innehåll beskrivs det ofta på ungefär samma sätt.

Hedersrelaterat våld och förtryck kan generellt beskrivas som kopplat till s.k. hedersnormer, vilka bygger på starka patriarkala och heteronormativa föreställningar. Kännetecknande är att individens intresse anses vara underordnat familjens, att individens handlingar anses påverka hela familjens anseende och att individens sexualitet är hela familjens angelägenhet. Till normerna hör bl.a. uppfattningen att familjens rykte och anseende är avhängigt kvinnliga familjemedlemmars kyskheter och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till dessa ideal. Vad som här sägs om familjen kan även gälla släkten eller en annan jämförbar grupp, t.ex. en klan.

Sedan 2003 har regeringen tagit initiativ till omfattande insatser för att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck. I tidigare handlingsplaner¹¹ anges att hedersrelaterat våld och förtryck, liksom mäns våld mot kvinnor generellt, har sin grund i kön, makt, sexualitet och kulturella föreställningar om dessa.

Kontrollen av flickors och kvinnors liv kan sträcka sig från vardagliga former av begränsningar som berör exempelvis klädval, socialt umgänge och rörelsefrihet till livsval som utbildning, arbete, giftermål och skilsmässa. I sin mest extrema form resulterar heders-tänkandet i tvångsäktenskap, hot om våld och våld inklusive dödligt våld.

Könsstympning kan ses som en av flera kontrollmekanismer som historiskt/traditionellt sett använts för att upprätthålla oskuldsnormer. Andra kontrollmekanismer kan vara fysisk och social segregation, barn- och tvångsäktenskap och paternalistisk auktoritet.

Det hedersrelaterade våldets kollektiva karaktär innebär att det kan finnas flera förövare och det kan utövas av både män och kvinnor. Det förekommer också att pojkar och främst unga män är utsatta för hot, kontroll och begränsningar samt äktenskapstvång som har sin

¹¹ Se *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer* (Skr. 2007/08:39) och *Handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja* (Skr. 2009/10:229).

bakgrund i hedersnormer. Även denna grupp kan alltså drabbas av allvarlig brottslighet i hederns namn om en oönskad partner väljs eller om ett sexuellt beteende som anses avvikande förekommer. Många homo- och bisexuella samt transsexuella ungdomar drabbas av så kallade omvändelseförsök. Det innebär att familjemedlemmar eller släktingar försöker få dem att bli heterosexuella, till exempel genom att hitta en lämplig partner och tvinga dem att ingå äktenskap. Hbtq-personer är därför en särskilt utsatt grupp i detta sammanhang eftersom dessa kan ses som ett hot mot familjens heder.¹²

Hedersrelaterat våld och förtryck och dess olika uttrycksformer som t.ex. barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning är ett samhällsproblem som orsakar stort fysiskt och psykiskt lidande och som det är av yttersta vikt att samhället markerar med kraft mot.

Också FN har uppmärksammat hedersproblematik särskilt i ett antal resolutioner.¹³

Det finns en tydlig politisk konsensus om att hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra. Både föregående och nuvarande regering har tagit initiativ till insatser för att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck och dess olika uttrycksformer. Flera initiativ har tagits för att öka kunskapen och problemet och minska dess omfattning. Bl.a. ingår hedersrelaterat våld och förtryck i den tioåriga nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor som antogs i november 2016.¹⁴

För att få en uppfattning om hur utbrett problemet med hedersrelaterat våld och förtryck är i Sverige har Socialstyrelsen även fått regeringens uppdrag att göra en nationell kartläggning av omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive barn- och tvångsäktenskap.¹⁵ Parallellt pågår också kartläggning av det hedersrelaterade våldets omfattning och karaktär i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö, på uppdrag av respektive kommun.

¹² <http://www.hedersfortryck.se>

¹³ Se t.ex. FN:s generalförsamlings resolution 55/66, *Avskaffande av brott mot kvinnor i hederns namn*.

¹⁴ *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för ett jämställt sambälle* (skrivelse 2016/17:10).

¹⁵ Regeringsbeslut S2017/01221/JÄM. Kartläggningen ska redovisas senast den 29 mars 2019, en delredovisning har gjorts den 30 mars 2018. I delredovisningen redovisas det arbete, en förstudie, som kommer att ligga till grund för det fortsatta arbetet. Vidare redovisas en övergripande plan för uppdragets fortsatta genomförande.

4 Brott med hedersmotiv

4.1 Inledning

I kapitel 3 har vi redovisat kopplingen mellan barnäktenskap, tvångs-äktenskap och könsstympning å ena sidan och hedersrelaterat våld och förtryck å den andra. Vi har även översiktligt redovisat vad hedersrelaterat våld och förtryck kännetecknas av samt i vilken utsträckning det förekommer. Även de initiativ till insatser som regeringen m.fl. tagit inom detta område har berörts. I detta kapitel inriktar vi oss på brott med hedersmotiv i syfte att klarlägga om en särskild straffskärpningsgrund bör införas för sådana brott och hur en sådan bestämmelse i så fall kan formuleras. Utredningen, ska i denna del, enligt direktiven:

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

Kapitlet inleds med en redogörelse för vad som närmare avses med hedersrelaterat våld och förtryck samt hedersrelaterad brottslighet. Detta avsnitt följs av en genomgång av gällande rätt. Därefter avhandlas frågan i vilken mån hedersmotiv uppmärksammas av polis, åklagare och domstolar. Med utgångspunkt i bl.a. de två föregående

avsnitten presenteras sedan våra överväganden och förslag avseende införandet av en ny särskild straffskärpningsgrund.

4.2 Närmare om hedersrelaterat våld och förtryck samt hedersrelaterad brottslighet

4.2.1 Vad är hedersrelaterat våld och förtryck?

Hedersvåld är något som har diskuterats i Sverige sedan senare hälften av 1990-talet och fått stor uppmärksamhet från 2000-talet och framåt. Bland annat morden på Sara Abed Ali (1996), Pela Atroshi (1999), Fadime Sahindal (2002) och Abbas Rezai (2005) fick betydande genomslag i massmedia och bidrog till att hedersrelaterat våld fördes upp på samhällets dagordning. Företeelsen kom alltså initialt att uppmärksammas som en följd av ett antal hedersrelaterade mord och fokus låg därför till en början på det hedersrelaterade våldet. Därefter har uppmärksamheten breddats till att även avse andra former av förtryck och man talar numera ofta om *hedersrelaterat våld och förtryck*.

Begreppet hedersrelaterat våld och förtryck är emellertid omdebatterat och inom forskningen på området har olika förklaringar till företeelsen framförts. En konsensus kring hedersbegreppets betydelse och dess relation till våldsutövning saknas fortfarande. Tre huvudsakliga perspektiv kan däremot urskiljas, vilka har lyft fram olika förståelser av och förklaringar till hedersrelaterat våld och förtryck.¹

För det första förekommer ett *kulturellt perspektiv* som tolkar hedersrelaterat våld genom att fokusera på kulturella och värderingsmässiga skillnader. Våldet grundar sig enligt detta perspektiv på en s.k. hedersideologi. Den andra förståelsen av våldet består av *genus- eller könsperspektivet*. Inom detta perspektiv är man kritisk mot att våldet sammankopplas med en särskild kultur, etnisk grupp eller religion. Kvinnors utsatthet för våld förstås i stället som en konsekvens av mäns globala strukturella överordning. Den tredje inriktningen är det *intersektionella perspektivet* som har växt fram senare

¹ NCK (Nationellt centrum för kvinnofrid) (2010), *Hedersrelaterat våld och förtryck – en kunskaps- och forskningsöversikt*, förordet och s. 9.

än de andra perspektiven och studerar våldet genom att analysera hur kön, ras/etnicitet och klass hänger samman.²

En fråga som ibland har diskuterats är varför hedersrelaterat våld och förtryck bör uppmärksammas särskilt och skiljas från annat våld inom familjen, t.ex. mäns våld mot kvinnor. Det har m.a.o. inte alltid gått att finna enighet i frågan om det är meningsfullt att skilja ut hedersrelaterat våld och förtryck som en särskild kategori av våld och förtryck. Vissa av forskarna som företräder genus- eller könsperspektivet och det intersektionella perspektivet har vidare ifrågasatt att begreppet överhuvudtaget används för forskningssyften.³ Som ett led i kritiken av hedersbegreppet har det ibland även framförts att användningen av detta kan riskera att stigmatisera vissa grupper.

Meningskiljaktigheterna bör dock inte överdrivas. De allra flesta är eniga om att det är meningsfullt att tala om ett kollektivt våld som i första hand utövas av män och som framför allt riktas mot unga kvinnor, men som kan understödjas av andra i familjen eller släkten. De tre perspektiven möts även i huvudsak i förståelsen av våldet och förtrycket som grundat i patriarkal makt. Man kan även finna en hel del andra gemensamma forskningsresultat. Bland annat visar forskningen att det inte finns någon automatisk koppling mellan religiös hemvist och hedersvåld och förtryck samt att företeelsen inte är kopplad till en viss religion.⁴ Hedersförtryck förekommer m.a.o. inom många kulturer och religioner men är vanligare förekommande bland människor med ursprung från vissa regioner.⁵

Vidare framstår enigheten som större nu än när problematiken kring hedersrelaterat våld och förtryck först började diskuteras i Sverige.⁶ De allra flesta som arbetar praktiskt med hedersfrågor är eniga om att det finns många personer i Sverige, särskilt ungdomar, som lever under begränsningar som har att göra med hedersnormer.⁷ Det finns även en tydlig politisk konsensus om att hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra. Både föregående och nuvarande

² Ibid, s. 9 och 18–36.

³ Brå (2012), *Polisens utredningar av hedersrelaterat våld*, s. 7 och NCK (2010), s. 17 och 29.

⁴ Brå (2010), *Mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer*, s. 122 f. och NCK (2010) s. 42.

⁵ Hederskulturer finns i hela världen men tenderar att vara mer förekommande bland människor med ursprung från de regioner som ligger i ett bälte från Nordafrika genom Mellanöstern till Centralasien och den indiska subkontinenten. Se Kriminalvården (2013), *Hedersrelaterat våld och förtryck – Kunskapsöversikt och kartläggning av aktörer*, s. 12.

⁶ SOU 2014:49 s. 215.

⁷ Brå (2010), s. 29.

regering har tagit initiativ till insatser för att förebygga hedersrelaterat våld och förtryck och dess olika uttrycksformer.

I *Handlingsplanen för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer* (skr. 2007/08:39) fastslog regeringen att hedersrelaterat våld och förtryck är oacceptabelt och lyfte då fram sådana förhållanden som är specifika för företeelsen. Även i *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid* (skr. 2016/17:10) sägs det att hedersrelaterat våld och förtryck ska upphöra, varvid regeringen pekar på vad som särskilt utmärker sådant våld och förtryck. Också FN har uppmärksammat hedersproblematik särskilt i ett antal resolutioner.⁸

Likaså arbetar man inom olika myndigheter, exempelvis inom rättsväsendet, särskilt mot hedersrelaterat våld och förtryck. Även här hålls detta begrepp isär från andra sätt att kategorisera våld, såsom mäns våld mot kvinnor och annat våld mot närstående.

Begreppet hedersrelaterat våld och förtryck är alltså numera tydligt etablerat och även om det inte alltid ges ett helt enhetligt innehåll beskrivs det ofta på ungefär samma sätt.⁹ Hedersrelaterat våld och förtryck kan således generellt beskrivas som kopplat till s.k. hedersnormer, vilka bygger på starka patriarkala och heteronormativa föreställningar. Kännetecknande är bl.a. att individens intresse anses vara underordnat familjens, att individens handlingar anses påverka hela familjens anseende och att individens sexualitet är hela familjens angelägenhet. Till normerna hör bl.a. uppfattningen att familjens rykte och anseende är avhängigt kvinnliga familjemedlemmars kyskhets och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till dessa ideal. Vad som här sägs om familjen kan även gälla släkten eller en annan jämförbar grupp, t.ex. en klan.

Hedersrelaterat våld och förtryck grundar sig således i föreställningar om heder som inte delas av gemene man. Heder är vanligtvis ett begrepp med en positiv innebörd och den betydelse som heder ges i detta sammanhang är naturligtvis inte något som utredningen kan ställa sig bakom. Användningen av begreppet heder är dock

⁸ Se t.ex. FN:s generalförsamlings resolution 55/66, *Avskaffande av brott mot kvinnor i hedersnamn*.

⁹ Den beskrivning av hedersrelaterat våld och förtryck som följer bygger bl.a. på uppgifter från offentligt tryck så som SOU 2014:49, SOU 2015:55, skr. 2007/08:39 och skr. 2016/17:10 samt Socialstyrelsens utbildningsmaterial från 2014, *Vänd dom inte ryggen*. Uppgifter har vidare hämtats från hedersförtryck.se, regeringen.se, nck.se och polisen.se. Även utredningens direktiv (dir. 2017:25) har beaktats.

vedertagen när det kommer till att beskriva det våld och förtryck som vi avhandlar här.

Kontroll av kvinnor och flickor utifrån hedersnormer sträcker sig från begränsningar i vardagen rörande klädsel, umgänge och rörelsefrihet till styrning av val beträffande utbildning, arbete, äktenskap och skilsmässa. I sin mest extrema form kan hedersnormerna leda till allvarlig brottslighet, såsom t.ex. hot om våld och våld, inklusive dödligt sådant. Det förekommer också att pojkar och, främst unga, män är utsatta för hot, kontroll och begränsningar samt äktenskaps tvång som har sin bakgrund i hedersnormer. Även denna grupp kan alltså drabbas av allvarlig brottslighet i hederns namn om en oönskad partner väljs eller om ett sexuellt beteende som anses avvikande förekommer. Hbtq-personer är därför en särskilt utsatt grupp i detta sammanhang eftersom dessa kan ses som ett hot mot familjens heder.

I familjer som lever med hedersnormer är det oftast männen som bestämmer. Det är även främst männen som utövar våldet och förtrycket och då företrädesvis mot unga kvinnor. Men även kvinnor kan delta i våldet. Vad gäller pojkar och yngre män får dessa ofta i uppgift att bevaka och kontrollera sina syskon (speciellt systrar) och kusiner samt ibland även sina mödrar, t.ex. om föräldrarna är skilda. Om de inte uppfyller förväntningarna om kontroll av familjens flickor och kvinnor kan de själva drabbas av våld och förtryck. Det innebär att när man talar om heder som ett motiv för våld och förtryck är det inte nödvändigtvis gärningspersonens egen uppfattning om heder som åsyftas eftersom denne kan ha förmåtts att agera utifrån någon annans föreställning om heder.

Även om hedersnormer ses som patriarkala finns det särdrag som gör att hedersrelaterat våld och förtryck inte enbart kan förstås som mäns våld mot kvinnor eller annat våld mot närstående. Till att börja med drabbar hedersrelaterat våld och förtryck även män och det kan dessutom i vissa fall rikta sig mot utomstående. Men också i övrigt utskiljer det sig. Det hedersrelaterade våldet och förtrycket kännetecknas nämligen av att det ofta är kollektivt utövat eller förankrat. Vidare är kontrollen av flickors och kvinnors sexualitet ofta central. Våldet och förtrycket kan alltså beskrivas som kollektivbaserat (flera gärningspersoner) till skillnad från annat våld mot närstående som är individbaserat (en gärningsperson). Det kan även beskrivas som förankrat i en bredare krets (det är socialt accepterat i det sammanhang i vilket det utövas och stöds av t.ex. familjen) till skillnad från

annat våld mot närstående som fördöms (det ogillas av gärningspersonens och offrets anhöriga). Slutligen är det hedersrelaterade våldet och förtrycket ofta planerat till skillnad från annat våld mot närstående.

4.2.2 Hur definieras hedersrelaterad brottslighet?

Hedersrelaterat våld och förtryck tar sig en rad uttryck, från mer subtila inskränkningar i de utsattas levnadsvillkor till det brottsliga. Om en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv införs kommer bestämmelsen endast att träffa handlingar som redan är straffbelagda. Sådan *hedersrelaterad brottslighet* kan i allmänhet beskrivas som *brott riktade mot någon – ofta en släkting – som, enligt gärningspersonens och övriga släktens uppfattning, riskerar att vanära eller har vanärat gärningspersonens, släktens eller gruppens heder, i syfte att förhindra att hedern skadas eller förloras alternativt för att reparera eller återställa den skadade eller förlorade hedern*. Både Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten använder sig av en sådan definition i sin verksamhet.¹⁰

Liknande definitioner används också av myndigheter i bl.a. Norge och Storbritannien. I Norge beskrivs hedersrelaterat våld (*æresrelateret vold*) som ”... overgrep mot et individ som familien opplever at har vanæret dem, eller som de frykter at skal vanære dem. Volden har som mål å forhindre ærestap eller å gjenopprette tapt ære”.¹¹ I Storbritannien återfinns bl.a. följande beskrivning: ”The terms *honour crime* or *honour-based violence* or *izzat* embrace a variety of crimes of violence (mainly but not exclusively against women), including assault, imprisonment and murder where the person is being punished by their family or their community. They are being punished for actually, or allegedly, undermining what the family or community believes to be the correct code of behaviour”.¹²

¹⁰ Åklagarmyndigheten (2006), *Hedersrelaterat våld – Handbok*, s. 6 och Rikspolisstyrelsen (2009), *Hedersnormer och hedersrelaterat våld*, s. 8.

¹¹ Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (2017), *Æresrelateret vold*, https://www.buudir.no/vold/Tvangsekteskap_og_aeresrelateret_vold/Kunnskap_og_ressurser/Aeresrelateret_vold/ (hämtad 2018-06-01).

¹² HM Government (2014), *The right to choose: Multi-agency statutory guidance for dealing with forced marriage*, s. 5.

Ett hedersrelaterat brott är alltså en gärning som har sin grund i att någon anses ha vanärat eller riskerar att vanära någon annans heder (i betydelsen anseende inom en grupp) och motivet för brottet är att skydda eller återupprätta denna heder. Termerna brott med hedersmotiv och hedersrelaterad brottslighet kan alltså användas synonymt för att beskriva samma företeelse. Med heder menas det anseende, rykte, värde, ställning etc. som exempelvis en person eller en familj har, främst i andras ögon. Om en person gör något som leder till att familjen förlorar heder, vilket avgörs utifrån patriarkala och heteronormativa föreställningar, kan det förstöra familjens anseende och sociala kontakter inom den egna gruppen.

4.3 Straffvärdebedömningen av hedersrelaterad brottslighet enligt gällande rätt

4.3.1 Inledning

Bestämmelserna om straffmätning, dvs. hur straffet för brott ska bestämmas inom den ram som straffskalan ger, finns i 29 kap. brottsbalken och fick sin huvudsakliga utformning genom lagändringar som trädde i kraft år 1989 (prop. 1987/88:120). Redan de nuvarande bestämmelserna medger att förekomsten av ett hedersmotiv kan få genomslag vid bedömningen av ett brotts straffvärde.

4.3.2 Hedersmotiv kan redan beaktas vid straffvärdebedömningen enligt 29 kap. 1 § brottsbalken

Enligt 29 kap. 1 § första stycket brottsbalken ska straff, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Vid bedömningen av straffvärdet ska enligt 29 kap. 1 § andra stycket första meningen brottsbalken beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. De i andra stycket uppräknade omständigheterna är numera uttömmande efter en lagändring år 2010 (prop. 2009/10:147). Rekvisiten skada, kränkning och fara avser de objektiva omständigheterna vid brottet. Uttrycken är avsedda att

uppfattas i vid mening och enligt förarbetena kan utgångspunkt normalt tas i brottets rekvisit. Hänvisningen till gärningspersonens avsikter och motiv innebär att även subjektiva omständigheter ska tillmätas betydelse vid bedömningen av brottets straffvärde. Enligt förarbetena är således också bakgrunden till gärningspersonens handlande av väsentlig betydelse – t.ex. har en impulshandling normalt inte samma straffvärde som ett handlande som är övervägt och två likartade gärningar kan vara att bedöma helt olika med hänsyn till att skilda motiv har legat bakom. Redan i dag finns det alltså möjlighet att beakta hedersmotiv vid straffvärdebedömningen eftersom motivet till ett brott *i sig* är en faktor som uttryckligen ska beaktas.

Enligt den sista meningen i andra stycket i 29 kap. 1 § brottsbalken ska det särskilt beaktas om gärningen inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person. Denna del av paragrafen infördes genom en lagändring år 2010 i syfte att åstadkomma en höjd straffnivå för allvarligare våldsbrott och kommenteras inte vidare här (prop. 2009/10:147).

4.3.3 Försvårande omständigheter enligt 29 kap. 2 § brottsbalken vid hedersrelaterad brottslighet

Enligt 29 kap. 2 § brottsbalken ska som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas

1. om den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarigare följder än det faktiskt fått,
2. om den tilltalade visat stor hänsynslöshet,
3. om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig,
4. om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,
5. om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,

6. om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering,
7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet, eller
8. om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person.

De försvårande omständigheterna ska enligt stadgandet beaktas vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp. Härmed avses främst vad som framgår direkt av straffbestämmelserna, men även exempelvis av förarbeten och rättspraxis. Att en eller flera försvårande omständigheter i 29 kap. 2 brottsbalken är för handen har således en straffskärpande verkan men gör det inte möjligt att gå över det straffmaximum som föreskrivs för brottet. Omständigheterna som anges i bestämmelsen är alla hänförliga till det konkreta brottet och uppräkningsen är exemplifierande, vilket har markerats genom att det i inledningen till bestämmelsen föreskrivs att det vid straffvärdebedömningen *särskilt* ska beaktas om någon av de uppräknade omständigheterna förekommer. Även andra försvårande omständigheter än de som räknas upp i paragrafen kan alltså beaktas. När 29 kap. brottsbalken infördes var avsikten att uppräkningsen i 2 §, som då omfattade punkterna 1–6, skulle vara någorlunda uttömmande och inrymma de vanligaste och mest betydelsefulla av de omständigheter som enligt dåvarande praxis brukade åberopas som särskilt försvårande.¹³ Detta var anledningen till att flera av punkterna gjordes allmänt hållna. Departementschefen betonade att den allmänt hållna regleringen innebär att bestämmelsen bör tillämpas med försiktighet. En sådan restriktivitet som ursprungligen avsågs gäller emellertid inte längre. I syfte att öka spännvidden vid straffvärdebedömningen vidgades år 2010 utrymmet att beakta försvårande omständigheter, genom att lagstiftaren slopade eller ändrade kvalificerande rekvisit i punkterna 1–4 (prop. 2009/10:147).

¹³ Punkterna 7 och 8 har lagts till efter den ursprungliga reformen, prop. 1993/94:101 och prop. 2002/03:53.

Flera av punkterna i 29 kap. 2 § brottsbalken kan vara aktuella vid brott med hedersmotiv. Det gäller särskilt punkterna 3 och 8, enligt vilka det särskilt ska beaktas om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårighet att värja sig (p. 3), eller om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i förhållande till en närstående person (p. 8).

Punkten 3 tar enligt förarbetena bl.a. sikte på brott som har förövats mot barn, personer med funktionsnedsättningar eller äldre. Som exempel nämns att försäljning av narkotika till barn eller ungdomar bör bedömas som allvarligare än om samma preparat och mängd sålts till vuxna personer samt att det måste anses försvårande om ett rån förövas mot en handikappad person. Särskilt betonas att övergrepp mot barn är försvårande, eftersom riskerna är särskilt stora att övergreppen kan medföra svåra och långvariga personliga skadeverkningar. I rättspraxis har bestämmelsen bl.a. tillämpats vid misshandelsbrott som riktats mot små barn vilka stått under gärningspersonens tillsyn (NJA 2000 s. 612 och NJA 2003 s. 174). Bestämmelsen har även tillämpats i ett fall där båda vårdnadshavarna under en längre tid gjort sig skyldiga till grov fridskränkning i hemmet mot sin tonåriga dotter (NJA 2004 s. 437).

Punkten 8 tillkom genom en lagändring år 2003 (prop. 2002/03:53). I förarbetena konstaterades att det redan tidigare fanns en skyldighet att vid straffvärdebedömningen, som en försvårande omständighet, beakta att brottet har begåtts mot ett barn av en närstående person. Regeringen hänvisade särskilt till nyss nämnda NJA 2000 s. 612. Det ansågs dock finnas anledning att tydliggöra och markera att brott mot närstående barn ofta bör åsättas ett högre straffvärde för att barnet genom brottet riskerar att berövas sin trygghet. Regeringen framhöll att bestämmelsen inte är begränsad till situationer där brottet har riktats direkt mot ett barn, utan även omfattar brott som har förövats i närvaro av ett närstående barn, t.ex. när barn tvingas bevittna att en förälder blir slagen av den andra föräldern. Begreppet ”närstående person” omfattar enligt förarbetena i första hand barnets mor eller far eller fosterföräldrar (inklusive samboförhållanden) men även andra vuxna personer som barn normalt sett har en nära och förtroendefull relation till, såsom mor- och farföräldrar, mostrar och fastrar. I förarbetena konstaterades det vidare att den som är under 18 år anses som barn men att bestämmelsen främst är av

betydelse för brott som direkt eller indirekt riktar sig mot mindre barn.

Även punkten 5 i 29 kap. 2 § brottsbalken kan nämnas särskilt i detta sammanhang. I 23 kap. 5 § brottsbalken finns en strafflindringsregel för bl.a. den som har förmått att medverka till brott genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroendeställning. Straffskärpningsgrunden i den femte punkten tar sikte på situationer där gärningspersonen har förmått någon annan att medverka till brottet på ett sådant sätt. Enligt förarbetena kan bestämmelsen vara tillämplig t.ex. när någon utnyttjar sitt barns unga ålder eller beroendeställning för att förmå barnet att medverka vid brott – vilket kan vara fallet vid hedersrelaterad brottslighet.

Som redan nämnts kan även andra försvårande omständigheter än de som räknas upp i 29 kap. 2 § brottsbalken beaktas. Enligt rättspraxis bedöms exempelvis även annat våld inom familjen än sådant som riktar sig mot barn – t.ex. mäns våld mot närstående kvinnor – ofta som allvarligare i straffvärdehänseende än andra former av misshandel, se t.ex. NJA 2013 s. 376.

I de ovan nämnda fallen är det dock inte hedersmotivet *i sig* som verkar straffskärpande, utan andra omständigheter hänförliga till brottet vilka kan vara för handen vid hedersrelaterad brottslighet.

Vad gäller de förmildrande omständigheterna i 29 kap. 3 § brottsbalken finns det inte anledning att närmare redogöra för dessa i förhållande till hedersrelaterad brottslighet. Brott med hedersmotiv kan inte antas aktualisera sådana omständigheter i större utsträckning än annan brottslighet. Inte heller efterföljande bestämmelser i kapitlet behöver kommenteras i detta sammanhang.

4.3.4 Sammanfattning

Det förhållandet att det är fråga om brottslighet som är hedersrelaterad kan på olika sätt få genomslag vid tillämpningen av första och andra paragraferna i 29 kap. brottsbalken. Både baserat på hedersmotivet *i sig* och p.g.a. andra omständigheter hänförliga till det konkreta brottet som kan vara aktuella vid hedersrelaterade gärningar. Redogörelsen i detta avsnitt gör inte anspråk på att uttömmande belysa hur dessa bestämmelser förhåller sig till brott med

hedersmotiv. Ytterligare exempel på hur straffvärdet kan påverkas i det enskilda fallet är alltså tänkbara.¹⁴

4.4 Frågans tidigare behandling

Frågan om att införa en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv har diskuterats vid ett flertal tillfällen. Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer gjorde i sitt betänkande om våld i nära relationer bedömningen att det behöver utredas närmare om hedersrelaterade motiv för ett brott ska utgöra en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet enligt 29 kap. 2 § brottsbalken. I samband med den bedömningen framfördes bl.a. följande:¹⁵

Det diskuteras ofta om hedersmotiv bakom ett brott bör innebära straffskärpning. I brottsbalken finns i dagsläget flera omständigheter som kan anses försvårande och som är aktuella i samband med hedersrelaterat våld. Det är viktigt att det finns kunskap om vilka av dessa försvårande omständigheter som kan åberopas just i sådana komplicerade situationer som hedersrelaterade brott utgör. Brottets specifika karaktär bör uppmärksammas, exempelvis på så sätt att även övriga förövare utreds och lagförs. Detta måste ske utan att exempelvis alla konflikter i en familj med utomeuropeiskt ursprung tolkas som hedersrelaterade.

De som förordar att heder ska nämnas specifikt som en försvårande omständighet menar att det skulle bidra till att förövarna blev lagförda på rätt sätt, att de skulle få strängare straff och att det skulle bli lättare att förändra attityderna till hedersbrott på längre sikt. Frågan är om ett specifikt omnämnande av heder skulle göra att fler blev lagförda eller förbättra utfallet för de utsatta. Det finns en risk att fokus hamnar på att fastslå att det är just hedersrelaterat, istället för att använda det redan existerande lagrummet till att bedöma själva brottets svårighetsgrad. En annan fara är att "vanligt våld" som råkar ske inom en familj som tillhör

¹⁴ I Åklagarmyndighetens handbok avseende hedersrelaterat våld anges t.ex. att de gärningar där motivet är att återupprätta heder normalt är väl planerade, vilket bör kunna påverka straffvärdet i skärpande riktning. Vidare sägs det att avsikten med de hedersrelaterade gärningar, som kan sägas begås i "preventivt" syfte, dvs. som ingår i ett led i att förebygga att målsägandena drar skam över familjen, är att beröva målsäganden möjligheten att fritt utforma sitt liv och göra självständiga val, t.ex. vem hon får umgås med eller gifta sig med, vilket är en omständighet som bör verka i straffskärpande riktning. Även det förhållandet att många hedersbrott leder till att målsäganden berövas möjligheten att bo kvar i sitt hem tillsammans med sin familj, att fortsätta sin skolgång i sin skola och att ha kontakt med sina familjemedlemmar och vänner, bedöms i handboken kunna verka i straffskärpande riktning. Åklagarmyndigheten (2006), s. 45 f.

¹⁵ SOU 2014:49, s. 234 f.

en etnisk grupp som kan associeras med hedersnormer riskerar att dömas som hedersrelaterat, och därigenom straffas hårdare, bara för att de tillhör en sådan etnisk grupp. Det behöver således säkerställas att en lagändring inte skulle påverka principen om allas likhet inför lagen.

Hur själva lagen skulle utformas och heder definieras och avgränsas är andra frågeställningar som behöver en grundlig analys, om den ska vara till hjälp för dem som är utsatta och till stöd för dem som inte vill delta i förtrycket. Att ta ställning till en särskild lagstiftning kring hedersrelaterad brottslighet kräver en noggrannare analys än vad som har varit möjligt att göra inom ramen för denna utredning.

Frågan har även varit föremål för ett flertal motioner i riksdagen (se avsnitt 4.6.1).

4.5 Hur förhåller sig polis, åklagare och domstolar till hedersrelaterad brottslighet?

4.5.1 Några tidigare granskningar av handläggningen av hedersrelaterade brott

Frågan om hur polis och åklagare undersöker hedersrelaterad brottslighet har blivit föremål för granskning ett antal gånger tidigare, om än inte specifikt för att undersöka hur rättsväsendet förhåller sig till hedersmotiv som en grund för straffskärpning. De tidigare granskningarna har i stället varit mer generella till sin natur och behandlat handläggningen i stort av hedersrelaterade ärenden. Trots detta kan det vara av intresse att göra några nedslag i två av dessa.¹⁶

I Åklagarmyndighetens handbok för hedersrelaterat våld från 2006 har 69 hedersrelaterade ärenden från år 1994 till år 2006 granskats.¹⁷ Handboken innehåller bl.a. iakttagelser av vilka åtgärder som har vidtagits under förundersökningarna och uppgifter om lagföringen av hedersrelaterad brottslighet. Vad gäller förundersökningsåtgärderna har bl.a. förhören analyserats. I denna del slås det fast att förhören huvudsakligen är inriktade på den aktuella gärningen och att det ställs få frågor, om några alls, om familjeförhållanden utanför den s.k. kärnfamiljen. Enligt handboken finns det därför ofta för

¹⁶ Handläggningen av hedersrelaterade ärenden har även analyserats av Åklagarmyndigheten (2013), *Förstudie angående hedersproblematik vid brott i nära relation – En rapport*, och Polismyndigheten (2016), *Översyn av polisens verksamhet gällande hedersrelaterade brott*, dock utifrån i huvudsak andra frågeställningar än sådana som är av intresse här.

¹⁷ Åklagarmyndigheten (2006).

dåligt bakgrundsmaterial för att kunna ta ställning till om det kan röra sig om hedersrelaterat våld, vilket i sin tur påverkar vilken utredningsstrategi man använder sig av. Enligt handboken bör man i hedersrelaterade ärenden t.ex. utreda om det har funnits anstiftande släktingar eller medgärningspersoner. Om man får klart för sig att det rör sig om hedersrelaterat våld kan det även få betydelse för påföljdsvalet och straffmätningen enligt handboken. Enligt granskingen borde förhör ha hållits med fler personer i många av ärendena.

I handboken har man även undersökt om det förhållandet att gärningarna har varit hedersrelaterade avspeglats i stämningsansökanen eller i domen. I några enstaka av de granskade fallen har åklagarna i gärningsbeskrivningarna tagit in uppgifter om motivet såsom en försvårande omständighet. I några fall har det i domskälen uttryckligen angetts att motivet till gärningen har varit hedersrelaterat eller så har förhållandet kring brottet beskrivits utan att man för den skull har klassificerat det som hedersrelaterat våld. I några av de granskade fallen har hedersaspekten eller gärningspersonens motiv uttryckligen angetts ha haft betydelse för trovärdighetsbedömningen, påföljdsvalet eller straffmätningen.

Handboken innehåller vidare en vägledning för åklagarna som är av intresse. Vad gäller genomförandet av förhör slås bl.a. följande fast:

Undvik begreppet heder. Det kan vara olämpligt att använda sig av begreppen heder och hedersrelaterat våld vid förhören. Ett skäl till detta är att det kan skuldbelägga målsäganden och ge legitimitet åt gärningsmannens handlande, i vart fall om den hörde lever i en familj med starkt hederstänkande. Om målsäganden inte har insikt om vad det är som pågår i den egna släkten kan uttrycket vidare medföra att målsäganden inte känner igen sig och går i försvar, vilket helt kan förstöra kommunikationen med förhørsledaren. ”Min familj är inte som Pelas eller Fadimes.”

och

Frågeställningar som generellt bör belysas. För att kunna bilda sig en uppfattning om det handlar om en familj där det förekommer hederstänkande och i så fall vilka som eventuellt kan vara tänkbara anstiftare och medgärningsmän samt för att få klart för sig hur hotbilden ser ut, bör bl.a. följande områden belysas:

- Familjeförhållanden
- Familjens sociala liv, dels i ursprungslandet, dels här i landet

- Familjens normer och värderingar¹⁸

Vad gäller målsägandeförhören tilläggs det att så öppna frågor som möjligt bör ställas till målsäganden för att få denne att beskriva sin situation, exempelvis:

”Är det något som du vill göra men inte får?” och ”Är det något som du måste göra som du inte vill?”¹⁹

I Brås rapport från 2012 om polisens utredningar av hedersrelaterat våld har 117 ärenden granskats.²⁰ Rapporten, som endast avsåg brottslighet mot kvinnor, genomfördes inte ur ett påföljds- eller straffvärdeperspektiv men innehåller likväl ställningstaganden som kan vara intressanta. Vad gäller målsägandeförhören menade Brå bl.a. följande:

Genomgången av ärenden visar att polisen ofta är väldigt koncentrerade på att ställa frågor om de anmälda brotten, på bekostnad av att få en helhetsbild av förtrycket. Det kan yttra sig i att poliserna i förhör ställer många och detaljerade frågor om hur misshandeln gick till och vid vilka tidpunkter olika händelser ägde rum, men få eller inga frågor om övrigt förtryck och kontroll eller hur den målsägande upplever sin situation.

Det är bara i ett tiotal ärenden som polisen har ett tydligt fokus på den hedersrelaterade problematiken och försöker skapa en helhetsbild av målsägandens utsatthet genom att ställa omfattande frågor om hur kvinnan lever, vad hon får och inte får göra, hur släktstrukturen ser ut och vilka personer som har åsikter om hennes beteende eller livsval. I de flesta ärenden framgår en del av den informationen. Många ärenden präglas dock av att bilden av den målsägandes situation inte tycks vara komplett. Det är ofta inte tydligt vem eller vilka som förtrycker kvinnan och på vilka sätt, vad hon är rädd för att skulle kunna hända och vilka personer som skulle kunna utgöra ett hot.²¹

Mot denna bakgrund föreslog Brå bl.a. följande:

I förhören är det centralt att få en helhetsbild av kvinnans utsatthet för att kunna ge henne rätt stöd och skydd och använda rätt utredningsstrategier. Utöver att ställa frågor om det anmälda brottet bör polisen därför även ta reda på hur målsäganden lever, vad hon får och inte får göra, hur hennes familj och släkt reagerar på sådant som hon gör och vad motivet till brottet är. Det gäller att skapa en bild av vem eller vilka hotet kommer ifrån och hur allvarligt det är och att utifrån olika

¹⁸ Ibid. s. 27 f.

¹⁹ Ibid s. 29.

²⁰ Brå (2012), *Polisens utredningar av hedersrelaterat våld*.

²¹ Ibid. s. 35.

scenarier fundera över vilka konsekvenser polisens och andra myndigheters agerande skulle kunna få. Det är viktigt att frågorna i förhören är öppna men samtidigt konkreta. I stället för att ställa luddiga frågor om kultur och attityder, är det bättre att formulera konkreta frågor om självbestämmande och kontroll.²²

Undersökningarna i såväl Åklagarmyndighetens handbok som Brås rapport har utgått från Polis- och Åklagarmyndigheternas definition av hedersrelaterad brottslighet (se avsnitt 4.2.2).

4.5.2 Utredningens undersökning av hedersrelaterade ärenden och domar

En del av utredningens uppdrag har varit att undersöka hedersrelaterade ärenden och domar för att se i vilken utsträckning polis, åklagare och domstolar uppmärksammar hedersmotiv. Utredningens sekretariat har därför genomfört en undersökning i syfte att få en bild av 1) hur polis och åklagare utreder hedersrelaterad brottslighet, 2) om åklagare i domstol åberopar hedersmotiv som en försvårande omständighet, samt 3) i vilken mån sådana motiv beaktas av domstolarna. Inom ramen för denna undersökning har det konstaterats att hedersaspekten borde kunna ha uppmärksamrats tydligare av polis, åklagare och domstolar i vissa av de ärenden och domar som har granskats, men några allvarligare brister i frågans hantering har inte observerats. Undersökningen redovisas i bilaga 3.

4.6 Överväganden

4.6.1 En särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv bör införas

Utredningens förslag: En särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv införs genom en ny punkt i 29 kap. 2 § brottsbalken.

²² Ibid. s. 44.

Inledning

Man kan börja med att ställa sig frågan om det finns en tillräckligt tydlig bild av vad hedersrelaterat våld och förtryck är. Om så inte är fallet är det nämligen svårt att ens diskutera en straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv. Som framgår av avsnitt 4.2.1 beskrivs det hedersrelaterade våldet och förtrycket samt dess bakomliggande normer emellertid ofta på ett likartat sätt. Även om begreppet stundtals varit omdebatterat finns det alltså en tydlig uppfattning om vad som präglar sådant våld och förtryck och framför allt att det utan tvekan drabbar många personer i dagens samhälle. Det ska trots det inte glömmas bort att det är fråga om ett komplext socialt fenomen vars mekanismer och uttrycksformer kan variera beroende på sammanhang. Detta är bra att ha i åtanke när frågan om införandet och utformningen av en ny straffskärpningsgrund övervägs.

Skälen för en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett allvarligt samhällsproblem

Vid övervägandet av en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv är det utredningens utgångspunkt att hedersrelaterat våld och förtryck är ett samhällsproblem som orsakar stort lidande. Det är därför av vikt att det allmänna motverkar hedersrelaterat våld och förtryck med alla lämpliga medel. När det kommer till hedersrelaterade begränsningar av olika svårighetsgrad har över hundra tusen människor i Sverige bedömts vara berörda enligt en tidigare uppskattning.²³ Det har vidare framförts att företeelsen ökar i omfattning,²⁴ även om det är svårt att belägga eftersom de kvantitativa studierna av hedersrelaterad brottslighet är få. Det kan inte uteslutas att den hedersrelaterade brottsligheten är betydande i Sverige även rent kvantitativt. Sannolikt är mörkertalet stort.

Det bör således vara en prioriterad uppgift att bekämpa sådan brottslighet som har hedersmotiv. Samhällets medvetenhet om, och kraftiga ställningstagande mot, hedersrelaterad brottslighet får mycket riktigt också anses ha ökat sedan fenomenet först började diskuteras.

²³ SOU 2014:49, s. 221 f.

²⁴ Se t.ex. SVT (2017), programmet *Agenda* den 12 november 2017, www.svt.se/agenda/agenda-12-november/ (hämtad 2018-06-01).

Detta har bl.a. visat sig genom den rad av insatser som det allmänna, däribland regeringen, har vidtagit inom området på senare år (se kap. 3). Också riksdagen har tidigare tillkännagett att lagstiftningen som anknyter till hedersrelaterade brott bör ses över (Bet. 2015/16:JuU18, punkt 27, rskr. 2015/16:196. Se även Bet. 2016/17:JuU16, punkt 25, rskr. 2016/17:211). Under utredningens slutfas har riksdagen även tillkännagett att 29 kap. 2 brottsbalken behöver utvidgas så att det uttryckligen framgår att hedersmotiv ska ses som en försvårande omständighet (Bet. 2017/18:JuU14, punkt 34, rskr. 2017/18:240).

Mot denna bakgrund är det önskvärt att allvaret hos den brottslighet som sker i hederns namn också tydligt återspeglas i dess straffvärde.

De enskilda offren är hårt drabbade

Att hedersrelaterad brottslighet är ett allvarligt och konkret problem för många av de personer som berörs råder det ingen tvekan om. Offren för brott med hedersmotiv, som främst är unga kvinnor och flickor, kan p.g.a. brottslighetens kollektiva karaktär ofta drabbas hårdare än vad som är fallet vid likartad brottslighet som inte är hedersrelaterad.

En person som kommer från en familj med starkt hederstänkande riskerar att skymfa familjens heder genom att vända sig till myndigheterna. Hedersrelaterad brottslighet leder således i många fall till att målsäganden berövas möjligheten att bo kvar i sitt hem med sin familj, fortsätta i sin skola eller ha kontakt med vänner och familjemedlemmar under lång tid, kanske för alltid. Sådana brottsoffer kan känna sig väldigt ensamma och utsatta, eftersom familjen ofta har varit det viktigaste nätverket i deras liv. Målsägandena utsätts ofta för en stor press, av släkt och ibland även av andra personer inom t.ex. en etnisk grupp, att ta tillbaka sina uppgifter. Detta gäller i synnerhet om familjemedlemmar eller släktingar har frihetsberövats. Det kan också vara så att den utsatta personen förstår att en polisanmälan sannolikt leder till repressalier från den närmsta omgivningen och därför drar sig för att anmäla brott. Sådana repressalier kan nämligen vara av allvarligt slag och ibland innebära livsfara.²⁵

²⁵ Se bl.a. Åklagarmyndigheten (2006), s. 20 och 46 och Polismyndigheten (2018), *Hedersrelaterade brott – fakta*, www.polisen.se/lagar-och-regler/lagar-och-fakta-om-brott/brott-i-nara-relationer/hedersrelaterade-brott/ (hämtad 2018-06-01).

Undersökningar visar också att ungdomar som har drabbats av hedersrelaterat våld ofta har psykiska problem av olika slag, däribland posttraumatiskt stressyndrom.²⁶ Detta befäster den särskilda sårbarheten hos främst flickor och unga kvinnor som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.

Även mot denna bakgrund är det angeläget att det finns utrymme att åsätta brott med hedersmotiv ett högre straffvärde än annan likartad brottslighet som inte är hedersrelaterad – vilket en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv kan bidra till att säkerställa. En sådan ny straffskärpningsgrund kan också ses som ett steg i syfte att tydliggöra brottsoffrens särskilt stora utsatthet.

En särskild straffskärpningsgrund som ett led i att stärka skyddet för grundläggande fri- och rättigheter

Avsikten med den hedersrelaterade brottslighet som syftar till att förebygga att målsäganden drar skam över familjen är att beröva denne möjligheten att fritt utforma sitt liv och göra självständiga val – t.ex. i fråga om vem hon eller han får umgås eller gifta sig med. I de allvarigare fallen kan detta innefatta en kränkning av de mänskliga rättigheterna.²⁷ I detta sammanhang är det viktigt att framhålla att alla personer i Sverige har lika rätt till sina grundläggande rättigheter, oavsett t.ex. härkomst, religiös eller kulturell tillhörighet. Att många av dem som utsätts för brott med hedersmotiv har utländsk bakgrund får inte inverka på det allmännas förhållningssätt till sådan brottslighet. En rädsla för att peka ut vissa grupper får således inte leda till att det görs avkall på de utsattas rättigheter. Införandet av en ny särskild straffskärpningsgrund kan ses i ljuset av dels Sveriges internationella åtaganden vad gäller mänskliga rättigheter i allmänhet (t.ex. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och Europakonventionen) eller barns rättigheter, dels de internationella deklarationer och instrument som specifikt lyfter frågor om heder²⁸ eller våld mot kvinnor. Även om dessa i och för sig inte medför något krav på en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv

²⁶ Se Socialstyrelsen (2007), *Frihet och familj – En uppföljning av skyddade boenden för personer som hotas av hedersrelaterat våld* och Länsstyrelsen Västra Götalands län (2009), *Stress och trauma – En undersökning av förekomsten av PTSD hos personer utsatta för hedersrelaterat våld*.

²⁷ Åklagarmyndigheten (2006), s. 45.

²⁸ Se t.ex. FN:s generalförsamlings resolution 55/66, *Avskaffande av brott mot kvinnor i hedersnamn*.

kan införandet av en sådan bestämmelse ingå som ett led i att stärka rättighetsskyddet för de som drabbas av hedersvåld och förtryck.

*Ett förtydligande av hedersmotivets betydelse
vid straffvärdebedömningen*

Som vi redogjort för i avsnitt 4.3.2 finns det redan i dag möjlighet att beakta att ett brott har begåtts p.g.a. hedersmotiv. Enligt 29 kap. 1 § andra stycket första meningen brottsbalken ska nämligen vid bedömningen av ett brotts straffvärde beaktas bl.a. de avsikter eller motiv som den tilltalade haft. Motivet är således redan i dag en faktor som i sig ska beaktas. Har till exempel en misshandel skett för att återupprätta en familjs heder bör brottet i princip redan enligt dagens lagstiftning bedömas allvarligare än ett likartat våldsbrott som begåtts utan något sådant motiv. Rättspraxis visar också att hänsyn tas till hedersmotiv vid straffvärdebedömningen, vilket framgår av den undersökning som finns i bilaga 3.

Bestämmelsen i 29 kap. 1 § brottsbalken är emellertid allmänt hållen och omfattar mycket varierande förhållanden, av såväl skärpande som mildrande karaktär. I avsaknad av vägledande avgöranden från Högsta domstolen kan det inte uteslutas att det kan råda viss osäkerhet kring den fulla betydelsen av att ett brott har begåtts med hedersmotiv.

Vidare ska det förhållandet att hedersmotiv redan i dag kan beaktas inom ramen för 29 kap. 1 § brottsbalken inte ses som ett hinder mot införandet av en ny särskild straffskärpningsgrund. Även i förarbetena till punkterna 7 och 8 i 29 kap. 2 § brottsbalken framhölls det att de omständigheter som då var i fråga redan omfattades av 29 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken. I båda fallen ansågs det dock finnas ett behov av att tydliggöra att omständigheterna är försvårande vid bedömningen av straffvärdet (prop. 1993/94:101 s. 22 och prop. 2002/03:53 s. 70 f.). Enligt utredningen kan samma bedömning göras avseende hedersmotiv.

Genom att försvårande omständigheter uttryckligen framgår av lagtexten i 29 kap. 2 § brottsbalken ökar chanserna att de uppmärksammas vid bedömningen av straffvärdet. Om en ny särskild straffskärpningsgrund införs skulle det ur ett rättsligt perspektiv inte råda något tvivel om att förekomsten av hedersmotiv är av betydelse vid straffvärdebedömningen.

Som vi redogjort för i avsnitt 4.3.3 kan flera av punkterna i 29 kap. 2 § brottsbalken redan i dag aktualiseras när det gäller hedersrelaterad brottslighet, bl.a. punkterna 3 och 8. Punkten 8 är dock endast tillämplig i förhållande till barn (även om brottet inte behöver ha riktats direkt mot ett barn) och har främst betydelse vid brott mot mindre barn. Punkten 3 avser främst brott som har förövats mot vissa personkategorier, såsom barn, personer med funktionsnedsättningar eller äldre. Det kan med fog ifrågasättas i vilken utsträckning dessa straffskärpningsgrunder är tillämpliga när det gäller brottslighet mot äldre barn och sådana unga vuxna, främst kvinnor, som ofta är drabbade av hedersrelaterad brottslighet.²⁹ Vidare tar inte någon av punkterna i 29 kap. 2 § brottsbalken sikte på hedersmotivet som sådant. Bestämmelserna är alltså endast möjliga att tillämpa om den hedersrelaterade brottsligheten tar sig sådana uttryck som omfattas av den i paragrafen befintliga uppräkningslistan.

En förbättring av myndigheternas förhållningsätt till brott med hedersmotiv och en tydlig markering

Det framförs ibland att myndigheterna inte uppmärksammar hedersmotiv i tillräcklig utsträckning vid utredningen och bedömningen av olika brott. Som framgått av avsnitt 4.5.2 (se även bilaga 3) har vi ur ett straffvärdeperspektiv dock inte funnit anledning att framföra några allvarigare synpunkter på polisens och åklagarnas handläggning av hedersrelaterad brottslighet. Detsamma gäller för domstolarnas förhållningsätt till brott med hedersmotiv.

Det torde dock förekomma att brottslighet har haft ett motiv av hederskaraktär, utan att detta uppmärksammas – alls eller i tillräcklig utsträckning – under förundersökningen eller i domstol.

Mot denna bakgrund kan ett sådant tydliggörande av rättsläget som vi har hänfört oss till ovan tjäna en pedagogisk funktion och bidra till att hedersmotiv uppmärksammas i större utsträckning av polis, åklagare och domstolar. Exempelvis genom att bevisning i det avseendet säkras under förundersökningen och att strängare påföljder döms ut. Införandet av en ny straffskärpningsgrund garanterar dock

²⁹ Det ska dock sägas att punkt 3 kan tillämpas i förhållande till andra än barn, personer med funktionsnedsättningar eller äldre, dvs. även vid brott riktade mot "vanliga" vuxna, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Se t.ex. NJA 2013 s. 376.

inte på egen hand att hedersmotiv alltid kommer att utredas, åberopas och beaktas i tillräcklig utsträckning, vilket vi återkommer till.

Införandet av en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv markerar även tydligt det allmännas syn att sådan brottslighet aldrig kan accepteras. I allmänhet finns det visserligen inte anledning att räkna med att strängare straff för viss brottslighet skulle ha någon direkt brottspreventiv verkan.³⁰ I förevarande fall är det dock fråga om att uttryckligen peka ut brottslighet som sker i hederns namn som extra straffvärd. En sådan bestämmelse borde därmed kunna påverka både hur polis, åklagare och domstolar förhåller sig till brott med hedersmotiv samt den syn som såväl samhället i stort som vissa grupper har på dylik brottslighet.

Invändningarna mot en ny särskild straffskärpningsgrund utgör inte skäl för att avstå från att lagstifta mot brott med hedersmotiv

När 29 kap. brottsbalken infördes var avsikten att uppräkningsen i 2 § skulle inrymma de vanligaste och mest betydelsefulla av de omständigheter som enligt dåvarande praxis brukade åberopas som särskilt försvårande, varför flera av punkterna gjordes allmänt hållna. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om uppräkningsen i bestämmelsen ska tillföras ytterligare punkter. Det kan också anföras att det i vart fall inte bör vara fråga om omständigheter av alltför speciell karaktär. I samband med att punkt 8 infördes anförde lagrådet också att 29 kap. brottsbalken därigenom tillfördes en kasuistisk reglering som det inte ansetts vara avsett för (prop. 2002/03:53, bilaga 12).

Även om det således finns ett värde i att begränsa antalet punkter i 29 kap. 2 brottsbalken och undvika att ge dessa alltför snäva tillämpningsområden, anser utredningen att en sådan straffskärpande omständighet som diskuteras här, dvs. förekomsten av ett hedersmotiv, är av så pass praktisk och principiell betydelse för straffvärdebedömningen att den bör framgå direkt av lagen.

Det kan även diskuteras varför hedersmotiv uttryckligen bör omfattas av en ny särskild straffskärpningsgrund när vissa andra betydelsefulla omständigheter som redan i dag omfattas av 29 kap. 1 §

³⁰ Det finns, enligt den straffrättsliga doktrinen, ingenting som visar att högre straff skulle leda till påtagligt minskad brottslighet och det är generellt sett mycket svårt att påvisa brottspreventiva effekter vid ändrad strafflagstiftning. Överväganden kring straff bör därför i stället i huvudsak utgå ifrån principerna om proportionalitet och ekvivalens. Se SOU 2008:85 s. 243 och 247.

brottsbalken inte finns upptagna i kapitlets andra paragraf. Till exempel kan våld mot vuxna närstående ses som försvårande även i sådana fall då inte någon av punkterna i 29 kap. 2 § brottsbalken är tillämplig. Huruvida det finns skäl att överväga även andra särskilda straffskärpningsgrunder än för brott med hedersmotiv är emellertid en fråga som ligger utanför utredningens uppdrag. Vad gäller våld mot närstående som är vuxna framstår rättstillämpningen dessutom som tydligare mot bakgrund av bl.a. Högsta domstolens vägledande avgöranden. Ur ett lagstiftningsperspektiv framstår det därför inte som lika angeläget att införa ett förtydligande som tar sikte på dessa fall.

Den inom straffrätten gällande legalitetsprincipen bör också behandlas i detta sammanhang. Denna princip är fastlagd bl.a. i 1 kap. 1 § brottsbalken och innebär primärt att ingen kan straffas för en gärning som inte var straffbelagd när den begicks. Legalitetsprincipen fungerar som en garanti för rättssäkerheten genom att den ställer krav på lagstiftningen som innebär att den enskilde ska kunna förutse när och – i viss mån – hur han eller hon kan bli föremål för straffrättsligt ingripande. I detta ligger också ett s.k. obestämthetsförbud, som innebär att ett straffbud måste vara i rimlig utsträckning bestämt till sin utformning. Straffbestämmelser måste alltså vara begripliga och i tillräcklig grad tydliga. Legalitetsprincipen har sin största betydelse för frågan om någon kan dömas till straffrättsligt ansvar. Den saknar emellertid inte betydelse inom påföljdsområdet. Legalitetsprincipen förutsätter bl.a. att det finns straffskalor för de olika brotten och att det ges regler för påföljdsbestämningen som domstolarna ska följa. Det ska för den enskilde vara möjligt att med ledning av lagstiftningen i förväg med rimlig säkerhet bedöma vilken påföljd som han eller hon riskerar. I detta ligger också att regleringen måste vara utformad på ett sådant sätt att den leder till att lika fall behandlas lika av domstolarna (NJA 2016 s. 3).

Eftersom de särskilda straffskärpningsgrunderna i 29 kap. 2 § brottsbalken endast är exemplifierande kan det emellertid ifrågasättas om legalitetsprincipen gör sig lika starkt gällande i dessa fall. Vidare kan förekomsten av ett hedersmotiv redan i dag få betydelse vid bedömningen av straffvärdet men då inom ramen för den allmänt hållna formuleringen i 29 kap. 1 § andra stycket första meningen brottsbalken. Ett förtydligande av att hedersmotiv ska beaktas genom en uttrycklig reglering i kapitlets andra paragraf bör därför närmast

bidra till att klargöra rättsläget under förutsättning att det i tillräcklig grad framgår vilka fall som omfattas av den nya särskilda straffskärpningsgrunden. Att uttryckligen definiera ”heder” i lagtexten låter sig däremot inte göras och är mot bakgrund av vad som redovisats här inte heller nödvändigt.

I detta sammanhang kan även det s.k. generalitetskravet nämnas, vilket kan sägas utgöra en rättsstatlig princip. Kravet innebär att en kriminalisering inte får avse enskilda fall eller personer, utan måste vara generell, dvs. avse brottstyper.³¹ Detta krav, som alltså tar sikte på kriminalisering, medför emellertid inte något hinder mot att vissa straffbud i praktiken kommer att träffa främst vissa grupper. Inte heller i ett påföljdssammanhang kan generalitetskravet anses medföra ett förbud mot en reglering som endast träffar vissa personer eller grupper, i förevarande fall sådana som utifrån hedersnormer begår brott. Att majoriteten av befolkningen i Sverige inte agerar utifrån sådana föreställningar, varken inom ramen för det tillåtna eller när brottsliga gärningar är för handen, är således inte ett skäl för att undvika att ingripa mot hedersrelaterad brottslighet genom lagstiftning.

Slutligen kan det konstateras att det vanligtvis är förenat med vissa bevissvårigheter att utreda motivet för ett brott. Denna problematik föreligger emellertid redan i dag inom ramen för den allmänt hållna bestämmelsen i 29 kap. 1 § brottsbalken och förvärras knappast av införandet av en uttrycklig straffskärpningsgrund i kapitlets andra paragraf. Vår undersökning (se bilaga 3) visar också att det redan i dag förekommer att hedersmotiv anses styrkta i brottmålsprocessen. Införandet av en ny bestämmelse för brott med hedersmotiv skulle inte heller vara första gången som lagstiftaren pekar ut omständigheter hänförliga till motivet som straffskärpningsgrundande. En sådan reglering återfinns redan i 29 kap. 2 § 7 brottsbalken som avser bl.a. rasistiskt motiverad brottslighet. Det ska dock medges att denna bestämmelse åtminstone inledningsvis sällan tillämpades³² och att ett införande av en ny straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv inte ensamt säkerställer ett korrekt och noggrant förhållningssätt till hedersrelaterad brottslighet från rättsväsendets sida. Lika viktiga är exempelvis Polis- och Åklagarmyndigheternas rutiner och metoder

³¹ Nils Jareborg (2001), *Allmän kriminalrätt*, s. 53.

³² Remissammanställningen över SOU 2001:72, S2001/8007/ST, s. 71.

samt de kunskaper som återfinns inom dessa myndigheter och inom domarkåren.

Sammanfattning

Utredningen anser att övervägande skäl talar för att 29 kap. 2 § brottsbalken bör tillföras en ny punkt som uttryckligen anger att det som en försvårande omständighet i straffvärdehänseende särskilt ska beaktas att brottsligheten har varit motiverad av heder. En sådan bestämmelse tydliggör och markerar att brott med hedersmotiv ofta bör åsättas ett högre straffvärde. Utredningens avsikt med den nya bestämmelsen är således inte att på något sätt påverka eller begränsa räckvidden av redan gällande bestämmelser i 29 kap. 1 § brottsbalken. Om något fall av brottslighet med hedersanknytning kan tänkas falla utanför tillämpningsområdet för den särskilda straffskärpningsgrund som föreslås nedan kan prövningen även fortsättningsvis ske utifrån den mer allmänt hållna regleringen i kapitlets första paragraf.

4.6.2 Utformningen av den nya särskilda straffskärpningsgrunden

Utredningens förslag: Den särskilda straffskärpningsgrunden ska föreskriva att det vid bedömningen av straffvärdet ska ses som en försvårande omständighet om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grups heder.

Mot bakgrund av vad som sagts i föregående avsnitt bör en särskild straffskärpningsgrund införas genom att ytterligare en punkt läggs till i 29 kap. 2 § brottsbalken. Med utgångspunkt i hur den hedersrelaterade brottsligheten har beskrivits i avsnitt 4.2.2 bör den nya bestämmelsen slå fast att det ska ses som en försvårande omständighet om *ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grups heder*. På så sätt införs genom en ny *punkt 9* ytterligare ett exempel till vägledning för rättstillämpningen på avsikter och motiv som kan vara försvårande

vid straffvärdebedömningen enligt den grundläggande regeln i 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken.

En sådan exemplifiering finns redan i punkt 7 i 29 kap. 2 § brottsbalken avseende bl.a. rasistiskt motiverad brottslighet. På samma sätt som enligt sistnämnda punkt bör det för tillämpningen av den nya särskilda straffskärpningsgrunden inte krävas att det angivna motivet har varit det enda, eller ens det huvudsakliga, motivet för brottet. Det räcker således att *ett* motiv för brottet har varit hänförligt till heder. Genom en sådan formulering ansluter den föreslagna lagtexten till den nuvarande utformningen av paragrafen. Eftersom det inte behöver utredas om hedersmotivet är det enda eller huvudsakliga motivet för brottet bör vissa bevisproblem hänförliga till motivets roll kunna minimeras.

När man talar om hedersrelaterat våld och förtryck är det som nämnts i avsnitt 4.2.1 inte alltid gärningspersonens egen uppfattning om heder som åsyftas eftersom denne kan ha förmåtts att agera utifrån någon annans förställning om heder. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är dock inte att göra avsteg från den straffrättsliga principen att varje medverkande till brott ska bedömas efter det uppsåt eller motiv som kan läggas henne eller honom till last (jfr 23 kap. 4 § tredje stycket brottsbalken). Det innebär att den som i en hederskontext har förmåtts till en gärning men inte själv agerat utifrån något sådant motiv inte träffas av straffskärpningsgrunden. Däremot kan den som anstiftar ett brott eller agerar som medhjälpare omfattas om ett hedersmotiv kan läggas denne till last.

Heder förekommer som begrepp i olika delar av den svenska rättsordningen, t.ex. i bemärkelsen "tro och heder" i 33 § lagen (1915:218) om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område. Hedersbegreppet används även i de olika eder som regleras i rättegångsbalken, dvs. i bemärkelsen "på heder och samvete" i t.ex. domareden och vittneseden i 4 kap. 11 § respektive 36 kap. 11 §. I nuvarande sammanhang avses däremot med *heder* sådan kollektivt präglad heder som kännetecknas av föreställningen att en familjs eller släkts anseende, ställning eller liknande är beroende av de individuella medlemmarnas handlande, däribland men inte begränsat till kvinnliga familjemedlemmars kyskhets och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till sådana ideal.

Att det ska vara fråga om en *familjs eller släkts* heder bör därför framgå direkt av lagtexten. Begreppen avses här i vid bemärkelse. Hedersrelaterad brottslighet kan emellertid förekomma även inom etniska, kulturella eller religiösa grupperingar som i formell mening inte knyts samman genom familje- eller släktband men vilkas medlemmar betraktar varandra som familj eller släkt, t.ex. klaner. Bestämmelsen bör därför rymma också andra, med familjen eller släkten jämförbara, kollektiv. Den föreslagna lagtexten omfattar därför en *annan liknande grupp*s heder. Avsikten är däremot inte att träffa grupper eller sammanslutningar som inte kan likställas med familjer eller släkter, t.ex. mc-gäng eller andra kriminella nätverk. Det kan vidare inte uteslutas att det kan förekomma fall då det endast är en *persons* uppfattade heder i en grupp som anses påverkad och som har föranlett brottsligheten – det kan t.ex. vara fråga om ett familjeöverhuvuds anseende. Även dessa fall bör uttryckligen omfattas för att undvika tillämpningsproblem.

Den familjs, släkts eller grupp s heder som motivet knyter an till behöver inte vara gärningspersonens egen. Det kan även vara t.ex. en annan familjs eller släkts heder som berörs. Inte heller i de fall då brottet har begåtts för att bevara eller återupprätta en enskild persons heder behöver det vara fråga om gärningspersonens egna anseende. Typiskt sett bör det dock ofta vara fråga om ett brott mot någon som äventyrar gärningspersonens eller anstiftarens eller dennes familjs eller släkts heder. Att så är fallet bör dock inte krävas för att den särskilda straffskärpningsgrunden ska vara tillämplig. Inte heller i de fall då det är fråga om en grupp s heder bör det krävas att gärningspersonen ingår i denna. Lagtexten bör därför formuleras på så sätt att det ska vara fråga om *en* persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupp s heder.

Både brott som begås för att motverka att hedern skadas och brott som begås när hedern redan anses ha påverkats negativt, dvs. i efterhand i syfte att återupprätta denna, bör omfattas av den nya punkten. Bestämmelsen ska därför uttryckligen ta sikte på brott som begåtts för att antingen *bevara eller återupprätta* hedern. En sådan formulering täcker även fall i vilka hedern riskerar att "förloras" eller redan har förlorats. Även för det fall den förlorade hedern inte anses kunna återfås helt bör brottsliga reaktioner som syftar till att i möjligaste mån återupprätta t.ex. en familjs anseende eller ställning omfattas av en sådan utformning. Härigenom knyter den föreslagna

lagtexten an till definitionen av hedersrelaterad brottslighet i avsnitt 4.2.2 vilken avser brott som har begåtts ”i syfte att förhindra att hedern skadas eller förloras alternativt för att reparera eller återställa den skadade eller förlorade hedern”.

Brott med hedersmotiv riktas ofta mot närstående men även personer utanför den egna familjen, släkten eller gruppen kan drabbas. Bestämmelsen bör därför utformas så att lagtexten inte innehåller något krav på att det aktuella brottet har begåtts mot en närstående eller liknande. Vidare begås brott med hedersmotiv främst av män mot, ofta unga, kvinnor men även andra situationer kan förekomma. Bestämmelsen bör därför utformas på ett könsneutralt sätt. Både män och kvinnor, pojkar och flickor, ska alltså kunna vara gärningspersoner eller målsägande enligt den föreslagna straffskärpningsgrunden.

Brott med hedersmotiv är ofta kollektivt begångna, eller åtminstone kollektivt förankrade även om det bara finns en gärningsperson. Det bör dock inget vara något krav att så är fallet för att bestämmelsen ska gälla. Lagtexten bör alltså utformas så att den föreslagna straffskärpningsgrunden även är tillämplig på en ensam gärningsperson som agerat självständigt utan någon form av stöd från andra.

Bestämmelsen bör vidare utformas så att den är tillämplig vid alla typer av typer av brott så länge som det har funnits ett hedersmotiv. Men i praktiken bör den ha störst betydelse när det gäller brotten mot person, även om vissa andra brott kan komma i fråga.

Det kan tilläggas att det även inom familjer som inte är påverkade av hedersnormer kan förekomma att våld m.m. utlöses av att ett barn bryter mot det av föräldrarna önskade beteendet (genom att ha vänner med dåligt inflytande, skaffa sig en icke-önskad pojkvän etc.) eller av att en partner beter sig ”skamligt” (otrohet etc.). Att så är fallet innebär emellertid inte att denna brottslighet mot närstående därmed kan betraktas som hedersrelaterad. För att det ska anses vara fråga om brott med ett sådant hedersmotiv som avses i den föreslagna bestämmelsen måste gärningen grunda sig på en sådan kollektiv hedersuppfattning som har omnämnts ovan vilken innebär att en individs handlingar anses påverka en annan persons, eller andra persons, anseende. Därmed omfattas inte heller sådana tänkbara situationer då en person som uppvaktat någon och avisats, eller som blivit lämnad av en partner, upplever sig ha tappat ansiktet eller ha blivit skymfad och hänfaller åt t.ex. trakasserier.

När det gäller lagtextens utformning bör det avslutningsvis nämnas att denna naturligtvis inte bör formuleras så att den riskerar att skänka legitimitet till sådant hederstänkande som kan leda till brott. Det förhållandet att den av oss förslagna ordalydelsen hänvisar till begreppet heder (och därvid knyter an till en uppfattning om heder som inte delas av de flesta människor) innebär dock inte att lagstiftaren själv ska uppfattas utgå från en idé om att heder kan utgöra en godtagbar anledning till våld och förtryck. Den särskilda straffskärpningsgrundens budskap är tvärtom att hedersmotiv inte är försvarbara och innebär ett tydligt avståndstagande från sådant hedersstänkande.³³ Utredningen har därför valt att använda begreppet heder i vårt förslag till lagtext.

Om man trots detta önskar markera att det allmänna inte står bakom den innebörd av hedersbegreppet som är aktuell i sammanhanget kan straffskärpningsregeln ges en alternativ utformning och i stället hänvisa till en *föreställning* om heder. På så vis skapas en distans till den uppfattning om heder som ligger bakom den brottslighet som är i fråga. En sådan formulering indikerar även i viss mån att begreppet har en annan innebörd än på andra håll i lagstiftningen (tex. i bemärkelsen ”tro och heder” i 33 § lagen [1915:218] om avtal och andra rättshandlingar på förmögenhetsrättens område samt ”på heder och samvete” i 4 kap. 11 § respektive 36 kap. 11 § rättegångsbalken). Mot denna bakgrund skulle den särskilda straffskärpningsgrunden i stället kunna formuleras på så sätt det ska ses som en försvårande omständighet *om ett motiv för brottet varit att bevара eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps anseende utifrån en föreställning om heder.*

4.7 En särreglering av hedersrelaterad brottslighet?

Det har i olika sammanhang framförts krav på att en särreglering av hedersrelaterad brottslighet ska införas i brottsbalken. Vidare har riksdagen under utredningens slutfas tillkännagett detta som sin ståndpunkt (Bet. 2017/18:JuU14, punkt 33, rskr. 2017/18:240). Införandet av ett sådant ”hedersbrott” – med brotten grov fridskränkning och grov kvinnofridskränkning i 4 kap. 4 a § brottsbalken som förebild

³³ Jfr diskussionen om användningen av begreppet ”ras” i lagstiftningen trots att det inte finns någon vetenskaplig grund för en sådan indelning av människor, prop. 2017/18:59 s. 32 ff. och bilaga 5 (lagrådets yttrande).

– skulle kunna vara ett alternativ till den straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv som utredningen föreslår i detta betänkande. Det finns dock flera beaktansvärda invändningar mot en sådan särreglering. Till att börja med måste en sådan särskild brottsrubricering, för att omfatta hela vidden av det våld och förtryck som utövas i hederns namn, inkludera en lång rad brottsliga gärningar och en vidsträckt krets av gärningspersoner. Annars riskerar delar av den hedersrelaterad brottsligheten att falla utanför tillämpningsområdet. Exempelvis räcker det knappast att endast brott mot närstående och tidigare närstående omfattas (jfr grov fridskränkning). Straffbestämmelsen skulle behöva konstrueras så pass brett att det med fog kan ifrågasättas om en särskild brottsrubricering är den lämpligaste lösningen.

Vidare kan vissa avgränsnings- och konkurrensproblem tänkas uppstå eftersom ett sådant straffbud riskerar att överlappa de grova fridskränkningssbrotten. I många fall bör den hedersrelaterade brottslighet som skulle avses med en ny straffbestämmelse nämligen redan träffas av det befintliga lagrummet i 4 kap. 4 a § brottsbalken.

Om ett särskilt brott ska införas talar dessutom legalitetsprincipen för att hedersbegreppet behöver ges en tydligt avgränsad definition direkt i straffbestämmelsen, vilket sannolikt är förenat med svårigheter och därför kan leda till tillämpningsproblem. Införandet av ett hedersbrott är i slutändan även en fråga som ligger utanför ramen för vårt uppdrag och som vid behov får bli föremål för överväganden i särskild ordning. Vi har därför inte närmare övervägt hur en särreglering för hedersrelaterad brottslighet kan utformas.

5 Är den straffrättsliga lagstiftningen ändamålsenligt utformad?

5.1 Inledning

Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2014 infördes två nya brott i brottsbalkens fjärde kapitel, *äktenskapstvång* i 4 c § och *vilseledande till tvångsäktenskapsresa* i 4 d §.¹

Sedan brotten infördes och fram till den 31 december 2017 har totalt 234 fall anmälts.² Fram till den 31 mars 2018³ hade enbart tre av dessa anmälningar lett till fällande dom.⁴ Inom samma tidsperiod finns två friande domar.⁵ Åtal har emellertid väckts i ytterligare några fall och flera förundersökningar pågår.

Få polisanmälningar har således lett till åtal och fällande domar. I vårt uppdrag ingår att undersöka vad detta beror på och om något kan göras för att få till stånd en effektivare lagstiftning och/eller tillämpning av densamma.

I kapitlet analyseras om den straffrättsliga lagstiftningen är ändamålsenligt utformad. Utredningen ska i denna del enligt direktiven:

¹ Se prop. 2013/14:208. Stämpling till äktenskapstvång kriminaliserades först den 1 juli 2016 (se prop. 2015/16:113).

² Statistik från Brå visar att inga fall anmälades 2014, 48 fall anmälades 2015, 82 fall anmälades 2016 och 104 fall anmälades 2017.

³ Utredningens brytpunkt; enbart domar som meddelats och åtal som väckts innan detta datum har beaktats.

⁴ Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 7 oktober 2016 i mål B 1903-16, Västmanlands tingsrätts dom den 4 oktober 2017 i mål B 3440-17 (överklagat till Svea Hovrätt, B 10163-17) och Västmanlands tingsrätts dom den 22 februari 2018 i mål B 79-18.

⁵ Östersunds tingsrätts dom den 6 november 2017 i mål B 627-17, vilken fastställdes av Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 18 april 2018 i mål B 1382-17, Västmanlands tingsrätts dom den 22 februari 2018 i mål B 5001-17 (överklagat till Svea hovrätt, mål B 2955-18).

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

Kapitlet inleds med en redogörelse för den straffrättsliga lagstiftningen gällande tvångsäktenskap. Avsnittet följs av Åklagarmyndighetens granskning av ärenden angående äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa⁶ samt Polismyndighetens översyn av polisens verksamhet gällande hedersrelaterad brottslighet.⁷ Därefter redovisas utredningens granskning och analys av tillämpningen av straffbestämmelserna. Med utgångspunkt i de föregående avsnitten presenteras sedan utredningens överväganden.

5.2 Kriminalisering av tvångsäktenskap

5.2.1 Inledning

Ramarna för arbetet mot barnäktenskap och tvångsäktenskap sätts i mångt och mycket av den civilrättsliga lagstiftningen. Denna avgör vem som får ingå äktenskap här i landet, vem som får förrätta vigslar, under vilka former det får ske och när ett utländskt äktenskap ska erkännas här. Straffrätten är dock nödvändig som ett komplement.

⁶ Åklagarmyndigheten (2016), *Granskning av ärenden angående äktenskapstvång, försök och förberedelse därtill samt vilseledande till tvångsäktenskapsresa*.

⁷ Polismyndigheten (2016), *Översyn av polisens verksamhet gällande hedersrelaterade brott*, A.050566/2016.

Den 1 juli 2014 infördes särskilda straffbestämmelser om äktenskapstvång, försök och förberedelse till det brottet⁸ samt vilseledande till tvångsäktenskapsresa. Det fanns emellertid redan dessförinnan möjlighet att med stöd av befintliga straffbud, ingripa mot i vart fall vissa handlingar som utförs i syfte att tvinga någon till äktenskap. Bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa utgör alltså en särlagstiftning.

Om det tvång som används för att få någon att gifta sig är av mer allvarlig beskaffenhet kan gärningsmannen dömas för *olaga tvång* enligt 4 kap. 4 § brottsbalken. Bestämmelsen om äktenskapstvång omfattar dock, med hänsyn till att även mindre allvarliga former av tvång är tillräckligt för straffansvar, fler gärningar än de som kan bestraffas som olaga tvång.

En annan bestämmelse som kan vara tillämplig i vissa fall när någon tvingas till äktenskap är straffbudet i 4 kap. 1 a § brottsbalken om *människohandel*, se vidare under avsnitt 5.2.2.

Om den utsatta personen förs bort, spärras in eller på något annat sätt berövas friheten, kan gärningsmannen dömas för *olaga frihetsberövande* enligt 4 kap. 2 § brottsbalken. Även andra brott såsom *grov fridskränkning* (4 kap. 4 a § brottsbalken), *misshandel* (3 kap. 5 § brottsbalken), *olaga hot* (4 kap. 5 § brottsbalken), *ofredande* (4 kap. 7 § brottsbalken) och *olaga förföljelse* (4 kap. 4 b § brottsbalken) kan, beroende på omständigheterna, vara aktuella vid tvångsäktenskap. I vissa fall kan sexuella övergrepp användas för att tvinga fram ett äktenskap. Om ett äktenskap mot någons vilja kommer till stånd kan olika typer av sexuella övergrepp förekomma inom äktenskapet. I dessa fall kan tillämpning av bestämmelserna om bl.a. *våldtäkt*, *våldtäkt mot barn*, *sexuellt tvång* och *sexuellt övergrepp mot barn* komma att aktualiseras (se 6 kap. brottsbalken).

5.2.2 Särskilt om bestämmelsen om människohandel

Straffbestämmelsen om människohandel infördes 2002 och bygger på de kriminaliseringsåtaganden som följer av bl.a. Palermoprotokollet (prop. 2001/02:124). Brottet kallades inledningsvis människohandel för sexuella ändamål och tog sikte på sådana gränsöverskridande handelsåtgärder med människor som syftade till att dessa skulle

⁸ Sedan den 1 juli 2016 är också stämpling till äktenskapstvång kriminaliserat.

utsättas för vissa sexualbrott, utnyttjas för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt utnyttjas för sexuella ändamål. Straffansvaret utvidgades 2004 till att även omfatta andra former av exploatering, varvid rubriceringen ändrades till människohandel (prop. 2003/04:111).

Bestämmelsen om människohandel gäller numera den som, i annat fall än som avses i bestämmelsen om människorov (4 kap. 1 § brottsbalken), genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte. Straffet är fängelse i lägst två och högst tio år. Om offret är under 18 år krävs inte att det har använts något otillbörligt medel. Mindre grova fall kan leda till fängelse i högst fyra år.

Den senaste lagändringen trädde i kraft den 1 juli 2018 (prop. 2017/18:123) och innebar att de s.k. otillbörliga medlen förtydligades, att straffansvar för brott mot en person som är under arton år ska gälla även vid oaktsamhet i fråga om offrets ålder och att minimistraffet för människohandel, mindre grovt brott, skärptes till fängelse i sex månader.

Begreppen olaga tvång och vilseledande i människohandelsbestämmelsen anknyter till hur samma begrepp används i bestämmelsen om olaga tvång i 4 kap. 4 § brottsbalken och i bedrägeribestämmelsen i 9 kap. 1 § brottsbalken. Med "utnyttjande av någons utsatta belägenhet" avses att gärningsmannen i olika situationer utnyttjar att offret befinner sig i en beroendeställning till honom eller henne som allvarligt begränsar personens alternativ, t.ex. till följd av ett ekonomiskt skuldförhållande eller ett anställnings- eller lydnadsförhållande. Andra exempel är situationer där gärningsmannen utnyttjar att offret lever under ekonomiskt svåra förhållanden, lever i flyktingskap, befinner sig i vanmakt, lider av förståndshandikapp eller någon sjukdom, eller är beroende av narkotika. Med "annat sådant otillbörligt medel" avses att gärningsmannen på andra sätt bemästrar offrets fria och verkliga vilja. Vid en helhetsbedömning ska omständigheterna ha varit sådana att offret inte har haft något annat verkligt eller godtagbart alternativ än att underkasta sig handelsåtgärden (se prop. 2009/10:152 s. 60).

Avsikten har varit att människohandelsbestämmelsen ska täcka samtliga de situationer som i de internationella instrumenten mot människohandel avses med tvångsarbete och liknande tvångstjänstgöring, slaveri och därmed jämförbara bruk och sedvänjor och träl-dom. Som exempel kan nämnas företeelser som tvångsäktenskap mot ersättning till annan (s.k. brudköp), situationer där en make eller hans familj eller klan har rätt att överlåta en kvinna till annan, situationer där en kvinna vid makens död är skyldig att låta sig "ärvas" och situationer där personer under 18 år levereras av föräldrar eller förmyndare till annan i syfte att barnet ska exploateras (Ds 2003:45 s. 200). Uttrycket "nödläge" omfattar sådana tvångs-tillstånd som anges i bestämmelsens första led men även andra situationer. Gemensamt för dessa är att någon befinner sig i en verkligt svår belägenhet som inte är helt tillfällig eller övergående. Som ett exempel på att en person utnyttjas i ett nödläge nämns i förarbetena att en ung person utnyttjas sexuellt och/eller för hushållsarbete inom ramen för ett tvångsäktenskap. (prop. 2003/04:111 s. 66 f. och Ds 2003:45 s. 150 ff.). I bestämmelsen uppställs inget krav på att syftet förverkligas.

Exploateringen av offret inbegriper alltså vissa former av tvångsäktenskap. Om offret är under 18 år uppställs det som nämnts tidigare inte något krav på att gärningsmannen ska ha använt sig av ett otillbörligt medel. Det innebär att en förälder som exempelvis för ett barn utomlands för att han eller hon ska ingå äktenskap under vissa förutsättningar kan göra sig skyldig till människohandel. Det kan också vara så att föräldern i och för sig inte har något sådant uppsåt till att barnet ska exploateras som ett straffansvar för människohandel förutsätter. De flesta föräldrar vill sina barn väl. Ett sådant uppsåt kan dock finnas hos någon annan medverkande, t.ex. en person som föräldern anlitar. En sådan person kan göra sig skyldig till människohandel.

Försök, förberedelse, stämpling och underlåtenhet att avslöja människohandel är kriminaliserat. Det kan därför exempelvis vara straffbart som stämpling till människohandel att planera ett tvångsäktenskap (SOU 2008:41 s. 165).

När det gäller konkurrensen mellan människohandel och äktenskapstvång, se avsnitt 5.4.3.

5.2.3 Bakgrunden till särregleringen av tvångsäktenskap

Den 7 april 2011 antog Europarådets Ministerkommitté en ny konvention om förebyggande och bekämpande av våld mot kvinnor och våld i nära relationer (CETS No. 210). Sverige har undertecknat konventionen och den trädde i kraft här i november 2014. Till konventionen finns en förklarande rapport (Explanatory Report).

I konventionens artikel 37 finns en bestämmelse som särskilt handlar om straff för tvångsäktenskap. Den föreskriver i p. 1 att medlemsstaterna ska vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som är nödvändiga för att det ska vara straffbart att uppsåtligen tvinga en vuxen person eller ett barn att gifta sig. Begreppet tvång omfattar enligt den förklarande rapporten (punkt 196) fysiskt och psykiskt tvång.

I artikelns p. 2 åläggs medlemsstaterna att göra det straffbart att förleda en vuxen person eller ett barn till en annan stats territorium där han eller hon inte är bosatt i syfte att den vuxna personen eller barnet ska tvingas ingå äktenskap. Den andra punkten avser således ett slags förberedande gärning i förhållande till tvångsäktenskapet.

Det kan även nämnas att artikel 41.2 i konventionen innehåller ett åtagande att kriminalisera uppsåtliga försök till brott, däribland brott i artikel 37.

Innan straffbestämmelsen om äktenskapstvång infördes var det straffbart som olaga tvång (se föregående avsnitt) att tvinga någon att ingå äktenskap. Det var alltså inte nödvändigt att införa någon ny straffbestämmelse i denna del för att Sverige skulle leva upp till konventionens krav. Regeringen fann dock att övervägande skäl talade för att i en särskild straffbestämmelse om äktenskapstvång behandla bl.a. sådana fall av olaga tvång som avser äktenskap och äktenskapsliknande förbindelser. Det som enligt regeringen starkast talade för en ny straffbestämmelse var att det därigenom blev möjligt att utvidga straffansvaret till att omfatta fler gärningar är de som kunde bestraffas som olaga tvång. En sådan nykriminalisering ansågs angelägen inte minst av det skälet att det ofta inte är nödvändigt att utöva tvång i egentlig mening för att förmå en yngre person att ingå äktenskap mot sin vilja. Straffbestämmelsen om äktenskapstvång omfattar utöver olaga tvång även mildare påtryckningar som används för att förmå någon att gifta sig. Med en särskild straffbestämmelse är det också möjligt att ge uttryck för brottslighetens allvar

genom en strängare straffskala än den som gäller för olaga tvång (prop. 2013/14:208 s. 50 ff.).

Ett svenskt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor krävde införande av ett särskilt vilseledandebrott, dvs. att göra det straffbart att förleda en vuxen person eller ett barn till en annan stats territorium i syfte att denne ska tvingas ingå äktenskap, jfr artikel 37.2 som behandlats i det föregående. Regeringen ansåg att det även i övrigt fanns starka skäl att straffbelägga ett sådant vilseledande. I förarbetena framhöll regeringen att den som har förmått att resa till ett annat land under falska förespeglingar lätt hamnar i ett utsatt läge där han eller hon har mycket svårt att värja sig mot påtryckningar om giftermål. Redan den överrumplingseffekt som upptäckten av resans verkliga syfte innebär kan göra personen i fråga ytterst sårbar. Till detta kommer att han eller hon kanske inte har tillgång till vare sig pass eller pengar och kanske inte heller kan kommunicera med hemlandet eller ta sig från vistelseorten på egen hand. I praktiken handlar det ofta också om unga personer som inte är vana att klara sig själva eller att ta kontakt med myndigheter. Det handlande som avses torde därmed typiskt sett skapa en situation som innebär fara för att det planerade äktenskapet ska komma till stånd.

Straffbestämmelsen om vilseledande till tvångsäktenskapsresa fick dock ett vidare tillämpningsområde än vad konventionen krävde då bestämmelsen avser sådana vilseledanden som syftar till äktenskapstvång inte bara genom olaga hot, utan även genom utnyttjande av någons utsatta belägenhet. Regeringen menade att utöver de fördelar detta innebar i materiellt hänseende bidrar det vidare tillämpningsområdet till att göra förhållandet mellan vilseledandebrottet och bestämmelsen om äktenskapstvång tydligare. Den överlappning som kan finnas mellan bestämmelserna får på vanligt sätt hanteras genom den straffrättsliga konkurrensläran (prop. 2013/14:208 s. 63 f.).

5.2.4 Äktenskapstvång

Den brottsliga handlingen

Äktenskapstvång enligt 4 kap. 4 c § första stycket brottsbalken avser ageranden där någon genom olaga tvång eller utnyttjande av någons utsatta belägenhet förmår en person att ingå ett äktenskap.

Är det fråga om tvång till en förbindelse som inte kvalificerar sig som ett civilrättsligt giltigt äktenskap i något land dit parterna har stark anknytning, kommer handlandet i stället att bedömas som olaga tvång, i den mån det inte omfattas av regleringen om äktenskapsliknande förbindelser i paragrafens andra stycke (prop. 2013/14:208 s. 51).

Ett syfte med straffbestämmelsen är att komma åt även mildare påtryckningar som används för att förmå någon att gifta sig, dvs. påtryckningar som inte kvalificerar sig som tvång i den mening som åsyftas i bestämmelsen om olaga tvång i 4 kap. 4 § brottsbalken. Straffbudet om äktenskapstvång omfattar därför även att gärningsmannen, genom att utnyttja en persons utsatta belägenhet, förmår personen att ingå ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse.

Utnyttjande av någons utsatta belägenhet

Uttrycket ”utnyttjande av någons utsatta belägenhet” är hämtat från bestämmelsen om människohandel i 4 kap. 1 a § brottsbalken. Meningen är att rekvisitet ska ha samma betydelse i bestämmelsen om äktenskapstvång som den har i människohandelsbestämmelsen (prop. 2013/14:208 s. 53).

Ett utnyttjande av någons utsatta belägenhet innebär i regel att gärningsmannen utnyttjar att offret befinner sig i beroendeställning till honom eller henne. Att offret är i beroendeställning betyder att offret inte har ett verkligt eller godtagbart alternativ. Det kan avse allt från situationer där någon utnyttjar offrets nedsatta kognitiva förmåga till fall där gärningsmannen utnyttjar att personen befinner sig i utlandet och har svårigheter att söka hjälp (a. prop. s. 53). Är offret ett barn anses det i förhållande till närstående vuxna befinna sig i en sådan beroendeställning som regelmässigt innebär en utsatt belägenhet. Om vuxna som barnet är beroende av utsätter barnet för press att gifta sig eller arrangerar ett äktenskap utan hänsyn till barnets egen vilja, bör det enligt förarbetena anses ha skett ett sådant utnyttjande av barnets utsatta belägenhet som medför straff enligt den aktuella bestämmelsen (a. prop. s. 54).

När det handlar om barn räcker det alltså med lindrigare former av påtryckningar för att ett äktenskapstvång ska vara för handen. Att en förälder hotar att ta livet av sig om barnet inte går med på att gifta sig utgör, enligt regeringen, exempel på ett beteende som skulle kunna innebära ett utnyttjande av barnets utsatta belägenhet (a. prop. s. 54).

Eftersom barn inte längre kan ingå äktenskap i Sverige aktualiseras bestämmelsen om äktenskapstvång i praktiken i fall där barnet tvingats in i ett äktenskap i utlandet eller förmås ingå en äktenskapsliknande förbindelse.

Äktenskapsliknande förbindelse

I 4 kap. 4 c § andra stycket brottsbalken straffbeläggs den som på samma sätt (dvs. genom tvång eller utnyttjande av en persons utsatta belägenhet) förmår någon att ingå en äktenskapsliknande förbindelse. Skälet för utvidgningen av det straffbara området till äktenskapsliknande förbindelser är att exempelvis ett informellt äktenskap som har sin grund i ett religiöst sammanhang i många fall kan upplevas som minst lika förpliktande som ett civilrättsligt giltigt äktenskap. Den som tvingas ingå en äktenskapsliknande förbindelse kan därför drabbas lika hårt som den som tvingas till ett juridiskt giltigt äktenskap. Om kriminaliseringen skulle begränsats till att enbart avse rättsliga giltiga äktenskap, skulle det dessutom bli mycket lätt att kringgå lagstiftningen genom att låta "äktenskapet" ingås under sådana former att det inte blir juridiskt giltigt (prop. 2013/14:208 s. 55).

De överväganden som gjordes i förarbetena som föregick kriminaliseringen av tvångsäktenskap visar på stora svårigheter att tillräckligt exakt definiera vad som avses med äktenskapsliknande förbindelse. Bestämmelsen kom att straffbelägga påtvingade äktenskapslika förbindelser som, enligt lagtexten, ingås "enligt regler som gäller inom en grupp" och som innebär att parterna betraktas som makar och anses ha rättigheter och skyldigheter i förhållande till varandra.

Reglerna kan vara såväl skrivna som oskrivna och ska, enligt lagtexten, också innefatta "frågan om upplösning av förbindelsen". Det är däremot inte nödvändigt att gruppen har regler som gäller även för andra livsområden eller att sådana regler, om de förekommer, är tydligt formulerade (prop. 2013/14:208 s. 143).

I förarbetena betonas att den prövning som ska göras inte tar sikte på den subjektiva upplevelsen av en förbindelse. Prövningen ska i stället helt och hållet utgå från vad förbindelsen innebär enligt de regler som gäller inom den specifika gruppen. För att förbindelsen ska omfattas av bestämmelsen krävs att det av gruppens regler ska följa att parterna – inom gruppen – betraktas som makar. Reglerna ska också innebära att parterna till följd av förbindelsen får vad som kan jämföras med rättigheter eller skyldigheter i förhållande till varandra.

Från regelns tillämpningsområde har man avgränsat fall där någon, utan anknytning till det som i lagen kallas för ”regler som gäller inom en grupp”, tvingar en annan till en äktenskaplik förbindelse. I praktiken betyder detta att det bara är personer inom vissa minoritetsgrupper som kan straffas enligt den aktuella bestämmelsen. Den som enligt sina ”egna värderingar” – utan koppling till ”regler som gäller inom en grupp” – tvingar in någon i en relation omfattas inte av straffbudet. Tankegången synes vila på idén att det är försvarande att tvingas in i en relation till följd av regler som gäller inom den egna gruppen, eftersom den omedelbara omgivningen av familj och släkt på olika sätt kommer att främja den aktuella relationen (se Mosa Sayed, SvJT 2015 s. 479).

Subjektiv täckning

Äktenskapstvångsbestämmelsens alla rekvisit måste vara täckta av gärningsmannens uppsåt. När det gäller utnyttjandefallen kan särskilt framhållas att gärningsmannen inte själv behöver klassificera ett tillstånd hos en målsägande så att han eller hon är i en utsatt belägenhet. Det är tillräckligt att gärningsmannen har uppsåt till de omständigheter som innebär att belägenheten är att betrakta som utsatt.

Straffet

Straffet för äktenskapstvång är fängelse i högst fyra år. Ju allvarligare tvånget eller utnyttjandet av offrets belägenhet är, desto allvarligare är brottet.

Förberedande handlingar

Äktenskapstvång är straffbart på försöks- och förberedelsestadiet. Sedan den 1 juli 2016 är även stämpling till äktenskapstvång kriminaliserat.

Undantag från kravet på dubbel straffbarhet

Äktenskapstvång är undantaget från kravet på dubbel straffbarhet (se 2 kap. 2 § brottsbalken).

5.2.5 Vilseledande till tvångsäktenskapsresa

Den brottsliga handlingen

Brottet vilseledande till tvångsäktenskapsresa i 4 kap. 4 d § brottsbalken är ett komplement till straffbudet om äktenskapstvång. Enligt brottsbeskrivningen följer straffansvar för den som genom vilseledande förmår en person att resa till en annan stat än den där han eller hon bor, i syfte att personen genom olaga tvång eller utnyttjande av hans eller hennes utsatta belägenhet ska förmås att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i bestämmelsen om äktenskapstvång.

Rekvisitet vilseledande har samma betydelse som i bestämmelsen om bedrägeri (9 kap. 1 § brottsbalken). Vilseledandet kan bestå i att gärningsmannen hos brottsoffret framkallar en oriktig uppfattning, eller vidmakthåller eller förstärker en oriktig uppfattning som den andra redan har. Det kan ske såväl genom uttryckliga lögnar som genom att gärningsmannen betar sig på ett sätt som förmedlar ett missvisande budskap. Exempel på vilseledande är att gärningsmannen förmedlar eller vidmakthåller uppfattningen att resan har ett annat syfte än att ett tvångsäktenskap ska ske, t.ex. att det är fråga om en semesterresa eller ett familjebesök (se Nils-Olof Berggren m.fl., Brottsbalken m.m., Zeteo, kommentaren till 4 kap. 4 d §).

För straffbarhet krävs att gärningsmannen genom vilseledandet förmår den andra personen till utlandsresan. Det innebär ett krav på kausalitet: framkallandet eller vidmakthållandet av villfarelsen ska vara kausalt i förhållande till den företagna utlandsresan. I vissa fall – särskilt när det handlar om barn – kan det tänkas att det i praktiken

skulle ha saknats utrymme för den utsatta personen att avstå från att följa med på resan, även om han eller hon hade känt till de verkliga förhållandena och önskat att avstå. Enligt förarbetena saknas i sådant fall det kausalsamband mellan vilseledandet och resan som krävs för straffansvar (prop. 2013/14:208 s. 145).

Brottet påbörjas när gärningsmannen företar någon handling som ingår i vilseledandet och fullbordas genom målsägandens ankomst till det andra landet.

Utanför straffbestämmelsens räckvidd faller sådana fall där gärningsmannen enbart passivt utnyttjar någon annans villfarelse utan att påverka honom eller henne i vilseledande riktning. Så kan vara fallet när tvångsäktenskap i utlandet äger rum under återkommande besök hos familj och släktingar. I sådana fall kan den som, enligt gärningsmannens plan ska giftas bort, t.ex. ett barn i den familj som gör resan, utgå ifrån att det rör sig om en helt vanlig ferieresä. Under sådana omständigheter behöver det inte alltid förekomma något vilseledande för att den utsatta ska följa med på resan, utan det kan i stället handla om att föräldrarna utnyttjar den oriktiga uppfattning som består i att han eller hon tror att resan har samma syfte som tidigare resor med familjen till det andra landet. Om så är fallet är straffansvar uteslutet.

Omständigheterna kan dock vara sådana att gärningsmannen handlar på ett sätt som innebär att han eller hon vidmakthåller eller förstärker den oriktiga uppfattningen. Så kan vara fallet när föräldrarna ger sitt barn anledning att tro att vardagslivet kommer att fortgå som vanligt i olika avseenden, trots att tillvaron kommer att förändras till följd av äktenskapet. Som exempel nämns i propositionen att ett barn inkluderas i tal om kommande familjeaktiviteter på ett sätt som antyder att barnet kommer att delta i dem, fast barnet i själva verket ska ingå i en ny familjegemenskap och inte kommer att delta i aktiviteter av det aktuella slaget. Ett annat exempel på vilseledande som nämns är att en dotter ber om ökad frihet från sina föräldrars kontroll och föräldrarna diskuterar frågan med henne som om den alltså hade relevans, trots att de har för avsikt att inom kort avsluta sin uppfostran av flickan och i stället ställa henne under en makes kontroll (a. prop. s. 145 f.).

Ansvar för vilseledande till tvångsäktenskapsresa förutsätter inte att något äktenskap eller någon äktenskapsliknande förbindelse kommer till stånd, utan brottet är fullbordat redan när en sådan resa

som avses i bestämmelsen har företagits, dvs. när brottsoffret har anlänt till utlandet. I förarbetena betonas att gärningsmannen således inte kan undvika straffansvar genom att avbryta sina egna planer på att genomföra tvångsäktenskapet eller genom att hindra eventuella andra inblandade från att fullfölja brottsplanen. Det förhållandet kan i stället, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, i skäligen omfattning beaktas vid straffmätningen (se 29 kap. 5 § första stycket 2 brottsbalken).

Resan ska ske till en annan stat än den där den utsatta personen bor. Det krävs inte att resan utgår från den stat där han eller hon är bosatt, utan avresan kan även ske från ett tredje land. I propositionen anfördes att straffansvar kan inträda t.ex. om en flicka som bor i Sverige befinner sig på semesterresa i familjens ursprungsland och genom vilseledande förmås att resa till ett grannland där tanken är att hon ska tvingas till äktenskap (det förutsätter dock att förfarandet är straffbelagt även där brottet begås på grund av kravet på dubbel straffbarhet, se nästa sida). Ordet bor ska förstås i allmänspråklig betydelse. Det är inte nödvändigt att brottsoffret har hemvist i en stat för att han eller hon ska anses bo där, men boendet får inte vara helt tillfälligt (a. prop. s. 146).

Subjektiv täckning

Gärningsmannens syfte med gärningen ska vara att den vilseledda personen i en annan stat än den där han eller hon bor ska bli bortgift genom olaga tvång eller genom utnyttjande av hans eller hennes utsatta belägenhet. I denna del krävs alltså avsiktssuppsåt som dessutom måste föreligga redan vid tidpunkten för vilseledandet. Uppsåtet ska omfatta att den vilseledda ska utsättas för någon av de alternativa gärningar som ingår i brottet äktenskapstvång (4 c §). Gärningsmannen behöver vid tiden för vilseledandet inte ha tagit ställning till vilken av de alternativa gärningarna som ska utföras eller vem – gärningsmannen själv eller någon annan person – som ska utföra dem. Det är alltså tillräckligt att gärningsmannens avsikt är att någon ska utsätta den vilseledda antingen för sådant tvång eller för sådant utnyttjande som avses i bestämmelsen om äktenskapstvång. Avsikten ska vidare vara att den vilseledda genom tvånget eller utnyttjandet ska förmås att ingå antingen ett giltigt äktenskap eller en

äktenskapsliknande förbindelse som omfattas av äktenskapstvångsbestämmelsen.

Beträffande övriga rekvisit är samtliga former av uppsåt möjliga.

Straffet

Straffet för vilseledande till tvångsäktenskapsresa är fängelse i högst två år.

Förberedande handlingar

Vilseledandebrottet kan sägas straffbelägga gärningar av förberedande karaktär i förhållande till det allvarigare brottet äktenskapstvång. För straffansvar krävs inte att något äktenskap eller någon äktenskapsliknande förbindelse kommer till stånd, utan brottet fullbordas redan vid ankomsten till den stat dit resan sker. Det har därför inte ansetts lämpligt att kriminalisera förberedelse eller försök till brottet (prop. 2013/14:208 s. 67).

Undantag från kravet på dubbel straffbarhet

Även om vilseledandebrottet har konstruerats som ett självständigt brott straffbeläggs, som nämnts ovan, gärningar av förberedande karaktär i förhållande till brottet äktenskapstvång.

Förberedelse till brott har inte i något fall undantagits från kravet på dubbel straffbarhet. I linje härmed har inte heller vilseledandebrottet undantagits från kravet på dubbel straffbarhet.

5.3 Tillämpningen av straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa

5.3.1 Inledning

Mot bakgrund bl.a. av att så få anmälningar har lett till åtal och fällande dom (se avsnitt 5.1) ska utredningen enligt direktiven genomföra en fördjupad granskning av domar och anmälda brott som inte lett till

åtal eller lett till åtal för andra brott, i syfte att analysera tillämpningen av straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa, inklusive de osjälvständiga brottsformerna av äktenskapstvånget. Den av sekretariatet gjorda granskningen presenteras i sin helhet i bilaga 4. I avsnitt 5.3.3 ges en kortfattad sammanfattning av granskningen.

5.3.2 Tidigare granskningar

Åklagarmyndigheten (Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum i Göteborg) har under våren 2016 på regeringens uppdrag⁹ granskat ärenden som anmälts till åklagare avseende äktenskapstvång, försök och förberedelse därtill samt vilseledande till tvångsäktenskapsresa.¹⁰

I uppdraget ingick bl.a. att analysera skälen till att inga åtal ännu hade väckts. Åklagarmyndigheten skulle även bedöma om det fanns behov av att vidta åtgärder för att utveckla och höja kvaliteten på brottsutredningarna samt stärka myndighetssamverkan i övrigt.

Granskningen omfattade samtliga, totalt 48, vid Åklagarmyndigheten avslutade ärenden (per den 30 april 2016) som inte hade lett till åtal.

Åklagarmyndighetens granskning visar att nedläggningsbesluten motiverats antingen med bevisvärigheter, t.ex. att det varit svårt att få målsäganden att medverka eller att han eller hon befinner sig utomlands, eller att det saknats anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Av rapporten framgår att Åklagarmyndighetens samlade bedömning är att nedläggningsbesluten, med endast några få undantag, framstår som korrekta.

I sammanhanget ska nämnas att kriminaliseringen av äktenskapstvång, under den period som granskningen genomfördes, visserligen omfattade försök- och förberedelse, men inte stämpling. Sedan den 1 juli 2016 är emellertid även stämpling till äktenskapstvång straffbart. Det innebär att vissa av de handlingar som nämns i rapporten och som tidigare inte bedömts vara straffbara som förberedelse till brott, möjligen nu skulle kunna angripas som stämpling till äktenskapstvång.

⁹ Ju2016/02188/Å.

¹⁰ Åklagarmyndigheten (2016).

Polismyndigheten har även genomfört en översyn av polisens verksamhet gällande hedersrelaterade brott där bl.a. en genomlysning av hur polisen arbetar med ärenden om tvångsäktenskap och vilseledande till tvångsäktenskapsresa har gjorts.¹¹ Av rapporten framgår bl.a. följande.

Det är i dessa ärenden svårt för polisen att arbeta med långtgående förstahandsåtgärder, då polisen oftast inte kopplas in i nära anslutning till när brottet skett eller har tillgång till brottsplatsen som kan vara utomlands. Det är dock viktigt att skyndsamt säkra de bevis som kan finnas tillgängliga i form av filmer från bröllop, fotografier, e-post och äktenskapskontrakt. Det konstateras vidare att ärenden läggs ned trots att de innehåller få utredningsåtgärder, fler förhör borde hållas inom familjen och med vittnen utanför den närmsta familjekretsen. Fler bevis borde kunna inhämtas i bevishänseende. Vidare bör åklagare och polis som utreder dessa brott ha specialistkunskap.¹²

Rapporten mynnade ut i en handlingsplan som Polismyndigheten alltjämt arbetar med (se s. 23 i rapporten). Vi återkommer till denna handlingsplan i kap. 7.

5.3.3 Utredningens granskning av tillämpningen av straffbestämmelserna

En del av utredningens uppdrag har varit att genomföra en fördjupad granskning av domar och anmälda brott som inte lett till åtal eller som lett till åtal för andra brott, i syfte att analysera tillämpningen av straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa, inklusive de osjälvständiga brottsformerna av äktenskapstvång.

Sedan brotten äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa infördes och fram till den 31 december 2017 har totalt 234 fall anmälts.¹³ Fram till den 31 mars 2018¹⁴ hade enbart tre fall

¹¹ Polismyndigheten (2016).

¹² Den 19 september 2017 beslutade Polismyndigheten att inrätta ett nationellt kompetensnätverk inom Polismyndigheten mot hedersrelaterade brott (A248.150/2017). Det nationella kompetensnätverket ska bestå av två personer från varje polisområde samt två personer från brottsoffer och personsäkerhetsverksamheten (BOPS) i varje region. Dessa personer ska bidra med kompetens och utgöra ett stöd på lokal nivå. Syftet är att både höja kunskapsnivån på bred front och ha en kvalitetssäkrande effekt i förundersökningarna.

¹³ Statistik från Brå visar att inga fall anmälades 2014, 48 fall anmälades 2015, 82 fall anmälades 2016 och 104 fall anmälades 2017.

¹⁴ Utredningens brytpunkt, enbart domar och åtal som väckts innan detta datum har beaktats.

lett till fällande dom.¹⁵ Därutöver finns två friande domar.¹⁶ Åtal har emellertid väckts i ytterligare minst två fall¹⁷ och flera förundersökningar pågår.

Utredningens sekretariat har granskat ovan nämnda domar samt ett antal av Åklagarmyndighetens nedlagda ärenden.

Med beaktande av att Åklagarmyndigheten sedan tidigare granskat nedlagda ärenden fram till april 2016 har utredningen valt att koncentrera sin granskning till samtliga av åklagare avskrivna ärenden under perioden januari–augusti 2017. Det handlar om totalt 28 ärenden; 6 fall av vilseledande till tvångsåktenskapsresa, 15 fall av äktenskapstvång samt 1 fall av försök och 6 fall av förberedelse till detta brott. I ett fall har förundersökning inte inletts. Undersökningen redovisas i sin helhet i bilaga 4.

Granskningen visar att få polisanmälningar leder till åtal och fällande domar. Det finns sannolikt flera förklaringar till att det förhåller sig på det viset.

Målsägandens medverkan ses generellt som en viktig faktor i förhållande till att ärenden klaras upp.¹⁸ Många av de granskade ärendena rör barn och relationen mellan målsäganden och den eller de misstänkta är i många fall den mellan barn och föräldrar. Det sätter fokus på den utsatta situation som dessa barn är i. Målsägandens vilja att medverka i utredningarna tenderar att i en del fall att minska ju längre förundersökningen pågår. I några fall har målsäganden tagit tillbaka sina tidigare lämnade uppgifter.

Det är uppenbart att målsäganden i dessa ärenden är i behov av stöd och inte sällan också av skydd. Trots att majoriteten av målsägandena är barn och de misstänkta är barnets vårdnadshavare förekommer det ärenden där särskild företrädare för barnet inte har förordnats.

Barn under 18 år som befaras ha utsatts för brott som kan leda till fängelse har rätt att få en särskild företrädare förordnad för sig om en vårdnadshavare kan misstänkas för brottet eller det kan befaras

¹⁵ Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 7 oktober 2016 i mål B 1903-16, Västmanlands tingsrätts dom den 4 oktober 2017 i mål B 3440-17 (överklagat till Svea Hovrätt, B 10163-17) och Västmanlands tingsrätts dom den 22 februari 2018 i mål B 79-18.

¹⁶ Östersunds tingsrätts dom den 6 november 2017 i mål B 627-17 (överklagat till Hovrätten för Nedre Norrland, B 1382-17) och Västmanlands tingsrätts dom den 22 februari 2018 i mål B 5001-17 (åklagaren har överklagat domen till Svea hovrätt, B 2955-18).

¹⁷ Se Västmanlands tingsrätts mål B 1161-16 gällande försök till äktenskapstvång alternativt vilseledande till tvångsåktenskapsresa samt Värmlands tingsrätts mål B 763-16 gällande äktenskapstvång (huvudförhandling ägde rum i mitten av mars och dom meddelades den 3 april 2018).

¹⁸ Brå (2016), *Målsägandens medverkan i rättsprocessen*.

att en vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till den som kan misstänkas för brottet inte kommer att ta tillvara barnets rätt (1 § lagen [1999:997] om särskild företrädare för barn). En ansökan om förordnande av särskild företrädare för barn ska göras av åklagare till tingsrätten (eller om en förundersökning har upptagits till den domstol som ska pröva målet; 4 §).

Det är oklart varför särskild företrädare inte har förordnats i dessa fall och det går inte heller att ange hur det uteblivna förordnandet kan ha påverkat ärendena. Enligt en tidigare rapport från Åklagarmyndigheten har förordnade av målsägandebiträde eller särskild företrädare emellertid visat sig ha en signifikant inverkan på lagföringsandelen.¹⁹

Granskningen visar också att det i ytterst få av de nedlagda ärendena har beslutats om reella eller personella tvångsmedel. I de ärenden som har lett till åtal och dom har det däremot förekommit sådana tvångsmedel i majoriteten av utredningarna.

Skälen för avskrivningsbesluten är antingen att det föreligger bevisvärigheter eller att det saknas anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats. Vissa av de förstnämnda avskrivningsbesluten förefaller grunda sig på svårigheter att få målsäganden att medverka eller att han eller hon befinner sig utomlands. Någon begäran om internationell rättslig hjälp har dock inte förekommit i något ärende.

De många nedlagda förundersökningarna kan emellertid inte utan vidare tas till intäkt för att lagstiftningen inte fungerar på det sätt som det är tänkt. Snarare handlar det om att brotten är svårutredda, alltjämt relativt nya samt kompetens- och resurskrävande. Det är dessutom ofta fråga om transnationella ärenden där myndigheterna har bristande handlingsutrymme utanför landets gränser. Som angetts i det föregående befinner sig målsäganden och andra förhörspersoner inte sällan utomlands.

Bevisvärigheterna är ofta betydande i dessa ärenden. Det är inte ovanligt att stora delar av en familj eller släkt är delaktiga i eller i vart fall medvetna om det misstänkta brottet och att det som målsäganden berättar förnekas av resten av familjen. Inte sällan tar målsäganden tillbaka sina uppgifter på grund av rädsla för repressalier. Anmälan behöver inte heller har gjorts av en person som är direkt

¹⁹ Åklagarmyndigheten (2010), *Tvångsmedelsanvändning och beslutsfrister m.m. vid vålds- och sexualbrott i nära relation och mot barn*.

inblandad i ärendet, utan av t.ex. en tjänsteman inom socialtjänsten, vilket innebär att den information som lämnas kan vara knapphändig.

Trenden synes dock ändå vara att allt fler polisanmälningar leder till lagföring.²⁰ En del av förklaringen till det torde vara att polis och åklagare har ökat sin kompetens i fråga om hedersrelaterad brottslighet. Ett särskilt metodstöd har utvecklats för åklagare i brottsutredningar om äktenskapstvång och åklagarna erbjuds regelbundet utbildning om hedersrelaterad brottslighet. Polismyndigheten har för sin del inrättat ett särskilt kompetensnätverk mot hedersrelaterade brott.

5.4 Bör straffbestämmelserna förtydligas, utvidgas eller ändras på något annat sätt?

5.4.1 Inledning

Mot bakgrund bl.a. av att så få anmälningar har lett till åtal och fällande dom ska utredningen enligt direktiven överväga om straffbestämmelserna om tvångsäktenskap och vilseledande till tvångsäktenskapsresa bör förtydligas, utvidgas eller ändras på något annat sätt. Utredningen ska även överväga om det bör införas ett särskilt barnäktenskapsbrott.

Vid utredningens granskning av tillämpningen av straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa har det inte framkommit några entydiga omständigheter som talar för att utformningen av bestämmelserna i sig föranleder några särskilda tolkningsproblem.

Det har dock i några sammanhang påtalats att rekvisitet ”utnyttjande av utsatt belägenhet” ger upphov till problem i tillämpningen främst när det gäller bevisningen. Rekvisitet i fråga är inte helt lättillämpat men är en nödvändig konsekvens av att lagstiftaren valt att kriminalisera även mildare påtryckningar, vilka inte kvalificerar sig som tvång i den mening som åsyftas i bestämmelsen om olaga tvång i 4 kap. 4 § brottsbalken. Här finns dock ledning att få i bestämmelsen om människohandel i 4 kap. 1 a § brottsbalken, som

²⁰ Statistik från Åklagarmyndigheten visar att under åren 2014–2015 väcktes inte åtal i något fall. Under 2017 har det väckts åtal i 4 fall.

innehåller ett likalydande rekvisit. Mot denna bakgrund anser utredningen att det för närvarande inte finns något behov av att förtydliga straffbestämmelserna i något avseende.

Med hänsyn till att lagstiftningen alltjämt är relativt ny är det befogat med viss försiktighet när det gäller att föreslå ändringar i bestämmelserna eller föreslå nykriminalisering på området. Utredningen föreslår trots detta att ett särskilt barnäktenskapsbrott införs i ett nytt tredje stycke i bestämmelsen om äktenskapstvång (avsnitt 5.4.3).

Utredningen har uppmärksammat att det i lagstiftningen finns en otydlighet gällande de straffrättsliga konkurrensfrågorna mellan å ena sidan brotten äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa och å andra sidan människohandelsbestämmelsen. Denna otydlighet riskerar att medföra att polis och åklagare i den praktiska tillämpningen inte ställer sig frågan om det kan röra sig om ett människohandelsbrott. Utredningen föreslår därför att det bör införas en uttrycklig s.k. subsidiaritetsregel i bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa i förhållande till brottet människohandel (avsnitt 5.4.2).

Utredningen överväger också i kapitlet om det finns skäl att ändra straffskalorna för brotten äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa (avsnitt 5.4.4), om förstadier till brottet vilseledande till tvångsäktenskapsresa bör kriminaliseras (avsnitt 5.4.5), om underlåtenhet att avslöja eller förhindra äktenskapstvång och/eller vilseledande till tvångsäktenskapsresa bör vara straffbart (avsnitt 5.4.6) samt om tvång att vara kvar i ett äktenskap eller i en äktenskapsliknande förbindelse bör omfattas av regleringen om äktenskapstvång (avsnitt 5.4.7).

5.4.2 Bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa görs uttryckligen subsidiära till bestämmelsen om människohandel

Utredningens förslag: Bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa görs uttryckligen subsidiära till bestämmelsen om människohandel i 4 kap. 1 a § brottsbalken.

Utredningen har uppmärksammat att det i lagstiftningen finns en otydlighet gällande de straffrättsliga konkurrensfrågorna mellan å ena sidan brotten äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa och å andra sidan människohandelsbestämmelsen. Denna otydlighet riskerar att medföra att polis och åklagare i den praktiska tillämpningen inte ställer sig frågan om det kan röra sig om ett människohandelsbrott. Från åklagarhåll bekräftas också den bilden. Det synes vara så att brottsutredningar ofta inriktas på att kartlägga om äktenskapstvång eller vilseledande till tvångsäktenskapsresa är för handen och att bestämmelsen om människohandel i 4 kap. 1 a § brottsbalken inte beaktas. Även om det i och för sig sällan torde vara frågan om människohandel när det handlar om äktenskapstvång, finns det en risk att sådana fall faktiskt förbises, om och när de förekommer.

Som redogjorts för i avsnitt 5.2.1 kan personer som medverkar till att framtvunga ett äktenskap (eller en äktenskapsliknande förbindelse eller resor i sådana syften) under vissa förutsättningar göra sig skyldiga till människohandel enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken.

Människohandelsbrottets utformning innebär att det brottsliga förfarandet i de allra flesta fall innefattar ett flertal brott. Det är reglerat i lag hur vissa av brotten ska förhålla sig till varandra i konkurrensavseende. Enligt vad som sägs i 4 kap. 1 a § brottsbalken är människohandel subsidiärt till människorov i 4 kap. 1 § brottsbalken. Olaga frihetsberövande enligt 4 kap. 2 § brottsbalken och människoexploatering i 4 kap. 3 § brottsbalken är i sin tur subsidiära till människohandelsbrottet. I konkurrenssituationer i övrigt är utgångspunkten att sedvanliga konkurrensregler ska tillämpas.

Som huvudregel gäller att om ett händelseförlopp innefattar olika förfaranden som utgör brott med samma skyddsintresse ska den tilltalade fällas till ansvar för det brott som har den strängaste straffskalan (se t.ex. prop. 2001/02:124 s. 31).

Straffskalan för människohandelsbrott är betydligt strängare än de straffskalor som gäller för äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa. Om rekvisiten för människohandelsbestämmelsen är uppfyllda ska alltså den tilltalade dömas enligt den bestämmelsen även om gärningen i och för sig också hade kunnat rubriceras som äktenskapstvång eller vilseledande till tvångsäktenskapsresa.

Det är angeläget att brotten äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa inte används i de situationer straffbudet om människohandel kan tillämpas. Det finns därför skäl att klargöra straffstadgandenas inbördes ställning och ändra i bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa så att det klart framgår att dessa inte ska tillämpas om det finns förutsättningar att döma till ansvar för människohandelsbrott.

Ett sådant klargörande skulle uppmärksamma polis och åklagare på behovet av att också pröva om förutsättningar finns för att rubricera misstankarna mot någon som människohandel.

Att ärenden utreds som människohandelsbrott i stället för äktenskapstvång eller vilseledande till tvångsäktenskapsresa medför också utredningsprocessuella vinster. Människohandelsbestämmelsens strängare straffskala innebär att det finns förutsättningar för att använda fler straffprocessuella tvångsmedel än vad som är fallet vid misstanke om äktenskapstvång eller vilseledande till tvångsäktenskapsresa vilket i många fall kan bidra till effektivare brottsutredningar. Det gäller bl.a. tvångsmedel i form av hemlig teleavlyssning (27 kap. 18 § rättegångsbalken) eller hemlig teleövervakning (27 kap. 19 § rättegångsbalken) och hemlig kameraövervakning enligt lagen (1995:1506) om hemlig kameraövervakning. Även möjligheterna för häktning ökar (se reglerna om s.k. obligatorisk häktning i 24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken). Även resurstilldelningen kan påverkas av brottets allvar och straffvärde.

Sammanfattningsvis föreslår således utredningen att det av bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa uttryckligen ska framgå att dessa ska tillämpas först om inte människohandelsbestämmelsen i 4 kap. 1 a § brottsbalken är tillämplig.

5.4.3 Barnäktenskap bör kriminaliseras

Utredningens förslag: Ett nytt brott kallat *barnäktenskapsbrott* införs i ett nytt tredje stycke i bestämmelsen om äktenskapstvång i 4 kap. 4 c § brottsbalken.

Den som förmår eller tillåter ett barn att ingå äktenskap, ska enligt förslaget dömas till fängelse i högst fyra år. Även sådana barnäktenskap som ingåtts efter tvång eller utnyttjande och som

i och för sig uppfyller rekvisiten för äktenskapstvång bör omfattas av bestämmelsen. Barnäktenskapsbrott begås enligt förslaget om äktenskapet är giltigt i den stat där det ingås eller i en stat i vilken någon av makarna är medborgare eller har hemvist, likaså om det är giltigt i den stat enligt vars lag det ingås.

Barnäktenskapsbrott begås också – på samma sätt som äktenskapstvång – om ”äktenskapet” är en juridiskt icke giltig förbindelse som är att jämföras med äktenskap.

Bestämmelsen ska gälla även om gärningsmannen inte insett brottsoffrets ålder, men varit oaktsam i förhållande till att denne inte hade fyllt arton år.

Försök, förberedelse och stämpling till barnäktenskapsbrott ska kriminaliseras.

För att skapa ett effektivt straffrättsligt skydd bör kravet i 2 kap. 2 § andra stycket brottsbalken på dubbel straffbarhet för brott begångna utomlands inte gälla för barnäktenskapsbrott.

Inledning

Den självklara utgångspunkten är att barnäktenskap ska motverkas. Samma förhållningssätt gäller även när det handlar om äktenskapsliknande förbindelser (informella äktenskap). I många fall uppfattar parterna och deras omgivning ett informellt äktenskap som lika ”bindande” som ett juridiskt bindande äktenskap.

Riskerna med barnäktenskap är många och väl kända (se bl.a. avsnitt 4.4 i utredningens delbetänkande, SOU 2017:96). Trots denna syn på äktenskap som ingås med barn under 18 år finns det inte någon särskild straffbestämmelse som tar sikte på det fallet att någon gifter sig med ett barn, eller medverkar till att ett barn blir gift.

De lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2014 har inneburit en kraftig förstärkning av skyddet mot barnäktenskap. Främst gäller det borttagande av dispensen för barnäktenskap vilket innebar att 18-årsgränsen för att gifta sig gjordes absolut. Några rättsligt giltiga barnäktenskap kan således inte längre ingås i Sverige.

Det förekommer dock att barn med anknytning till Sverige ingår äktenskap i utlandet enligt där gällande lag. Barnäktenskap som har ingåtts enligt utländsk rätt erkänns dock inte i Sverige om någon av

parterna hade anknytning till Sverige när äktenskapet ingicks. Utredningen föreslog i delbetänkandet att möjligheten att erkänna utländska barnäktenskap ytterligare ska begränsas. I den lagrådsremiss som regeringen den 31 maj 2018 överlämnade till Lagrådet föreslås än mer långtgående förbud mot erkännande. Om förslaget blir lag kommer det inte att förekomma att ett barn i Sverige anses som gift i lagens mening.

Däremot förekommer det alltjämt äktenskapsliknande förbindelser som inom vissa grupper jämställs med äktenskap, t.ex. olika religiösa äktenskap. En sådan förbindelse kan ingås såväl i Sverige som utomlands.

Frågan om ett särskilt barnäktenskapsbrott ska införas har varit föremål för överväganden vid flera tillfällen. Utredningen om människohandel m.m. lade i sitt slutbetänkande fram ett förslag om kriminalisering av barnäktenskap (SOU 2008:41). Den föreslagna straffbestämmelsen avsåg att kriminalisera att en vårdnadshavare tillåter ett barn under 16 år att ingå äktenskap som är giltigt i vigsellandet. Bestämmelsen, vars straffskala sträckte sig till fängelse i högst två år, föreslogs gälla enbart barn som är svenska medborgare eller har hemvist i Sverige. Straffbudet föreslogs bli infört i 7 kap. brottsbalken (Om brott mot familj) och benämnas tillåtande av barnäktenskap (s. 200 f.).

Att vårdnadshavaren skulle bära straffansvaret motiverades med att en vårdnadshavare som tillåter ett barn att ingå äktenskap brister i sitt vårdnadsansvar. Människohandelsutredningen menade att det är klart straffvärt att försätta sitt barn i den situationen som ett barnäktenskap utgör med de risker och hinder som det innebär (s. 202).

Under beredningen av betänkandet bedömdes att förslaget inte borde leda till lagstiftning. Det huvudsakliga skälet var att den föreslagna straffbestämmelsen inte ansågs vara fullt ut förenlig med den civilrättsliga regleringen.

Ett särskilt barnäktenskapsbrott föreslogs också av Utredningen om starkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap (SOU 2012:35). Kriminaliseringen föreslogs omfatta den som förmår ett barn att ingå äktenskap eller som tar initiativ till eller anordnar ett barnäktenskap. Enligt förslaget skulle ansvarsfrihet gälla för den som medverkar till brott genom att gifta sig med barnet, dels i fall då båda makarna är barn, dels då det annars är liten åldersskillnad mellan

makarna och det med hänsyn därtill och till omständigheterna i övrigt inte bör dömas till ansvar.

Regeringen gjorde emellertid även denna gång bedömningen att det föreslagna brottet inte borde införas (prop. 2013/14:208). Enligt regeringen skulle de nya brotten som föreslogs, äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa, också kunna betraktas som barnäktenskapsbrott och, trots att de inte tar fasta på alla former av inblandning i ett barnäktenskap, i hög grad komma att träffa de i praktiken förekommande fall som är värda att bestraffa (a. prop. s. 70 f.).

Skäl för och emot en kriminalisering av barnäktenskap

Barnäktenskap handlar närmast uteslutande om att föräldrar eller släktingar tvingar tonåringar att gifta sig eller utsätter dem för påtryckningar att göra det. Barnäktenskap utgör därför i hög utsträckning tvångsäktenskap, vilket innebär att straffbuden om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa i de allra flesta fall är tillämpliga också på barnäktenskap. Det kan därför med fog ifrågasättas om det är rimligt med en kriminalisering. Det var också av den anledningen som regeringen valde att inte särskilt kriminalisera barnäktenskap i samband med det lagstiftningsärende då de nämnda brotten infördes. En straffbestämmelse bör endast införas om den kan förväntas bli effektiv, dvs. leda till lagföring i rimlig grad (se bl.a. prop. 1994/95:23 s. 53 f. och SOU 2012:35).

Det finns dock flera omständigheter som kan motivera införande av ett barnäktenskapsbrott. Det som främst gör sig gällande är de bevissvårigheter som visat sig mer eller mindre regelmässigt föreligga i ärenden om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa med barn som brottsoffer (se t.ex. Hovrätten för Nedre Norrlands dom 2018-04-18 i mål B 1382-17). Åklagaren har att visa att barnet har förmåtts att ingå ett giltigt äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse genom något *otillbörligt medel*; olaga tvång eller utnyttjande av barnets utsatta belägenhet. När det gäller brottet vilseledande till tvångsäktenskapsresa ska åklagaren visa att barnet har vilseletts till att resa utomlands i sådant syfte.

I många fall kan dessutom redan familjens kontroll av barnet utnyttjas för att få henne eller honom att ingå äktenskap vilket innebär att det inte över huvud taget behövs någon användning av tvång eller utnyttjande av en utsatt situation. Det kan också förhålla sig på det sättet att barnet faktiskt har en uttalad vilja att gifta sig. En sådan vilja att gifta sig är inte sällan en konsekvens av att barnet lever i ett sammanhang där traditionen bjuder att man tidigt ingår äktenskap. Inte desto mindre innebär det att det inte heller i det fallet behövs några påtryckningar för att förmå barnet att gifta sig. Ett annat, inte ovanligt förhållande, är att de påtryckningar som förekommer är så subtila att de inte är straffbara. Som exempel kan nämnas att föräldrar förklarar att familjen kommer att bli utskämd om barnet inte gifter sig med den familjen har utsett, eller att barnet kommer att stötas ut ur familjegemenskapen. Det kan också vara så att den unge överhuvudtaget inte vågar att ge uttryck för sin ovilja att gifta sig.

Det skydd som barnkonventionen²¹ strävar att ge barn inrymmer också ett skydd mot tidiga äktenskap. Barnkonventionen ställer krav på att konventionsstaterna ska motverka skadliga sedvänjor (artikel 24.3). Barnäktenskap har utpekats som en sådan.²² En kriminalisering av barnäktenskap är ett tydligt besked från lagstiftarens sida om att barnäktenskap inte tolereras.

En straffbestämmelse kan också verka avhållande på den som överväger att medverka till ett barnäktenskap. Den kan stärka familjer som behöver hjälp med att stå emot påtryckningar från andra om att gifta bort en underårig familjemedlem. Detsamma kan gälla den som står under påtryckningar från andra att gifta sig med ett barn. En straffregel kan också stärka barn som inte vill gifta sig och ge dem verktyg för att motsätta sig äktenskapet.

Det finns anledning att något beröra hur en straffrättslig bestämmelse om barnäktenskap skulle förhålla sig till det faktum att det enligt gällande lagstiftning är tillåtet för barn över 15 år att med vårdnadshavarens samtycke leva som sambo, antingen med en vuxen eller med ett annat barn. Det kan framstå som motsägelsefullt om en

²¹ FN:s konvention om barnets rättigheter (SÖ 1990:20).

²² Se FN:s kommitté för barnets rättigheter allmän kommentar nr 4 om ungdomars hälsa och utveckling inom ramen för konventionen om barnets rättigheter, 2003, punkt 20 samt Joint general recommendation no 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment no 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices, 2014, punkt 20 ff.

förälder lagligen kan medverka till ett samboförhållande, samtidigt som han eller hon bestraffas om han eller hon ordnar en religiös vigselceremoni för paret. Ett äktenskap är emellertid något annat än ett samboförhållande och innebär längre gående rättsverkningar, såväl personliga som ekonomiska. Detsamma gäller som huvudregel även för ett informellt äktenskap. Ett barn har generellt inte nått den mognad som krävs för att självständigt ta ställning till sådana rättsverkningar. Ett barn bör därför skyddas från äktenskap, även i de fall när äktenskapet är barnets egen önskan. De flesta barnäktenskap torde också ingås av barn i åldrarna 15–17 år, varför en kriminalisering som inte omfattar denna åldersgrupp kan komma att få en mycket begränsad tillämpning.

En annan särskild fråga är om en straffbestämmelse om barnäktenskap skulle kunna stå i strid med artikel 8 (rätten till privat- och familjeliv) och artikel 9 (rätten till bl.a. religionsfrihet) i Europakonventionen.²³ Staterna har här emellertid en bedömningsmarginal när det gäller att avgöra vilka inskränkningar som kan göras med avseende på artiklarna 8 och 9, vilket framgår av Europadomstolens praxis.²⁴ Med hänsyn till barnets bästa och därmed vikten av det intresse som motiverar en kriminalisering anser vi att vare sig artikel 8 eller artikel 9 i Europakonventionen hindrar en kriminalisering.

Vår bedömning utifrån den diskussion som nu har förts är att barnäktenskap bör kriminaliseras och att det finns ett tillräckligt stort tillämpningsområde för att en straffbestämmelse ska kunna motiveras. I nästa avsnitt diskuteras straffbestämmelsens utformning, särskilt frågan om vem som ska kunna straffas och vari den straffbara handlingen består.

Straffbestämmelsens utformning

Gärningspersonen och den straffbara handlingen

När det gäller utformningen av ett särskilt straffstadgande är det naturligt att utgå från den nuvarande regleringen om äktenskaps tvång men ta bort kravet på tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet vid brott som riktar sig mot barn. En sådan konstruktion,

²³ Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna (SÖ 1952:35).

²⁴ Se bl.a. Leyla Sahin mot Turkiet [GC], nr 44774/98 den 10 november 2005 och Dogru mot Frankrike, nr 27098/05 den 4 december 2008.

där ansvar för brott alltså inte kräver att gärningsmannen använt sig av något otillbörligt medel är i linje med regleringen i fråga om människohandel, där det inte finns något krav på användande av sådana medel vid brott som riktar sig mot barn. Anledningen till att något krav på otillbörligt medel inte uppställdes vid människohandelsbrott riktade mot barn var att det ansågs ligga i sakens natur att en utsatt belägenhet uppkommer redan genom en vuxens psykiska överläge i förhållande till barnet (jfr uttalanden i prop. 2003/04:111 s. 66). Samma synsätt bör anläggas när det gäller barnäktenskap.

En annan naturlig utgångspunkt är att straff i första hand bör drabba den som bär det huvudsakliga ansvaret för att ett barnäktenskap kommer till stånd. Om barnet själv samtycker till att ingå äktenskapet är utan betydelse. Handlingen är straffvärd oavsett om barnet samtycker eller ej.

Det är därför rimligt att, på sätt som Utredningen om stärkt skydd mot barnäktenskap och tvångsäktenskap föreslog, straffa den som *förmår* ett barn att ingå äktenskap utan att det därjämte ställs något krav beträffande tvång eller utnyttjande av viss belägenhet. Ett sådant rekvisit träffar alla som utövar påtryckningar, oavsett relation till barnet.

I uttrycket ”förmår” ligger att det ska finnas ett orsakssamband mellan gärningsmannens handlande och att äktenskapet ingås. Det ska förstås på så sätt att det finns ett krav på ett aktivt handlande inriktat på ett visst resultat, ett handlande som oftast torde vara någorlunda lätt att identifiera och urskilja. Som exempel kan nämnas att redan mycket subtila påtryckningar eller att äktenskapet initieras av någon annan än barnet, innebär att rekvisitet ”förmår” är uppfyllt och att ansvar för barnäktenskap alltså kan aktualiseras. Detsamma gäller den som på annat sätt verkar för att äktenskapet kommer till stånd. Inte sällan kan man utgå ifrån att den som gifter sig med ett barn också har förmått barnet till äktenskapet. Straffbestämmelsen träffar i de fallen även henne eller honom. Att använda ”förmår” i straffbestämmelsen korresponderar även väl med bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa som båda innehåller detta rekvisit.

I många fall är barnets vårdnadshavare också den som har förmått barnet att ingå äktenskapet.

Man kan emellertid tänka sig fall där det inte går att bevisa att barnet förmåtts till äktenskapet eller att de åtgärder som förekommit inte är att anse som ett förmående. Det finns därför anledning att överväga ett utvidgat straffansvar i förhållande till främst barnets vårdnadshavare.

Det är barnets vårdnadshavare eller den som har trätt i vårdnadshavarens ställe som har det yttersta ansvaret för att barn inte tillåts gifta sig före 18 års ålder. Ges sådan tillåtelse brister denne i sitt vårdnadsansvar. Det finns därför anledning att överväga att straffbelägga även att någon *tillåter* att ett barn ingår äktenskap. En sådan lösning förordades av Människohandelsutredningen. Om straffbudet utformas på så sätt träffar det den som har ett bestämmande inflytande över barnet, dvs. vårdnadshavaren eller någon som trätt i dennes ställe. Med vårdnadshavare avses samma krets av personer som i 6 kap. föräldrabalken.

Begreppet "tillåter" tar sikte på aktiva handlingar. Det mest närliggande exemplet är att en vårdnadshavare uttryckligen – i förhållande t.ex. till den som ska förrätta vigseln – ger sin tillåtelse till äktenskapet. Även en sådan omständighet som att vårdnadshavaren träffar en överenskommelse om brudgåva eller om formerna för hur äktenskapet ska ingås får anses innebära ett tillåtande av att barnet ingår äktenskap. Vidare bör även det förhållandet att vårdnadshavaren deltar vid vigseln innefatta ett tillåtande av densamma. Däremot kan knappast en ren passivitet att agera, trots kännedom om att en vigsel ska äga rum, anses som ett tillåtande. Det skulle vara alltför långtgående med en kriminalisering som ålägger vårdnadshavare ett ansvar för att avvärja ett barnäktenskap som han eller hon känner till.

Det som fortfarande kommer att falla utanför det kriminaliserade området är helt frivilliga äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelser, som ingås utan påverkan av annan och där inte heller vårdnadshavarna har vidtagit någon åtgärd som är att bedöma som ett tillåtande av äktenskapet.

Ansvar för barnäktenskapsbrott bör alltså träffa den som *förmår* eller *tillåter* barnet att ingå äktenskap.

Det framstår inte som ändamålsenligt att låta de äktenskapsbrott som riktar sig mot barn och som innefattar tvång eller utnyttjande även fortsättningsvis omfattas av straffbudet om äktenskapstvång. I stället bör alla äktenskapsbrott som riktar sig mot barn omfattas av bestämmelsen om barnäktenskapsbrott.

En bestämmelse om straff för barnäktenskap får inte önskad verkan om inte de informella äktenskapen inryms (jfr 4 kap. 4 c § andra stycket brottsbalken). Det synes till och med vara så att det är här straffbestämmelsen kommer att få den största effekten eftersom några juridiskt giltiga svenska barnäktenskap inte längre kan ingås. Vidare kommer de föreslagna skärpningarna av reglerna kring erkännande av utländska barnäktenskap att få till följd att utländska barnäktenskap i princip aldrig kommer att erkännas. Enligt utredningens mening är det också lika straffvärt att förmå eller tillåta ett barn att ingå en förbindelse som innebär en bundenhet likvärdig med den som ett äktenskap medför.

Slutligen bör särskilt framhållas att även medverkan till brottet är kriminaliserad. Den som exempelvis övertalar vårdnadshavaren att ge tillstånd till äktenskap kan alltså också dömas till ansvar. Man kan också tänka sig att ansvar för medhjälp kan aktualiseras i förhållande till vigsselförrättaren.

Vilka äktenskap bör träffas av straffbestämmelsen?

En viktig fråga är vilka äktenskap som ska omfattas av straffbestämmelsen.

Till att börja med ska bestämmelsen omfatta äktenskap som ingås i Sverige. Detsamma gäller äktenskap som är giltiga i en annan stat där de ingås eller, om främmande lag har tillämpats, i den stat enligt vars lag det har ingåtts.

En speciell situation är att äktenskapet inte är giltigt i den stat där det ingås men väl i en stat där någon av parterna har hemvist eller är medborgare. Kriminaliseringen bör omfatta alla barnäktenskap som blir giltiga i en stat i vilken någon av parterna har hemvist eller är medborgare.

Som vi nämnt tidigare bör straffregeln även omfatta informella äktenskap.

Ovanstående gäller förstås under förutsättning att svensk strafflag överhuvudtaget är tillämplig.

Uppsåt

En kriminalisering bör omfatta samtliga former av uppsåt.

Beaktandet av barnperspektivet talar vidare för att en gärningsperson inte ska kunna undgå ansvar genom att hänvisa till brist på kännedom om barnets verkliga ålder. Detta särskilt sett mot att man måste vara 18 år för att gifta sig enligt svensk lag. På samma sätt som i bestämmelsen om människohandel bör därför ett oaktsamhetsansvar i förhållande till målsägandens ålder införas.

När det gäller informella äktenskap kan uppsåtsfrågan bli något mer komplicerad. Straffansvar förutsätter i vanlig ordning uppsåt med avseende på alla rekvisit. För att någon ska kunna dömas ska alltså personen ha haft uppsåt med avseende på att äktenskapet ingicks enligt ett etablerat normsystem och innebär att parterna betraktas som makar och anses ha rättigheter eller skyldigheter i förhållande till varandra, samt innefattar frågan om upplösning av förbindelsen. Normalt torde det räcka att personen är medveten om vad som i realiteten gäller mellan äktenskapsparterna. Detta innebär inte någon skillnad ifrån vad som gäller redan i dag.

Straffskalar

Straffskalan måste tydligt återspegla det allvar med vilket samhället ser på barnäktenskap. Den bör också återspegla att det ofta handlar om gärningsmän som är närstående till barnet och som barnet borde kunna känna tillit till.

Brottet bör vidare ges en straffskala som är så vid att den ger möjlighet till en nyanserad straffmätning, i vilken kan beaktas de vitt skilda omständigheter som kan föreligga. Vi föreslår därför en straffskala som sträcker sig till fängelse i högst fyra år.

Det finns enligt vår bedömning inte tillräckliga skäl för en gradindelning av brottet. De fall där det ägt rum något hot, tvång eller annat brottsligt övergrepp mot barnet får typiskt sett anses som allvarligare än fall där något otillbörligt medel inte förekommit. Likaså bör barnets ålder vid gärningen påverka straffvärdet. Det ligger i sakens natur att den övre delen av straffskalan bör vara reserverad för fall med särskilt unga barn och/eller där otillbörliga medel har använts eller där omständigheterna annars är särskilt försvårande.

Konkurrensfrågor

Om den som kan dömas för barnäktenskapsbrott också har gjort sig skyldig till människohandel ska det dömas enbart för människohandel (jfr utredningens förslag i avsnitt 5.4.2 där äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa görs uttryckligen subsidiära till bestämmelsen om människohandel).

Något bör här också nämnas angående förhållandet mellan barnäktenskapsbrottet och bestämmelsen om vilseledande till tvångsäktenskapsresa. Sannolikt kommer i stort sett samtliga fall då någon förmår ett barn att resa utan att använda sig av något otillbörligt medel, men med uppsåt att barnet ska ingå äktenskap, att fångas upp av förbrotten till det föreslagna barnäktenskapsbrottet (framför allt försök till sådant brott).

Försök, förberedelse och stämpling bör kriminaliseras

Vid införande av en ny straffbestämmelse krävs överväganden om straffansvar ska följa även i de fall brottet inte blivit fullbordat men dess utförande påbörjats (försök till brott) och då brottets utförande inte ens påbörjats men gärningsmannen tagit befattning med hjälpmedel, pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av brott (förberedelse till brott). Det samma gäller då någon i samråd med någon annan beslutat gärningen, sökt anstifta någon annan eller åtagit sig att utföra den (stämpling till brott).

Barnäktenskapsbrottet fullbordas i och med att ett giltigt äktenskap ingås i vigsellandet eller när den äktenskapsliknande förbindelsen kommit till stånd, men föregås ofta av en viss organisation och planering. Inte sällan är flera personer inblandade.

Det bör därför vara möjligt att ingripa och kunna utkräva ett straffansvar redan innan brottet fullbordas. Vi anser därför att barnäktenskapsbrott, i likhet med äktenskapstvång, bör vara straffbart redan på försöks-, planerings- och förberedelsestadierna, innefattande även stämpling.

Försök, förberedelse och stämpling till barnäktenskapsbrott bör därför enligt vår bedömning leda till ansvar enligt vad som föreskrivs i 23 kap. brottsbalken.

Barnäktenskapsbrottet bör placeras i ett nytt tredje stycke i bestämmelsen om äktenskapstvång i 4 kap. 4 c § brottsbalken

Det är inte självklart i vilket av brottsbalkens kapitel bestämmelsen närmast hör hemma. Vi är dock av den uppfattningen att ett barnäktenskap som sådant utgör en form av brott mot frihet och frid och att den därför hör hemma i kapitel 4. Straffbestämmelsen bör lämpligen placeras i ett nytt tredje stycke i bestämmelsen om äktenskapstvång i 4 kap. 4 c § brottsbalken.

Barnäktenskapsbrottet bör undantas från kravet på dubbel straffbarhet

I praktiken kommer många av de barnäktenskap som omfattas av straffregeln att ingå i andra länder. Det kan enligt vår mening inte anses som tillfredsställande att sådana handlingar inte kan beivras om de begås av t.ex. svenska medborgare som besöker andra länder där det inte är straffbelagt.²⁵ Särskilt inte med beaktande av att barnäktenskapsbrott ofta är ett brott med en internationell dimension. Nämnas kan i sammanhanget också att brottet äktenskapstvång är undantaget från kravet på dubbel straffbarhet.

Det föreligger därför goda skäl att inte uppställa krav på dubbel straffbarhet för barnäktenskapsbrott.

5.4.4 Straffskalorna för äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa

Utredningens bedömning: De nuvarande straffskalorna för såväl äktenskapstvång som vilseledande till tvångsäktenskapsresa framstår som väl avvägda. Det föreligger därför inte något behov av ändringar av dessa.

Straffskalan för äktenskapstvång är fängelse i högst fyra år och straffskalan för vilseledande till tvångsäktenskapsresa är fängelse i högst två år.

²⁵ Det finns länder som har kriminaliserat barnäktenskap men de är få. Exempel på länder där barnäktenskap är straffbelagt är Norge och Indien.

Tillämpningsområdet för bestämmelsen om äktenskapstvång är relativt vidsträckt och straffskalan måste därför också fortsättningsvis vara sådan att den ger utrymme för en adekvat straffmätning såväl i de allvarliga fallen som i de mindre allvarliga fallen. Till det kommer att de allvarligaste fallen av äktenskapstvång kan komma att bestraffas som människohandel (se utredningens förslag i avsnitt 5.4.2 om att bestämmelsen om äktenskapstvång uttryckligen görs subsidiär till människohandelsbestämmelsen).

Bestämmelsen om vilseledande till tvångsäktenskapsresa kan sägas kriminalisera handlingar av förberedande karaktär. Straffet är därför utformad mot bakgrund av de straff som kan dömas ut för förberedelse till brott (23 kap. 2 § brottsbalken).

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att straffskalorna är väl avvägda och att de därför inte bör ändras.

5.4.5 Försök, förberedelse eller stämpling till vilseledande till tvångsäktenskapsresa bör inte kriminaliseras

Utredningens bedömning: Försök, förberedelse eller stämpling till vilseledande till tvångsäktenskapsresa bör inte kriminaliseras.

Som konstaterats i avsnitt 5.2.3 är äktenskapstvång straffbart på försöks- och förberedelsestadiet. Sedan den 1 juli 2016 är även stämpling till brottet kriminaliserat.

När det gäller vilseledande till tvångsäktenskapsresa är däremot varken försök, förberedelse eller stämpling kriminaliserat. I betänkandet *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap* (SOU 2012:35) föreslogs emellertid att brottet skulle vara kriminaliserat jämväl på försöksstadiet. Regeringen gjorde dock bedömningen att det inte fanns tillräckliga skäl för detta. I prop. 2013/14:208 s. 67 uttalas bl.a. följande:

Att kriminalisera försök till vilseledande till tvångsäktenskapsresa ter sig problematiskt av flera skäl. Vilseledandebrottet kan sägas straffbelägga gärningar av förberedande karaktär i förhållande till det allvarligare brottet äktenskapstvång. Straffansvar kräver inte att något äktenskap eller någon äktenskapsliknande förbindelse kommer till stånd, utan brottet fullbordas redan vid ankomsten till den stat dit resan sker. Om försök till brottet kriminaliseras, innebär detta således en kriminalisering av handlingar som utförs mycket tidigt på vägen mot ett

tvångsäktenskap. Straffansvar för försök skulle drabba den som har försökt men misslyckats med att förmå någon att göra en utlandsresa, en resa som i sig inte hade behövt leda till ett tvångsäktenskap. De situationer det handlar om framstår också som föga straffvärda. Till detta kommer att försöksbrottet sannolikt skulle få en mycket begränsad praktisk betydelse på grund av de bevissvårigheter som en så tidig kriminalisering kan väntas medföra.

Vilseledandebrottet kan alltså sägas straffbelägga gärningar av förberedande karaktär i förhållande till det allvarigare brottet äktenskapstvång. Straffansvar kräver inte att något äktenskap eller någon äktenskapsliknande förbindelse kommer till stånd, utan brottet fullbordas redan vid ankomsten till den stat dit resan sker. Bestämmelsen innebär i sig en kriminalisering av något som närmast utgör en förberedelsehandling. Mot bakgrund härav är det inte lämpligt att kriminalisera förberedelse eller stämpling. Ansvar för stämpling brukar därtill förbehållas de allvarigaste brotten.

Utredningen konstaterar att brottet vilseledande till tvångsäktenskapsresa till sin natur kräver såväl tid som planering. Brottet påbörjas när gärningsmannen företar någon handling som ingår i vilseledandet och fullbordas genom målsägandens ankomst till det andra landet.

En kriminalisering av försök till vilseledande till tvångsäktenskapsresa skulle, som regeringen uttalat ovan, innebära en kriminalisering av handlingar som utförs mycket tidigt på vägen mot ett tvångsäktenskap. En följd härav är att försöksbrottet sannolikt skulle få en mycket begränsad praktisk betydelse på grund av de bevissvårigheter som en så tidig kriminalisering kan väntas medföra. Det finns också situationer här som framstår som mindre straffvärda, t.ex. om det står klart att resan i sig inte skulle leda till något tvångsäktenskap. Sammantaget delar därför utredningen den bedömning som regeringen gjorde i det tidigare lagstiftningsärendet att det inte finns tillräckliga skäl att kriminalisera vilseledandebrottet på försöksstadiet.

Vidare är det också oftast så att de gärningar som skulle kunna straffas som förberedelse eller försök till vilseledande till tvångsäktenskapsresa – i den mån de är straffvärda – redan är straffbara som försök/förberedelse till äktenskapstvång.

5.4.6 Underlåtenhet att anmäla eller annars avslöja äktenskapstvång eller vilseledande till tvångsäktenskapsresa bör inte kriminaliseras

Utredningens bedömning: Underlåtenhet att anmäla eller annars avslöja äktenskapstvång eller vilseledande till tvångsäktenskapsresa bör inte kriminaliseras.

Inledning

I 23 kap. 6 § första stycket brottsbalken föreskrivs att om någon underlåter att i tid anmäla eller annars avslöja ett förestående eller pågående brott ska, i de fall det är särskilt föreskrivet, denne dömas för underlåtenhet att avslöja brottet enligt vad som är föreskrivet för den som medverkat endast i mindre mån till sådant brott. Högre straff än fängelse i två år får dock inte dömas ut.

Ansvar för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott förutsätter att gärningen har fortskridit så långt att den är straffbar och att brottet kan avslöjas utan fara för den handlande eller någon annan (23 kap. 6 § fjärde stycket brottsbalken). Om det t.ex. av utredningen framgår att den som underlåtit att avslöja brottet själv kan ha varit inblandad på ett sådant sätt att straffansvar kan aktualiseras utesluts ansvar för underlåtenhet att avslöja brottet. Det kan vara fråga om delaktighet i själva brottet, på ett förberedelsestadium eller i efterföljande brottslighet. Att en person inledningsvis har misstänkts för delaktighet bör dock inte utesluta ansvar för underlåtenhet (se NJA 2017 s. 515).

Straffsatsen har bestämts genom en hänvisning till vad som är stadgat för den som endast i mindre mån medverkat till sådan gärning. Frågan om straff ska alltså bedömas efter de grunder som angetts i 23 kap. 5 § brottsbalken. Härav följer bl.a. att straff i ringa fall ska bortfalla. För att ett ringa fall ska föreligga får det icke avslöjade brottet inte vara alltför grovt. De brott för vilket ett underlåtelseansvar är föreskrivet är visserligen såsom fullbordade alltid mycket allvarliga, men förberedelse till sådant brott torde inte alltid vara att betrakta såsom ett så grovt brott att det är uteslutet att underlåtenhet att avslöja skulle kunna anses såsom ett ringa fall (se

Nils-Olof Berggren m.fl., Brottsbalken m.m., Zeteo, kommentaren till 23 kap. 6 §).

För vilka brott är ett underlåtelseansvar föreskrivet?

Det framgår att lagstiftaren främst hade tidiga avslöjanden av mycket allvarliga brott i sikte. Bestämmelsen begränsades till att avse "allenast särskilt svåra och farliga brott" såsom högförräderi, spioneri, uppror, mord och sabotage (se NJA II 1948 s. 220). Dessa brott är sådana som normalt föregås av planering.

Under senare år har tillämpningsområdet utvidgats något. Det krävs dock alltså att ett underlåtelseansvar är stadgat för det särskilda brottet.

1998 kriminaliserades underlåtenhet att avslöja bl.a. våldtäkt och grov våldtäkt (se SOU 1996:185 s. 327 och prop. 1997/98:55 s. 94 f.). En följd av dessa utvidgningar är att bestämmelsen numera i större utsträckning än tidigare kan tillämpas vid brott som normalt är impulsstyrda och alltså inte föregås av planering, såsom våldsbrott och sexualbrott. Underlåtenhetsbrottet har således kommit att aktualiseras i andra situationer än de som stod i centrum när regleringen ursprungligen infördes. De uttalanden som gjordes vid bestämmelsens tillkomst måste ses i ljuset av den förändring som skett (se vidare uttalanden i NJA 2017 s. 515 där Högsta domstolen prövade underlåtenhet att avslöja grov våldtäkt).

När och hur inträder skyldigheten att anmäla eller annars avslöja brottet?

Det som måste anmälas eller annars avslöjas är ett brott. Med brott förstås en gärning som uppfyller samtliga brottsrekvisit, alltså även det krav på uppsåt eller oaktsamhet som gäller för brottet. Däremot krävs inte att gärningsmannen är straffbar; även den som inte fyllt femton år – liksom den som till följd av allvarlig psykisk störning inte kan bli föremål för någon brottspåföljd – kan begå brott (se Nils-Olof Berggren m.fl., Brottsbalken m.m., Zeteo, kommentaren till 23 kap. 6 §).

Av lagtexten framgår att den straffbelagda gärningen ska ha fortskridit så långt att straff kan följa på den. Det innebär att skyldigheten att anmäla eller annars avslöja brott inträder när ett brott kommit till stånd; det kan vara ett fullbordat brott, ett straffbart försök eller en straffbar förberedelse.

Den handlingsplikt som anges är att anmäla eller annars avslöja. Någon skyldighet att förhindra brottet föreskrivs inte. Underlåtenheten anges såsom underlåtenhet att i tid anmäla eller annars avslöja brott. Att anmäla brottet för polismyndighet är, såsom lagtexten antyder, den åtgärd som i första hand bör komma i fråga. Avslöjande på annat sätt, såsom genom meddelande till den av brottet hotade, är emellertid även tillräckligt för strafffrihet (se Nils-Olof Berggren m.fl., Brottsbalken m.m., Zetee, kommentaren till 23 kap. 6 §).

Överväganden

Underlåtenhet att anmäla eller annars avslöja brott är straffbelagd vid de flesta grövre former av brottslighet, bl.a. mord, dråp, våldtäkt, människohandel och könsstympning.

Straffansvarsutredningen ansåg, i samband med att man föreslog att underlåtenhet att anmäla eller avslöja grova sexualbrott skulle straffbeläggas, att underlåtenhet att avslöja brott generellt sett borde vara straffbelagt om brottet har ett straffminimum på två års fängelse eller däröver (SOU 1996:185 s. 327).

Varken äktenskapstvång eller vilseledande till tvångsäktenskapsresa uppfyller kravet på ett sådant högre minimistraff. Straffskalan för äktenskapstvång sträcker sig emellertid upp till fängelse i högst fyra år vilket enligt utredningens mening ändå motiverar ett övervägande om en kriminalisering av underlåtenhet att avslöja sådant brott. För brottet vilseledande till tvångsäktenskapsresa är däremot maximistraffet fängelse i högst två år, vilket talar emot att underlåtenhet att avslöja ett sådant brott ska kriminaliseras.

Brottet äktenskapstvång kräver till sin natur, såväl tid som planering, vilket gör att det i sig kan finnas utrymme för någon som får kännedom om planerna att kontakta polis eller underrätta den utsatta personen. Problemet är dock ofta att planeringen av ett tvångsäktenskap hålls hemlig inom en snäv krets av familjemedlemmar som

är starkt knutna till varandra. Det är därför tveksamt om ett underlåtelseansvar verkligen skulle leda till att fler tvångsåktenskap förhindras. När det kan handla om att avslöja t.ex. familjemedlemmar är det också så att skyldighet att avslöja brott bortfaller om det kan innebära fara för den handlande eller annan att avslöja det.

Några av de mer allvarliga fallen av äktenskapstvång bör dessutom falla under bestämmelsen om människohandel i 4 kap. 1 a § brottsbalken. Utredningens förslag om att äktenskapstvång uttryckligen ska göras subsidiärt till bestämmelsen om människohandel kan förväntas medföra att sådana brott i viss utsträckning kan komma utredas och lagföras som människohandelsbrott (se avsnitt 5.4.2). För människohandelsbrott gäller redan ett ansvar för underlåtenhet att avslöja sådant brott (4 kap. 10 § brottsbalken).

I detta sammanhang kan också nämnas att det redan finns en anmälnings- och uppgiftsskyldighet för vissa funktionärer (14 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]) när barn far illa och att en underlåtenhet kan tänkas föranleda tjänstefelsansvar).

Med beaktande av ovanstående resonemang menar utredningen att det inte finns tillräckliga skäl för en kriminalisering av underlåtenhet att anmäla eller annars avslöja äktenskapstvång. Någon sådan kriminalisering föreslås därför inte.

5.4.7 Tvång att vara kvar i ett äktenskap eller i en äktenskapsliknande förbindelse bör inte omfattas av den straffrättsliga regleringen om äktenskapstvång

Utredningens bedömning: Tvång att vara kvar i ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse bör inte omfattas av den straffrättsliga regleringen om äktenskapstvång.

Bakgrund

Vid remissbehandlingen av betänkandet SOU 2012:35 föreslog två remissinstanser²⁶ att tvång att vara kvar i ett äktenskap skulle kriminaliseras. Regeringen gjorde emellertid bedömningen att en kriminalisering av sådana gärningar skulle kräva helt andra överväganden

²⁶ Somaya kvinno- och tjejjour och Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund.

än vad som var möjligt att göra i det aktuella sammanhanget (prop. 2013/14:208 s. 60). I våra direktiv ingår det att se över detta.

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

Enligt 5 kap. 5 § äktenskapsbalken har en make även rätt till äktenskapsskillnad utan föregående betänketid om det görs sannolikt att maken har tvingats att ingå äktenskapet eller om maken har ingått äktenskapet före 18 års ålder.

När en dom om äktenskapsskillnad vinner laga kraft är äktenskapet upplöst.

Med ett strikt juridiskt synsätt kan man således säga att alla personer i Sverige, som omfattas av svensk jurisdiktion, har rätt att skilja sig. Emellertid är inte enbart det juridiska perspektivet av betydelse i detta sammanhang. Om parternas äktenskap omfattas av ett informellt normsystem har också detta många gånger i praktiken stor betydelse. Det kan handla om förbindelser som ingås genom en religiös eller traditionell ceremoni.

Överväganden

Den självklara utgångspunkten för utredningens överväganden är att ingen ska tvingas att stanna kvar i ett äktenskap eller i en äktenskapsliknande förbindelse. Ändå finns det personer i Sverige som upplever att de på olika sätt är tvingade kvar i ett äktenskap eller i ett informellt sådant. Framför allt synes det handla om svårigheter att få ut en "skilsmässa" från en äktenskapsliknande förbindelse som t.ex. har ingåtts i ett religiöst sammanhang.

Den svenska lagstiftningen är tydlig när det gäller det juridiskt giltiga äktenskapet; var och en har en ovillkorlig rätt till skilsmässa.

Ett äktenskap som har ingåtts enligt utländsk lag erkänns inte heller i Sverige om det är sannolikt att det har ingåtts under tvång (se 1 kap. 8 a § första stycket 2 lagen [1904:26 s.1] om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap).

Hur många som här i landet känner sig tvingade att vara kvar i ett äktenskap eller i en äktenskapsliknande förbindelse är omöjligt att svara på. Någon statistik finns, såvitt utredningen känner till, inte att

tillgå. Klart är dock att det utgör ett problem för en hel del människor.

Frågan om tvång att vara kvar i ett äktenskap eller i en äktenskapsliknande förbindelse ska kriminaliseras är problematisk. Framför allt med hänsyn till vem som i så fall rimligen bör träffas av en sådan straffbestämmelse. De som förfogar över frågan om ett äktenskap eller om en äktenskapsliknande förbindelse ska bestå är parterna som ingått äktenskapet eller förbindelsen. Det enda rimliga torde därför vara att ett eventuellt straffansvar skulle riktas mot dessa.

Tvånget att stanna kvar i äktenskapet utövas dock inte sällan av andra, framför allt av släktingar. Det gör det svårt att avgränsa kretsen av vilka som bör träffas av ett eventuellt straffbud.

En ytterligare komplicerande faktor i sammanhanget är den syn på äktenskapet och dess upplösning som finns hos olika trossamfund. Inom vissa religioner är skilsmässa överhuvudtaget inte tillåtet (t.ex. inom den katolska kyrkan och enligt syrisk-ortodox tradition).

De beskrivna komplikationerna medför att möjligheterna att utforma ett straffbud som kan förväntas bli tillräckligt effektivt är mycket begränsade. Det kan inte heller förväntas att lagföring kommer att ske i rimlig omfattning.

Det är också så att om någon genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar någon annan att vara kvar i ett äktenskap eller i en äktenskapsliknande förbindelse kan han eller hon dessutom dömas för olaga tvång enligt 4 kap. 4 § brottsbalken.

Syftet med en kriminalisering är ytterst att människor ska avhålla sig från det straffsanktionerade beteendet. Den omständigheten att en handling strider mot samhällets värderingar och är allmänt oönskad innebär emellertid inte med automatik att den också ska vara straffbelagd. Kriminalisering är inte det enda och inte alltid det mest effektiva medlet att motverka oönskade beteenden (jfr uttalanden i prop. 1994/95:23 s. 52 f.). Det kan finnas andra åtgärder, bl.a. ekonomiska sådana som kan vara effektiva i sammanhanget.

För närvarande remissbehandlas betänkandet "Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige" (SOU 2018:18).²⁷ Den utredningen har gjort en översyn av statens ekonomiska stöd till trossamfund och föreslår bl.a. att stöd ska kunna dras in om religiösa

²⁷ Utredningen är på remiss till den 31 augusti 2018.

samfund sanktionerar exempelvis tvångsäktenskap eller barnäkenskap (s. 31–33, s. 332 och s. 339 ff.).²⁸ Att på motsvarande sätt strypa penningtilldelningen till trossamfund som inte medverkar till skilsmässa torde enligt utredningens mening vara ett mer framgångsrikt verktyg för att komma åt problemet än en utvidgad kriminalisering.

En fortsatt dialog mellan myndigheter, ideella organisationer och trossamfunden rörande frågor kring normer och värderingar som styr samlevnad och familjebildning samt hur dessa förhåller sig till svensk lagstiftning och mänskliga rättigheter är också viktig. I en dansk rapport från 2010 där man bl.a. intervjuat företrädare för olika trosinriktningar tycker man sig se en utveckling där inställningen till religiös skilsmässa och kvinnors möjlighet till dessa håller på att förändras i en mer tillåtande riktning. Trots att skilsmässa fortfarande beskrivs som skamfylld och det i vissa fall är näst intill omöjligt att driva igenom för kvinnor upplevs det ändå som att skilsmässor blir allt vanligare, både av personer från ideella organisationer och av personer från trossamfund.²⁹

²⁸ Nämnden för statligt stöd till trossamfund har som huvuduppgift att fördela statligt stöd åt trossamfund i enlighet med lagen (1999:932) om stöd till trossamfund. Regeringen bestämmer vilka trossamfund som kan få statsbidrag. Statsbidrag får lämnas endast till ett trossamfund som bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på, och som är stabila och har egen livskraft.

²⁹ Liversage, A. & Jensen, T. G. (2010). *Parallele retsopfattelser i Danmark. Et kvalitativt studie av privatretlige praksisser blandt etniske minoriteter*. Rapporten bygger på material från cirka 250 kvalitativa intervjuer med personer med etnisk minoritetsbakgrund och personer med relevant yrkesbakgrund, till exempel imamer och andra religiösa auktoriteter. I rapporten tittar författarna framför allt på ingående och avslutande av religiösa äktenskap, som inte är juridiskt bindande, och vilka problem som kan uppstå i förhållande till dessa.

6 Effektivare verktyg för att motverka barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning utomlands

6.1 Inledning

Detta kapitel behandlar de internationella aspekter vilka gör sig särskilt gällande vid barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning. I denna del ska utredningen enligt direktiven:

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

Direktiven inriktar sig således på äktenskap vilka ingåtts under tvång. Det ska redan här nämnas att utredningen bedömer att även barnäktenskap vilka inte involverar tvång eller liknande bör omfattas av vårt arbete i denna del.

Kapitlet inleds med en redogörelse för de internationella inslag som ofta präglar barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning. Därefter går vi igenom ett urval av den lagstiftning m.m. som kan vara av intresse i dessa frågor. Även myndigheternas möjligheter att hjälpa utsatta som förts utomlands behandlas. Sedan följer en

internationell utblick med sikte på förhållandena i England. Avslutningsvis presenteras våra överväganden och förslag när det kommer till vilka lagstiftningsåtgärder som kan vidtas.

Arbetet mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning som äger rum utomlands är emellertid inte bara en fråga om hur lagstiftningen ser ut. Enligt direktiven ska vi därför även analysera och ta ställning till hur samverkan mellan berörda aktörer kan utvecklas och arbetsmetodikerna förbättras när det gäller dessa frågor. Utredningens överväganden i den delen redovisas dock inte här utan tillsammans med våra ställningstaganden avseende myndigheternas samverkan i inhemska ärenden om hedersrelaterat våld och förtryck i kapitel 7. Delar av det som sägs i detta kapitel kan dock tjäna som bakgrund även till övervägandena i nästa kapitel, däribland genomgången i avsnitt 6.3.

6.2 Den internationella dimensionen av barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning

Ärenden avseende barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning har ofta internationella inslag. De personer som sanktionerar och utför handlingar av detta slag kan nämligen finnas både i Sverige och utanför landets gränser. Trots att både äktenskapstvång och könsstympning är kriminaliserat i Sverige och att något krav på dubbel straffbarhet inte råder förekommer det att barn och unga förs utomlands och där tvingas att gifta sig eller utsätts för könsstympning. Ett flertal svårigheter kan kopplas till detta förhållande, bl.a. har myndigheterna ofta ett begränsat handlingsutrymme i sådana ärenden och bevissvårigheter föreligger ofta vid brott begångna i utlandet.

Omfattningen av antalet ärenden rörande brotten äktenskapstvång och könsstympning med en internationell dimension är inte känd. Det går t.ex. inte att utläsa hur många av de anmälda fallen av äktenskapstvång och könsstympning som har begåtts utomlands (enligt statistik från Brå anmälades 70 fall av äktenskapstvång och 27 brott mot lagen [1982:316] med förbud mot könsstympning av kvinnor under 2016). När det gäller brottet vilseledande till tvångsäktenskapsresa är den internationella dimensionen däremot inbyggd

i brottet eftersom det för straffansvar bl.a. krävs att någon förmått resa till en annan stat än den där han eller hon bor (enligt Brå anmäldes 12 fall av vilseledande till tvångsäktenskapsresa under 2016). Att mörkertalet sannolikt är stort när det kommer till dessa brott talar för att det verkliga antalet personer med svensk anknytning som utomlands tvingas att ingå äktenskap eller könsstympas är större än vad anmälningssstatistiken ger anledning att tro.

Vid sidan av den kollektiva dimension som kännetecknar hedersrelaterat våld och förtryck är det viktigt att se de internationella aspekterna som en tydlig del i förövares hot- och våldsutövande. Enligt Länsstyrelsen i Östergötlands län visar dess erfarenheter från den nationella stödtelefonen att närstående kontinuerligt förmedlar hur överträdelser av hedersnormer bestraffas i länder dit familjen har anknytning. Också konkreta hot om att föra bort utsatta till ett annat land för att genomföra tvångsäktenskap eller könsstympning förekommer. Enligt Länsstyrelsen har utsatta i flera ärenden också förts ut ur landet.¹

I ärendena som inkommer till stödtelefonen förs ingen statistik över den internationella dimensionen eller landbakgrunden för de utsatta. Det är därför svårt att göra en uppskattning av hur många ärenden som har en koppling till utlandet. Den internationella dimensionen är dock tydlig i många ärenden.² Under 2016 kontaktades stödtelefonen i 455 ärenden som sammanlagt berörde 619 utsatta personer. Ärenden om *oro/risk för eller planer på barn- eller tvångsäktenskap* samt om *genomförda barn- eller tvångsäktenskap* berörde 199 personer, dvs. 19 procent av de utsatta personerna. Av dessa var det 33 personer som var utsatta för tvångs-/barnäktenskap. Av de 199 personerna var 106 flickor/unga kvinnor (71 av dem var under 18 år) och 11 var pojkar/unga män (fem var under 18 år). När det gäller de genomförda barn- och tvångsäktenskapen fanns exempel både på personer som blivit gifta under tvång när de varit bosatta i Sverige (varav de flesta blivit bortförda från Sverige för att giftas bort) och på personer som redan ingått ett tvångsäktenskap (och varit under 18 år) då de anlänt till Sverige. I vissa av ärendena framstod det som att äktenskapet hade varit planerat sedan länge av närstående medan det i andra fall hade handlat om hot om äktenskap p.g.a. att den utsatta ansågs ha brutit mot hedersnormer. Vad gäller

¹ Länsstyrelsen i Östergötlands län (2017), *Nationella Kompetensteamet 2017:09*, s. 48.

² Ibid s. 48.

ärenden om *bortförande ut ur Sverige, eller risk/oro för det* rörde dessa totalt 62 personer, dvs. 10 procent av de utsatta. Av dem hade 39 personer blivit bortförda. 35 var flickor/unga kvinnor (27 av dem var under 18 år) och två var pojkar/unga män (vilka båda var under 18 år). Anledningen till att någon förts ut eller riskerat att föras ut ur Sverige var ofta ett planerat tvångsäktenskap. I flera ärenden hade detta föregåtts av att föräldrar eller släktingar fått kännedom om att flickan eller i vissa fall pojken haft en icke-accepterad kärleksrelation. I flera fall då flickor eller unga kvinnor blivit bortförda hade svenska myndigheter känt till dem, deras utsatthet och livsvillkor under lång tid innan bortförandet. Vissa av de utsatta var placerade enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Ärendena handlade också om barn och unga som anmält till myndigheter att de utsatts för hot, förtryck och våld av närstående eftersom de ansågs ha brutit mot hedersnormer. I andra fall handlade det om en risk för ett förestående bortförande.³

I en enkät genomförd av tidningen Dagens Samhälle under 2017 angav vidare 13 kommuner (utav de 131 kommuner som svarade på enkäten) att det fanns misstankar om att skolelever hade förts utomlands under sommaren för att giftas bort. Enkäten skickades till skol- och utbildningscheferna för grund- och gymnasieskolan i respektive kommun. Bland kommunerna som svarade kan det ha funnits fler som misstänkte bortgifta elever, eftersom alla kommuner inte hade stämt av förfrågan med samtliga sina skolor.⁴

Den internationella dimensionen av tvångsäktenskap och könsstympning har även lyfts fram i europarättsliga sammanhang.⁵

Oavsett omfattningen av fall av äktenskapstvång och könsstympning utomlands står det klart att situationen för de brottsoffer som drabbas ofta är utsatt och svår. Detta hänger ihop med att de personer som vilseleds att resa ut ur Sverige, eller med tvång förs ur landet, ofta utsätts även för andra former av övergrepp, t.ex. sexuella övergrepp och misshandel. Eftersom myndigheterna många gånger har begränsade möjligheter att agera är de utsatta individerna i många fall utlämnade till att försöka skydda sig själva. Vidare är en stor

³ Ibid, s. 19 och 22 f. Länsstyrelsen har inte gjort någon åtskillnad mellan formella och informella äktenskap/äktenskapsliknande förbindelser i sin redogörelse.

⁴ Artikeln *Skolor missar tecken på tvångsgifte*, publicerad 14 december 2017 på Dagens Samhälles webbplats, www.dagenssamhalle.se/node/19909.

⁵ Europarådet (2017), *Steering committee for human rights, guide to good and promising practices aimed at preventing and combating female genital mutilation and forced marriage*, CDDH(2017)R87 Addendum II, bl.a. s. 20 f. och 62 f.

andel av de personer som utsätts barn. Mot denna bakgrund framstår det som angeläget att vidta åtgärder för att förhindra att utsatta personer förs utomlands för att tvingas att ingå äktenskap eller könsstympas. Som vi nämnt inledningsvis bör även barnäktenskap vilka inte involverar något tvång eller liknande motarbetas, vilket vi återkommer till i övervägandena. Också möjligheterna att återföra personer vilka förts ur riket i sådana syften som vi behandlar här bör om möjligt förbättras.

6.3 Den nuvarande ordningen

Några rättsliga verktyg som specifikt syftar till att motverka att personer med anknytning till Sverige ingår barnäktenskap, tvångsäktenskap eller könsstympas utomlands finns inte i dagsläget. I detta avsnitt redovisas sådan allmän lagstiftning som kan vara av relevans när personer med anknytning till Sverige riskerar, eller faktiskt utsätts för, barn- eller tvångsäktenskap eller könsstympning utomlands.⁶ Det finns nämligen redan enligt nuvarande ordning vissa möjligheter att ingripa med t.ex. tvångsåtgärder i dessa situationer, både mot misstänkta förövare och utsatta personer. Exempelvis ska tvångsomhändertagande enligt LVU ske i vissa fall. Även socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) är av visst intresse. Det kan även vara möjligt att ingripa med straffprocessuella tvångsmedel som anhållande, häktning och reseförbud enligt 24 och 25 kap. rättegångsbalken mot misstänkta personer när ett bortförande mot någons vilja är för handen, liksom att meddela kontaktförbud enligt lagen (1988:688) om kontaktförbud. Även passlagens (1978:302) regler om utfärdande och återkallelse av pass m.m., samt socialnämndens befogenheter i sådana frågor, redovisas i detta avsnitt eftersom utredningens direktiv medför en översyn av detta regelverk. Därutöver redovisas vissa frågor av ekonomisk karaktär såsom vite vid brott mot skolplikten och regler för t.ex. barnbidrag och försörjningsstöd behandlas. Avslutningsvis redogör vi särskilt för möjligheterna att hjälpa utsatta vilka förts utomlands.⁷ Redogörelsen utgår i huvudsak från det rättsliga regelverk som kan vara aktuellt att tillämpa vid tvångsäktenskap eller könsstympning eftersom det är dessa handlingar som

⁶ Framställningen utgår härvid till stor del från redogörelsen i SOU 2012:35, s. 409–421, 428 f. och 439 f. samt SOU 2015:71, s. 305–308.

⁷ Även här utgår framställningen till stor del från redogörelsen i SOU 2012:35, s. 433–439.

för närvarande är kriminaliserade genom straffbestämmelsen om äktenskapstvång i 4 kap. 4 c § brottsbalken och lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor. Vad som sägs om tvångsäktenskap/äktenskapstvång är dock även av relevans för barnäktenskap eftersom sådana äktenskap i regel även är tvångsäktenskap och därmed träffas av den nuvarande kriminaliseringen. I kap. 5 har vi även föreslagit att ett särskilt barnäktenskapsbrott ska införas och våra överväganden i avsnitt 6.5 inkluderar också barnäktenskap vilka inte ingåtts mot någons vilja.

6.3.1 Gällande rätt

SoL och LVU

Socialtjänsten är en viktig aktör när det gäller frågor om barnäktenskap och äktenskap mot någons vilja. En bra hantering från socialtjänstens sida är således ofta en förutsättning för att personer som utomlands ingår sådana äktenskap eller utsätts för könsstympning, eller som löper risk för detta, ska få det stöd och skydd som de behöver. Socialtjänstens ansvar enligt SoL och LVU upphör inte automatiskt i de fall en utsatt person förs utomlands utan kan kvarstå även i sådana situationer, varvid ett samarbete ofta behöver ske med utrikesförvaltningen, vilket vi behandlar i avsnitt 6.3.2 och även återkommer till i kapitel 7.⁸

SoL

Socialtjänstens verksamhet regleras främst i SoL, som kan karaktäriseras som en målinriktad ramlag som innehåller både mål, skyldigheter och rättigheter.

⁸ När en person som ansöker om bistånd vistas utom landets gränser utan att vara bosatt utomlands, har Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) uttalat att det inte betyder att hemkommunen är fri från ansvar enligt SoL, se RÅ 1987 ref 174. Se även Socialstyrelsen (2015), *Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten*, s. 103. I RÅ 1987 ref 174 ansågs hemortskommunen ha ansvaret för bistånd till hjälpsökande även under den tid som den hjälpsökande vistas utomlands. Regeringsrätten uttalade bl.a. att vistelsekommunens yttersta ansvar enligt 3 § SoL (numera 2 kap. 1 §, SoL) får anses föreligga så länge den hjälpbehövande alltså är att betrakta som bosatt i kommunen i den meningen att han där har kvar sitt egentliga bo och hemvist. Se även fotnot 22 avseende LVU.

Varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt geografiska område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 §). Den kommun där den enskilde vistas ansvarar för sådant stöd och hjälp (2 a kap. 1 §).⁹ En sådan hemvist upphör inte nödvändigtvis för att en person vistas utomlands. SoL kan alltså gälla för t.ex. barn som förts utomlands och socialtjänsten kan i sådana situationer behöva bistå med t.ex. ekonomiskt bistånd för hemresa och insatser för barnets skydd eller stöd.¹⁰

Rätten till bistånd kan alltså vara av intresse. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har nämligen rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt (4 kap. 1 §). Detta innebär exempelvis att socialtjänsten kan besluta om ekonomiskt bistånd för att täcka en hemresa när barn med hemvist i Sverige söker hjälp hos svenska utlandsmyndigheter.¹¹ Sådant stöd kan även lämnas till vuxna. Ekonomiskt bistånd kan under vissa omständigheter bli aktuellt även med stöd av lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd, se avsnitt 6.3.2. Vilken bistandsform som tillämpas beror på omständigheterna i det enskilda ärendet. I de fall Utrikesdepartementet är involverat kontaktas i regel den ansvariga kommunen för att undersöka om den kan stå för biståndet, vilket ofta är fallet.

När åtgärder rör barn ska det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver (1 kap. 2 §).¹² I 5 kap. SoL finns särskilda bestämmelser om barn och unga. Enligt kapitlets första paragraf ska socialnämnden bl.a. verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden, bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa, samt i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som

⁹ Denna regel är emellertid inte utan undantag. I 2 a kap. SoL regleras ansvarsfördelningen mellan kommuner i fråga om stöd och hjälp enligt lagen. Om den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen, ansvarar bosättningskommunen för det stöd och den hjälp som den enskilde behöver. Om det således står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer (2 a kap. 2 och 3 §§ SoL). I övrigt behandlas dessa regler inte här.

¹⁰ Socialstyrelsen (2004), *Handläggning inom socialtjänsten av ärenden då barn med hemvist i Sverige söker hjälp hos svenska utlandsmyndigheter – Meddelandeblad* (reviderat 2006), s. 2.

¹¹ *Ibid.* s. 3.

¹² Principen om barnets bästa är förankrad i all lagstiftning som rör barn. Den närmare innebörden av barnets bästa är emellertid inte definierad i lag. Vad som är barnets bästa får i stället avgöras i varje enskilt fall, utifrån en bedömning av förhållandena i det enskilda fallet. Inga andra intressen får ta över det som är bäst för barnet. Se Nya sociallagarna, Lundgren m.fl., kommentaren till 1 kap. 2 § SoL, publicerad i Zeteo 2018-01-19.

riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet. När en vårdnadshavare inte är i stånd att tillgodose viktiga behov hos barnet är socialnämnden skyldig att vidta de åtgärder som nämnden anser behövs utifrån en individuell behovsbedömning.

Till socialnämndens uppgifter hör även att verka för att *den som har utsatts för brott* och dennes närstående får stöd och hjälp (5 kap. 11 § första stycket). Socialnämnden ska särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation (paragrafens andra stycke). Socialnämnden ansvarar även för att ett barn som utsatts för brott och dennes närstående får det stöd och hjälp som de behöver (paragrafens tredje stycke).

I 6 kap. finns bestämmelser om *vård i ett annat hem än det egna*. Socialnämnden ska sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, ett hem för vård eller boende, eller ett stödboende (6 kap. 1).

När det gäller *handläggningen av ärenden* föreskrivs det i 11 kap. 1 § att socialnämnden utan dröjsmål ska inleda en utredning av det som har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda en åtgärd av nämnden. Bestämmelsen gäller samtliga utredningar, dvs. beträffande både barn och vuxna. När en anmälan rör barn eller unga ska socialnämnden genast göra en bedömning av om barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd (11 kap. 1 a § första stycket).¹³

Enligt 14 kap. 1 § är bl.a. myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten, kriminalvården, polismyndigheten och säkerhetspolisen *skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa*. Däremot finns det *inte någon lagstadgad skyldighet för socialnämnden att polisanmäla brott mot barn*. I Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning och dokumentation av ärenden som rör barn och unga (SOSFS 2006:12) anges dock att brott mot barn enligt 3, 4 och 6 kap. brottsbalken och

¹³ Skyddsbedömningen ska göras samma dag som anmälan kommer in eller senast dagen efter om anmälan kommer in sent den dagen, prop. 2012/13:10 s. 60. Ett behov av omedelbart skydd kan medföra ett omedelbart omhändertagande med stöd av 6 § LVU, vilket innebär att en utredning inleds omgående.

sådana brott som anges i lagen (1982:316) med förbud mot könsstypning av kvinnor skyndsamt bör polisanmälas om det är till barnets bästa.¹⁴

Av den här beskrivna bakgrunden framgår det således att det inom socialtjänstens verksamhet finns utrymme att motverka att tvångs-äktenskap och könsstypning äger rum utanför Sverige och att bistå personer, vuxna och minderåriga, som hamnar i en sådan situation utomlands. I den mån insatser inte mottas frivilligt måste arbetet dock bedrivas enligt andra regler såsom LVU.¹⁵

LVU

Insatser inom socialtjänsten för barn och unga ska, enligt bestämmelserna i SoL, som utgångspunkt göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare. Den som är under 18 år kan dock i vissa fall tvångsvis beredas vård enligt LVU om det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv. Vid beslut enligt LVU ska vad som är bäst för den unge vara avgörande (1 §).

Förutsättningarna för tvångsvården anges närmare i 2 och 3 §§. Enligt 2 § ska vård beslutas om det p.g.a. fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. Det är framför allt denna grund för tvångsomhändertagande som är aktuell i ärenden om tvångsäktenskap eller könsstypning. I 3 § anges att vård också ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. I det senare fallet får vård dessutom beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om

¹⁴ Av sistnämnda lag följer också att underlåtenhet att anmäla eller annars avslöja brott kan medföra straffansvar enligt 23 kap. 6 § brottsbalken, se 2 § fjärde stycket.

¹⁵ Genom dir. 2017:39 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av socialtjänstlagen för att bl.a. lämna förslag beträffande en hållbar socialtjänst som främjar långsiktigt strukturellt förebyggande arbete och bidrar till hållbarhet samt minskar behovet av individuella insatser. I delbetänkandet SOU 2018:32 bekräftades socialtjänstens viktiga roll i arbetet med att förebygga sociala problem. Utredningens slutliga överväganden och förslag kommer att presenteras i slutbetänkandet som ska redovisas senast den 1 december 2018.

sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

Beslut om vård med stöd av LVU meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden (4 §). Socialnämnden får dock besluta om omedelbart omhändertagande om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård och rättsens beslut inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen kan försvåras eller vidare åtgärder hindras (6 §). Ett sådant beslut måste dock underställas förvaltningsrättens prövning inom en vecka. Om förvaltningsrätten fastställer ett beslut om omedelbart omhändertagande, ska socialnämnden inom fyra veckor från den dag då omhändertagandet verkställdes ansöka hos förvaltningsrätten om att den unge skall beredas vård med stöd av LVU, såvida inte förvaltningsrätten medger förlängning av denna tid (8 §).

För vårdens innehåll och utformning gäller bestämmelserna i SoL och 11–20 §§ LVU. Det är i princip socialnämnden som bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Vård med stöd av LVU ska alltid inledas utanför den unges eget hem.

Socialnämnden har under vårdtiden samma ansvar som vårdnadshavaren för att den unges grundläggande rättigheter enligt 6 kap. 1 § föräldrabalken tillgodoses. Nämnden ska noga följa vården av den unge (13 a §) och en gång i halvåret överväga om vård p.g.a. den unges hemförhållanden fortfarande behövs (om den unge beretts vård med stöd av 2 §) respektive pröva om vård p.g.a. den unges beteende ska upphöra (om den unge beretts vård med stöd av 3 §) (13 §).

När vård med stöd av LVU inte längre behövs ska socialnämnden besluta att vården ska upphöra. Vård som har beslutats p.g.a. förhållandena i hemmet ska upphöra senast när den unge fyller 18 år. Vård som har beslutats p.g.a. den unges eget beteende ska upphöra senast när den unge fyller 21 år.

Socialnämnden har ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar och andra vårdnadshavare så långt möjligt tillgodoses. Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vården får socialnämnden besluta hur umgänget ska utövas eller besluta att den unges vistelseort inte ska röjas för föräldrar eller andra vårdnadshavare (14 §).

Socialstyrelsen har utfärdat allmänna råd om tillämpningen av LVU. I dessa uttalas att hemsändning till ett ursprungsland för äktenskap mot den unges vilja bör kunna utgöra grund för vård enligt LVU p.g.a. "annat förhållande i hemmet", dvs. enligt lagens andra paragraf.¹⁶ Enligt utredningen bör samma bedömning kunna göras när det gäller unga som förs utomlands för att könsstympas. Även andra rekvisit i 2 § än "annat förhållande i hemmet" kan vara tillämpliga när barn och unga utsätts för hedersrelaterat förtryck och våld i hemmet. Vård kan beslutas på grunderna fysisk eller psykisk misshandel eller brister i omsorgen. I Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap fann man att problematik avseende tvångsgifte förekom i en icke obetydlig omfattning i förvaltningsdomstolarnas mål enligt LVU.¹⁷

Däremot är det mer osäkert om den unges eget beteende, t.ex. genom att återvända till det hem där han eller hon blir utsatt för hedersrelaterat våld eller risk för tvångsgifte, kan vara grund för vård med stöd av 3 §. I Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap lyftes frågan om möjligheten att tillämpa 3 § för att skydda unga som är utsatta för risk att bli bortgifta mot sin vilja eller för hedersrelaterat våld och förtryck när de väljer att stanna hos eller återvända till sin familj och därigenom utsätter sig för stora risker. Man bedömde då att det borde utredas om 3 § bör kunna tillämpas beträffande barn och unga som väljer att stanna hos eller återvända till sin familj trots att det innebär stora risker för honom eller henne.¹⁸ Frågan uppmärksammades inte i den efterföljande propositionen.¹⁹

En ung persons vilja att återvända till en miljö där han eller hon riskerar att utsättas för våld och förtryck har i rättspraxis i vissa fall ansetts som ett sådant socialt nedbrytande beteende som omfattas av rekvisitet i 3 §.²⁰ Högsta förvaltningsdomstolen har emellertid uttalat att tillämpningen av 3 § inte får sträckas utöver vad som är en

¹⁶ Socialstyrelsen (1997), *Tillämpningen av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga*, SOSFS 1997:15, s. 30 f.

¹⁷ SOU 2012:35 s. 419.

¹⁸ SOU 2012:35 s. 428 f.

¹⁹ Prop. 2013/14:208.

²⁰ Frågan har behandlats i t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom den 14 januari 2010 i mål nr 7473-09, Kammarrätten i Stockholms dom den 24 mars 2014 i mål nr 386-14, Kammarrätten i Sundsvalls dom den 16 juni 2015 i mål nr 914-15 och Kammarrätten i Stockholms dom den 17 juli 2015 i mål nr 4414-15.

rimlig tolkning av ordalydelsen eftersom lagen ger möjlighet till inskränkningar av rörelsefrihet och integritet för de som vårdas på särskilda ungdomshem. Frågan i målet avsåg om en flicka som vistades på hemlig ort p.g.a. misshandel, hot och kränkande behandling i hemmet, genom att riskera att röja sin vistelseort uppvisat ett socialt nedbrytande beteende. Enbart det förhållandet att den unga utsätter sig för risk innebär enligt HFD inte att det föreligger ett sådant socialt nedbrytande beteende som avses i lagen.²¹

Ett beslut om omedelbart omhändertagande eller ett beslut om att ansöka om vård enligt LVU kan fattas även om barnet är utomlands.²² Sådana beslut kan dock inte verkställas i Sverige så länge barnet befinner sig utomlands.²³ Däremot kan tvångsomhändertaganden enligt LVU erkännas och verkställas i utlandet om det aktuella

²¹ HFD 2015 ref. 7.

²² Frågan om svensk domsrätt har prövats av Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) i RÅ 2006 ref. 36. Saken gällde om svensk domstol var behörig att pröva ansökan om beredande av vård enligt LVU när barnet vid den tidpunkt då domstolsprocessen inleddes vistades i ett annat land. Regeringsrätten konstaterade att frågan om svensk domsrätt inte är uttryckligen reglerad i vare sig SoL eller LVU. Regeringsrätten anförde vidare bl.a. följande. När lagfästa domsrättsregler saknas får vägledning sökas i de svenska forumreglerna. Således anses inom civilprocessen att om en tvist har så nära anknytning till en viss svensk domstols domsaga att denna domstol är behörig enligt de interna forumreglerna, saken med all sannolikhet också har en så stark anknytning till Sverige att svensk domsrätt normalt kan anses föreligga (se Michael Bogdan, svensk internationell privat- och processrätt, 6 u., s. 112 ff.). När det gäller frågan vid vilken tidpunkt behörigheten skall prövas och avgöras följer det av allmänna grundläggande processrättsliga principer att en myndighets behörighet att vidta åtgärder avgörs i processens inledningsskede (SOU 2005:111 s. 181). Enligt 2 kap. 2 § SoL har kommunen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Det är den kommun, där den enskilde befinner sig när hjälpbehovet inträder, som har ansvaret för att den enskilde får erforderlig hjälp. Detta ansvar kvarstår så länge hjälpbehovet föreligger, oavsett om den hjälpbehövande finns kvar i kommunen eller inte, och upphör först om ärendet flyttas över till socialnämnden i en annan kommun i den ordning som föreskrivs i 16 kap. 1 § SoL. Eftersom ett omedelbart omhändertagande enligt LVU måste anses ingå i tillgodoseendet av ett hjälpbehov enligt SoL är den ansvariga kommunen även behörig att fatta ett beslut om ett sådant omhändertagande. (Se bl.a. prop. 1979/80:1 s. 523 f., SOSFS 1997:15 och RÅ 1989 ref. 50.) Frågan om det föreligger svensk domsrätt i målet bör avgöras med utgångspunkt i moderns och hennes barns anknytning till Sverige vid tiden för det underställda beslutet (jfr RÅ 1989 ref. 50). Om familjen bedöms ha en tillräckligt stark anknytning till kommunen för att socialnämnden där skall anses ha varit behörig att tillgodose familjens behov av olika sociala insatser, talar det för att svensk domsrätt föreligger. I det sammanhanget bör en helhetsbedömning göras av sådana omständigheter som hur länge familjen har vistats i det ena respektive det andra landet, vilka sociala och andra bindningar som familjen har till respektive land och vad som orsakat flyttningen till det andra landet. Kriterier av mer formell natur, såsom medborgarskap och folkbokföring, bör däremot tillmätas en underordnad betydelse. Vidare bör vägas in att LVU är en skyddslagstiftning för barn och ungdomar varav följer att ett barn inte bör förlora rätten till skydd mot missförhållanden och till adekvata hjälpinsatser enbart genom att en förälder mer eller mindre tillfälligt lämnar landet med barnet.

²³ Socialstyrelsen (2004), s. 3.

landet omfattas av bestämmelserna i Bryssel II-förordningen²⁴ eller 1996 års Haagkonvention²⁵ (se avsnitt 6.3.2). I övriga fall är möjligheterna till erkännande och verkställighet avhängiga det andra landets nationella lagstiftning och får i allmänhet anses vara begränsade.

Straffprocessuella tvångsmedel – anhållande, häktning och reseförbud

Den som på sannolika skäl är misstänkt för ett brott för vilket fängelse ett år eller däröver är föreskrivet får häktas om det med hänsyn till brottets beskaffenhet, den misstänktes förhållande eller någon annan omständighet finns risk för att han 1) avviker eller på något annat sätt undandrar sig lagföring eller straff, 2) genom att undanröja bevis eller på något annat sätt försvårar sakens utredning, eller 3) fortsätter sin brottsliga verksamhet (24 kap. 1 § första stycket rättegångsbalken). Är för brottet inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år ska häktning ske om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas (24 kap. 1 § andra stycket, s.k. obligatorisk häktning).

Häktning enligt första stycket kan således ske vid misstankar om äktenskapstvång (för vilket fängelse i högst fyra år är föreskrivet), vilseledande till tvångsäktenskapsresa (för vilket fängelse i högst två år är föreskrivet), samt vid brott mot lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor (för vilket fängelse i lägst två och högst sex år är föreskrivet – är brottet mindre grovt döms däremot till fängelse i högst fyra år och om brottet är grovt till fängelse i lägst fem och högst tio år). Av särskilt intresse här är att häktning kan ske även om misstankarna rör försök, förberedelse eller stämpling till äktenskapstvång och brott mot könsstympningslagen (dessa osjälvständiga brottsformer är däremot inte kriminaliserade när det gäller vilseledande till tvångsäktenskapsresa).

²⁴ Rådets förordning (EG) nr 2201/2003 av den 27 november 2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000. Förordningen är bindande och direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater utom Danmark.

²⁵ Haagkonventionen av den 19 oktober 1996 om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn. Förutom stater som Turkiet, Marocko, Albanien, Australien och Ryssland är majoriteten av konventionsstaterna medlemmar i EU.

I t.ex. förberedelse- och stämplingsfallen kan häktning således innebära att ett fullbordande av det planerade brottet avvärjs.²⁶

De tillämpliga straffskalorna medför att obligatorisk häktning²⁷ inte är möjlig när misstankarna rör äktenskapstvång eller vilseledande till tvångsäktenskapsresa utan endast då det är fråga om brott mot könsstympningslagen som inte är ringa samt i grova fall.²⁸ Värt att notera är att obligatorisk häktning inte heller är möjlig när det gäller försök, förberedelse eller stämpling till brott.

Vissa ytterligare möjligheter till häktning framgår av 24 kap. 2 och 3 §§ rättegångsbalken, exempelvis får även den som endast är skäligen misstänkt för brott under vissa förutsättningar häktas om det är av synnerlig vikt att han eller hon tas i förvar i avvaktan på ytterligare utredning om brottet (25 kap. 3 § rättegångsbalken). Om det finns skäl att häkta någon får denne anhållas i avvaktan på rättens prövning av häktningsfrågan.

En domstol kan enligt 25 kap. 1 § rättegångsbalken i vissa fall besluta om reseförbud för en brottsmisstänkt person, som ett alternativ till häktning. Ett sådant beslut kan kompletteras med ett villkor om att den misstänkte ska lämna ifrån sig sitt pass (25 kap 2 § rättegångsbalken). Reseförbud kan således endast åläggas den som är misstänkt men inte andra, såsom den som riskerar att föras ut ur landet. Det kan även påpekas att varken reglerna om häktning eller reseförbud ger något egentligt utrymme att beakta risken för att en utsatt person förs utomlands. I stället är det risken för att det i förhållande till den som är misstänkt för brott föreligger s.k. flykt-, kollusions- eller recidivfara som avgör (i reseförbudsfallen är det endast flyktfara som kan vara aktuellt).

Kontaktförbud

Bestämmelser om kontaktförbud finns i lagen (1988:688) om kontaktförbud. Ett kontaktförbud innebär ett förbud för en person att besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller följa

²⁶ Om det av utredningen föreslagna barnäktenskapsbrottet införs (se kap. 5) kommer häktning även kunna ske för detta brott eller för försök eller förberedelse därtill.

²⁷ Är för brottet inte föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år ska häktning ske om det inte är uppenbart att skäl till häktning saknas (24 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken).

²⁸ Obligatorisk häktning kommer inte heller att vara möjlig i förhållande till det barnäktenskapsbrott som utredningen föreslagit eftersom detta enligt vårt förslag endast ska kunna medföra fängelse i högst två år.

efter denna. Ett sådant förbud får meddelas om det p.g.a. särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda (1 §). Lagen är således generellt tillämplig vid risk för brott, däribland hedersrelaterad brottslighet så som äktenskapstvång, vilseledande till tvångsäkenskapsresa samt brott mot könsstympningslagen.²⁹ Vid bedömningen av om det finns en sådan risk ska det särskilt beaktas om den mot vilken förbudet avses gälla har begått brott mot någon persons liv, hälsa, frihet eller frid.

Kontaktförbud får även avse förbud att uppehålla sig i en bostad som brukas gemensamt med annan, om det p.g.a. särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att begå brott mot en sammanboendes liv, hälsa, frihet eller frid (1 a §).

Om det kan antas att ett vanligt kontaktförbud inte är tillräckligt, får förbudet utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud). Vidare får den som har överträtt ett sådant utvidgat kontaktförbud meddelas förbud att uppehålla sig inom ett större område än vad som annars gäller (särskilt utvidgat kontaktförbud). Förbudet får omfatta ett eller flera områden i anslutning till sådana platser där den andra personen har sin bostad eller arbetsplats eller annars brukar vistas. Ett beslut om utvidgat kontaktförbud ska förenas med villkor om elektronisk övervakning, om den mot vilken förbudet avses gälla har överträtt ett kontaktförbud och det inte finns särskilda skäl mot det (2 §) Den som bryter mot ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning döms för överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning till fängelse i högst två år. Den som i övrigt bryter mot ett kontaktförbud döms för överträdelse av kontaktförbud till böter eller fängelse i högst ett år. I ringa fall ska det inte dömas till ansvar (24 §).

²⁹ Även risk för barnäktenskapsbrott kommer att kunna beaktas om utredningens förslag om införandet av ett sådant brott genomförs.

Passfrågor

*Allmänt om utfärdande och återkallelse av pass*³⁰

Bestämmelser om pass för svenska medborgare finns i passlagen (1978:302). De enda omständigheter som kan leda till passhinder eller passåterkallelse är de som framgår av denna lag. Det är passmyndigheten som beslutar i dessa frågor. Polismyndigheten är passmyndighet inom riket. Utom riket fullgör beskickningar och karriärkonsulat uppgifter som passmyndighet.

Regleringen om passhinder eller passåterkallelse syftar t.ex. till att förhindra att brottsmisstänkta personer undandrar sig lagföring eller verkställighet av straff i Sverige och är inte inriktad på att förhindra att någon förs utomlands för att ingå barnäktenskap eller tvångsäktenskap eller könsstympas. I vilka fall hinder mot bifall till passansökan föreligger framgår bl.a. av 7 § passlagen. Passansökan ska exempelvis avslås om sökanden är anhållen, häktad eller underkastad övervakning enligt 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken eller reseförbud eller anmälningsskyldighet enligt 25 kap. 1 § samma balk (punkt 3). Passansökan ska även i vissa fall avslås när sökanden dömts till en frihetsberövande påföljd (punkterna 7–9).

Värt att nämna är att passmyndigheten ska underrätta den som leder förundersökningen om det framkommer att sökanden är skälig misstänkt för ett brott, för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader. Pass får i sådant fall ej utfärdas innan en vecka har förflutit från det att underrättelsen lämnades, med mindre undersökningsledaren medger det (8 §). P.g.a. gällande straffskalor är denna bestämmelse inte tillämplig i förhållande till brotten äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa men väl

³⁰ Svenska medborgares rätt att inneha ett pass hänger samman med den grundläggande rättigheten att fritt få lämna landet. Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är varje svensk medborgare tillförsäkrad rörelsefrihet innebärande en frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Inskränkningar härav får dock ske genom lag i vissa fall. Även artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är av relevans när det kommer till begränsningar av att få inneha pass. Enligt artikelns andra punkt är var och en fri att lämna varje land, inbegripet sitt eget. Likaså innehåller artikel 45 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna en rätt för varje unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Vi återkommer till betydelsen av dessa regelverk i avsnitt 6.5.3.

vid brott mot könstymningslagen som inte är ringa samt vid grovt brott enligt samma lag.³¹

Av 12 § passlagen framgår när pass ska återkallas. Så ska bl.a. ske om hinder mot bifall till passansökan förelåg vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består (punkt 8). Pass ska även i vissa fall återkallas när sökanden dömts till en frihetsberövande påföljd (punkterna 4–7). Återkallelse av pass kan, om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna, begränsas att gälla tills vidare eller i viss tid (provisorisk återkallelse). En sådan återkallelse gäller högst sex månader (13 §).

Har ett pass återkallats är passinnehavaren skyldig att på anmaning av passmyndigheten överlämna passet till passmyndigheten eller någon annan myndighet (17 § första stycket). Anmaningen får förenas med ett vitesföreläggande.

Om ett pass som ska överlämnas finns hos en passmyndighet eller uppvisas för denna, kan myndigheten ta hand om det. Finns passet hos en annan myndighet ska det på begäran av passmyndigheten överlämnas till denna. Om en polisman eller tjänsteman vid Kustbevakningen eller Tullverket påträffar ett pass som ska överlämnas får passet tas om hand och överlämnas till passmyndigheten (17 § andra och tredje stycket). Passmyndigheten får enligt 18 § passlagen i vissa andra fall dessutom besluta att pass ska omhändertas (se under rubriken nedan).

Passlagen och passförordningen innehåller även särskilda bestämmelser om sådana tjänstepass och diplomatpass som utfärdas av Utrikesdepartementet. Passlagens allmänna bestämmelser om passhinder och passåterkallelse gäller inte för sådana pass (31 § första stycket passlagen). I passförordningen föreskrivs det dock bl.a. att en passhindersundersökning får göras i ärenden om utfärdande av sådana pass. Vidare framgår det av regeringskansliets föreskrifter om diplomat- och tjänstepass (UF 2018:1) att sådana pass i vissa fall kan utfärdas för medföljande make eller sambo och barn under 20 år samt att tjänstepass och diplomatpass kan återkallas om passinnehavaren inte längre bör inneha ett sådant pass.

³¹ Bestämmelsen kommer inte heller att vara tillämplig i förhållande till det barnåktenskapsbrott som utredningen föreslagit eftersom detta enligt vårt förslag inte ska medföra ett sådant minimistraff som krävs.

Vårdnadshavarnas och socialnämndens roll

En passansökan ska avslås när ansökan avser barn under arton år och barnets vårdnadshavare inte har lämnat medgivande och det inte finns synnerliga skäl att ändå utfärda pass (7 § 2 passlagen). I förarbetena anfördes det att synnerliga skäl kan föreligga exempelvis om en av föräldrarna vistades i ett annat land och det var uppenbart att dennes medgivande annars skulle ha lämnats eller – beträffande fosterbarn utan särskilt vårdnadsbeslut av domstol – där den naturliga kontakten med de biologiska föräldrarna kunde anses bruten. Det betonades också att det endast under helt speciella omständigheter kan förekomma att pass utfärdas om det står klart att en vårdnadshavare motsätter sig ett utfärdande av pass för barnet (prop. 1977/78:156 s. 43 f.). Regeringsrätten (numera Högsta förvaltningsdomstolen) har slagit fast att stor restriktivitet bör iakttas med att utfärda pass mot en vårdnadshavares klart uttalade vilja och att undantagsregeln får antas vara avsedd för mycket särpräglade fall där barnets ålder, behov och egna önsksningar bör ges en avgörande betydelse.³²

I 11 § passlagen finns en särskild bestämmelse om utfärdandet av provisoriskt pass för direkt resa till Sverige. I bestämmelsens andra stycke föreskrivs att pass för en sådan resa får utfärdas på begäran av någon som är under arton år även utan vårdnadshavarens medgivande om barnet befinner sig i en situation där det finns risk för att dess hälsa eller utveckling skadas eller det annars finns särskilda skäl. Bestämmelsen lämnar ett större utrymme för undantag från kravet på medgivande än 7 § 2 och bör enligt utredningen kunna tillämpas när ett barn har förts utomlands för att giftas bort eller könsstympas.³³ En kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten ska på begäran av en passmyndighet skyndsamt yttra sig i ärenden av nyss nämnt slag (11 a § passlagen). Bakgrunden till den utökade möjligheten att utfärda pass för resa till Sverige var att det hade blivit känt att barn lämnats i familjens ursprungsland och att

³² RÅ 1987 ref. 127.

³³ Se även SOU 2014:49. I betänkandet konstaterades emellertid även att riskerna för tvångsäktenskap, könsstympning eller annat hedersrelaterat förtryck inte alltid beaktas vid tillämpningen av 11 § andra stycket och 11 a § passlagen varför utredningen föreslog att Socialstyrelsen (genom forskrifter och s.k. meddelandeblad) bör förtydliga till berörda verksamheter att risk för hedersrelaterat förtryck, tvångsäktenskap eller könsstympning bör ingå i bedömningen när en kommunal nämnd ombeds lämna yttrande i enlighet med 11 a § passlagen. Se s. 232–233. Såvitt utredningen känner till har något sådant förtydligande inte skett.

föräldrarna i vissa fall inte velat medverka till att barnet reste tillbaka till Sverige. Regeringen ansåg därför att det fanns behov av ett tydliggörande av under vilka förutsättningar pass för direkt resa till Sverige får utfärdas för barn som befinner sig i utsatta situationer utomlands (prop. 2005/06:144). Om ett barn vårdas enligt LVU har det vidare antagits att socialnämnden kan utverka ett pass för den unge (se JO 1996/97 s. 284 och Socialstyrelsens allmänna råd 1997:15 s. 57 f.).

När det gäller återkallelse av pass får detta ske enligt 12 § första stycket 2 passlagen om passet avser barn under 18 år och barnets vårdnadshavare eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att passet ska återkallas och det inte föreligger synnerliga skäl mot återkallelse. Vidare får passmyndigheten enligt 18 § passlagen besluta att pass ska omhändertas bl.a. om fråga om återkallelse av passet enligt 12 § första stycket 2 har uppkommit och fara föreligger att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslut om återkallelse hinner meddelas.

En fråga är om socialnämnden har möjlighet att ansöka om att barnets pass ska återkallas när barnet vårdas enligt LVU. Frågan besvaras inte i förarbetena till passlagen eller LVU. Frågan har dock berörts av Justitieombudsmannen (JO 1996/97 s. 284). Enligt JO talade den omständigheten att socialnämnden genom ett beslut om LVU inte inträder som vårdnadshavare för den unge, med den betydelse begreppet vårdnadshavare har i t.ex. föräldrabalken, mot att nämnden skulle ha en möjlighet att begära återkallelse av passet. Frågan har dock bedömts annorlunda i rättspraxis.³⁴

I detta sammanhang kan det även påpekas att socialnämnden, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vård enligt LVU, får besluta hur den unges umgänge med bl.a. vårdnadshavare ska utövas (14 § LVU). Om det finns en påtaglig risk för att en vårdnadshavare i samband med umgänge för barnet utomlands, bör det vara möjligt för socialnämnden att som villkor för umgänge kräva att vårdnadshavaren vid varje umgängestillfälle lämnar ifrån sig barnets pass (JO 1996/97 s. 284). Däremot synes det inte finnas något lagstöd för att socialnämnden skulle ha rätt att med tvång omhänderta passet om detta finns hos vårdnadshavarna och de inte frivilligt

³⁴ Se förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 28 oktober 2014 i mål nr 9935-14 i vilken domstolen fann att socialnämnden vid tillämpningen av 12 § passlagen är att betrakta som vårdnadshavare om barnet bereds vård enligt LVU.

medverkar till att passet lämnas till barnet, till familjehemmet eller till socialnämnden.

Resedokument och främlingspass

Den som inte är svensk medborgare kan ansöka om resedokument eller främlingspass hos Migrationsverket. De närmare bestämmelserna angående dessa resehandlingar finns i utlänningslagen (2005:716) (UtlL), utlänningsförordningen (2006:97) (UtlF) samt i Migrationsverkets föreskrifter om främlingspass och resedokument (MIGRFS 03/2017) (Migrationsverkets föreskrifter).

Flyktingar och statslösa har som regel inte möjlighet att vända sig till sitt hemlands myndigheter för att få en passhandling. I de internationella konventioner som reglerar förhållandena för dessa grupper finns därför föreskrifter om att det land, där flyktingen eller den statslöse lovligen vistas, ska utfärda *resedokument*. Enligt 4 kap. 4 § UtlL får det för en flykting eller statslös utfärdas en särskild passhandling för resor utanför Sverige, ett s.k. resedokument. Av 6 § framgår att beslut om resedokument meddelas av Migrationsverket.³⁵ Av 2 kap. 10 § UtlF följer att om den som har ett av Migrationsverket utfärdat resedokument upphör att vara flykting eller statslös, ska resedokumentet återlämnas till Migrationsverket.

Om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling (dvs. ett hemlandspass eller annan resehandling), får Migrationsverket enligt 2 kap. 1 a § första stycket UtlL utfärda ett *främlingspass* för honom eller henne. Av 2 kap. 1 a § tredje stycket framgår att Migrationsverket får utfärda främlingspass även i andra fall, om det finns särskilda skäl. Bestämmelserna i 2 kap. 1 a § första och tredje styckena är alltså fakultativa. Om en utlänning har beviljats uppehållstillstånd enligt 4 kap. 2 eller 2 a §§ UtlL eller erhållit skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c § UtlL ska Migrationsverket enligt 2 kap. 1 a § andra stycket UtlL utfärda ett främlingspass för utlänningen, om han eller hon inte

³⁵ Enligt 2 kap. 7 § UtlF ska resedokument utfärdas i de fall som anges i konventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1954:55), konventionen den 28 september 1954 angående statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54) eller konventionen den 23 november 1957 angående flyktingar som äro sjömän (SÖ 1959:16).

kan få ett nationellt pass. Bestämmelsen är således tvingande. Främlingspass ska dock inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker.

Om en utlänning har ett omedelbart behov av att resa till eller från Sverige, får Migrationsverket utfärda ett provisoriskt främlingspass för honom eller henne. Främlingspass får utfärdas för den som är under 18 år om barnets vårdnadshavare lämnat medgivande. Pass får utfärdas även utan sådant medgivande om det finns synnerliga skäl. Vidare får pass som endast gäller för direkt resa till Sverige utfärdas utan vårdnadshavares medgivande för ett barn som har uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om barnet 1) befinner sig i en situation där det finns risk för att dess hälsa eller utveckling skadas, eller 2) det annars finns särskilda skäl.³⁶ Dessa regler framgår av bestämmelserna i 2 kap. 14 och 14 a § UtlF och motsvarar passlagens regler. Även av UtlF framgår det att yttrande från en sådan kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten ska inhämtas om ett ärende gäller fråga om att utan vårdnadshavares medgivande utfärda främlingspass för ett barn under 18 år, se 2 kap. 15 och 15 a §§.

Enligt 2 kap. 16 § UtlF ska ett främlingspass återlämnas till Migrationsverket om den som innehar passet har blivit svensk medborgare, har fått en annan handling som gäller som pass, ska resa till sitt hemland, enligt särskilt beslut om avvisning eller utvisning inte längre har rätt att vistas i landet eller har avlidit.

I Migrationsverkets föreskrifter om främlingspass och resedokument återfinns gemensamma bestämmelser angående handläggningen av ärenden gällande främlingspass och resedokument. Av dessa framgår bl.a. att bestämmelserna om passhinder och passtillstånd i passlagen och passförordningen ska tillämpas vid handläggningen av ärenden om främlingspass och resedokument.³⁷ Förutsättningarna för att avslå en ansökan om sådana resehandlingar är således desamma som för svenska medborgare.

Att notera är att varken främlingspass eller resedokument kan återkallas. Endast ovan nämnda krav på återlämnande i 2 kap. 10 och 16 §§ UtlF gäller för dessa handlingar. I Återvändandeutredningens

³⁶ Av Migrationsverkets föreskrifter framgår att detta gäller barn som har uppehållstillstånd för bosättning i Sverige och att ett provisoriskt främlingspass ska utfärdas i sådant fall, se 6 §.

³⁷ MIGRFS 03/2017 § 9.

betänkande har det dock föreslagits att återkallelse i stället ska ske i dessa fall och att UtlF bör ändras i enlighet därmed.³⁸

Spärrmarkeringar för pass m.m.

SIS³⁹ står för Schengens informationssystem och är ett gemensamt system för de länder som deltar i Schengensamarbetet. I systemet kan ländernas myndigheter bl.a. lägga in och söka fram uppgifter om personer som är efterlysta eller på annat sätt eftersökta eller som ska nekas inresa i Schengenområdet. Uppgifter om en person läggs in i SIS tillsammans med en begäran om att en viss åtgärd ska vidtas beträffande personen i fråga. Sådana åtgärder kan vara att någon ska omhändertas för att denne är efterlyst för brott, att personen ska nekas tillträde eller uppehållstillstånd i Schengenområdet, att uppgifter ska lämnas om var en person som är anmäld försvunnen befinner sig, att uppgifter ska lämnas om var en person som ska inställa sig till brottmålsrättegång eller till verkställighet av straff befinner sig, att en person ska omhändertas tillfälligt med hänsyn till hans/hennes egen eller någon annans säkerhet, eller att personen ska ställas under hemlig övervakning.⁴⁰ Även inom ramen för Interpol-samarbetet har nationella myndigheter möjlighet att begära att uppgifter om försvunna, bortförda eller kidnappade personer förs in i ett särskilt system.⁴¹

³⁸ Eftersom ändringarna enligt utredningens mening i SOU 2017:893 kan göras i UtlF innehåller betänkandet inte något lagförslag i denna del, se s. 140 f. och 145.

³⁹ Numera formellt benämnt SIS II eftersom det nuvarande systemet är en ny version av det ursprungliga SIS. SIS regleras huvudsakligen i två olika rättsakter; dels i förordning (EG) nr 1987/2006 av den 20 december 2006 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) såvitt avser den del av systemet som används för frågor om asyl och invandring, dels i beslut 2007/533/RIF av den 12 juni 2007 om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) såvitt avser den del av systemet som används för polis- och straffrättsligt samarbete. Därutöver finns en särskild förordning avseende fordonsregistrerande myndigheters tillgång till SIS II, förordning (EG) nr 1986/2006 av den 20 december 2006 om tillträde till andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II) för de enheter i medlemsstaterna som ansvarar för att utfärda registreringsbevis för fordon. De båda förordningarna gäller direkt i Sverige och behöver inte genomföras i svensk lag. Rådsbeslutet har däremot genomförts genom lagen (2000:344) om Schengens informationssystem och förordningen (2000:836) om Schengens informationssystem.

⁴⁰ Se 3 § lagen om (2000:344) om Schengens informationssystem. Schengensamarbetet innebär dock inte någon skyldighet för Schengenstaterna att vidta de åtgärder som en annan stat har begärt. Vilka åtgärder som ska vidtas vid en träff i systemet styrs i stället av den nationella rätten i den medlemsstat på vars territorium t.ex. en efterlyst person har påträffats.

⁴¹ Se www.interpol.int/INTERPOL-expertise/Databases

Även identitetshandlingar såsom pass och andra resehandlingar vilka t.ex. är stulna, förkomna eller ogiltiga kan registreras med en spärrmarkering.⁴² Enligt 3 kap. 1 § Rikspolisstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om polismyndigheternas hantering av pass och nationella identitetskort (RPSFS 2009:14) ska en spärrmarkering göras i RES (passmyndighetens resehandlingssystem) om den för vilken ett pass är utställt uppger att det har stulits eller förkommit. Enligt de allmänna råd som framgår av föreskrifterna vidarebefordras en uppgift i RES om en stulen eller förkommen resehandling till SIS och Interpols databas över resehandlingar, varefter resehandlingen spärras även internationellt. Även om det inte framgår av föreskrifterna spärras även återkallade pass i RES varvid uppgiften vidarebefordras till SIS och Interpols databas med en spärrmarkering i dessa system som följd.⁴³ Även förkomna eller stulna resedokument och främlingspass ska spärras i SIS. I dessa fall läggs spärrmarkeringen in av Migrationsverket, vilket följer av dess handböcker. Eftersom det i dagsläget inte är möjligt att återkalla resedokument och främlingspass är det heller inte möjligt att spärra sådana handlingar på denna grund.

Sammanfattningsvis är det inte möjligt att lägga in en spärrmarkering som avser en utsatt person, eller dennes pass, specifikt i syfte att förhindra eller avbryta en utlandsresa som vidtas för att genomföra ett barnäktenskap, tvångsäktenskap eller könsstympning. En sådan framställning i SIS som avser tillfälligt omhändertagande av en person med hänsyn till hans eller hennes eller någon annans säkerhet får dock göras om det exempelvis finns ett beslut om omhändertagande enligt LVU.⁴⁴ Även i de fall någon är anmäld som försvunnen i samband med att ha förts utomlands för att giftas bort eller könsstympas kan en sådan registrering i SIS ske. I detta sammanhang kan det avslutningsvis nämnas att SIS-regelverket är

⁴² För SIS del framgår detta av 38 1 e) i beslut 2007/533/RIF som föreskriver att stulna, bortförda, försvunna eller ogiltiga utfärdade identitetshandlingar, t.ex. pass, ID-kort, körkort, uppehållstillstånd och resehandlingar ska registreras. Även Interpol har en databas över stulna, förkomna och återkallade resehandlingar.

⁴³ Besked från Polismyndighetens rättsavdelning. Enligt denna ska föreskrifterna uppdateras så att det framgår att även passåterkallelse medför spärrmarkering. Se även t.ex. prop. 2004/05:119 s. 35 och prop. 2015/16:81 s. 18 vari samma uppgift framgår.

⁴⁴ 5 § 1 förordningen (2000:836) om Schengens informationssystem. Av paragrafens andra punkt framgår att en sådan framställning även får göras vid beslut om omhändertagande enligt 21 kap. 10 § föräldrabalken eller 19 eller 20 § lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn.

under översyn och att EU-kommissionen har lagt fram ett lagförslag om att registreringar bl.a. ska kunna göras för att förebygga att barn olovligen bortförs.⁴⁵

Skolplikt, barnbidrag och försörjningsstöd m.m.

Nästan alla barn som är bosatta i Sverige har *skolplikt*. Skolplikten innebär att eleven ska delta i den verksamhet som anordnas i skolan, om eleven inte har giltigt skäl att utebli. Skolplikten fullgörs i de obligatoriska skolformerna (förskoleklass, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan). Skolplikten ska normalt börja fullgöras i förskoleklass, som blev en obligatorisk skolform inom skolväsendet den 1 januari 2018. Reglerna om skolplikt finns i 7 kap. skollagen (2010:800).

Ansaret för att skolplikten fullgörs är fördelat på kommunen och den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn.⁴⁶ Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte har gjort vad denne är skyldig att göra för att så ska ske, får hemkommunen förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter.⁴⁷ Ett beslut om föreläggande får förenas med vite (7 kap. 22 och 23 §§ skollagen).

Om ett bortförande utomlands medför att skolplikten inte uppfylls kan barnets vårdnadshavare således riskera vite. Skolplikt gäller dock inte barn som varaktigt vistas utomlands eller vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet ska gå i skola.

Även bosättningsbaserade förmåner såsom *barnbidrag*, *bostadsbidrag m.m.* kan påverkas om barnet eller föräldrarna vistas utomlands under en längre tid. För tid då en försäkrad inte vistas i ett land som ingår i det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz utgår sådana förmåner nämligen endast om utlandsvistelsen kan antas vara längst sex månader (5 kap. 13 och 14 §§

⁴⁵ KOM(2016) 883.

⁴⁶ En huvudman för en fristående skola ska meddela hemkommunen när en elev börjar och slutar vid deras skola.

⁴⁷ För en elev i specialskolan eller i sameskolan är det i stället huvudmannen för respektive skolform som får förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter.

socialförsäkringsbalken [2010:110]). *Försörjningsstöd och annat ekonomiskt bistånd* enligt 4 kap. SoL kan också äventyras om barn eller föräldrar reser utomlands.

6.3.2 Närmare om möjligheterna att hjälpa utsatta vilka förts utomlands

Inledning

När personer med anknytning till Sverige ingår tvångsäktenskap sker det ofta i utlandet. Även könsstympning av personer med anknytning till riket förekommer utomlands. Mot denna bakgrund hanterar utrikesförvaltningen årligen ett antal konsulära ärenden som rör personer som befinner sig i utlandet och som riskerar att bli bortgifta eller som har blivit det. Också ärenden om könsstympning förekommer, om än i mindre utsträckning. Nedan följer därför en redogörelse för hanteringen av sådana ärenden och det regelverk som är tillämpligt.

Siffror från utrikesförvaltningen

Under 2011 hanterade utrikesförvaltningen 14 ärenden i vilka den hjälpbehövande personen hade ingått ett äktenskap mot den egna viljan eller löpte risk för det. Av siffrorna, som togs fram inom ramen för Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap, framgick att de flesta av ärendena var hänförliga till i Irak. Fem ärenden rörde andra länder i Mellanöstern.⁴⁸

Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden (UD-KC) har även på denna utrednings begäran tagit fram uppgifter. Det rör sig om siffror över de s.k. familjekonfliktsärenden som handlagts under 2017 samt uppgifter om i vilka ärenden det förekommit uppgifter om äktenskap mot den egna viljan eller risk därför. Även uppgifter om ärenden i vilka det förekommit information om könsstympning eller risk därför har efterfrågats. Av redovisningen framgår att 53 familjekonfliktsärenden handlades under 2017. Bland dessa fanns uppgifter om 14 personer som utsatts för eller riskerade tvångsäktenskap samt en person som varit föremål för

⁴⁸ SOU 2012:35, s. 169 f. och 433 f.

könsstypningsproblematik. De ärenden som gällde äktenskap avsåg primärt Irak, Somalia, Libanon och Saudiarabien. Ärendet avseende könsstypning rörde Somalia.

Utrikesförvaltningens handlingsutrymme i utlandet i konsulära ärenden

Ramarna för utrikesförvaltningens agerande utomlands följer av folkrätten och framgår av Wienkonventionen om konsulära förbindelser. I artikel 5 i konventionen beskrivs de konsulära uppgifterna. Där nämns bl.a. uppgiften att ge hjälp och bistånd åt den sändande statens medborgare. Av artikel 55 i konventionen följer att en utlandsmyndighet har att rätta sig efter gällande lagar och förordningar i verksamhetslandet och att inte blanda sig i den statens inre angelägenheter. Det innebär att svenska myndigheter inte kan agera i strid mot regelverket i en utländsk stat varför möjligheterna att hjälpa en person som är nödställd i utlandet inte sällan kan vara små, framför allt när det gäller personer som är medborgare i det andra landet.

Konsulärt bistånd i familjekonfliktsärenden

Ärenden rörande personer som befinner sig i utlandet och är utsatta för tvångsäktenskap eller könsstypning hanteras av utrikesdepartementet under beteckningen familjekonfliktsärenden. Handläggningen sker med stöd av 12 § tredje stycket förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR) samt, när det gäller ekonomiskt bistånd till nödställda, enligt lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd.⁴⁹ Enligt gällande regelverk erbjuds nödställda i utlandet hjälp av utrikesförvaltningen i första hand genom hjälp till självhjälp, med sikte på att den nödställda på egen hand ska kunna lösa sina problem. I andra hand provas hjälpbehovet mot nämnda lag om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Enligt 12 § tredje stycket IFUR har en utlandsmyndighet en allmän skyldighet att i skälighetsomfattning lämna svenska medborgare hjälp och bistånd vid behov samt bevaka och skydda deras intressen.

⁴⁹ Bestämmelserna om konsulärt bistånd kompletteras av Regeringskansliets föreskrifter om konsulärt ekonomiskt bistånd m.m. (UF 2003:10). I föreskrifterna regleras bl.a. vissa handlägningsfrågor angående ärenden om konsulärt ekonomiskt bistånd.

I det konsulära uppdraget innefattas även personer som inte är svenska medborgare men som är bosatta i Sverige med permanent uppehållstillstånd.

Enligt 6 § lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd har den som råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet och därför behöver ekonomisk hjälp rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt och det är skäligt att bistånd lämnas. Bistånd lämnas med ett skäligt belopp för nödvändiga kostnader. Den som har fått sådant bistånd ska betala tillbaka det till staten. Om mottagaren är under 18 år är även vårdnadshavaren återbetalningsskyldig (9 § samma lag).

Det kan inträffa att en svensk medborgare blir nödställd i ett land där Sverige saknar utrikesrepresentation. Sådana situationer regleras, såvitt gäller förhållandet till andra medlemsstater i Europeiska unionen, av EU-direktivet om konsulärt skydd.⁵⁰

Lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd har funnits i 15 år. Personer som i en hederspräglad eller patriarkal kontext avsiktligt nödställs i utlandet av sina närstående beaktades inte särskilt vid lagens tillkomst. Denna kategori av nödställda skiljer sig också i många avseende från övriga kategorier av nödställda i utlandet.

I det följande redovisas från UD-KC inhämtade uppgifter om hanteringen av familjekonfliktsärenden, vilka alltså innefattar ärenden rörande tvångsäktenskap och könsstympning men även en bredare krets av kvinnor och barn.⁵¹ Även andra ärendetyper ingår i detta begrepp.

⁵⁰ Direktiv (EU) 2015/637 av den 20 april 2015 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädna unionsmedborgare i tredjeländer och om upphävande av beslut 95/553/EG. Direktivet syftar till att fastställa de samordnings- och samarbetsåtgärder som behövs för att främja unionsmedborgarnas möjligheter att utöva sin rätt enligt artikel 20.2 c i EUF-fördraget. Av artikel 20.2 c i EUF-fördraget framgår att unionsmedborgare ska ha rätt till skydd inom ett tredjelands territorium där den medlemsstat i vilken de är medborgare inte är representerad. Skyddet ska ges på samma villkor som gäller för medborgarna i den egna medlemsstaten och ska kunna ges av varje medlemsstats diplomatiska och konsulära myndigheter. I syfte att genomföra direktivet förskriver lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd numera bl.a. att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar ges rätt till konsulärt skydd i tredjeländ på samma villkor som svenska medborgare och att den som har fått konsulärt skydd av en annan medlemsstat i EU ska ersätta staten för de kostnader som staten har haft för det konsulära skyddet i enlighet med det konsulära direktivet (4 a och 12 a §§ lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd).

⁵¹ Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden har även försett utredningen med sin vägledning gällande nödställda som av hedersskäl eller familjekonflikt kvarhålls utomlands av nära anhörig (hedersvägledningen). Hedersvägledningen avser frågor om bistånd åt personer med hemvist i Sverige som under en utlandsresa utsatts för familjerelaterat våld och hot förbundet med hinder att återvända till Sverige. Enligt vägledningen finns bland

Ärendena har som regel sin grund i en hederspräglad eller patriarkal normkultur i förening med en icke-jämställd lagstiftning och rättstillämpning i vistelselandet. Nödställdheten i familjekonfliktsärenden är vanligtvis framkallad av den närmaste familjekretsen och möjligheterna till självhjälp är därmed begränsade. Förebyggande skydd genom reseförsäkring och rimliga försiktighetsåtgärder är sällan tillämpliga. Dessa nödställda har som regel stark anknytning till vistelselandet, som ofta är den nödställdas ursprungsland och likaså medborgarskapsland. Den omständigheten att ärendena oftast inbegriper minderåriga, försvårar ytterligare användandet av konsulärt ekonomiskt bistånd. En bilateral problematik kan riskeras i förhållande till vistelselandet ifall utrikesförvaltningen – om än enligt svenskt regelverk och med konventionsstöd – finansierar en utresa som av det andra landet betraktas som regelstridig. Kravet på en underskriven ansökan om konsulärt ekonomiskt bistånd (och därmed förutsättning för återkrav) äventyras slutligen i fall där fysisk kontakt mellan den nödställda och utlandsmyndigheten etableras först när personen befinner sig på flykt inför en redan arrangerad och finansierad avresa och/eller i fall där den nödställda är minderårig och inte rättskapabel.

Med utgångspunkt i IFUR, och enligt etablerad praxis, innebär utrikesförvaltningens stöd normalt sett sambandsfunktioner mellan den nödställda och inhemska svenska myndigheter respektive erforderliga instanser i vistelselandet. Det konsulära uppdraget innefattar däremot inga utredande eller verkställande funktioner, vare sig inom eller utom Sverige. Handläggningsrutinen förutsätter såväl en uttrycklig viljeyttring från den nödställda personen, som en fungerande kommunikationskanal mellan denna och ambassaden.

Förutsatt att den nödställda personen gett sitt medgivande, kontakter UD-KC i dessa ärenden de lokala myndigheterna på personens hemort i Sverige, i första hand socialtjänsten. Erfarenheten visar att socialtjänsten, i fall där den hjälpsökande konstateras fortsatt ha hemvist i kommunen, ofta kan bevilja försörjningsstöd för

dess nödställda personer som utsatts för eller hotas av tvångsgifte, Könssstympning nämns emellertid inte. I fall då den nödställda är ett barn kompletteras hedersvägledningen av en vägledning om hjälp till barn som har strandsatts i utlandet. Den tar sikte på barn som har eller har haft hemvist i Sverige och som av sin vårdnadshavare har lämnats kvar i utlandet. Det kan handla om att barnen söker hjälp att få en resehandling, med att återvända till Sverige och eventuellt med uppehälle.

repatrieringskostnaderna för provisoriskt pass och biljetter till hemresa. I fall av nödställda minderåriga, där vårdnadshavares medgivande krävs för att utfärda pass, ankommer det vidare på hemortskommunen att yttra sig om förutsättningar finns för utfärdande av pass utan båda vårdnadshavarnas medgivande (11 § Passlagen). Undantagsvis förekommer i dessa ärenden också beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVU, även om detta inte alltid är verkställbart i utlandet. I fall där socialtjänsten har beslutat att ge stöd lämnas en betalningsgaranti till Utrikesdepartementet. Utlandsmyndigheten ordnar sedan den nödställdes hemresa och redovisar kostnaderna med fakturaunderlag till Utrikesdepartementet.

Utöver socialtjänsten aktualiseras relativt ofta kontakter med polis och/eller åklagare. När förundersökning inleds, tvingas åklagare emellertid ofta konstatera att det underlag man kan få fram inte räcker för anhållan och begäran om häktning.

En rad faktorer rapporteras begränsa utrikesförvaltningens möjlighet att bistå en nödställd inom ramen för en familjekonflikt. Bland dessa kan nämnas säkerhetshot som p.g.a. lokala förhållanden eller den nödställdas familjekontext kan omöjliggöra nödvändigt stöd från enskilda på plats, eller medföra att ambassadens handlingsutrymme inskränks eller elimineras. Den nödställda har oftast blivit fråntagen sina resehandlingar och kan ha en begränsad fysisk rörelsefrihet, dvs. vara bevakad eller till och med inlåst. De facto saknar utrikesförvaltningen förutsättningar för konsulärt stöd i flera områden och länder där familjekonfliktsärenden förekommer. Säkerhetsläget i dessa länder kan ofta vara sådant att Utrikesdepartementet avråder från resor dit, eller att det saknas en utlandsmyndighet på plats. De nödställda är vidare som regel underkastade vistelselandets lagstiftning avseende familjerätt och utresebestämmelser, t.ex. när den nödställda betraktas som medborgare endast i vistelselandet. Möjligheten att i vistelselandet ordna en spärr för utresa kan förekomma i olika former, t.ex. när vårdnaden om barnet tillkommer endast den ene föräldern enligt lokal lag och dennes uttryckliga medgivande behövs vid utresan.

Internationella regelverk på civilrättens område

På familjerättens område finns i huvudsak två internationella instrument som kan ha relevans på familjekonfliktsärendenas område, nämligen den s.k. Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention.

Svenska myndigheter saknar verkställande befogenheter utanför Sverige. Detta innebär bl.a. att t.ex. ett beslut om vård enligt LVU kan fattas avseende ett barn i utlandet men inte verkställas så länge barnet är utomlands. Om det aktuella landet omfattas av Bryssel II-förordningen eller 1996 års Haagkonvention kan ett beslut om tvångsomhändertagande dock erkännas och verkställas i detta.

Både konventionen och förordningen rör frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn. Syftet med bestämmelserna är att förbättra skyddet för barn i internationella situationer.⁵² Båda rättsakterna innehåller bestämmelser om vilket lands myndigheter som är behöriga att vidta åtgärder. I konventionen finns även bestämmelser om vilket lands lag som ska tillämpas. Dessutom regleras i båda rättsakterna frågan om erkännande av beslut som meddelats i ett annat land liksom förutsättningarna för att kunna verkställa ett utländskt beslut. Konventionen gäller alla avgöranden om föräldraansvar, t.ex. avgöranden om vårdnad, boende, umgänge eller en tillfällig placering av ett barn utanför det egna hemmet. Även tvångsomhändertagande av barn är en sådan åtgärd som tillhör konventionens tillämpningsområde. Förordningen tillämpas också på alla avgöranden om föräldraansvar och anses omfatta offentligrättsliga åtgärder, som t.ex. LVU-beslut.⁵³ Med stöd av konventionen och förordningen kan således ett beslut angående t.ex. vårdnad, umgänge eller tvångsvård erkännas och verkställas i en annan stat. Hur verkställighet utomlands av ett svenskt LVU-beslut närmare kan gå till är emellertid svårt att uttala sig om generellt. Detta eftersom det ska ske i enlighet med lagen i den verkställande staten och således beror på hur det aktuella landets lagstiftning är utformad. Vad gäller

⁵² För de fall ett barn olovligen har förts utomlands kan även Haagkonventionen av den 25 oktober 1980 om de civila aspekterna på internationella bortförande av barn var aktuell. 1980 års Haagkonvention har i huvudsak två syften, nämligen att säkerställa ett snabbt återförande av ett olovligt bortfört eller ett kvarhållet barn till det land där barnet är bosatt och att skydda rätten till vårdnad och umgänge.

⁵³ EU-domstolens dom den 27 november 2007 i mål C-435/06 "C" och prop. 2007/08:98, s. 17.

verkställighet i Sverige av utländska beslut motsvarande tvångsomhändertagande enligt LVU har det i förarbetena uttalats att det i sådana fall kan antas handla om att flytta barnet till det land där beslutet om placering har fattats.⁵⁴ En liknande ordning bör kunna vara aktuell i de fall det är fråga om att verkställa ett svenskt beslut utomlands.

UD-KC är centralmyndighet i förhållande till Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention och kan bistå aktuella svenska myndigheter i ärenden som faller inom dessa rättsakter. Det är dock sökanden själv, t.ex. en förälder eller socialnämnd, som i förekommande fall måste ansöka om erkännande och verkställighet hos utländska myndigheter.

Bestämmelserna i Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention behandlas dock inte närmare än så här. Bl.a. eftersom många av de länder som i första hand berörs av problematiken avseende tvångsåktenskap och könsstympning inte är anslutna till konventionen eller omfattas av förordningen.⁵⁵

6.4 I vissa länder finns större möjligheter att agera förebyggande och att verka för ett återförande av den utsatta personen

Några möjligheter att ingripa med tvångsåtgärder specifikt för att förhindra att personer med anknytning till Sverige ingår barnåktenskap eller tvångsåktenskap eller könsstympas utomlands finns som sagt inte i dagsläget. Vidare framstår de rättsliga möjligheterna att framtvinga eller underlätta ett återförande till Sverige av en person som förts utomlands som begränsade. I vissa andra länder finns däremot större möjligheter att agera förebyggande och att verka för ett återförande av den som befinner sig utomlands.

I England kan en domstol vid misstanke om ett förestående tvångsåktenskap – efter ansökan av t.ex. polis, barnet eller den unge eller en anhörig – utfärda en särskild skyddsorder. Motsvarande möjlighet finns även när det gäller misstanke om könsstympning.

⁵⁴ Se prop. 2007/08:98 s. 38 och prop. 2011/12:85 s. 40.

⁵⁵ Bryssel II-förordningen är tillämplig i alla EU:s medlemsstater förutom Danmark. Vad gäller 1996 års Haagkonvention är, förutom stater som Australien, Turkiet, Marocko, Albanien, Serbien och Ryssland, majoriteten av konventionsstaterna medlemmar i EU.

Även i Norge ser situationen något annorlunda ut än i Sverige. T.ex. finns det på vissa norska ambassader s.k. integreringsrådgivare vilka arbetar särskilt med bl.a. frågor om tvångsäktenskap och könsstämpning. Även i vissa andra avseenden skiljer sig det praktiska arbetet från hur vi arbetar i Sverige. Den norska lagstiftningen är dock ganska lik vår och skillnaderna avser mer det praktiska förhållningssättet och arbetsmetoder. Förhållandena i Norge, samt frågan om det finns anledning att dra lärdom av dessa, kommer därför att behandlas i kapitel 7 i samband med våra överväganden avseende hur myndigheternas samverkan och arbetsmetoder kan förbättras.

6.4.1 England

Forced Marriage (Civil Protection) Act 2007 gäller i England (samt Wales) och har till syfte att skydda dem som hotas av tvångsäktenskap eller som har blivit utsatta för ett sådant äktenskap. Lagstiftningen gör det möjligt för domstolar att utfärda en slags skyddsorder, en "forced marriage protection order", till skydd för den som löper risk att giftas bort med tvång eller som redan har blivit utsatt för ett sådant äktenskap. Inom ramen för en sådan skyddsorder fattas beslut om de åtgärder som domstolen finner nödvändiga om ett tvångsäktenskap ingåtts eller är förestående. En forced marriage protection order kan riktas mot personer som på olika sätt är eller kan bli inblandade i att tvinga eller försöka tvinga någon till äktenskap. Den som skyddsordern riktar sig mot behöver inte ha handlat på ett straffbelagt sätt.

Forced marriage protection orders kan användas i en mängd olika situationer och domstolen har vidsträckta möjligheter att anpassa innehållet till behovet i det enskilda fallet. En sådan order kan innefatta förbud, begränsningar eller krav eller andra villkor som domstolen anser lämpliga för att stoppa eller förändra beteendet hos personer som har för avsikt att tvinga, eller har tvingat, någon att gifta sig. Ett föreläggande kan innebära exempelvis att någon ska upphöra med hot eller våld eller att någon ska avslöja var ett offer befinner sig eller se till att offret återvänder till England från utlandet alternativt uppsöker en brittisk ambassad. Andra exempel på åtgärder är omhändertagande av pass och beslut om utreseförbud. Omhändertagande av pass kan avse inte bara t.ex. en förälders pass utan

även ett barn som avses ges skydd av ordern, trots att skyddsordern i sig inte riktas mot barnet. Motsvarande möjligheter finns även när det gäller könsstympning. Enligt Serious Crime Act 2015 kan en "female genital mutilation protection order" utfärdas i dessa fall.

Den som bryter mot en forced marriage protection order gjorde sig tidigare inte enbart därigenom skyldig till något särskilt brott utan agerandet betraktades som domstolstrots, vilket kan bestraffas genom olika sanktioner, däribland fängelsestraff. Sedan 2014 utgör det enligt Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act 2014 även ett brott i sig att bryta mot en sådan skyddsorder varvid böter eller fängelse i högst fem år kan dömas ut. Motsvarande ordning gäller för en female genital mutilation protection order. Det finns således två olika tillvägagångssätt för att bestraffa bristande efterlevnad. Vilket som används beror bl.a. på om den person som skyddas av ordern anger brott till åtal eller inte. Tillvägagångssätten är alternativa, den som har bestraffats för domstolstrots kan inte även dömas för brott enligt Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act 2014 och vice versa. Motsvarande ordning gäller för en female genital mutilation protection order enligt Serious Crime Act 2015. Myndigheterna i England känner endast till ett fåtal brott mot utfärdade skyddsordrar.

6.5 Överväganden

6.5.1 Reformbehovet

I dagsläget framstår möjligheterna att ingripa med tvångsåtgärder för att förhindra att personer med anknytning till Sverige tvingas ingå äktenskap eller könsstympas utomlands som begränsade. Reglerna om LVU, de straffprocessuella tvångsmedlen (såsom reseförbud enligt 25 kap. rättegångsbalken) samt möjligheten att meddela kontaktförbud medför visserligen att tvångsåtgärder i vissa fall kan tillgripas. Trots dessa regler förekommer det att personer med anknytning till Sverige utsätts för äktenskapstvång eller könsstympning när de befinner sig i utlandet. Detta förhållande kan bl.a. tänkas höra ihop med att inga av de nämnda regelverken är utformade särskilt för att avvärja att någon förs ut ur Sverige i sådana syften. Med undantag för bestämmelserna i LVU riktar de sig inte heller mot den skyddsbehövande utan mot misstänkta eller möjliga förövare.

Även den nuvarande regleringen av passfrågor syftar till annat än att motverka könsstympning och tvångsäktenskap utomlands. De begränsningar i fråga om pass som finns i passlagen tar i stället främst sikte på att förhindra att personer vilka är misstänkta eller dömda för brott undandrar sig lagföring eller verkställighet av straff i Sverige. Lagen innehåller inte några regler vilka verkar förebyggande till skydd för den enskilde i sådana situationer som diskuteras här.

Varken reglerna om passhinder, passåterkallelse eller reseförbud enligt 25 kap. rättegångsbalken kan således tillämpas i förhållande till en person som riskerar tvångsäktenskap eller könsstympning utomlands i syfte att skydda denne. Inte heller finns det möjlighet att spärra passet för en sådan person av preventiva skäl.

Avsaknaden av en möjlighet för myndigheterna att utfärda ett utreseförbud för den skyddsbehövande samt osäkerheten kring möjligheterna att återkalla en sådan persons pass, t.ex. i samband med vård enligt LVU, framstår enligt utredningens bedömning som olycklig. När det finns en risk för att en person kan komma att tvingas ingå äktenskap eller utsättas för könsstympning utomlands är det nämligen angeläget att en resa med det syftet kan förhindras. Ett viktigt skäl till det är att svenska myndigheter har mycket begränsade möjligheter att agera i utlandet när ett bortförande redan har skett. Det gäller särskilt när det är fråga om personer vars svenska medborgarskap inte erkänns i det land de förs till eller personer som endast har uppehållstillstånd i Sverige men är medborgare i det andra landet. Den viktigaste åtgärden är alltså att förhindra att personer som löper risk att giftas bort mot sin vilja eller könsstympas i utlandet lämnar Sverige, vilket har påpekats i många sammanhang. Mot denna bakgrund framstår de möjligheter som finns att motverka utlandsresor inte som tillräckliga. Ytterligare möjligheter till ingripande bör därför övervägas.

Enligt utredningens bedömning bör förslagen på åtgärder härvid inte bara innefatta tvångsäktenskap utan även den situationen när barn förs utomlands för att ingå äktenskap vilka de till synes samtycker till (det ska dock framhåvas att de flesta barnäktenskap även bör vara att betrakta som tvångsäktenskap). Barn kan sedan den 1 juli 2014 inte längre ingå civilrättsligt giltiga äktenskap i Sverige. Några undantag från denna regel finns inte. Barnäktenskap som har ingåtts enligt utländsk rätt erkänns heller inte om någon av parterna

hade anknytning till Sverige när äktenskapet ingicks. I denna utrednings delbetänkande (SOU 2017:96) har vi dessutom föreslagit att möjligheten att erkänna utländska barnäktenskap ytterligare begränsas. Regeringen har å sin sida gått vidare med ett sådant förslag, om än med vissa justeringar.⁵⁶ Om regeringens förslag blir lag kommer det aldrig förekomma att ett barn i Sverige anses som gift i lagens mening. Vidare har vi i kap. 5 föreslagit att ett särskilt barnäktenskapsbrott införs som träffar den som förmår eller tillåter ett barn att gifta sig. Den föreslagna straffbestämmelsen förutsätter således inte att äktenskapet tillkommit genom tvång eller utnyttjande av barnets utsatta belägenhet.

Dessa åtgärder vilar i huvudsak på grundtanken att det är skadligt för barn att ingå äktenskap och att barn inte ska tillerkännas förmågan att samtycka till de långtgående konsekvenser som ett giftermål medför. Mot denna bakgrund bör, i de fall det är barn som förs utomlands, även äktenskap vilka inte strider mot någons vilja motarbetas.

Det befintliga regelverket är inte heller i alla delar effektivt när det kommer till situationer då någon har hunnit föras utomlands för att giftas bort eller könsstympas. Lagstiftningen om anhållande, häktning, rese- eller kontaktförbud har inte någon omedelbar verkan i förhållande till behovet att få hem en person som förts utomlands. Vidare kan omhändertaganden enligt LVU ofta inte erkännas i de länderna som är aktuella när det gäller den problematik som diskuteras här. Också möjliga åtgärder för att underlätta eller framtvinga ett återförande av någon som förts utomlands bör därför övervägas.

En invändning mot att lägga fram förslag som endast inriktar sig på att motverka barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning utomlands är dock att det innebär en särlösning för just dessa frågor trots att det finns en gränsöverskridande problematik som egentligen är mer allmän till sin natur.⁵⁷ Det förekommer att personer med anknytning till Sverige förs utomlands även i andra syften och i samband därmed riskerar att fara illa. Exempelvis händer det att barn och unga skickas utomlands för att placeras i koranskolor eller i uppfostringsanstalter. Det förekommer också att gifta kvinnor tas med utomlands och kvarlämnas där för att utsättas för kontroll

⁵⁶ Förändringarna går dock i skärpande riktning, se lagrådsremissen *Förbud mot erkännande av utländska barnäktenskap* från den 31 maj 2018.

⁵⁷ Se även ställningstagandet i SOU 2012:35 som redovisas i avsnitt 6.5.2.

och förtryck. Det kan därför ifrågasättas om en ordning bör införas enbart med sikte på barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning när det i själva verket vore angeläget att ge en reglering ett vidare tillämpningsområde och omfatta även personer som kan fara illa på något annat sätt av att föras ut ur landet. Gränsdragningen mellan det brottsliga och det tillåtna kan dock vara otydlig i de senare fallen. I slutändan är en reglering med ett generellt tillämpningsområde också en fråga som ligger utanför ramen för utredningens uppdrag och som behöver övervägas i särskild ordning. Vi lägger därför inte fram några förslag som sträcker sig utöver frågorna om barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning. Det går självfallet att argumentera för att någon lösning överhuvudtaget inte bör presenteras om en allmän sådan inte kan föreslås. Enligt utredningen är detta dock inte ett tillräckligt skäl för att avstå från att föreslå åtgärder för att motverka barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning utomlands. Behovet av sådana åtgärder är trots allt angeläget.

6.5.2 En ordning motsvarande den engelska bör inte införas i Sverige

Utredningens bedömning: En motsvarighet till forced marriage protection orders och female genital mutilation protection orders bör inte införas i svensk rätt.

En första möjlig fråga att överväga är om det bör införas en möjlighet till särskilda förelägganden eller liknande åtgärder i ärenden som rör barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning utomlands. En sådan ordning skulle kunna utformas utifrån den modell med skyddsordrar som kan utfärdas i England vid fall av, eller risk för, tvångsäktenskap och könsstympning. Sådana skyddsordrar kan användas både för att förhindra att någon förs utomlands och för att framtvunga ett återvändande till England. Det engelska systemet framstår som effektivt jämfört med våra svenska regler.

I Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap övervägdes det om regler motsvarande de engelska borde införas i Sverige för att motverka tvångsäktenskap. Utredningen kom fram till att så inte borde ske och uttalade bl.a. följande:

Som sades inledningsvis har vi övervägt om det finns anledning att, efter brittisk förebild, införa en möjlighet för domstolarna att utfärda förelägganden mot den som utövar påtryckningar för att förmå någon att gifta sig mot sin vilja eller som redan har medverkat till att någon har blivit gift mot sin vilja. Genom sådana förelägganden skulle någon kunna förbjudas att handla på visst sätt, t.ex. att utöva påtryckningar mot en viss person, eller åläggas att göra något, såsom att avslöja var någon befinner sig eller återbörda ett barn från utlandet. [...]

För den svenska rättsordningens del finns det invändningar mot en lösning med särskilda förelägganden efter brittisk modell. Till att börja med kan det här i Sverige knappast komma i fråga att ge en domstol det slags vida mandat att formulera förelägganden som gäller enligt den engelska lagen. Det är en för oss främmande ordning. Hos oss torde en liknande reglering behöva innehålla betydligt klarare avgränsningar i fråga om vilka slags förelägganden som skulle kunna komma i fråga.

Relationen till det straffrättsliga systemet skulle vidare medföra avsevärda komplikationer. Om en person utsätts för brott, t.ex. i form av olaga hot eller misshandel, i syfte att personen ska förmås att gifta sig är detta straffbart.

Gärningsmannen bör lagföras i en brottmålsprocess. Målsäganden disponerar normalt inte rättsligt över frågan om något ska bli föremål för en rättsprocess eller inte. Undantag gäller för bl.a. vissa lindrigare brott som kräver åtalsangivelse (se t.ex. 3 kap. 12 § och 4 kap. 11 § brottsbalken). Om ett någorlunda allvarligt brott, som t.ex. misshandel, har blivit begånget ter det sig för oss främmande att straffprocessen ska kunna väljas bort till förmån för en ordning med förbuds- eller skydds-förelägganden.

Över huvud taget bör det inte komma i fråga att förbjuda någon att begå brott. Ett sådant förbud framgår i vårt rättssystem av straffbestämmelserna.

Många gånger torde för övrigt ett kontaktförbud kunna aktualiseras om det finns risk för fortsatt brottslighet.

Om den utsatta är ett barn bör en allvarlig risk för tvångsäktenskap eller annat äktenskap mot den egna viljan föranleda insatser från socialtjänsten, i många fall vård enligt LVU. Därigenom fräntas familjen i princip möjligheten att gifta bort barnet och insatsen fungerar delvis på samma sätt som ett brittiskt skyddsföreläggande.

Man måste visserligen konstatera att det i vissa fall kunde vara bra med en möjlighet till skyddsförelägganden eller liknande. Det kunde t.ex. vara fallet i situationer då det finns goda skäl att anta att någon hålls kvar mot sin vilja i utlandet eller hålls dold. I det läget skulle man kunna tänka

sig ett föreläggande om att personen inom en viss tid ska vara tillbaka i Sverige eller liknande. En sådan reglering kan dock knappast införas enbart vid hot om tvångsåktenskap utan skulle behöva ges ett vidare tillämpningsområde och exempelvis gälla även när personen far illa på något annat sätt av att vara bortförd. Om något sådant ska övervägas krävs det en bredare genomgång än vi har förutsättningar att göra i denna utredning. Vidare finns en koppling till frågan om socialtjänstens möjligheter att omhänderta eller begära återkallelse av samhällsvårdade barns pass. [...]

Även om vi alltså kan tänka oss en praktisk nytta av skyddsförelägganden i vissa fall, bör det – med hänvisning till det anförda – inte nu läggas fram något sådant förslag. [...]⁵⁸

Enligt vår bedömning gör sig dessa överväganden i huvudsak fortfarande gällande och har även bäring på barnåktenskap och fall av könsstympning med internationella inslag. Förelägganden eller förbud enligt brittisk modell vore ett främmande inslag i den svenska rättsordningen. Till skillnad från England (där liknande ordrar även förekommer inom andra rättsområden) vore sådana grepp svåra att förena med vår rättstradition. Detta gäller även om en svensk reglering förenades med tydligare avgränsningar i fråga om vilka slags förelägganden som skulle kunna beslutas. En ordning genom vilken den som t.ex. försöker tvinga någon att gifta sig föreläggs att upphöra med det, bör därför inte vara den lämpligaste lösningen för Sveriges räkning. En sådan lösning skulle även riskera att överlappa reglerna om kontaktförbud.

Även för att få till stånd ett återvändande är det enligt vår bedömning mindre lämpligt att införa föreläggande förenade med vite eller straff för att få misstänkta eller anhöriga att lämna information som kan bidra till att en person kan föras hem till Sverige. Att förplikta misstänkta eller deras familjemedlemmar att lämna uppgifter utanför ramen för en ordinarie domstolsprocess vore ett stort avsteg från den rådande ordningen. Ett sådant förfarande skulle även stå i kontrast till reglerna i rättegångsbalken som bl.a. medför att anhöriga är undantagna från vittnesplikt (36 kap. 3 § rättegångsbalken).

Som konstaterades i Utredningen om stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap framstår det i och för sig som rimligt med en möjlighet till förelägganden i vissa fall, t.ex. om någon hålls kvar mot sin vilja i utlandet. I sådana situationer skulle en till synes

⁵⁸ SOU 2012:35 s. 371 ff.

enkel lösning vara att kunna utfärda ett föreläggande om att den bortförda personen inom en viss tid ska vara tillbaka i Sverige. En sådan ordning är emellertid svår att införa i Sverige på ett lämpligt sätt. Inte minst p.g.a. att det troligen skulle krävas en tydlig avgränsning i frågan om vilka personer ett sådant föreläggande skulle kunna riktas mot och vilka faktiska möjligheter att få hem en bortförd person som dessa personerna måste ha. Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om en ordning med föreläggande skulle bli tillräckligt effektiv.

Sammanfattningsvis menar utredningen att övervägande skäl talar mot införandet av en modell motsvarande den engelska, både när det gäller att förhindra att personer förs utomlands för att giftas bort eller könsstympas och att framtvinga ett återvändande av sådana personer. Somliga åtgärder i linje med vad som medges inom ramen för det engelska systemet kan dock övervägas i sig.

6.5.3 I förebyggande syfte bör ett utreseförbud för barn införas och passlagens regler ändras

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av att kunna inskränka möjligheten att resa utomlands för barn som riskerar att föras ur landet för att ingå äktenskap eller utsättas för könsstympling. Ett utreseförbud som avser dessa fall bör därför införas. Ett sådant utreseförbud bör medföra inskränkningar av möjligheten att erhålla och inneha pass.

Ett utreseförbud som avser barn behövs

Även om en modell liknande den engelska inte bör införlivas i svensk lagstiftning finns det anledning att införa regler för att förebygga att personer med svensk anknytning förs utomlands för att ingå barnäktenskap, tvångsäktenskap eller utsättas för könsstympling. I första hand handlar det om utreseförbud men även nya bestämmelser avseende utfärdande och återkallelse av pass. En fördel med ett särskilt utreseförbud för att förhindra barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympling är att ett sådant regelverk kan utformas så

att det förenas med straffansvar vid brott mot förbudet. En ytterligare fördel med ett utreseförbud är att passlagens bestämmelser kan knytas till förekomsten av ett sådant förbud på så sätt att det medför passhinder och skäl för passåterkallelse.

När det gäller frågan om utreseförbud för att motverka barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning kan det till att börja med övervägas mot vem eller vilka ett sådant förbud kan eller bör riktas. Det skulle kunna rikta sig inte bara mot brottsmisstänkta utan även andra personer om det är särskilt påkallat, t.ex. i förhållande till medlemmar i en familj med en problematik i fråga om äktenskap av dylikt slag eller könsstympning.

Reseförbud, inklusive en skyldighet att lämna ifrån sig sitt pass, kan emellertid redan utfärdas enligt 25 kap. rättegångsbalken för den som är misstänkt för äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa enligt 4 kap. 4 c och 4 d §§ brottsbalken eller brott mot lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor. Även om de straffprocessuella tvångsmedlen inte är preventiva till sin natur, utan förutsätter att ett brott har begåtts, kan rättegångsbalkens reseförbud användas även när det kommer till försök, förberedelse eller stämpling till äktenskapstvång och brott mot könsstympningslagen. Bestämmelserna i 25 kap. rättegångsbalken kan således i viss mån motverka att dessa brott fullbordas här i Sverige eller utomlands och på så sätt skydda målsäganden. Om det av utredningen föreslagna barnäktenskapsbrottet införs (se kap. 5) kommer reseförbud även att kunna meddelas vid misstankar om detta brott. Reseförbudsreglerna i rättegångsbalken tar visserligen inte sikte på risken att den misstänkte för någon annan ur landet utan på att denne undandrar sig lagföring eller straff. I de fall det är den brottsmisstänkte själv som avser föra målsäganden utomlands bör dock dessa riskbedömningar i praktiken ofta sammanfalla.

Även lagen om kontaktförbud bör kunna tillämpas om det bedöms finnas risk för att den mot vilken förbudet avses gälla kommer att utsätta någon för äktenskapstvång, vilseledande till tvångsäktenskapsresa eller brott mot könsstympningslagen. Om det av utredningen föreslagna barnäktenskapsbrottet införs kommer även risken för sådan brottslighet att kunna beaktas.

Man kan vidare fråga sig om en ordning med utreseförbud som riktar sig mot den eller de som kan ha för avsikt att föra en person utomlands kan bli effektiv. Det kan vara svårt att i förväg veta vilken

eller vilka personer inom t.ex. en familj som ämnar att ta med sig någon till utlandet för att denne ska giftas bort eller utsättas för könsstympning. Ett utreseförbud riktat mot en bestämd krets av en eller flera potentiella förövare är även lätt att kringgå genom att en tredje part, som inte omfattas av utreseförbudet, tar med sig den som ska skyddas utomlands. Det måste även beaktas att ett utreseförbud innebär en inskränkning av den grundlagsskyddade rätten till rörelsefrihet och att en sådan inskränkning kan vara särskilt problematisk i förhållande till personer som visserligen kan ha för avsikt att föra en person utomlands men inte har begått något brott. Vi återkommer till frågan om rätten till rörelsefrihet längre fram i detta avsnitt.

Sammantaget framstår det enligt utredningen inte som den lämpligaste lösningen att införa ytterligare en ordning, utöver 25 kap. rättegångsbalken och lagen om kontaktförbud, som riktar sig mot personer som kan ha för avsikt föra någon utomlands för barnäktenskaps-, tvångsäktenskaps- eller könsstympningsändamål.

Om en ordning med utreseförbud ska vara effektiv bör den enligt utredningens mening i stället avse den som ska skyddas av förbudet. Ett utreseförbud skulle på så vis gälla den som är i behov av skydd och oavsett vem det är som kan tänkas vilja föra denne ut ur landet. På så vis undviks en avgränsnings- och tillämpningsproblematik i förhållande till vilken person eller personkrets som kan bedömas ha för avsikt att föra ut den som ska skyddas ur landet.

Ett förbud som avser den skyddsbehövande är visserligen ett nytt inslag i den svenska rättsordningen. En sådan åtgärd är emellertid jämförbar med andra möjligheter till tvångsingripande mot personer som behöver skyddas mot sig själva eller sin omgivning. I första hand kan paralleller dras till de tvångsåtgärder som redan kan vidtas mot barn och unga enligt LVU. Denna lagstiftning medger såväl inskränkningar av barns fri- och rättigheter som begränsningar av vårdnadshavares bestämmanderätt.

Ett utreseförbud som avser den som behöver skyddas mot att utsättas för barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning utomlands bör enligt utredningen i vart fall avse barn, dvs. personer under 18 år. Det är främst unga personer som står under vårdnadshavares bestämmanderätt som kan riskera att bli medtagna på en utlandsresa. Även om en sådan resa sker mot barnets önskan behöver förfarandet inte nödvändigtvis alltid vara straffbart i sig, såvida det

inte sker genom t.ex. olaga frihetsberövande eller olaga tvång.⁵⁹ Generellt är barn även lättare att förleda än vuxna och kan därför riskera att föras utomlands under falska förespeglingar. Enligt utredningen är ett utreseförbud således som mest angeläget för att motverka att barn förs utomlands för att könsstympas eller giftas bort. I enlighet med vad som sagts om barnäktenskap i avsnitt 6.5.1 är det angeläget att skydda barn från att föras utomlands även när det är fråga om ett frivilligt giftermål. Att det finns befintliga regler i LVU som redan i dag kan erbjuda barn i riskzonen visst skydd återkommer vi till i avsnitt 6.5.4.

Det kan redan här nämnas att mycket talar för att ett utreseförbud bör kunna meddelas även om barnet inte motsätter sig att resa utomlands. Med tanke på att barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning ofta förekommer i familjer med kontrollerande och patriarkala inslag kan det dessutom vara svårt för ett barn att motsätta sig sina föräldrars vilja. Ett utreseförbud som bygger på att barnet motsätter sig en utlandsresa riskerar därför att bli verkningslöst. Som utgångspunkt bör därför utreseförbud kunna meddelas oberoende av om barnet samtycker till åtgärden, vilket vi återkommer till i författningskommentaren till de föreslagna ändringarna i LVU. En sådan ordning är även förenlig med att utreseförbudet föreslås omfatta även äktenskap vilka inte sker mot barnets vilja.

När det gäller vuxna personer bör ett bortförande till utlandet i många fall kunna medföra straffansvar, om förfarandet strider mot personens vilja och därför sker genom t.ex. olaga frihetsberövande eller olaga tvång. Vuxna personer får därför anses skyddade mot att föras utomlands genom främst det straffrättsliga regelverket. Vuxna får också i regel bedömas ha större möjligheter att värja sig mot risken att föras utomlands för att utsättas för tvångsgifte. När det gäller risken för könsstympning bör denna ofta avta i samband med att de berörda flickorna närmar sig vuxen ålder. Att meddela utreseförbud för en vuxen person oberoende av dennes samtycke framstår inte som lämpligt enligt utredningen, även om syftet skulle vara att bereda personen skydd. Å andra sidan vore det inte heller en lämplig lösning med en ordning som förutsätter samtycke. I de fall en vuxen

⁵⁹ Så kan dock vara fallet beroende på omständigheterna i det enskilda fallet – också barn kan ju av sina vårdnadshavare utsättas för olaga frihetsberövande enligt 4 kap. 2 § brottsbalken eller olaga tvång enligt 4 kap. 4 § i samma balk. Även vilseledande till tvångsäktenskapsresa enligt 4 kap. 4 d § brottsbalken kan naturligtvis vara aktuellt.

person motsätter sig att resa utomlands bör hjälp sammanfattningsvis kunna fås från det allmänna på annat sätt än genom att ett utreseförbud meddelas.

Mot denna bakgrund bedömer vi att det finns behov av ett utreseförbud som avser barn som behöver skydd mot att föras utomlands för att ingå äktenskap eller könsstympas. En motsvarande ordning för vuxna är däremot inte lika angelägen och föreslås därför inte. I avsnitt 6.5.4 återkommer vi till hur bestämmelserna om ett utreseförbud som avser barn närmare kan utformas.

Även passlagens regler bör ändras men att endast vidta sådana åtgärder är inte tillräckligt

Utredningen har övervägt om det i stället för ett särskilt utreseförbud för barn vore tillräckligt att ändra passregleringen. I syfte att motverka att barn med anknytning till Sverige förs utomlands för att ingå äktenskap eller könsstympas skulle passlagstiftningen kunna justeras så att det finns förutsättningar att avslå en passansökan eller återkalla ett befintligt pass när det finns en risk för att den som passet avser tas med utomlands i dessa syften. Utresa ur riket får nämligen inte ske utan att giltigt pass medförs enligt 5 § passlagen. Bestämmelsen gäller emellertid bara svenska medborgare och vissa undantag från regeln finns, t.ex. för personer med dubbelt medborgarskap samt vid resor inom Schengenområdet. Enligt utredningen framstår det inte som aktuellt att se över dessa undantag eftersom de hänger samman med överordnade frågor såsom möjligheten för svenska medborgare att vara medborgare även i ett annat land samt den fria rörligheten och avskaffandet av gränskontroller inom ramen för EU-samarbetet.

Vid dubbelt medborgarskap kan en svensk medborgare inneha ett utländskt pass varför en vägran att utfärda ett svenskt pass eller en återkallelse av ett sådant inte har någon verkan för att förhindra utresor från Sverige. Vårt uppdrag omfattar dessutom personer vilka inte är svenska medborgare men som har uppehållstillstånd här i landet. För denna kategori av personer finns det överhuvudtaget inte något svenskt hemlandspass att dra in (vi återkommer till frågan om resedokument och främlingspass i avsnitt 6.5.5). I slutändan är det även så att någon gränskontroll i regel inte sker inom Schengen varför ett giltigt pass inte är en förutsättning för resor inom detta

område. Sammantaget är det utredningens slutsats att det inte är tillräckligt effektivt att enbart införa nya bestämmelser avseende passhinder och passåterkallelse. Därmed inte sagt att passlagens regler bör kvarstå oförändrade.

Vi anser nämligen att en förändring av dessa, tillsammans med införandet av ett utreseförbud, behövs för att motverka att barn förs utomlands för att ingå äktenskap eller könsstympas. Ändringar i passlagen i form av nya skäl för passhinder och passåterkallelse bör dock främst ses som ett komplement till införandet av ett utreseförbud och bör lämpligen utgå från förekomsten av ett sådant. Detta skulle vidare ansluta till den systematik som i flera fall redan gäller för passhinder och passåterkallelse i passlagen. Exempelvis utgår flera av bestämmelserna om hinder mot bifall till passansökan och återkallelse av pass i 7 och 12 §§ passlagen från att ett beslut eller annat avgörande har fattats i annan särskild ordning. Passmyndighetens bedömningar är alltså inte helt självständiga i dessa fall. Hinder för pass föreligger bl.a. om sökanden genom avgörande i domstol har underkastats straffprocessuella tvångsmedel och kan även aktualiseras i samband med att en frihetsberövande påföljd har utdömts. Även passåterkallelse kan ske bl.a. när passinnehavaren har dömts till en frihetsberövande påföljd.

Mot denna bakgrund anser utredningen att passlagens regler bör ändras på så sätt att ett utreseförbud som avser barn medför passhinder och skäl för passåterkallelse. På så vis blir det en förutsättning för avslag av en passansökan eller passåterkallelse att man inom ramen för en prövning av ett utreseförbud funnit att det finns en risk för att barnet förs utomlands för att ingå äktenskap eller könsstympas.

Även när det gäller personer misstänkta för brott finns det anledning att i vissa avseenden se över passlagens regler för att ytterligare motverka att personer med anknytning till Sverige tvingas ingå äktenskap eller könsstympas utomlands. I avsnitt 6.5.5 återkommer vi till frågan hur passregleringen bör ändras. Men först behandlas frågan huruvida införandet av dels ett utreseförbud, dels inskränkningar i rätten att erhålla och inneha ett pass, är förenligt med skyddet för grundläggande fri- och rättigheter.

Ett utreseförbud som avser barn är som utgångspunkt förenligt med grundläggande fri- och rättigheter

Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen är varje svensk medborgare tillförsäkrad rörelsefrihet innebärande en frihet att förflytta sig inom riket och att lämna det. Även artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är av relevans i detta sammanhang. Enligt artikelns andra punkt är var och en fri att lämna varje land, inbegripet sitt eget. Likaså innehåller artikel 45 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna en rätt för varje unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

Den i regeringsformen föreskrivna rätten att lämna Sverige får enligt 20 § i samma författning inskränkas endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får vidare inte göras enbart p.g.a. politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. En begränsning av motsvarande rättighet i EU:s stadga ska enligt artikel 52 vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i stadgans rättigheter och friheter. Vidare får en begränsning, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om den är nödvändig och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. När det gäller artikel 2.2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen är möjligheten till begränsningar inte lika allmänt formulerad. Utövandet av denna rättighet får enligt artikel 2.3 inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga av hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen, för att förhindra brott, för att skydda hälsa eller moral eller för att skydda annans fri- och rättigheter (vilket bl.a. kan inbegripa skyddet av barn).

Ett utreseförbud som avser barn innebär en inskränkning av dessa rättigheter. Möjligheten att införa ett sådant utreseförbud måste således bedömas utifrån ovannämnda regelverk. I detta sammanhang

bör det påpekas att rätten till rörelsefrihet även kan innefatta en rätt till pass. Svenska medborgares rätt att inneha ett pass hänger således samman med den grundläggande rättigheten att fritt få lämna Sveriges som föreskrivs i 2 kap. 8 § regeringsformen men även följer av EU:s stadga och Europakonventionen. Möjligheterna att införa utreseförbud samt nya regler för passhinder och passåterkallelse kan således betraktas som i huvudsak sammanfallande.

Enligt utredningens bedömning bör ett utreseförbud för barn som riskerar att föras utomlands för att utsättas för könsstympning eller ingå äktenskap i princip vara en rättfärdigad inskränkning av såväl regeringsformen som EU:s stadga. Samma bedömning kan göras i fråga om införandet av passhinder och skäl för passåterkallelse till följd av ett sådant utreseförbud. Även om dessa åtgärder kan betraktas som ingripande är de enligt utredningen både motiverade och proportionerliga utifrån de stora risker som är förknippade med att barn gifts bort eller könsstympas utomlands. Åtgärderna bedöms därför inte gå längre än vad som är nödvändigt för att skydda sådana barn som är i riskzonen. Samma slutsats kan dras i förhållande till rätten att lämna ett land enligt Europakonventionens fjärde protokoll. I avgörandet i *Diamante och Pellicioni mot San Marino* (08/03/2012) hade ett barn förbjudits att lämna San Marino. Barnets far, som var bosatt i San Marino, hade vårdnaden om barnet. Skälet till utreseförbudet var att San Marino inte hade tillträtt 1980 års Haagkonvention och att detta hade kunnat skapa svårigheter om modern vid utövandet av sin umgängesrätt hade tagit med sig barnet bort från San Marino (även om Europadomstolen framhöll att det inte fanns några objektiva skäl att tro att barnet skulle "kidnappas" av sin mor). Inskränkningen i barnets rörelsefrihet ansågs under dessa förhållanden godtagbar och proportionerlig utifrån syftena att dels upprätthålla den allmänna ordningen och dels för att skydda annans fri- och rättigheter.

Även om rättsfallet avsåg risken för att en av föräldrarna olovligt skulle föra bort barnet från den andra föräldern bör avgörandet kunna läggas till grund för att det går att rättfärdiga ett utreseförbud som avser barn som behöver skydd mot att föras ut ur Sverige.⁶⁰ Också skyddet för hälsa i artikel 2.3 i det fjärde tilläggsprotokollet

⁶⁰ I detta sammanhang kan det också påpekas att den engelska ordningen med skyddsordrar för att motverka äktenskapstvång och könsstympning som beskrivits i avsnitt 6.4.1 kan medföra inskränkningar i ett barns rätt att lämna landet, bl.a. eftersom ett domstolsbeslut kan innebära att det berörda barnets pass ska överlämnas till myndigheterna.

till Europakonventionen kan nämnas i nuvarande sammanhang. Denna rättfärdigandegrund omfattar enskildas hälsa och både äktenskap och könsstämpning är skadligt för barn i detta avseende. Inte minst könsstämpning påverkar direkt barns sexuella och reproduktiva hälsa på ett allvarligt och negativt sätt.

Samma bedömning kan göras i förhållande till artikel 8 i Europakonventionen, som avser bl.a. skyddet för familjeliv, vilken även den kan träffa de åtgärder som diskuteras här.⁶¹ Rätten till familjeliv får inskränkas med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Möjligheterna att begränsa rätten till familjeliv i artikel 8 sammanfaller alltså till stor del med möjligheterna att inskränka rätten till rörelsefrihet i artikel 2.2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Likaså bör inte motsvarande rätt till familjeliv i artikel 7 i EU:s stadga och artikel 16 i Barnkonventionen utgöra något hinder mot ett utreseförbud.

När det gäller barnkonventionen är det utredningens bedömning att införandet av ett utreseförbud är förenligt med denna, bl.a. mot bakgrund av att en sådan ordning syftar till att skydda barn från övergrepp och utnyttjande (artiklarna 19 och 36). Prövningen av frågor om utreseförbud måste dock grunda sig på vad som är bäst för barnet och innebära en rätt för barnet att bli hörd varvid dess inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (artiklarna 3 och 12), vilket vi återkommer till i författningskommentaren till de föreslagna ändringarna i LVU.

6.5.4 Närmare om utformningen m.m. av utreseförbudet

Utredningens förslag: Ett barn ska kunna meddelas en inskränkning av rätten att lämna Sverige om det finns risk för att barnet förs utomlands för att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstämpas. Ett sådant utreseförbud ska som

⁶¹ I detta sammanhang kan det påpekas att även omhändertagande av barn enligt LVU, vilket inte sällan kan vara fråga om mer ingripande åtgärder än ett tänkt utreseförbud, träffas av Europakonventionens krav på respekt och skydd för familjelivet i artikel 8 men att konventionen tillåter att stater ingriper och omhändertar barn om vissa förutsättningar är uppfyllda. Se Nya Sociallagarna, Lundgren m.fl., kommentaren till 1 § LVU, publicerad i Zeteo 2018-01-19.

huvudregel meddelas av förvaltningsrätt efter ansökan av socialnämnd. Bestämmelserna införs i LVU även om det inte ska vara en förutsättning för meddelandet av ett utreseförbud att villkoren för beredande av tvångsvård enligt den lagstiftningen är uppfyllda.

Ett utreseförbud som avser barn bör införas i LVU

Det är utredningens slutsats att ett utreseförbud bör och kan införas för att motverka att barn ingår äktenskap eller könsstympas utomlands. Mycket talar för att möjligheten att meddela utreseförbud bör införas i LVU eftersom den lagstiftningen är det primära skyddsregelverk som finns för att skydda barn från bl.a. förhållanden i hemmet. En fördel med att lägga bestämmelserna om ett utreseförbud i LVU är att ordningen då kan knyta an till det regelverk och den ansvarsfördelning mellan socialnämnd och förvaltningsrätt som redan är etablerad. Utredningen föreslår därför att de aktuella bestämmelserna placeras i LVU trots att ett utreseförbud inte kan ses som en vårdåtgärd. Ett utreseförbud kan dock bidra till att vård enligt LVU går att anordna och verkställa eftersom det syftar till att säkerställa att det barn som är berört blir kvar i landet. Av den anledningen är det ändå motiverat att placera bestämmelserna där.

Eftersom ett utreseförbud är ett väsentligt ingrepp i den rätt att lämna Sverige som framgår av bl.a. regeringsformen bör en sådan åtgärd endast komma i fråga i fall som är av någorlunda kvalificerat slag. Frågan är om förutsättningarna för ett utreseförbud bör sammanfalla med kraven för beredande av vård enligt LVU. Som vi redogjort för i avsnitt 6.3.1 kan vård enligt LVU beslutas om ett barn riskerar att giftas bort eller könsstympas och då främst enligt lagens andra paragraf. Så sker även i rättspraxis, vilket konstaterades i Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap (SOU 2012:35) men även framgår av senare avgöranden.⁶² Det kan dock inte uteslutas att det kan finnas barn som är i riskzonen vilka inte omfattas av de rättsliga förutsättningarna för tvångsvård. Det kan inte heller uteslutas att det är fråga om mer än ett fåtal fall i

⁶² Se t.ex. kammarrättens i Sundsvalls dom den 29 januari 2014 i mål nr 2924-13 i vilken bl.a. följande slogs fast: "En hemsituation som präglas av hederskultur där ett barn t.ex. riskerar att föras ut ur landet för äktenskap mot sin vilja eller på annat sätt utsättas för oacceptabla bestraffningar är en sådan miljö som utgör en påtaglig risk för ett barns hälsa och utveckling. Ett sådant förhållande kan således utgöra grund för vård enligt LVU".

vilka ett utreseförbud framstår som angeläget trots att det inte är möjligt att bereda vård för den unga enligt 2 eller 3 § LVU. Ett utreseförbud som kräver att förutsättningarna för vård enligt LVU är för handen riskerar därför att få ett för snävt tillämpningsområde och att endast ha en begränsad effekt.

För att vård ska kunna beredas enligt 2 och 3 §§ LVU krävs det att det finns antingen en *påtaglig risk* att den unges hälsa eller utveckling skadas eller att den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en *påtaglig risk* att skadas. En sådan ordning framstår som rimlig med tanke på att vård enligt LVU är en åtgärd som i många fall måste betraktas som mer ingripande än ett utreseförbud och kan sägas utgöra det allmännas yttersta möjlighet att ingripa för att skydda barn och unga. Mycket talar däremot för att ett utreseförbud i syfte att skydda barn från att ingå äktenskap eller utsättas för könsstympning bör kunna meddelas redan om det p.g.a. omständigheterna i det enskilda fallet finns *risk* för att barnet förs utomlands i sådana syften. Med tanke på dels svårigheterna för myndigheterna att hjälpa barn som befinner sig utomlands, dels de i många fall irreparabla konsekvenser som barnäktenskap och könsstympning medför, bör ett högre krav än så inte föreskrivas.

Avslutningsvis kan man argumentera för att de situationer i vilka det är möjligt att bereda vård enligt 2 eller 3 § LVU inte alltid är de fall i vilka ett utreseförbud är som mest angeläget. Detta med tanke på att vård enligt LVU kan medföra visst skydd mot att ett barn förs utomlands. I samband med tvångsvård kan t.ex. barnets umgänge med vårdnadshavare och föräldrar begränsas och barnets vistelseort hemlighållas enligt 14 § LVU.⁶³ Trots dessa regler kan det i och för sig förekomma att barn riskerar att föras utomlands även när tvångsvård har beslutats. Exempelvis om barnet trots sådana åtgärder själv tar kontakt med familj eller släktingar eller avviker från det hem som denne är placerat i. Enligt utredningens mening finns alltså ett kvarstående behov av skydd mot att föras utomlands även då förutsättningar att bereda vård enligt LVU är för handen. Sammantaget anser utredningen att utreseförbud bör kunna meddelas både när förutsättningarna i 2 eller 3 § LVU är uppfyllda (och sådan vård kan beredas eller redan har beslutats) och när så inte är fallet.

⁶³ I prop. 2017/18:145 har regeringen föreslagit att socialnämnden fr.o.m. den 1 januari 2019 ska få ansöka om skyddad folkbokföring för ett barn som är under 18 år som vårdas enligt 2 § LVU.

Det bör påpekas att avsikten inte är att ett utreseförbud ska tillgripas som ett alternativ till tvångsvård om förutsättningarna i 2 eller 3 § LVU är uppfyllda. I dessa fall kan utreseförbudet i stället användas som ett komplement till tvångsvård om det beroende på omständigheterna i det enskilda fallet bedöms finnas en risk för att det berörda barnet förs utomlands i sådana syften som diskuteras här. Utredningen vill därför vara tydlig med att förslaget inte syftar till att myndigheterna ska kunna förlita sig på att ingripa med bara ett utreseförbud i stället för tvångsomhändertagande enligt LVU om förutsättningar för ett sedvanligt ingripande i form av vård eller omedelbart omhändertagande föreligger.

Enligt utredningen finns det inget direkt hinder mot att bestämmelserna om utreseförbud förs in i LVU trots att det inte bör krävas att förutsättningar för tvångsvård är för handen. Enligt utredningens bedömning bör det dock i de fall ett utreseförbud är aktuellt oftast även finnas förutsättningar för beredande av vård. I detta sammanhang kan det vidare påpekas att LVU genom 22 § om s.k. mellantvång redan innehåller bestämmelser om tvångsingripande vilka inte förutsätter att villkoren för beredande av vård enligt 2 eller 3 § är uppfyllda.

Om en annan bedömning i slutändan skulle göras i fråga om lämpligheten av att införa de nu diskuterade bestämmelserna i LVU bör övervägandena i det följande alltjämt kunna tjäna som ett underlag för införandet av ett utreseförbud för barn, om än i en separat lagstiftning.

Utformningen av utreseförbudet m.m.

Utredningen föreslår alltså att utreseförbud ska kunna meddelas om det finns risk för att den som är under 18 år förs utomlands i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Den nya regleringen bör införas i LVU. Med hänvisning till vad som sagts i avsnitt 6.5.3 i fråga om vuxna bör ett utreseförbud dock inte kunna meddelas för personer vilka fyllt 18 år. Bestämmelsen om utreseförbud kommer därför att skilja sig från vad som gäller för beredande av vård, vilket i fall som avses i lagens tredje paragraf (de s.k. beteendefallen) kan ske även för unga upp till 20 år. Utreseförbudet bör nämligen, likt 2 § LVU vilken endast gäller den

som är under 18 år, främst ha betydelse när barnet behöver skydd utifrån sina hemförhållanden eller liknande och inte i de fall då det är personens egna beteende som medför ett behov skydd. Som framgått i avsnitt 6.3.1 är det även osäkert om 3 § LVU kan användas för att bereda vård för unga som riskerar att föras utomlands för att ingå äktenskap eller könsstympas. Mot denna bakgrund anser utredningen att det är lämpligt att avgränsa bestämmelsen om utreseförbud på så sätt att ett förbud endast kan meddelas den som är under 18 år. Bestämmelsen tar sikte på risken att barnet *förs utomlands* i något av de angivna syftena. Härmed avses att någon annan än barnet själv för ut detta ur landet, genom att resa med barnet eller på något annat sätt aktivt verka för en sådan resa, t.ex. anordna eller planera denna. Bestämmelsen bör även vara tillämplig i de fall barnet medverkar till att föras utomlands genom en sådan resa. Däremot ska helt självständiga resor vilka sker på barnets initiativ utan inblandning från någon annan inte omfattas. Sådana utlandsresor torde dock vara ovanliga och främst komma i fråga om två underåriga planerar att resa iväg för att frivilligt gifta sig. Enligt vår bedömning framstår det inte som tillräckligt skyddsvärt att förhindra sådana resor. Därmed bör man inte heller bedöma ett sådant fall som att den ena av de tilltänkta makarna för den andra utomlands och vice versa. Om det däremot är fråga om en vuxen person som har för avsikt att resa utomlands med en underårig person för att ingå äktenskap med denna ska bestämmelsen kunna tillämpas. Att barnet riskerar att föras utomlands för att *ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse* omfattar både civilrättsligt giltiga äktenskap och äktenskapsliknande förbindelser. Sistnämnda begrepp avses ha samma innebörd som i 4 kap. 4 c § andra stycket brottsbalken. Något krav på att barnet ska tvingas ingå äktenskapet eller den äktenskapsliknande förbindelsen eller på annat sätt förmås därtill uppställs inte. Även ett giftermål som barnet samtycker till omfattas alltså, vilket grundar sig på att barn inte bör tillerkännas förmågan att ta ställning till dess långtgående konsekvenser. I sådana patriarkala familjer och släkter i vilka barnäktenskap oftast förekommer finns det vidare anledning att ifrågasätta att barnet frivilligt gifter sig även om det inte tvingas eller på annat sätt förmås att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Av samma anledning är det rimligt att betrakta det som att barnet *förs utomlands* även när barnet

samtycker till detta, om t.ex. någon i barnets familj eller släkt ska resa med barnet eller har planerat eller tagit initiativ till resan etc.

Risken för att barnet *könsstympas* utomlands ska avse brott mot lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

Prövningen av utreseförbud ska vara förvaltningsrättslig och bör därför inte kräva att förutsättningar för ansvar för brott föreligger. Således bör det inte heller krävas att det finns formella brottsmiss-tankar mot någon i ett straffrättsligt förfarande eller att något av straffprocessrättens beviskrav är uppfyllt. Det bör i stället vara fråga om en framåtsyftande bedömning, baserad på omständigheterna i det enskilda fallet, av om det finns *risk* för att barnet kan komma att föras utomlands i de angivna syftena. Det krav som härvid ska ställas på utredningen är lägre än det som gäller vid beredande av vård enligt LVU eftersom risken inte behöver vara påtaglig. Det är även fråga om en riskbedömning som tar sikte på andra förhållanden än i vårdfallen. Ordningen för riskbedömningen kan dock i övrigt förut-ses ske på i huvudsak samma sätt som vid tvångsvård enligt 2 eller 3 § LVU. Något krav på att ett bortförande ska vara menligt för barnet bör inte uppställas eftersom det redan ligger i sakens natur att det är skadligt för barn att föras utomlands för att ingå äktenskap eller könsstympas. En risk för bortförande i de angivna syften kan föreligga om det t.ex. finns uppgifter med viss konkretion vilka har lämnats av barnet själv eller av dennas familj, släkt eller bekanta. Även sådana uppgifter från det allmänna såsom förskola, skola, hälso- och sjukvård men även från frivilligorganisationer kan läggas till grund för att det finns en risk för att barnet förs utomlands för att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas.

Beslut om vård med stöd av LVU meddelas enligt 4 § av förvalt-ningsrätten efter ansökan av socialnämnden. Enligt utredningen bör denna ordning gälla även för det föreslagna utreseförbudet. Detta med tanke på att en sådan åtgärd är ett ingripande avsteg från en grundlagsskyddad rättighet. Ett utreseförbud ska därför som huvud-regel kunna meddelas först efter en prövning i domstol.

Även när det gäller beslutsordningen i övrigt bör ledning i så stor utsträckning som möjligt hämtas från de befintliga bestämmelserna i LVU. Detta innebär bl.a. att socialnämnden i brådskande fall bör kunna besluta om ett tillfälligt utreseförbud, vilket därefter måste underställas förvaltningsrättens prövning inom viss tid (jfr 6 och

7 §§ LVU om omedelbart omhändertagande). En sådan ordning bör gälla av effektivitetsskäl och med tanke på de svårigheter som finns när det gäller att undsätta personer som redan har lämnat landet. Av samma anledning bör ett sådant beslut alltid gälla omedelbart. Även rätten bör få meddela ett tillfälligt utreseförbud när socialnämnden har ansökt om utreseförbud eller beredande av vård. Om förvaltningsrätten fastställer eller meddelar ett beslut om tillfälligt utreseförbud, bör det krävas att socialnämnden kort tid därefter ansöker om ett utreseförbud (jfr 8 § LVU).

När det gäller den tidsperiod under vilken ett utreseförbud bör kunna gälla föreslår vi att beslutet, likt ett avgörande om vård enligt LVU, inte ska begränsas i tid utan gälla tillsvidare. Skälet till det är att det i förhand är svårt att bedöma hur länge det finns risk för att den som ska skyddas löper risk att föras utomlands i något av de angivna syftena. En löpande skyldighet för socialnämnden att ompröva förutsättningarna för ett utreseförbud bör dock föreskrivas, tillsammans med en möjlighet att överklaga det beslut en sådan omprövning utmynnar i till förvaltningsrätt. På så sätt garanteras en fortlöpande möjlighet till domstolsprövning vilket är önskvärt ur bl.a. ett proportionalitets- och rättssäkerhetsperspektiv. Enligt vår bedömning kan omprövningsskyldigheten utformas med 13 § andra stycket LVU som förebild. Utreseförbudet bör även upphöra i samband med att den unge fyller 18 år eftersom det endast är tänkt att avse barn. Med tanke på de stora risker som skulle kunna uppstå för det barn som avses skyddas föreslår vi inte att tillfälliga undantag från ett utreseförbud ska kunna meddelas (för t.ex. en viss resa som i och för sig framstår som angelägen). En sådan ordning vore vidare svår att förena med de ändringar av passreglerna som föreslås i avsnitt 6.5.5.

När det gäller förfarandet i övrigt kan den ordning som gäller för beslut om vård enligt LVU, men även för flyttningsförbud enligt 24–31 §§ samma lag, som utgångspunkt gälla också för det utreseförbud som vi föreslår. Detta innebär att de närmare bestämmelserna om utreseförbud bör utformas så att de i möjligaste mån införlivas i, eller utgår från, den befintliga systematiken i LVU. Detta gäller bl.a. den ordning som gäller för barnets bästa (1 § LVU), handläggningen (33–40 §§ LVU) och överklagande (41 § LVU). Av samma anledning bör lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ändras så att mål om tillfälligt flyttningsförbud, likt mål om omedelbart

omhändertagande, kan avgöras av en lagfaren domare ensam. Vi återkommer till dessa frågor i författningskommentaren.

Avslutningsvis kan det tilläggas att det bör övervägas om utredningens förslag om införandet av ett utreseförbud i LVU medför att den delegationsregel som finns i 10 kap. 4 § SoL behöver justeras. Bestämmelsen, som bl.a. rör socialnämndens möjligheter att delegera sin beslutanderätt i vissa LVU-frågor, är dock föremål för beredningsarbete inom Regeringskansliet varför vi avstår från att lägga fram något förslag i den här delen.

6.5.5 Utreseförbudet bör vara straffsanktionerat

Utredningens förslag: Utreseförbudet straffsanktioneras. En ny straffbestämmelse införs i LVU enligt vilken den som för ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud, eller främjar att ett barn reser utomlands i strid med ett sådant förbud, döms till böter eller fängelse i högst ett år.

För att utreseförbudet ska ha tillräckligt preventiv effekt är det enligt utredningen nödvändigt att det är straffsanktionerat. Straffansvar bör av naturliga skäl inte komma i fråga för den som ska skyddas av förbudet men väl för alla som för ett barn för vilket ett utreseförbud har meddelats ut ur landet. Utreseförbudet ska enligt vårt förslag utformas så att det avser det barn som ska skyddas. Det ska således inte peka ut den eller de som kan tänkas komma att föra barnet utomlands. En konsekvens av det är att sanktionshotet därför inte heller bör gälla en i förväg bestämd person eller krets av personer. Detta förhållande bör bidra till att göra sanktionshotet så effektivt som möjligt, eftersom det kan aktualiseras i förhållande till alla som bryter mot förbudet. Förutsättningarna för straffansvar kommer därigenom att skilja sig från de som gäller enligt t.ex. lagen om kontaktförbud och vid överträdelse av ett flyttningsförbud enligt 44 § LVU. I dessa fall riktar sig själva förbudet mot den som kan komma att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avser skydda respektive mot vårdnadshavarna till det barn som inte får flyttas från ett hem som avses i 6 kap. 6 § första stycket SoL. Straffansvaret träffar därigenom endast

den som kontaktförbudet respektive flyttningsförbudet riktar sig mot genom att det förbjuder denne att agera på visst sätt.

Det straffansvar som vi föreslår kan i stället jämföras med bestämmelsen om egenmäktighet med barn i fall av vård enligt LVU i 7 kap. 4 § andra stycket brottsbalken. Där föreskrivs att den som obehörigen skiljer ett barn under femton år från någon som vårdar barnet med stöd av LVU döms för egenmäktighet med barn till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte utgör brott mot frihet eller främjande av flykt. Gärningspersonen kan i dessa fall vara en förälder som är vårdnadshavare, en förälder som inte är vårdnadshavare eller någon utomstående person.⁶⁴ En liknande ordning är enligt utredningen lämplig när det kommer till att beivra överträdelser av ett sådant utreseförbud som vi har föreslagit.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att en straffbestämmelse utformas på så sätt att *den som för ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud, eller främjar att ett barn reser utomlands i strid med ett sådant förbud, döms till böter eller fängelse i högst ett år*. En sådan bestämmelse bör föras in i LVU som redan i 44 § innehåller en straffbestämmelse vid överträdelse av ett sådant flyttningsförbud som kan meddelas enligt lagen. Att barnet ska *föras* ut ur landet enligt förslaget syftar inte till att barnet måste förmås eller tvingas till resan utan är endast tänkt att återspegla att det ska finnas ett samband mellan gärningspersonens agerande och utlandsresan för att beteendet ska vara straffvärt. Det bör dock inte krävas att gärningspersonens agerande är en nödvändig eller avgörande förutsättning för att barnet reser utomlands. Enligt utredningen bör inte bara den som för barnet utomlands genom att resa iväg tillsammans med barnet kunna dömas till ansvar utan även den som *främjar* en sådan resa. Sistnämnda fall bör omfatta den som t.ex. införskaffar biljetter för barnet eller på annat planerar dess resa, oavsett om barnet reser ensamt eller i sällskap med någon annan person. Även andra förfaranden bör kunna komma i fråga. Vid tillämpning av straffbestämmelsen bör ett barn anses ha förts ut från Sverige när det har förts över gränsen för svenskt territorium. Att utresan ska ha skett *i strid med ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud* förutsätter att en sådan åtgärd har meddelats (i enlighet med de föreslagna ändringarna av LVU) för det barn som är aktuellt. Inte

⁶⁴ Brottsbalken m.m., Berggren m.fl., kommentaren till 7 kap. 4 §, publicerad i Zeteo 2017-11-10.

bara utreseförbud meddelade av domstol utan även tillfälliga utreseförbud meddelade av socialnämnd bör enligt utredningen således omfattas av bestämmelsen. Det kan i och för sig ifrågasättas om straffansvar ska kunna uppstå redan vid överträdelse av ett tillfälligt beslut meddelat av socialnämnd eller om sanktionshotet i stället bör vara förbehållet utreseförbud meddelade av domstol. För att en ordning med utreseförbud ska vara verkningsfull och avskräckande även i brådskande fall krävs det enligt utredningen dock att redan tillfälliga utreseförbud kan ge upphov till straffansvar.

Ansvar för brott bör således endast förutsätta att ett utreseförbud har överträtts genom att någon fört det barn som omfattas av förbudet ut ur landet eller främjat en sådan resa. Något krav på att resan skett i visst syfte bör inte uppställas. Enligt vår bedömning bör domstolen vidare inte göra någon materiell prövning av om det fanns förutsättningar för att meddela utreseförbud vid tiden för den påstådda överträdelsen. Inte heller barnets vilja bör ha någon inverkan på straffansvaret eftersom bestämmelsen är uppbyggd som ett brott mot ett förbud meddelat av det allmänna och inte ett brott mot barnet i sig.

För ansvar bör uppsåt krävas. Uppsåtskravet behöver dock inte framgå uttryckligen av straffbestämmelsen med hänvisning till stadgandet 1 kap. 2 § första stycket brottsbalken. P.g.a. straffbestämmelsens föreslagna uppbyggnad bör uppsåt krävas i förhållande till den omständigheten att barnet är föremål för ett utreseförbud. Samma sak bör gälla det förhållandet att barnet genom förfarandet förs över gränsen. Sistnämnda omständighet bör inte medföra några särskilda problem vid tillämpningen.

När det gäller uppsåtet i förhållandet till själva utreseförbudet kan det påpekas att vårdnadshavarna till det barn som omfattas av förbudet är parter i det förfarande som leder fram till beslutet. De bör därför i regel känna till detta. Vi har dock inte föreslagit att några särskilda krav på delgivning ska gälla när ett utreseförbud meddelas. Till skillnad från bestämmelserna om kontaktförbud bör delgivning av beslutet därför inte heller krävas för att utreseförbudet ska kunna få straffrättsliga följder.⁶⁵

⁶⁵ Skälet till detta ställningstagande är bl.a. att det föreslagna utreseförbudet inte gäller *mot* någon specifik person utan är till skydd *för* barnet. Det kommer därför inte finnas en särskild person eller personkrets att delge. En ordning genom vilken det skulle krävas att i vart fall vårdnadshavarna ska delges ett utreseförbud kan i och för sig övervägas. LVU innehåller dock

I övrigt bör inte några invecklade uppsåtsbedömningar behöva uppstå. Eftersom straffbestämmelsen endast är uppbyggd som en överträdelse av själva förbudet genom att barnet förs ut ur landet krävs det inte för ansvar något ingrepp i målsägandens integritet eller frihet, och heller inte att den tilltalades uppsåt täcker någon sådan effekt.

Enligt den föreslagna lydelsen fullbordas gärningen när barnet har passerat gränsen för Sveriges territorium. Även försök till överträdelser av ett utreseförbud framstår emellertid som straffvärda enligt utredningen. T.ex. i de fall barnet och en vuxen står i begrepp att lämna landet genom att färdas mot gränsen, men resan avbryts av myndigheterna. Däremot bör varken förberedelse eller stämpling vara lika nödvändigt att beivra i detta sammanhang. Inte heller kan den straffbestämmelse som vi föreslår i sig anses avse ett så allvarligt brott att nämnda osjälvständiga brottsformer bör kriminaliseras.

Straffskalan vid såväl överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud som egenmäktighet med barn enligt 7 kap. 4 § andra stycket brottsbalken är böter eller fängelse högst ett år. Enligt utredningen utgör detta en väl avvägd straffskala även för den straffbestämmelse som nu är aktuell.

Om någon avlägsnar ett barn för vilket ett utreseförbud är meddelat från ett hem i vilket det undergår LVU-vård och för barnet utomlands kan det konstaterats att även ansvar för egenmäktighet med barn enligt 7 kap. 4 § andra stycket brottsbalken kan bli aktuellt.⁶⁶ Frågan är om något av de aktuella brotten uttryckligen ska ha företräde framför det andra genom att en regel om subsidiaritet införs i bestämmelsen. Enligt utredningen behöver så inte ske eftersom straffbestämmelsernas primära skyddsintresse och sakliga innehåll kommer att skilja sig åt. Även om båda bestämmelserna kan sägas grunda sig på barnets bästa tar regeln i brottsbalken primärt

inga bestämmelser om en skyldighet för det beslutsfattande organet att delge parterna innehållet i beslut eller andra handlingar. Ledning för när delgivning får och bör ske får i stället hämtas från reglerna i förvaltningslagen (2017:900) och förvaltningsprocesslagen (1971:291). Det är således inte föreskrivet i LVU att beslut om vård, eller åtgärder i samband därmed som t.ex., flyttningsförbud, måste delges för att gälla. För straffansvar för egenmäktighet med barn i fall av LVU-vård enligt 7 kap 4 § andra stycket brottsbalken eller vid överträdelse av flyttningsförbud enligt 44 § LVU är det därmed för straffansvar inte heller någon nödvändig förutsättning att beslutet har delgivits. I syfte att i möjligaste mån följa den rådande ordningen i LVU har vi inte föreslagit några särskilda delgivningsregler för utreseförbud.

⁶⁶ Bestämmelsen om egenmäktighet med barn i LVU-fall gäller emellertid endast barn under 15 år. Det kan inte heller uteslutas att det i den praktiska tillämpningen uppstår fall i vilka inte heller de övriga förutsättningarna för straffansvar enligt 7 kap 4 § andra stycket brottsbalken är uppfyllda om någon för ett barn utomlands i strid mot ett utreseförbud.

sikte på att någon överhuvudtaget skiljer ett barn från den som det vårdas av enligt LVU. En överträdelse av ett utreseförbud kan där-
emot betraktas som överträdelse av en föreskriven ordning som
specifikt syftar till skydda barn från att föras utomlands i syfte att
barnet ska könsstympas eller ingå äktenskap. Det bör därför gå att
döma i konkurrens mellan 7 kap. 4 § andra stycket brottsbalken och
det tilltänkta brottet som en överträdelse av ett utreseförbud inne-
bär. Vad gäller förhållandet till andra brott bör det inte förnekas att
den konstruktion av straffbestämmelsen som vi föreslår kan leda till
vissa konkurrensproblem, exempelvis i förhållande till brottet vilse-
ledande till tvångsäktenskapsresa i 4 kap 4 d § brottsbalken. Sådana
situationer bör emellertid kunna lösas med hjälp av allmänna kon-
kurrensregler, vilket i det angivna exemplet fall bör innebära att
endast ansvar för vilseledande till tvångsäktenskapsresa kommer i fråga
med hänsyn till detta brotts högre straffskala.

6.5.6 Nya regler om utfärdande, återkallelse och spärr av pass

Utredningens förslag: Ett sådant utreseförbud som framgår av
avsnitt 6.5.4 ska medföra hinder för utfärdande av pass och skäl
för passåterkallelse för barnet enligt passlagen. Samma ordning
bör gälla för sådana främlingspass och resedokument som ut-
färdas av Migrationsverket. I övrigt föreslås en mindre ändring
som avser brottsmisstänkta i 8 § passlagen.

Ändring av passreglerna för barn som riskerar att föras utomlands för att ingå äktenskap eller utsättas för könsstympning

*Ett utreseförbud ska medföra passhinder samt passåterkallelse
och spärrmarkering*

För att ytterligare motverka att barn förs utomlands för att köns-
stympas eller ingå äktenskap bör det av utredningen föreslagna
utreseförbudet medföra att rätten för barnet att inneha ett *svenskt*
pass inskränks. En sådan åtgärd skiljer sig från passlagens nuvarande
ordning vars regler om passhinder och passstillstånd syftar till att bl.a.

brottsmisstänkta, dömda och konkursgäldenärer inte ska kunna lämna landet. De förändringar av passlagen som vi föreslår syftar i stället till att skydda den som de berör, vilket är en nyordning.

I möjligaste mån bör dock passlagens befintliga systematik följas. Enligt gällande rätt medför ett reseförbud enligt 25 kap. rättegångsbalken passhinder enligt 7 § 3 passlagen. Som en ny grund för passhinder bör det i 7 § tillföras en punkt med innebörden att passansökan ska avslås om den som ansöker om pass är föremål för ett sådant utreseförbud för barn som vi har föreslagit. På så sätt uppstår ett passhinder för det berörda barnet i och med att ett utreseförbud meddelas. För att reglerna ska ha avsedd verkan även i brådskande fall bör passhinder uppstå redan om socialnämnden meddelat ett tillfälligt utreseförbud. Enligt utredningen framstår en ordning med passhinder som enklare och effektivare än en lösning med passtillstånd (jfr 10, 19 och 20 §§ passlagen). Sistnämnda modell skulle även kräva att någon myndighet görs ansvarig för frågan om prövning av passtillstånd och därmed tillförs nya arbetsuppgifter. En sådan lösning skulle vidare innebära att det skulle kunna uppstå situationer när pass kan utfärdas trots att ett utreseförbud har meddelats, vilket vore inkonsekvent. Övervägande skäl talar därför för förstnämnda lösning, dvs. att ett meddelat utreseförbud ska medföra passhinder. I detta sammanhang ska det nämnas att passmyndigheten, om särskilda skäl föreligger och sökanden begär det, i stället för att avslå passansökan p.g.a. passhinder, kan utfärda pass med förkortad giltighetstid eller begränsat giltighetsområde (9 § passlagen). Enligt utredningens bedömning kan denna bestämmelse svårigen komma att tillämpas vid utreseförbud. Vi föreslår dock inte någon ändring av bestämmelsen.

Det räcker emellertid inte att endast införa nya skäl för att avslå en passansökan. Även ett barns befintliga pass bör kunna återkallas för att effektivt motverka att barnet förs utomlands för att ingå äktenskap eller könsstympas. I samband med att reseförbud enligt 25 kap. rättegångsbalken meddelas kan en misstänkt förpliktas överlämna sitt pass. En sådan lösning är av flera skäl inte lämplig för de barn som omfattas av vårt föreslagna utreseförbud. Om inte annat eftersom dessa inte alltid själva förfogar över sitt pass. Om ett reseförbud enligt rättegångsbalken överträds eller ett därmed förenat villkor inte följs (såsom en skyldighet att lämna ifrån sig sitt pass) kan en misstänkt omedelbart anhållas eller häktas. Av uppenbara skäl

kan inte heller en sådan ordning gälla för de barn som nu är i fråga. I stället bör ett sådant utreseförbud som nu föreslås tillföras som en grund för passåterkallelse i 12 § passlagen. Även i detta fall bör redan ett tillfälligt utreseförbud meddelat av socialnämnd ges verkan, på så sätt att ett utfärdat pass ska återkallas. Det skyndsamhetskrav som gäller för passmyndigheten enligt 25 § passförordningen i samband med återkallelse av pass kommer bli tillämpligt även när ärendet uppstått p.g.a. av ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud. Det ska även nämnas att återkallelse av pass, om det med hänsyn till omständigheterna är lämpligt, kan begränsas att gälla tills vidare eller för viss tid (provisorisk återkallelse). En sådan återkallelse gäller högst sex månader (13 § passlagen). Enligt utredningens bedömning är det svårt att tänka sig att bestämmelsen kan komma att tillämpas vid utreseförbud. Möjligen kan en provisorisk återkallelse för viss tid komma till användning när barnet snart ska fylla 18 år. Vi föreslår därför inte någon ändring av bestämmelsen.

Enligt 18 § passlagen får passmyndigheten besluta att pass ska omhändertas, bl.a. om fråga om återkallelse av passet enligt 12 § första stycket 2 eller 4 har uppkommit och fara föreligger att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslut om återkallelse hinner meddelas. Detta bör även gälla vid återkallelse av pass p.g.a. att ett utreseförbud har meddelats ett barn. Bestämmelsen i 18 § passlagen bör således ändras i enlighet härmed. När det kommer till passlagens bestämmelser om återlämnande av återkallade pass samt omhändertagande av pass i andra fall än enligt 18 § (17 § passlagen) kommer dessa bestämmelser även att vara tillämpliga vid återkallelse p.g.a. ett utreseförbud.

De föreslagna tilläggen i passlagen föranleder enligt utredningens mening inte några ändringar av möjligheterna att överklaga passmyndighetens beslut (27 § passlagen).

När en domstol eller en åklagare meddelar beslut om reseförbud eller anmälningsskyldighet enligt 25 kap. 1 § rättegångsbalken eller upphäver ett sådant beslut, ska en kopia av beslutet genast skickas till Polismyndigheten enligt 23 a § passförordningen. Samma ordning bör gälla för en socialnämnds eller förvaltningsdomstols beslut i fråga om ett utreseförbud, så att passmyndigheten blir varse om att passhinder och skäl för passåterkallelse har uppstått. Även efterlysningsekungörelsen bör ändras. Enligt 13 a § kungörelsen får efterlys-

ningsregistret (vilket bl.a. passmyndigheten har tillgång till i samband med handläggningen av passärenden) för passhinderundersökningsändamål nämligen innehålla uppgifter om bl.a. personer som är underkastade reseförbud enligt 25 kap. rättegångsbalken. En sådan ordning bör gälla även för det utreseförbud som vi föreslår. Eftersom det är fråga om ändringar som kan göras direkt på förordnings- respektive kungörelsenivå lägger vi inte fram något författningsförslag i dessa delar. Om regeringen delar utredningens bedömning bör dock ändringar genomföras i passförordningen och efterlysningsskugörelsen.

Sådana ändringar i passförordningen och efterlysningsskugörelsen leder också till att t.ex. gränspolisen ges möjlighet att kontrollera om ett barn är belagt med ett utreseförbud. När ett pass väl återkallas leder detta vidare till att en spärrmarkering läggs in i det inhemska resehandlingssystemet (RES) samt i gränsöverskridande databaser (SIS/Interpol). Kontroll i SIS sker vid såväl inresa till som utresa ur Schengenområdet. Därutöver kan kontroll i SIS ske i Sverige även i samband med polisingripande. En återkallelse av pass p.g.a. ett meddelat utreseförbud i kombination med en registrering i SIS och Interpols databas medför således vissa möjligheter att upptäcka och hindra personer som använder sig av ett återkallat pass från att lämna Sverige.

En möjlighet att lägga in en sådan spärr redan innan en ett tillfälligt utreseförbud har meddelats framstår däremot inte som lika självklar. Det kan ifrågasättas om så vore lämpligt av rättssäkerhetsskäl eftersom en sådan spärrmarkering i praktiken inskränker den grundlagsskyddade rätten att lämna landet. Akuta situationer får förslagsvis lösas på annat sätt, genom t.ex. ingripande av sociala myndigheter eller polisen om det är påkallat.

När det gäller passlagens bestämmelser ska det avslutningsvis nämnas att särskilda bestämmelser gäller för sådana *tjänstepass och diplomatpass* som utfärdas av Utrikesdepartementet. Sådana pass får utfärdas för bl.a. tjänstemän inom utrikesförvaltningen och deras barn (Regeringskansliets föreskrifter om diplomat- och tjänstepass, UF 2018:1). Passlagens bestämmelser om passhinder och passåterkallelse gäller inte för dessa pass (31 § första stycket passlagen). Enligt utredningens bedömning bör de föreslagna ändringarna i passlagen i motsvarande mån gälla även för diplomat- och tjänstepass som utfärdas för barn. Om regeringen delar denna bedömning bör

de aktuella föreskrifterna därför justeras. I ärenden om tjänstepass och diplomatpass får en kontroll göras av om det finns något sådant hinder som avses i 7 § 3–11 passlagen mot att utfärda pass. Polismyndigheten ska utföra en sådan kontroll på begäran av Utrikesdepartementet (17 § andra stycket passförordningen). Även denna bestämmelse bör ändras så att den omfattar passhinder p.g.a. ett utreseförbud, dvs. den av oss förslagna nya punkten 12 i 7 § passlagen.

Eftersom vårt uppdrag inte bara omfattar svenska medborgare utan även barn med annan anknytning till Sverige bör de föreslagna ändringarna av passlagen i motsvarande mån gälla även för *resedokument* och *främlingspass*. På så sätt kan också barn vilka inte är svenska medborgare men som har rätt till sådana resehandlingar omfattas av det skydd mot att föras utomlands som passhinder och passåterkallelse medför. Av Migrationsverkets föreskrifter (9 § MIGRFS 03/2017) framgår att bestämmelserna om passhinder ska tillämpas vid handläggningen av ärenden om främlingspass och resedokument. I och med denna ordning kommer de föreslagna ändringarna av passlagen, såvitt avser passhinder, även att gälla för sådana resehandlingar. Som konstaterats i avsnitt 6.3.1 finns det emellertid i dagsläget inte några möjligheter att återkalla främlingspass eller resedokument. UtlF förskriver endast en skyldighet att återlämna sådana resehandlingar. Om den som har ett av Migrationsverket utfärdat resedokument upphör att vara flykting eller statslös, ska resedokumentet återlämnas till Migrationsverket (2 kap. 10 § UtlF). Vidare ska ett främlingspass återlämnas till Migrationsverket om den som har passet 1) har blivit svensk medborgare, 2) har fått en annan handling som gäller som pass, 3) ska resa till sitt hemland, 4) enligt särskilt beslut om avvisning eller utvisning inte längre har rätt att vistas i landet, eller 5) har avlidit (2 kap. 16 § UtlF). I Klarlagd identitet, Återvändandeutredningens betänkande, har man dock föreslagit att resehandlingarna i dessa fall i stället ska återkallas och att UtlF bör ändras i enlighet därmed.⁶⁷

Mot denna bakgrund anser vår utredning att övervägande skäl talar för att återkallelse av främlingspass och resedokument även ska ske om ett utreseförbud som avser barn, eller tillfälligt sådant, har meddelats. En sådan ändring bör därför komma till stånd. Av systematiska skäl föreslår vi att även denna ändring ska göras direkt i förordningen, varför något författningsförslag inte presenteras i den

⁶⁷ SOU 2017:93, s. 140 f. och 144 f.

här delen. Om regeringen delar utredningens bedömning bör dock en sådan ändring genomföras i UtlF. I samband med en sådan ändring finns det enligt utredningens mening även anledning att överväga om sådana återkallade resehandlingar ska kunna omhändertas i linje med vad passlagen föreskriver. Om sagda ändringar genomförs bör beslut i de här berörda frågorna som utgångspunkt kunna överklagas. Av praktiska skäl krävs det vidare att Migrationsverket blir varse om att passhinder eller skäl för passåterkallelse har uppstått p.g.a. ett utreseförbud. Det kan ordnas genom att se över reglerna om underrättelse till Migrationsverket i 7 kap. UtlF eller att genom att tillse att Migrationsverket får tillgång till samma registeruppgifter som Passmyndigheten.

Om det blir möjligt att återkalla främlingspass och resedokument kommer det i dessa fall även gå att spärra sådana resehandlingar i SIS genom Migrationsverkets försorg.⁶⁸

Inga förändringar av socialnämndens befogenheter i passfrågor föreslås

Mot bakgrund av det föreslagna utreseförbudet och de därmed sammanhängande förändringarna av passreglerna har vi inte funnit det påkallat med en uttrycklig ordning som gör det möjligt för socialnämnden, t.ex. i samband med vård enligt LVU, att motsätta sig att pass utfärdas för ett barn eller att begära att ett sådant pass återkallas (jfr tilläggsdirektiven s. 7⁶⁹). I och med vårt förslag kommer passhinder och skäl för passåterkallelse i stället uppstå automatiskt om ett barn är underkastat ett reseförbud.

⁶⁸ Det sagda sätter även ljuset på en större fråga. I Migrationsverkets remissvar över SOU 2017:93 (Ju2017/10042/EMA) konstaterades det att betänkandet lämnade förslag om att främlingspass och resedokument bör återkallas i enlighet med de regler som finns i utlänningsförordningen. I detta sammanhang efterfrågade Migrationsverket en översyn av myndighetens möjlighet att återkalla resedokument och främlingspass. Migrationsverket påpekade att det i passlagen finns ett antal omständigheter som kan föranleda återkallelse av pass men som saknar motsvarighet när det gäller främlingspass och resedokument. Vissa av grunderna, t.ex. att annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet, skulle rimligen kunna gälla även främlingspass enligt vad Migrationsverket anförde. Denna reflektion är att lätt att instämma i enligt utredningens mening men föranleder överväganden som ligger utanför ramen för vårt uppdrag. Vi väljer därför att endast peka på de ändringar av bestämmelserna om resedokument och främlingspass som kan göras för att motverka att barn förs utomlands för att ingå äktenskap eller könsstympas. Detta även om vi är medvetna om att ändringarna skulle innebära att möjligheterna att återkalla sådana resehandlingar inte ges en heltäckande reglering, utan endast medför en särlösning för den nu aktuella frågan, vilket man kan invända mot.

⁶⁹ Se bilaga 2.

Andra ändringar av passreglerna

När det gäller personer vilka kan ha för avsikt att föra någon utomlands för att denna ska utsättas för barnäktenskap, tvångsäktenskap eller könsstympning har vi stannat för att inte föreslå något särskilt reseförbud utöver den möjlighet som redan framgår av 25 kap. rättegångsbalken, vilken kan användas bl.a. vid misstankar om äktenskapstvång enligt 4 c § brottsbalken och vid brott mot lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor. Om det av utredningen förslagna barnäktenskapsbrottet införs (se kap. 5) kommer reseförbud även kunna meddelas vid misstankar om sådant brott. Reseförbud enligt rättegångsbalken medför som sagt passhinder enligt 7 § 3 passlagen och kan förenas med en förpliktelse för den misstänkte att lämna in sitt pass.

Frågan är om någon ytterligare ordning bör gälla för personer som är misstänkta för äktenskapstvång, brott mot könsstympningslagen eller det av utredningen förslagna barnäktenskapsbrottet, i syfte att motverka att dessa brott äger rum utomlands. Exempelvis skulle passhinder och skäl för passåterkallelse kunna uppstå redan vid en misstanke om brott i sig, dvs. utan att det är en förutsättning att den som passet avser är underkastad straffprocessuella tvångsmedel. En sådan lösning skulle visserligen kunna ha viss preventiv verkan i den mån även försök, förberedelse och stämpling till dessa brott omfattas. Att begränsa rätten till pass enbart p.g.a. att en person är misstänkt för brott strider dock mot passlagens systematik och framstår även i övrigt som mindre lämpligt enligt utredningen.

Däremot bör 8 § passlagen kunna justeras i syfte att öka möjligheterna för åklagare att t.ex. meddela reseförbud enligt 25 kap. rättegångsbalken vid misstankar om barnäktenskapsbrott, äktenskapstvång och brott mot könsstympningslagen. Av 8 § passlagen framgår att passmyndigheten ska underrätta förundersökningsledaren då det i ett passärendet framkommer att sökanden är skäligen misstänkt för brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader. Pass får i sådant fall inte utfärdas innan en vecka har förflutit från det underrättelsen lämnades, såvida inte förundersökningsledaren medger det. Syftet med underrättelseplikten är att bereda förundersökningsledaren möjlighet att omedelbart ta upp frågan om reseförbud eller annat tvångsmedel för sökanden, om

detta skulle anses påkallat (prop. 1977/78:156 s. 46). P.g.a. de föreskrivna straffskalorna är 8 § passlagen bara tillämplig vid misstankar om brott mot könsstympningslagen och då vid fall av normalgraden eller vid grov brottslighet. Vid misstankar om det av utredningen föreslagna barnäktenskapsbrottet (se kap. 5), äktenskapstvång eller mindre grova fall av brott mot könsstympningslagen aktualiseras alltså inte underrättelseplikten. Den gäller heller inte vid försök, förberedelse eller stämpling vilka är just de situationer då ett reseförbud (men även anhållande och häktning) kan ha en preventiv verkan i förhållande till att den misstänkte för iväg barnet i syfte att brottet ska fullbordas utomlands. Enligt utredningen bör 8 § passlagen därför justeras så att den omfattar även misstankar om brott av dessa slag och då även när det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling. Däremot föreslås inga ändringar i förhållande till vilseledande till tvångsäktenskapsresa enligt 4 d § brottsbalken eftersom försök, förberedelse eller stämpling till det brottet inte är kriminaliserat.

6.5.7 Utökade möjligheter att underlätta eller framtvinga ett återförande av personer som förts utomlands

Utredningens bedömning: Förbättrade möjligheter att underlätta eller framtvinga ett återförande av personer som förts utomlands för att ingå barnäktenskap eller tvångsäktenskap eller könsstympas bör i första hand eftersträvas genom att berörda myndigheters samverkan och arbetsmetoder ses över.

Även om den viktigaste åtgärden i det här sammanhanget är att förhindra en utresa från Sverige finns det skäl att diskutera om det går att förbättra möjligheterna att få till stånd en hemresa när någon förts utomlands för att ingå barnäktenskap, tvångsäktenskap eller könsstympas.

I avsnitt 6.5.2 har vi avfärdat en lösning liknande den engelska genom vilken familjemedlemmar vid hot om vite eller straff föreläggs att återföra någon till Sverige eller på annat sätt underlätta en hemresa. Det går dock inte att bortse från att det i och för sig vore önskvärt om myndigheterna ges andra rättsliga möjligheter att agera mer aktivt i förhållande till vårdnadshavare eller andra anhöriga som är kvar i Sverige.

Icke-tvingande förelägganden framstår inte som en bra idé enligt utredningen. För det första skulle en sådan lösning troligtvis inte göra myndigheternas arbete mer effektivt eftersom bristande efterlevnad inte skulle medföra någon sanktion. För det andra bör polisen och socialtjänsten redan i dag ha möjlighet att förhöra eller kontakta vårdnadshavare och anhöriga i sina ärenden och därvid verka för att ett återförande kommer till stånd.

Vikten av att t.ex. polisen och socialtjänsten agerar aktivt i förhållande till den utsattes familj och släkt bör inte underskattas. Enligt Länsstyrelsens i Östergötlands erfarenheter har det haft positiv effekt i de fall då polisen riktat aktiva insatser gentemot anhöriga som befunnit sig i Sverige.⁷⁰ Enligt utredningen borde det således kunna var effektivt att med lämpliga medel försöka förmå bl.a. brottsmisstänkta personer till att medverka till att en bortförd person återförs till Sverige. Ett möjligt sätt att utvidga kretsen av misstänkta vilken polisen kan sätta sådan press på vore att utöka kriminaliseringen av äktenskapstvång och vilseledande till tvångsåktens kapsresa.⁷¹ En sådan ordning skulle kunna ge polis och åklagare bättre förutsättningar att inta ett aktivt förhållningssätt mot de personer i en familj som har möjlighet att bidra till att en utsatt person återförs till Sverige. När det gäller vilseledande till tvångsåktens kapsresa skulle detta brott kunna kriminaliseras redan såvitt avser försök, förberedelse eller stämpling. Även en kriminalisering av underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott skulle kunna övervägas i förhållande till äktenskapstvång och vilseledande till tvångsåktens kapsresa. Sådana utvidgningar av det kriminaliserade området bör dock baseras på självständiga överväganden som talar för ett utökat straffansvar. I kapitel 5 har vi kommit fram till att det inte finns skäl att ändra de nuvarande straffbestämmelserna i detta avseende. Därför lägger vi heller inte fram något sådant förslag. Vi har däremot föreslagit att ett särskilt barnäktenskapsbrott införs för den som förmår eller tillåter ett barn att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Eftersom förslaget innebär en tydlig utvidgning av det kriminaliserade området i fråga om barnäktenskap bör det medföra en utvidgning av kretsen misstänkta som polisen kan rikta insatser mot.

⁷⁰ Detta framgår av Länsstyrelsen i Östergötlands underlag till Polismyndigheten inför dess uppföljning av regeringens jämställdhetsmål på rättsväsendets område 2016 (Ju2016/04832/Å).

⁷¹ Brott mot könstymningslagen medför redan straffansvar vid försök, förberedelse och stämpling samt för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott enligt 23 kap. brottsbalken.

En annan frågeställning som kan diskuteras är huruvida det är möjligt att ändra SoL och lagen om (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd – bl.a. i fråga om att ändra förutsättningarna för att bekosta hemresor till Sverige och förtydliga förhållandet lagarna emellan – för att på så vis öka möjligheterna till återförande. Som utredningen uppfattar det är det dock inte lagstiftningen som utgör det främsta hindret när hjälpbehövande befinner sig utomlands utan i stället de praktiska svårigheter som kan förekomma när socialtjänsterna och Utrikesdepartementet samverkar i sådana ärenden. Det framstår därför som mer angeläget att se över formerna för denna samverkan än att föreslå förändringar av reglerna i SoL och lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Sammantaget är det utredningens slutsats att förbättrade förutsättningar att hjälpa sådana personer som förts utomlands för att ingå äktenskap eller könsstympas främst bör sökas utifrån en översyn av de berörda myndigheternas arbetsmetoder och samverkan. I kapitel 7 återkommer vi till dessa frågor.

6.6 En fråga om medborgarskap

Under arbetet har utredningen identifierat en fråga som rör möjligheten för vårdnadshavare att säga upp ett barns svenska medborgarskap. Det har förekommit fall där den eller de som har vårdnaden om ett barn har ansökt om att barnet ska befrias från sitt svenska medborgarskap i samband med att barnet har förts utomlands, exempelvis för att giftas bort. Att barnet har mist sitt svenska medborgarskap medför att svenska myndigheter ges än mer begränsade möjligheter att undsätta barnet i utlandet och/eller att återföra barnet till Sverige.

Enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap får den som är eller önskar bli utländsk medborgare på ansökan befrias från sitt svenska medborgarskap. Befrielse ska medges den som saknar hemvist i Sverige. Den som har hemvist i Sverige får vägras befrielse endast om det finns särskilda skäl (15 § första stycket). Är sökanden inte redan utländsk medborgare krävs som villkor för befrielsen från svenskt medborgarskap att han eller hon inom viss tid förvärvar medborgarskap i ett annat land (15 § andra stycket).

Ett barn som redan är utländsk medborgare ska således befrias från sitt svenska medborgarskap om det saknar hemvist i Sverige. Om barnet har förts utomlands men fortfarande bedöms ha hemvist här får befrielse däremot vägras om det finns särskilda skäl.

Med särskilda skäl avses att sökanden genom att avsäga sig sitt svenska medborgarskap skulle uppnå otillbörliga fördelar gentemot svenska staten, t.ex. då sökanden är misstänkt för brottslighet här i landet och avsägelsen skulle försvåra eller omöjliggöra ett utlämnande hit. Ett annat exempel som omfattas kan vara då sökanden under pågående värnplikstjänstgöring söker om befrielse från sitt svenska medborgarskap vilket med omedelbar verkan skulle innebära att personen i fråga inte längre omfattades av skyldigheten att fullgöra värnplikt här (prop.1999/2000:147 s. 57). Utifrån dessa uttalanden är det enligt utredningens bedömning inte tydligt att en ansökan om befrielse av ett barns medborgarskap kan nekas på den grunden att barnet t.ex. riskerar att giftas bort mot sin vilja. Det ankommer dock på de tillämpande myndigheterna att i varje enskilt fall avgöra vad som avses med särskilda skäl (a.a. s. 57). Vidare har regeringen uttalat att en ansökan om befrielse från medborgarskap skulle kunna vägras med hänvisning till sådana särskilda skäl om Migrationsverket får indikationer om att det föreligger risk för att barnet utsätts för tvångsgifte.⁷² Om ett barn som är utländsk medborgare inte längre anses ha hemvist i Sverige finns det dock inte några möjligheter att avslå en ansökan om att det ska befrias från sitt medborgarskap. Den rådande ordningen möjliggör således åtminstone i det sistnämnda fallet för vårdnadshavare att försvåra svenska myndigheters arbete när ett barn förts utomlands för att t.ex. könsstympas eller giftas bort.

Medborgarskapsfrågor ligger emellertid utanför vårt uppdrag. Frågor som rör medborgarskapet kräver sannolikt särskilda överväganden och bör därför behandlas i särskild ordning.

⁷² Svar på riksdagsfråga 2017/18:570 av Johan Forssell (M) Befrielse från medborgarskap vid risk för tvångsgifte, Ju2018/00400/POL.

7 Ett effektivt arbete vid myndigheterna

7.1 Inledning

Lagstiftningen utgör en viktig del i arbetet med att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck och dess olika uttrycksformer såsom barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning. Men problematiken kräver också andra åtgärder.

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett samhällsproblem. Att identifiera och förebygga detta är ett arbete för många samhällsaktörer, bl.a. men inte bara för de brottsbekämpande myndigheterna. Kunskap och medvetenhet om problematiken och dess konsekvenser är avgörande för att personers utsatthet ska uppmärksammas, för ett gott bemötande och riktiga beslut, liksom för det förebyggande arbetet och förändrade attityder i samhället. De särskilda mekanismer som ligger bakom hedersrelaterat våld och förtryck gör att detta måste synliggöras och motverkas som ett särskilt problem.

För att få en uppfattning om hur utbrett problemet med hedersrelaterat våld och förtryck är i Sverige har Socialstyrelsen fått regeringens uppdrag att göra en nationell kartläggning av omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive barn- och tvångsäktenskap.¹ Parallellt pågår också kartläggning av det hedersrelaterade våldets omfattning och karaktär i storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö på uppdrag av respektive kommun.

¹ Regeringsbeslut S2017/01221/JÄM. Kartläggningen ska redovisas senast den 29 mars 2019, en delredovisning har gjorts den 30 mars 2018. I delredovisningen redovisas det arbete, en förstudie, som kommer att ligga till grund för det fortsatta arbetet. Vidare redovisas en övergripande plan för uppdragets fortsatta genomförande.

Flera åtgärder har framför allt under den senaste tio-årsperioden vidtagits för att öka kunskapen om och förbättra metoderna i arbetet med ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck. Socialstyrelsen har bl.a. fått i uppdrag av regeringen att ta fram en förstärkt vägledning till kommunerna om handläggningen av ärenden som rör barn som uppges vara gifta och sprida kunskapen till kommunens socialtjänst.² Socialstyrelsen har också i mars 2018 lämnat en rapport där man presenterar en plan för fördjupad fortbildning om hedersrelaterat våld och förtryck samt könsstämpning i socialtjänst samt inom hälso- och sjukvård.³ Frågan om behovet av ökad kunskap tas dock inte särskilt upp i våra direktiv och vi kommer därför inte att lämna några förslag i den delen.

En förutsättning för att samhället ska kunna bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck och ge brottsutsatta adekvat stöd och skydd är att det finns en ändamålsenlig och fungerande samverkan mellan berörda myndigheter, samtidigt som ansvarsfördelningen mellan aktörerna är tydlig.

Utredningen ska, i denna del, enligt direktiven:

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

² Regeringsbeslut S2017/01011/FST (delvis).

³ Socialstyrelsen (2018), *Slutredovisning av deluppdrag 6 inom uppdraget att stödja genomförandet av den nationella strategin*.

Ovanstående uppdrag tar framför allt sikte på nationella förhållanden. Internationella ärenden om tvångsäktenskap involverar en rad myndigheter och andra offentliga organ. Även ärenden om könsstympning involverar en rad olika aktörer. Behovet av en effektiv och ändamålsenlig samverkan mellan berörda aktörer är därför särskilt framträdande i ärenden om tvångsäktenskap och könsstympning med internationella inslag. Polismyndigheten, den tidigare nationella samordnaren mot våld i nära relationer⁴ och Länsstyrelsen i Östergötlands län⁵ har alla pekat på att myndigheternas samarbetsformer kan utvecklas bl.a. när det gäller hanteringen av ärenden med en transnationell dimension. Även myndigheternas arbetsmetodik kan behöva ses över och utvecklas utifrån hur arbetet är organiserat och bedrivs i andra länder, t.ex. Storbritannien och Norge.

Utredningen ska, i denna del, enligt direktiven:

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

7.2 Nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor

Inom ramen för regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor ingår en flerårig satsning mot hedersrelaterat våld och förtryck.⁶ Strategin sträcker sig under en 10-års period från 2017 till 2026.

I regeringens skrivelse *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid* anges att det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt

⁴ Se SOU 2014:49.

⁵ Länsstyrelsen i Östergötlands län (2011), *Våga göra skillnad*.

⁶ *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*, skr. 2016/17:10.

att forma samhället och sina egna liv. Utifrån det övergripande målet har regeringen angett sex jämställdhetspolitiska delmål. Ett av delmålen är att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma rätt och möjlighet till kroppslig integritet.

Mäns våld mot kvinnor är den yttersta konsekvensen av den maktobalans som finns mellan kvinnor och män. Det är ett allvarligt och omfattande samhällsproblem som orsakar stort fysiskt och psykiskt lidande. Föreställningar som kön, sexualitet och makt har en väsentlig betydelse för alla former av mäns våld mot kvinnor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Mäns våld mot kvinnor innebär även stora samhällskostnader för exempelvis hälso- och sjukvården, rättsväsendet, socialförsäkringar och det sociala välfärdsystemet.

För att stärka förutsättningarna att nå det jämställdhetspolitiska delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra har regeringen presenterat en sektorsövergripande nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Genom en långsiktig strategi och ett riktat åtgärdsprogram lägger regeringen grunden till ett mer målinriktat och samordnat arbete mot mäns våld mot kvinnor. Särskilt angeläget är att utveckla våldsförebyggande insatser. Det arbetet ska nå alla grupper i samhället och utvecklas på flera arenor.

Strategin har fyra målsättningar som bör vägleda statens styrning av insatser på området:

1. ett utökat och verkningsfullt förebyggande arbete mot våld,
2. förbättrad upptäckt av våld samt starkare skydd och stöd för våld utsatta kvinnor och barn,
3. effektivare brottsbekämpning, samt
4. förbättrad kunskap och metodutveckling.

Enligt strategin behöver arbetet med att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor vara samordnat mellan berörda aktörer på samtliga nivåer i samhället. Kunskapen om fungerande arbetssätt, våldets utbredning och kostnader samt effekten av insatser behöver öka. För att stärka arbetet med strategin och bidra till att nå de fyra

målsättningarna har regeringen tagit fram ett åtgärdsprogram för 2017–2020 med en rad åtgärder för varje mål.

I strategin aviserar regeringen särskilda uppdrag för hela strategins genomförande samt pekar på behov av åtgärder under perioden 2017–2020. Jämställdhetsmyndigheten har fått en nyckelroll att i att främja samordningen mellan dessa myndigheter.⁷

Det kan även nämnas att regeringen har gett länsstyrelserna i uppdrag att inom sina respektive län stödja genomförande och uppföljning av den nationella strategin på visst sätt. Länsstyrelserna ska således utgöra navet i genomförandet av den nationella strategin på regional nivå.⁸ Länsstyrelsen i Östergötlands län har här till fått ett nationellt uppdrag inom ramen för den nationella strategin.⁹

Regeringen bedömer att Socialstyrelsen är en särskilt viktig myndighet i arbetet att uppnå strategins målsättningar på nationell nivå. Socialstyrelsen har därför fått i uppdrag att inom socialtjänst samt hälso- och sjukvård stödja genomförandet av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Regeringsuppdraget består av 10 deluppdrag som rör tre områden: kunskap om förekomst av våld och våldsrelaterade insatser (bl.a. ska en nationell kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck genomföras, deluppdrag 5¹⁰) samt kompetensstöd respektive metodutveckling för vård- och omsorgspersonal.

7.3 Behövs ytterligare åtgärder för att öka förutsättningarna för lagföring för äktenskapstvång, vilseledande till tvångsäktenskapsresa och könsstympning?

7.3.1 Inledning

Det är tydligt att de brottsbekämpande myndigheterna möter betydande svårigheter när det gäller att utreda ärenden om tvångsäktenskap och könsstympning. Varför det är så torde många gånger ha sin förklaring i att dessa brott är komplexa till sin natur och därför ofta

⁷ Regeringsbeslut S2017/07218/RS (delvis).

⁸ Regeringsbeslut S2017/07420/JÄM (delvis).

⁹ Regeringsbeslut S2017/07421/JÄM (delvis).

¹⁰ Regeringsbeslut S2017/01221/JÄM. Kartläggningen ska redovisas senast den 29 mars 2019. En delredovisas har gjorts den 30 mars 2018 men några delresultat redovisas inte i rapporten.

svåra att utreda samt att ärendena är relativt få. Det är också denna bild utredningen har fått när vi undersökt tillämpningen av straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa, se bilaga 4. Ärenden med internationella inslag kan vidare innebära särskilda bevissvårigheter.

Det pågår emellertid såväl inom Polismyndigheten som inom Åklagarmyndigheten ett utvecklingsarbete för att öka förutsättningarna för lagföring. Det kan dock, trots det arbete som redan inletts på området, finnas behov av ytterligare åtgärder för att stärka kvaliteten och effektiviteten i brottsutredningarna för att i förlängningen bidra till ökad lagföring.

7.3.2 De brottsbekämpande myndigheternas arbete med att effektivisera sitt arbete när det gäller att utreda bl.a. ärenden om tvångsäktenskap

Polismyndighetens utvecklingsarbete

Polismyndigheten har genomfört en översyn av sin verksamhet mot hedersrelaterade brott, inklusive äktenskapstvång, vilseledande till tvångsäktenskapsresa och könsstympning. Översynen mynnade ut i en handlingsplan som Polismyndigheten alltjämt arbetar med (se s. 23 i rapporten).¹¹

Av handlingsplanen framgår att Polismyndigheten avser att vidta flera olika åtgärder i syfte att utveckla och höja kvaliteten i polisens arbetsmetoder och utredningsarbete. Bl.a. kan följande nämnas.

1. Att etablera kompetenscentrum mot hedersrelaterade brott¹² och genomlysna behov av nationella riktlinjer.
2. Tillsammans med Åklagarmyndighetens ta fram gemensamt metodstöd som vänder sig till utredare och förundersökningsledare.
3. Revidera kompetensförsörjningsplanen och den nationella utbildningsplanen i enlighet med föreslagen inriktning.

¹¹ Polismyndigheten (2016), *Översyn av polisens verksamhet mot hedersrelaterad brottslighet*, A.050.566/2016.

¹² Beslut om att införa ett nationellt kompetensnätverk togs den 19 september 2017 (A248.150/2017).

4. Inom ramen för polisens arbete med att införliva barnkonventionen revidera metoderna för riskbedömning gällande alla brott så att även barn som brottsoffer omhändertas.
5. Främja myndighetssamverkan i Länsstyrelsens regi på nationell och regional nivå.
6. Främja framväxten av kompetensteam och/eller operativa arbetsgrupper för myndighetssamverkan till stöd för våldsutsatta på lokal nivå.
7. Tillsammans med Åklagarmyndigheten öka förmågan att begära internationell rättshjälp för transnationella ärenden.
8. Utreda behov av "hedersmarkering" i DurTVÅ¹³ för att underlätta styrkandet av hedersmotiv.

I detta sammanhang kan också nämnas att det inom Polismyndigheten för närvarande pågår ett arbete för att förstärka myndighetens förmåga att bekämpa människohandel. Målet är att uppnå högre lagföring genom att utveckla arbetsmetoderna, höja kompetensen, skapa en uthållig organisation för operativa insatser i hela landet och stimulera till ökad samverkan med andra berörda myndigheter och organisationer. I polisregionerna Stockholm, Väst och Syd ska det finnas specialiserade grupper som arbetar med att bekämpa alla former av människohandel och därtill relaterad brottslighet, såsom koppleri och köp av sexuella tjänster. Övriga polisregioner ska med stöd av myndighetens nationella operativa avdelning ha förmågan att bekämpa alla former av människohandel och därtill relaterad brottslighet, dock utan krav på särskilt inrättade grupper för ändamålet.

Åklagarmyndighetens utvecklingsarbete

I Åklagarmyndighetens gjorda granskning av ärenden om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa som anmälts till åklagare ingick att bedöma om det fanns behov av att vidta

¹³ DurTVÅ är ett datasystem där redovisning sker av samtliga dokument som förekommer i en brottsutredning.

åtgärder för att dels utveckla och höja kvaliteten på brottsutredningarna, dels stärka myndighetssamverkan i övrigt.¹⁴

När det gäller kvaliteten på brottsutredningarna är Åklagarmyndighetens samlade bedömning att nedläggningsbesluten i de granskade ärendena framstår som riktiga, med några få undantag. Resultatet av granskningen visar även att det har förekommit en frekvent och överlag tillfredsställande samverkan mellan berörda myndigheter i de aktuella ärendena. Av rapporten framgår också att målsättningen är att tillhandahålla Polis- och Åklagarmyndighetens personal ett gemensamt metodstöd på området.

Intressant i sammanhanget är också att Åklagarmyndigheten den 12 mars 2018 har beslutat att samtliga ärenden om människohandel ska handläggas inom Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet.¹⁵ Ändringen gäller nya ärenden som övertas av åklagare från och med den 1 april 2018. Som skäl för beslutet anförs bl.a. följande. Lagstiftningen om människohandel är komplicerad vilket försvårar utredning och lagföring av denna typ av brott. Särskild kompetens och erfarenhet av brottstypen underlättar förundersökningsarbetet. Mot bakgrund av att antalet människohandelsärenden är relativt få är det därför svårt att upprätthålla särskild kompetens vid samtliga åklagarkamrar. Utvecklingscentrum Göteborg ska vidare tillsammans med utbildningscentrum vid personalavdelningen utforma och kommunicera ett metodstöd i syfte att tillförsäkra att alla åklagare på allmänna kammare har grundläggande kunskaper om människohandel.

7.3.3 Överväganden

Åklagarmyndighetens och Polismyndighetens utvecklingsarbete för att öka förutsättningarna för lagföring bör fortgå

Utredningens bedömning: Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten har inlett ett utvecklingsarbete för att öka förutsättningarna för lagföring av bl.a. tvångsäktenskap. Enligt utredningen bör detta arbete fortgå varvid det gemensamma metodstöd som planeras bör behandla de internationella aspekter som ofta präglar

¹⁴ Åklagarmyndigheten (2016), *Granskning av ärenden angående äktenskapstvång, försök och förberedelse därtill samt vilseledande till tvångsäktenskapsresa*, ÅM-A 2016/0359.

¹⁵ ÅM2017-1182.

ärenden om tvångsäktenskap, men även könsstympning, och understryka möjligheten att begära internationella rättslig hjälp samt säkra bevisning i sådana ärenden.

Det pågår som beskrivits i de föregående avsnitten ett omfattande utvecklingsarbete, framför allt inom Polismyndigheten, för att utveckla och höja kvaliteten i utredningar med hedersrelaterad brottslighet och i förlängningen öka förutsättningarna för lagföring av bl.a. brotten äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa men även annan hedersrelaterad brottslighet.

När det gäller kompetensutveckling har såväl Polismyndigheten som Åklagarmyndigheten genomfört åtgärder för att öka kompetensen bland sina medarbetare inom hedersrelaterad brottslighet. Här kan bl.a. nämnas att åklagarna sedan några år tillbaka erbjuds regelbunden utbildning i hedersrelaterat våld och förtryck.

Inom Polismyndigheten pågår ett utvecklingsarbete gällande samtliga nationella utbildningar inom området utredning och lagföring. Hedersrelaterad brottslighet behandlas inom ramen för detta. Tanken är att en utbildning för utredare på grundnivå ska kunna byggas på med utbildningar inom specifika områden, på fördjupad och i vissa fall avancerad nivå.

Både Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten kom i sina rapporter fram till att det fanns behov av ett gemensamt metodstöd. Åklagarmyndigheten har sedan dess utvecklat interna metodstöd för brotten äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa. Polismyndigheten kommer under året att se över i vilken utsträckning nuvarande metodstöd och handböcker behöver uppdateras alternativt bytas ut. Under våren 2018 har ett samarbete mellan Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum och Polismyndighetens utvecklingscentrum inletts för att undersöka möjligheten att ta fram gemensamma metodstöd. Avsikten är bl.a. att utreda förutsättningarna för att öka förmågan att begära internationell rättslig hjälp i internationella ärenden och därefter inarbeta resultat i metodstödet.¹⁶ Internationell rättslig hjälp i brottmål omfattar sådana åtgärder som t.ex. åklagare behöver bistånd med från en annan stat. Exempel på sådana åtgärder

¹⁶ Polismyndigheten (2016), s. 22–23, och Åklagarmyndigheten (2016), s. 17.

är förhör under förundersökning eller rättegång samt beslag, husrannsakan eller annan bevissäkring.¹⁷

I Polismyndighetens översyn konstaterades att det inte hade begärts internationell rättslig hjälp under 2015 i något av de granskade ärendena trots att målsägande hade befunnit sig utomlands och brott anmälts. Enligt översynen innebar detta att svenska medborgare hade förts utomlands utan att ha fått den rättshjälp de har rätt till.¹⁸ Även i Åklagarmyndighetens granskning slogs det fast att det inte hade förekommit någon begäran om internationell rättslig hjälp i något av de granskade ärendena.¹⁹

Att internationell rättslig hjälp i internationella ärenden om hedersrelaterad brottslighet inte hade begärts kan i åtminstone en del fall hänga ihop med att Sverige inte har erforderliga avtal med aktuell stat eller att ett samarbete av andra anledningar inte har varit möjligt (det kan t.ex. handla om stater utan fungerande rättsordning eller diktaturer). Trots att sådana hinder kan förekomma är det enligt utredningens bedömning viktigt att möjligheten till internationella åtgärder, t.ex. hjälp med bevissäkring utomlands, lyfts fram i polisens och åklagarnas arbete i ärenden om tvångsåktenskap och könsstympning för att ytterligare öka lagföringen av sådana brott. Mot denna bakgrund är det enligt utredningens bedömning viktigt att arbetet med att ta fram ett gemensamt metodstöd genomförs och att stödet omfattar frågor om bl.a. internationell rättslig hjälp, däribland bevissäkring, i internationella ärenden om tvångsåktenskap och könsstympning, men även övergripande frågor som knyter an till den internationella aspekt som dessa brott ofta präglas av.

Enligt utredningen bör det positiva utvecklingsarbetet som för närvarande pågår inom såväl Åklagarmyndigheten som Polismyndigheten således få fortgå som planerat. Förhoppningsvis kommer detta att på sikt leda till att förutsättningarna för lagföring av de aktuella brotten ökar. För att stärka kvaliteten och effektiviteten i

¹⁷ Bestämmelser om internationell rättslig hjälp i brottmål finns huvudsakligen i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål. I lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar finns kompletterande bestämmelser om rättslig hjälp i vissa fall. Vid bevisinhämtning inom EU (utom i förhållande till Danmark och Irland) gäller normalt inte reglerna om internationell rättslig hjälp i brottmål. I stället tillämpas lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder. Sverige kan som huvudregel lämna hjälp enligt lagen även om Sverige inte har ett avtal om rättslig hjälp i brottmål med den andra staten, dvs. inget krav på ömsesidighet ställs upp. En del länder kräver dock avtal för att kunna samarbeta med Sverige.

¹⁸ Polismyndigheten (2016), s. 8.

¹⁹ Åklagarmyndigheten (2016), s. 11.

brottsutredningarna kan det dock finnas behov av att utredningarna leds av en specialiståklagare, se det följande avsnittet.

Alla anmälningar om äktenskapstvång, vilseledande till tvångsäktenskapsresa och könsstympning bör koncentreras till ett mindre antal åklagarkamrar och handläggas av specialiståklagare

Utredningens bedömning: Alla anmälningar om äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott, vilseledande till tvångsäktenskapsresa och könsstympning bör koncentreras till ett mindre antal allmänna åklagarkammare och handläggas av särskilt utsedda åklagare. Vidare bör ett kompetensnätverk inrättas för de åklagare som handlägger dessa brott.

Det finns i dag inga åklagare som är särskilt utpekade eller har erhållit särskild utbildning för att handlägga ärenden angående äktenskapstvång eller vilseledande till tvångsäktenskapsresa eller om hedersbrottslighet generellt. Den kunskap som finns på den operativa nivån inom organisationen är i stället resultatet av enskilda åklagares eget intresse och/eller tidigare yrkeserfarenheter. Ärendetyperna handläggs som huvudregel vid allmänna åklagarkammare med ansvar för brott inom respektive kammars geografiska upptagningsområde.

Inte heller inom Polismyndigheten finns det någon enhet som specifikt utreder de aktuella brottsmisstankarna. Däremot förväntas kontaktpersonerna i det nyligen startade kompetensnätverket mot hedersrelaterade brott kunna utgöra ett stöd för de handläggare som får ett ärende där hedersaspekten behöver beaktas.²⁰ På sikt förväntas kompetensnätverket bidra till att höja kompetensen inom myndigheten på bred front och ha en kvalitetssäkrande effekt i förundersökningarna där hedersmotiv kan misstänkas.

Det finns mycket som talar för att det inom Åklagarmyndigheten finns behov av någon form av kompetensnätverk och/eller specialiståklagare när det gäller ärenden om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa. Mot bakgrund av att antalet ärenden är relativt få, att de ofta kräver särskilda överväganden utifrån en

²⁰ Kompetensnätverket, som startade upp sitt arbete i december 2017, består av två personer från varje polisområde samt två personer från brottsoffer- och personsäkerhetsverksamheten (BOPS) i varje region, totalt cirka 70 personer.

hederskontext och ofta är transnationella är det svårt att upprätthålla tillräcklig kompetens vid samtliga åklagarkamrar. Samma överväganden gör sig gällande även när det gäller brottet könsstypning och det av utredningen förslagna barnäktenskapsbrottet (se avsnitt 5.4.3). Övriga brott i hederns namn är det emellertid rimligt att alla åklagare kan handlägga.

Att tidigare erfarenhet verkar vara av avgörande betydelse för att kunna identifiera ärenden om äktenskapstvång och driva dessa ärenden framåt bekräftas också av utredningens undersökning om tillämpningen av straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa (se bilaga 4). Kompetensen kan också, utöver lagföringsintresset, vara avgörande i fråga om att ge målsäganden det stöd som han eller hon behöver och har rätt till.

En koncentration av handläggningen av de aktuella brottsmiss-tankarna skulle medföra att ett mindre antal åklagare får handlägga ärendetyperna oftare, vilket i sin tur ger bättre rutin och ökade kunskaper om dessa. Samtidigt finns skäl att framhålla att en ökad koncentration av handläggningen även medför vissa allmänna negativa konsekvenser. Bland dessa kan nämnas en mindre flexibel organisation samt att inläsningseffekter riskerar att uppkomma. De förväntade positiva effekterna av en koncentration, främst i form av en ökad lagföring, väger dock betydligt tyngre än nackdelarna med en sådan ordning.

Utredningen har även övervägt alternativet att ärenden om äktenskapstvång, vilseledande till tvångsäktenskapsresa och könsstypning handläggs på samma sätt som människohandelsbrotten, dvs. av åklagare vid Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet. Mot det talar bl.a. vikten av att dessa ärenden kan handläggas av åklagare i hela landet och att kompetensen och erfarenheten finns i samtliga åklagarområden. Utredningen har därför stannat för att en specialisering inom de allmänna åklagarkamrarna är att föredra. På så sätt kan kompetensen och erfarenheten hos de åklagare som redan i dag på de allmänna åklagarkamrarna utreder andra brott i nära relation och mot barn tas tillvara även när det gäller förundersökningar angående de nu aktuella brottstyperna.

Inom Åklagarmyndigheten finns redan i dag särskilt utsedda vårdåklagare som skulle kunna tjäna som modell för den specialisering som nu är aktuell.²¹ Denna modell kan kort beskrivas enligt följande. Alla anmälningar av brott i yrkesutövningen av hälso- och sjukvårdspersonal handläggs vid sex utpekade allmänna åklagarkammare och av särskilt utsedda åklagare. Huvudsyftet för koncentrationen av målen är att skapa större enheter och bättre kompetens genom att några få åklagare med lite större regelbundenhet handlägger ärenden på området. En viktig faktor är också den ökade möjligheten att utveckla samverkan med tillsynsmyndigheten på hälso- och sjukvårdsområdet. Områdescheferna svarar för att ärendena fördelas till rätt område och kammare. Det finns även en utsedd nationellt ansvarig områdeschef för vårdåklagarna i landet.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan bedömer utredningen att handläggningen av ärenden om äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott, vilseledande till tvångsäktenskapsresa och könsstympning bör koncentreras till ett mindre antal åklagarkammare och att ett kompetensnätverk bör inrättas för de åklagare som handlägger dessa brott. Ett sådant nätverk kan, förutom kompetensutveckling internt, också tänkas bidra till en ökad samverkan med Polismyndigheten på området.

7.4 Myndigheternas samverkan och arbetsmetoder

7.4.1 Uppdraget och begreppet samverkan

Enligt direktiven ska utredningen undersöka hur samverkan mellan olika berörda myndigheter fungerar när det handlar om barnäktenskap och tvångsäktenskap samt hur samverkan kan utvecklas, såväl nationellt som i ärenden om tvångsäktenskap och könsstympning med internationella inslag. När det gäller ärenden om tvångsäktenskap och könsstympning med internationella inslag ska utredningen också ta ställning till hur arbetsmetodiken kan förbättras.

²¹ De överväganden som låg till grund för beslutet om vårdåklagare framgår av en rapport om koncentrerad handläggning. Åklagarmyndigheten (2013), *Koncentrerad handläggning? Brott inom hälso- och sjukvården samt brott avseende forminnen och kulturarv*.

Våra direktiv innehåller inte någon definition av begreppet samverkan. I samhällsvetenskaplig litteratur finns ett flertal olika definitioner av begreppet samverkan och även termer med liknande innebörd.²² Det kan t.ex. talas om samordning, samarbete, kollaboration, aktivt utbyte av information eller att planera gemensamma aktiviteter. Nationalencyklopedin beskriver samverkan som gemensamt handlande för ett visst syfte. I betänkandet använder vi ordet samverkan som en samlande bred beteckning som innefattar samverkan på alla nivåer i samhället.

7.4.2 Samverkansskyldigheten

Det finns en generell plikt för myndigheter att samarbeta och samverka som är förordningsstyrd. Myndighetsförordningen (2007:515) slår fast att en myndighet fortlöpande ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet (6 §).

Myndigheter har också en allmän lagstadgad skyldighet att samverka med stöd av 8 § förvaltningslagen (2017:900). Samverkansskyldigheten enligt denna paragraf gäller såväl vid handläggning av ärenden som vid s.k. faktiska åtgärder.

Myndigheterna har därtill en särskild skyldighet att samverka i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa. Skyldigheten regleras i särlagstiftningen för polisen, förskolan och skolan, socialtjänsten och hälso- och sjukvården.²³ Den omfattar även enskilt bedriven sjukvård, förskola, skola och skolbarnomsorg.

Socialnämnden har här ett ansvar för att samverkan kommer tillstånd (5 kap. 1 a § socialtjänstlagen [2001:453], SoL). Samverkan sker både på övergripande nivå och kring individer.

²² Se bl.a. Danermark & Kullberg (1999), *Samverkan – Välfärdsstatens nya arbetsform*.

²³ Regler om skyldighet att samverka finns bl.a. i 20 kap. 13 § skollagen (2010:800), 2 f § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), 6 kap. 5 § patientsäkerhetslagen (2010:659) och 3 § polislagen (1984:387).

7.4.3 Hur sker samverkan i allmänhet?

Inledning

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett mångsidigt problem vilket kräver att myndigheterna samverkar. Samverkan behövs på nationell nivå, på regional nivå samt på lokal nivå i enskilda ärenden, jämväl i det förebyggande arbetet. Samverkan sker på myndigheternas egna initiativ eller genom styrning, ofta genom särskilda uppdrag, från regeringen.

När det gäller samverkan i frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck på övergripande nivå är det ett flertal centrala statliga myndigheter som spelar en viktig roll. Här kan särskilt nämnas Jämställdhetsmyndigheten, Socialstyrelsen, Statens skolverk, Migrationsverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet. Regionalt spelar länsstyrelserna, och då särskilt Länsstyrelsen i Östergötlands län, en viktig roll och lokalt är det kommunerna som har samverkansansvaret.

Länsstyrelserna

Sedan 2004 har länsstyrelserna haft i uppdrag att främja och lämna stöd till insatser för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck genom att fördela medel till projekt och genomföra egna insatser.

Länsstyrelserna har också en central roll i att stärka samverkan i länen och de utgör navet i genomförandet av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor på regional nivå.²⁴ När det gäller samverkan nämns särskilt i strategin att länsstyrelserna ska främja samverkan mellan kommuner (särskilt socialtjänsten), landsting, myndigheter på regional nivå samt civilsamhällesorganisationer, inte minst för att uppnå väl samordnade insatser i enskilda ärenden. Det är angeläget att sådan samverkan omfattar arenor för barn och unga (t.ex. skolan, föreningslivet, barn- och mödrhälsovården).

På några platser i landet ska länsstyrelserna även stödja utvecklingen av regionala, kommun- och myndighetsgemensamma resurscentra för barn och vuxna som är utsatta, eller riskerar att utsättas för, våld av närstående, i synnerhet hedersrelaterat våld och förtryck.

²⁴ Regeringsbeslut S2017/07420//JÄM (delvis).

Sådan verksamhet kan innebära samlokalisering av socialtjänst, hälso- och sjukvård samt polis (se deluppdrag 3 i det regionala uppdraget). I det regionala uppdraget nämns också att länsstyrelserna ska verka för att utveckla kommungemensamma insatser som enskilda kommuner har svårt att genomföra i egen verksamhet. Det kan exempelvis handla om skyddat boende för våldsutsatta personer med särskilt behov på grund av hedersnormer bland närstående (se delmål 2 i det regionala uppdraget).

Länsstyrelsen i Östergötlands läns uppdrag mot hedersrelaterat våld och förtryck

Sedan 2005 har Länsstyrelsen i Östergötlands län, utöver sitt regionala uppdrag, haft ett flertal nationella regeringsuppdrag med syfte att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. År 2013 fick Länsstyrelsen i uppdrag av regeringen att även utveckla ett nationellt kompetensteam för att motverka och förebygga att barn och unga blir utsatta för hot, kränkningar, hot om våld, grov misshandel, barn- och tvångsäktenskap och könsstympning.²⁵ Det senaste nationella uppdraget fick Länsstyrelsen i Östergötland i december 2017.²⁶ Se vidare avsnitt 7.5.5 för en utförligare beskrivning av Länsstyrelsen i Östergötlands uppdrag och verksamhet.

Samverkan med andra myndigheter är en viktig förutsättning för att genomföra Länsstyrelsen i Östergötlands uppdrag. Länsstyrelsen i Östergötlands län samordnar bl.a. nätverket för länsstyrelsernas arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck samt sammankallar och leder det nationella myndighetsnätverket, "Myndighetsnätverket mot hedersrelaterat våld och förtryck" (tidigare "Gift mot sin vilja").

Länsstyrelsen i Östergötlands län leder och samordnar även nätverket "Kompotten". Nätverket består av 45 kommuner som samarbetar för att underlätta att våldsutsatta myndiga personer ska kunna få stöd och bosätta sig på en annan ort än hemorten.

Länsstyrelsen i Östergötland ska också bistå nationella myndigheter i deras uppdrag om hedersvåld m.m. och metodutveckling på området samt bidra till att stärka övriga länsstyrelserns förmåga att främja utvecklingen av insatser mot hedersvåld m.m. i deras respektive län.

²⁵ Regeringsbeslut U2013/5290/JÄM.

²⁶ Regeringsbeslut S2017/07421/JÄM (delvis).

Länsstyrelsen i Östergötlands län samverkar också med nationella myndigheter inom ramen för deras respektive uppdrag. Som exempel på samverkansprojekt kan nämnas att Länsstyrelsen Östergötland och Polismyndigheten utvecklat olika projekt bl.a. "Det handlar om kärlek"²⁷ samt tagit fram en gemensam kampanj för barn och unga som en del i polisens kampanj "Kom till oss".

Länsstyrelsen i Östergötlands län är också med som samverkanspart i flera uppdrag inom ramen för den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.

Kommunerna

Kommunerna har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och hjälp som de behöver (2 kap. 1 § SoL). Kommuner behöver därför samverka kring olika typer av insatser, inte minst om de av olika anledningar såsom t.ex. begränsat befolkningsunderlag saknar kompetens om hedersrelaterat våld och förtryck eller resurser för ändamålet.²⁸

För att uppfylla sina åliggande måste kommunerna samverka med varandra. Ett sätt att strukturera samverkan för kommunerna kan vara att upprätta s.k. samverkansöverenskommelser. Samverkansöverenskommelser infördes 2008 och innebär att en kommun kan teckna överenskommelser med andra kommuner eller myndigheter på området. Som exempel kan nämnas att en stor del av kommunerna i landet har tecknat samverkansöverenskommelse med polisen. En sådan överenskommelse är tänkt att ge struktur åt samverkan mellan polis och kommun i det brottsförebyggande och trygghetsskapande arbetet. Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting har tagit fram en handbok om

²⁷ *Det handlar om kärlek – ett projekt om barns och ungas rättigheter* startade i Norrköping 2008 för att arbeta förebyggande mot hedersrelaterat förtryck och våld. Länsstyrelsen Östergötland startade projektet tillsammans med Rädda Barnen och polisen i Norrköping. En metod togs fram för att driva samverkansarbete mellan myndigheter och frivilligorganisationer. Tillsammans går de ut i skolor och informerar ungdomar om deras rättigheter. Det handlar om kärlek finns i dag i flera orter i hela landet och i varje kommun där projektet verkar sätts en lokal samverkansgrupp samman.

²⁸ I Socialstyrelsens (2017) rapport *Barn som kommer till Sverige och uppges vara gifta* framkommer just att kommunernas erfarenhet och kompetens i handläggningen av gifta barn, men även gällande hedersrelaterat våld och förtryck generellt, skiljer sig åt.

samverkansöverenskommelser mellan polis och kommun.²⁹ Handboken ger förslag på hur samverkan kan gå till och den innehåller också verktyg för samverkansprocessen.

Exempel på forum för samverkan mellan myndigheter på övergripande nivå

Myndighetsnätverket mot hedersrelaterat våld och förtryck

Förutom att berörda myndigheter samverkar med varandra inom enskilda uppdrag så ingår ett tiotal statliga myndigheter i det nationella myndighetsnätverket "Myndighetsnätverket mot hedersrelaterat våld och förtryck" (tidigare "Gift mot sin vilja"), som sammankallas av Länsstyrelsen i Östergötlands län. Även Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) samt länsstyrelserna i Stockholms län, Västra Götalands och Skåne län ingår i nätverket.

Nätverket sammanträder två till tre gånger per år och det sker då ett utbyte av information om myndigheternas uppdrag och satsningar. Nätverket behandlar frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning av flickor och kvinnor.

Myndighetsnätverket är en del i det regeringsuppdrag som Länsstyrelsen i Östergötlands län fick 2011; att genomföra insatser för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja.³⁰ Syftet med myndighetsnätverket är bl.a. att skapa förutsättningar för att de olika myndigheternas insatser ska få större genomslag och att bidra till att myndigheterna samordnar sina insatser och samverkar med varandra inom området.

Nationell strategi för samverkan kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa

På uppdrag av regeringen har Socialstyrelsen, i samverkan med Myndigheten för skolutveckling (numera Statens skolverk) och Rikspolisstyrelsen (numera Polismyndigheten), tagit fram en nationell

²⁹ Brå, Polismyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting (2016), *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* (reviderad utgåva).

³⁰ Regeringsbeslut U2011/7068/UC.

strategi för samverkan kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa.³¹

Med samverkan avses i strategin ”när någon eller några tillför sina specifika resurser, kompetenser och/eller kunskaper till en uppgift som man gemensamt har att genomföra”. Däremot avses inte överlämnande av information, t.ex. inom ramen för anmälnings- och uppgiftsskyldigheten vid misstanke om att ett barn far illa.

I strategin formuleras ett gemensamt mål för samverkan, nämligen att barn vid behov ska få stöd och skydd i ett tidigare skede av en ogynnsam utveckling och att samverkan, utifrån en helhetssyn, alltid ska ha barnet i fokus. Slutsatsen är att samverkan, för att den inte bara ska fungera kortsiktigt och personbundet, i högre grad behöver stödjas på ledningsnivåerna, ha en tydlig struktur och följas upp och utvärderas samordnat, vilket förutsätter överenskommelser och rutiner samt samordnarfunktioner osv. Dessutom behöver samsynen öka bl.a. genom en gemensam kunskapsbas och gemensamma begrepp.

Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid

När det gäller mäns våld mot kvinnor sker samverkan på nationell nivå, förutom genom den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor (se avsnitt 7.2) också inom ramen för Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid. I samverkan deltar 20 myndigheter samt Sveriges kommuner och landsting och länsstyrelser. Samverkan omfattar också hedersrelaterat våld och förtryck. Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala universitet är sammankallande för gruppen.³²

Myndighetssamverkan för kvinnofrid är en arena för att utbyta erfarenheter, bolla idéer och sprida kunskap om kvinnofrid samt möjliggöra samverkan kring specifika projekt. Gruppen ska också arbeta för att sprida kunskap till personer som i sitt yrke eller ideella arbete möter våldsutsatta kvinnor, barn och unga som upplever våld och/eller män som utövar våld. Allt detta bör stimulera och stärka arbetet för kvinnofrid i de olika myndigheterna.

³¹ Socialstyrelsen (2007), *Strategi för samverkan – kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*.

³² www.nck.uu.se

Samverkan mellan myndigheter i enskilda ärenden

För att kunna hjälpa barn och deras familjer i ärenden om hedersrelaterat våld och förtryck behövs ofta samverkan i olika skeden under hela handläggningen. Behovet av samverkan kan dock se olika ut i de olika skedena i processen.

Socialtjänsten i kommunerna har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver och här har samverkan med andra myndigheter en viktig funktion. Socialnämnden har ett ansvar för att samverkan kommer till stånd (5 kap. 1 a § SoL).

Socialnämnden ska i frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs (5 kap. 1 a § SoL). Det framgår också av SoL att socialnämnden ska samverka externt med andra verksamheter, myndigheter och organisationer som berörs för att skapa förutsättningar för att samordna insatserna från de olika aktörerna så att de inte motverkar varandra (se 3 kap. 10 § SoL).

I handboken Våld – Handbok om socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära relationer (Socialstyrelsen 2016) betonas också betydelsen av samverkan, varvid begreppet ges samma innebörd som i den nämnda strategin för samverkan kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa. I handboken finns också ett särskilt avsnitt om hedersrelaterat våld och förtryck (s. 26). Här beskrivs förutsättningarna för och syftet med samverkan. Socialstyrelsen framhåller att våld mot kvinnor inklusive hedersrelaterat våld och förtryck är ett mångsidigt problem som kräver samverkan mellan många myndigheter.

Socialnämndens samverkan med andra huvudmän under det enskilda ärendets gång bör syfta till att dels få en god helhetsbild av barnets situation, dels samordna eventuella insatser (Socialstyrelsens allmänna råd [SOSFS 2014:6] om handläggning av ärenden som gäller barn och unga). Många våldsutsatta och barn behöver t.ex. insatser från både socialtjänsten och hälso- och sjukvården. De kan vara i behov av kontakt med vårdcentral, barnavårdscentral, mödravårdscentral, ungdomsmottagning, barn- och ungdomspsykiatri samt vuxenpsykiatri. Även samverkan med elevhälsan kan vara nöd-

vändig. Här kan nämnas att Socialstyrelsen har tagit fram en vägledning Samverka för barnets bästa – en vägledning om barns behov av insatser från flera aktörer (2013).

Kommunen ska tillsammans med landstinget upprätta en individuell plan när en enskild har behov av insatser både från socialtjänsten och hälso- och sjukvården (se 2 kap. 7 § SoL). Syftet med den individuella planen är att säkerställa samarbetet mellan huvudmännen, så att individers samlade behov av socialtjänst och hälso- och sjukvård blir tillgodosedda.

Personer som utsatts för eller riskerar att utsättas för tvångsäktenskap eller barnäktenskap kan också erbjudas skydd och hjälp av Polismyndigheten. Länsstyrelsen i Östergötlands län har särskilt framhållit att en tydlig myndighetssamverkan kring stöd- och skyddsinsatser i ärenden där målsäganden är i en beroendeställning till de misstänkta är mycket viktig. Polisen kan bl.a. behöva göra en s.k. riskanalys. Med riskanalys avses att identifiera hot, göra en bedömning av risken att hotet ska realiseras och bedöma konsekvenserna av det. I riskanalysen ingår också att beskriva vilka åtgärder som ska vidtas för att minska hot och sårbarhet, dvs. riskhantering. Det är viktigt att uppmärksamma att heder kan påverka de riskbedömningar som görs.

7.4.4 Särskilt om myndigheternas samverkan och arbetsmetodik i internationella ärenden om tvångsäktenskap och könsstympning

Inledning och bakgrund

När det gäller ärenden om tvångsäktenskap och könsstympning med internationella inslag ska utredningen inte bara ta ställning till hur berörda myndigheternas samverkan kan utvecklas utan även hur arbetsmetodiken kan förbättras.

Som en allmän bakgrund i denna del nöjer vi oss i huvudsak med att hänvisa till kap. 6³³ och vad som redan anförts i förevarande kapitel om samverkan på ett allmänt plan.

³³ I kap. 6 har vi bl.a. redogjort för den internationella dimensionen av tvångsäktenskap och könsstympning (avsnitt 6.2), socialtjänstens och utrikesförvaltningens arbete och ansvarsområden (avsnitt 6.3) samt vissa ekonomiska frågor avseende skolplikt, barnbidrag och försörjningsstöd m.m. (samma avsnitt).

Behovet av en effektiv och ändamålsenlig samverkan mellan berörda aktörer är särskilt framträdande i ärenden om tvångsäktenskap och könsstympning med internationella inslag. I Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap konstaterades brister när det gäller det övergripande samarbetet mellan Utrikesdepartementet, dåvarande Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Socialstyrelsen i de internationella ärenden.³⁴ Enligt den bild som förmedlats till utredningen under vårt arbete finns det även möjligheter att förbättra den samverkan som sker i enskilda ärenden när någon har förts ur landet för att giftas bort eller könsstympas. Vidare har Länsstyrelsen i Östergötlands län anfört att arbetsmetodiken i internationella ärenden kan behöva ses över och utvecklas utifrån hur arbetet är organiserat och bedrivs i Storbritannien och Norge.³⁵ Våra överväganden kommer att inrikta sig på dessa och vissa närliggande frågor. Innan vi redovisar dessa följer dock en kortfattad redogörelse för arbetsmetoderna i Norge och England.

Arbetsmetoder i andra länder

Ordningen i England och Norge

I *England* leds arbetet mot *tvångsäktenskap* huvudsakligen av Forced Marriage Unit (FMU), som är en gemensam enhet under Foreign and Commonwealth Office och Home Office. FMU arbetar inte med andra frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck, som t.ex. könsstympning. FMU ger stöd åt yrkesverksamma men även åt enskilda utsatta som kan kontakta teamet. FMU hanterar både inhemska ärenden om tvångsäktenskap och ärenden i vilka medborgare befinner sig utomlands. I internationella ärenden ger teamet konsulär hjälp, tillsammans med personal vid utlandsrepresentationen i det land som är aktuellt, i syfte att återföra personer som befinner sig utomlands mot sin vilja. Särskilt i Pakistan och Bangladesh har FMU möjligt att arbeta mycket operativt tack vare bl.a. de historiska banden till dessa länder samt ett utvecklat samarbete med myndigheterna.³⁶

³⁴ SOU 2012:35, s. 444.

³⁵ Skrivelse till Justitiedepartementet (Ju2016/04832/Å), s. 7.

³⁶ SOU 2012:35 s. 132 och 442.

När det gäller *könsstympning* leds arbetet av Female Genital Mutilation Unit vilket tillhör Home Office. Detta team hanterar dock inte enskilda ärenden och ger inte stöd åt enskilda utan driver arbetet mot könsstympning på en övergripande nivå.

Det nationella kompetensteam som Länsstyrelsen i Östergötland ansvarar för har utvecklats efter en modell som finns i Norge. Kompetanseteamet mot tvångsekteskap og kjønnslemlestelse består av representanter från Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (som ansvarar för teamet), Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet, Politidirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet och Helsedirektoratet. Precis som dess svenska motsvarighet ger Kompetanseteamet råd och vägledning till yrkesverksamma i konkreta ärenden som rör tvångsäktenskap och könsstympning men även andra former av hedersrelaterat våld och förtryck.

Det norska kompetanseteamet har dock ett mer operativt uppdrag än det svenska på så sätt att det även tar emot samtal från enskilda utsatta och sörjer för att sådana ärenden följs upp av berörda myndigheter. Teamet är vidare kontaktpunkt för norska Utenriksdepartementet i ärenden om tvångsäktenskap och könsstympning när den utsatta personen befinner sig utomlands. I denna roll koordinerar Kompetanseteamet arbetet mellan de norska ambasaderna och berörda myndigheter i Norge under utlandsvistelsen. Kompetanseteamet prövar också frågor om kostnader för hemresor samt tilldelar platser i särskilda boenden inom ramen för det nationella bo- og støttetilbudet.

Vid våra kontakter med norska myndigheter har det vidare framkommit att det förekommer att ekonomiska förmåner dras in av myndigheterna som ett led i en strävan att få hem en person som befinner sig utomlands. Så kan ske om t.ex. en vårdnadshavare befinner sig utomlands med sitt barn i syfte att utsätta det för tvångsäktenskap eller könsstympning och utlandsvistelsen medför att vårdnadshavaren inte längre uppfyller kraven för det aktuella biståndet eller bidraget.

Ytterligare en punkt på vilket det norska arbetet mot tvångsäktenskap och könsstympning utomlands skiljer sig från det svenska är ordningen med s.k. integreringsrådgivare. På vissa norska ambassader arbetar, utöver den norska utrikesförvaltningens ordinarie tjänstemän, specialutsända integreringsrådgivare. Integreringsrådgivarna hanterar frågeställningar kring tvångsäktenskap, könsstympning och

andra hedersrelaterade frågor ur såväl ett övergripande perspektiv som i enskilda ärenden inom den konsulära verksamheten, t.ex. när det gäller att få hem personer med anknytning till Norge som befinner sig utomlands. Integreringsrådgivare arbetar med att öka kompetensen kring tvångsäktenskap och andra näraliggande frågor inom både utrikesförvaltningen och vid inhemska myndigheter i Norge. Integreringsrådgivare bedriver även arbete med inriktning på att utveckla nätverk och samarbete med aktörer i de länder där integreringsrådgivarna befinner sig. För närvarande finns sådana rådgivare utstationerade vid ambassaderna i Islamabad i Pakistan (täcker även Afghanistan), Amman i Jordanien (täcker även Irak), Nairobi i Kenya (täcker även Somalia) samt Ankara i Turkiet (täcker även Iran).

Gemensamt för arbetet i Norge och England är således bl.a. att det inom ländernas utrikesförvaltning finns tjänstemän med specialistkunskap i frågor om tvångsäktenskap, och i Norges fall även könsstympning, vilka arbetar särskilt med frågor kring återförande av bl.a. barn vilka förts utomlands.

7.4.5 Överväganden

Samverkan med andra myndigheter kan förbättras inom skolan och hälso- och sjukvården

Utredningens bedömning: Viktiga steg har tagits för att förbättra samverkan mellan berörda myndigheter när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck. När det gäller skolan och hälso- och sjukvården kan det dock behöva vidtas åtgärder för att ytterligare stärka samverkan. Skolverket och Socialstyrelsen bör därför inom ramen för sitt pågående arbete beakta behovet av tydliga samverkansrutiner avseende bl.a. risken för att elever, vård sökande m.fl. förs utomlands för att ingå äktenskap eller könsstympas.

En förutsättning för att samhället ska kunna bekämpa barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning samt hedersrelaterat våld och förtryck generellt är att det finns en ändamålsenlig och fungerande samverkan mellan berörda myndigheter och andra aktörer på central, regional och på lokal nivå. Det är dock inte tillräckligt att

man ingriper när ett allvarligt problem har uppstått utan samverkan behövs också i det förebyggande arbetet.

Under det senaste decenniet har viktiga steg tagits mot en förbättrad och fördjupad samverkan mellan berörda myndigheter på hedersområdet. Det är också den bild som förmedlats vid utredningens möten med representanter för bl.a. Socialstyrelsen, Statens skolverk och Sveriges Kommuner och Landsting.

Det pågår också nationellt arbete som syftar till förbättrad samverkan mellan myndigheter på olika nivåer i samhället, främst då olika myndighetsuppdrag inom den nationella strategin. Genom strategin har regeringen stärkt arbetet och samverkan mot hedersrelaterat våld och förtryck. I strategin sägs att samverkan på central nivå bör skapa bästa möjliga förutsättningar för att varje kommun, landsting eller sjukvårdsregion, polisregion m.fl. ska kunna säkerställa ett välfungerande samarbete med rutiner för operativt arbete, ansvarsfördelning och uppföljning utifrån den enskildes behov.

Den förbättrade samverkan beror sannolikt också på att kunskapen om heder har vuxit fram över tid i takt med att hedersfrågor blivit mer prioriterat. Den är också en effekt av länsstyrelsen i Östergötlands läns arbete. Myndighetsnätverket mot hedersrelaterat våld och förtryck lyfts i olika sammanhang upp som en mycket viktig plattform för nationell samverkan mellan myndigheterna. Genom nätverket har myndigheterna således möjlighet att gemensamt diskutera hela det berörda området, men även sådana specifika samverkansåtgärder som på övergripande myndighetsnivå kan vara aktuella i arbetet för att motverka att barn och unga förs utomlands för tvångsäktenskaps- eller könsstympningsändamål.

När det gäller hur samverkan fungerar i enskilda ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck är det knappast möjligt för en utredning av detta slag att närmare bedöma det. Hur samverkan närmare sker i enskilda ärenden beror nämligen på en rad faktorer såsom den skyddsbehövandes ålder, var i Sverige ärendet utspelar sig och vilken myndighet eller aktör som först får kännedom om frågan. Även andra omständigheter kan påverka samverkansformerna myndigheterna emellan, bl.a. frågan om hur det hedersrelaterade våldet och förtrycket har tagit sig uttryck. När det gäller samverkan i enskilda fall har det också främst pekats på brister när det gäller de internationella ärendena i vilka någon har förts utomlands, vilket vi återkommer till nedan.

Rent generellt kan det dock sägas att det framstår som uppenbart att en lyckad insats för att hjälpa en utsatt person regelmässigt kräver en väl fungerande samverkan mellan olika aktörer, även över kommun- och länsgränser. Polis och socialtjänst kan behöva samverka när det gäller riskbedömningar och behov av skydd för den utsatta personen, inte minst i samband med polisutredning av brott som har begåtts mot honom eller henne. Lika viktigt är att skola och andra myndigheter som har anmälningssplikt behöver ha ett förtroendefullt förhållande till socialtjänsten för att man ska våga lita på att de åtgärder som vidtas blir till den utsattas bästa.

Att det finns ett ökat fokus på lokal samverkan vittnar det ökande antalet samverkansöverenskommelser mellan enskilda kommuner och polisen om. Att verka för en ökad lokal samverkan är också en viktig del av bl.a. länsstyrelsernas uppdrag. Det kan också nämnas att regeringen avser att på sikt, som en del av den nationella strategin, följa upp hur framför allt socialtjänsten och Polismyndigheten samverkar på lokal nivå.

Slutligen ska nämnas att det också finns förhoppningar på att den nya Jämställdhetsmyndigheten (se avsnitt 7.5.3) kommer att stärka arbetet när det gäller samordning och samverkan inom området.

Även om mycket görs när det gäller samverkan på hedersområdet så vill utredningen peka på vissa särskilda områden där det finns behov av ytterligare fördjupad och ökad samverkan. Det handlar om behovet av en stärkt samverkan inom skolans och hälso- och sjukvårdens områden. Dessa verksamheter är nämligen viktiga när det kommer till att fånga upp att någon är i riskzonen att utsättas för hedersrelaterat våld- och förtryck. För att skolan och hälso- och sjukvården, samt dess personal, ska förmedla sådan information och även i övrigt samarbeta med andra myndigheter krävs det emellertid etablerade rutiner och kännedom om dessa frågor. Det handlar bl.a. om att skyldigheten att göra en anmälan vid misstanke eller kännedom om att ett barn far illa till socialnämnden enligt 14 kap. 1 SoL kan aktualiseras och i vilka fall en sådan anmälan bör ske samt vilken samverkan i övrigt som kan behövas, t.ex. kontakt med polisen.

Skolan är en central plats för alla barn och ungdomar och skolan har en mycket viktig roll som upptäckare av utsatthet hos flickor och pojkar men även som anmälare. Skolan har också en viktig roll att fylla i det förebyggande arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Skolans samverkan med andra verksamheter kan således vara

av avgörande betydelse i det enskilda stödarbetet för de flickor och pojkar som är utsatta eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck, däribland risken för att föras utomlands för att ingå äktenskap eller könsstympas.

Länsstyrelsen i Östergötland har i flera år samarbetat med Skolverket kring bl.a. utbildningsinsatser för skolpersonal i syfte att öka kunskapen om hedersrelaterat våld och förtryck. Länsstyrelsen i Östergötland har också publicerat en handbok för skolan och socialtjänst om skyldigheten att se och att hjälpa utsatta.³⁷ Skolverket ingår även i det nationella myndighetsnätverket. Verket har också tagit fram stödmaterialet "Till Rektor: Hedersrelaterat våld och förtryck, Skolans ansvar och möjligheter för hur skolans personal kan arbeta med frågor som rör hedersrelaterat våld och förtryck".³⁸ Stödet nämner (till skillnad från frågan om tvångsäktenskap) dock inte könsstympning. Materialet innehåller heller inte någon information om vilka åtgärder skolorna kan vidta i samband med de särskilda risker som kan finnas inför sommarlovet eller när en elev uteblir från undervisningen p.g.a. en resa som kan ha skett för äktenskaps- eller könsstympningsändamål. Utöver detta stödmaterial finns det på lokal nivå visserligen handlingsplaner som berör hedersrelaterat våld- och förtryck, däribland risken för att barn tvingas till äktenskap. Sådana finns dock inte för samtliga skolor.

Även *förskolorna* är viktiga aktörer, bl.a. när det gäller att upptäcka könsstympning eller risk för detta (risken för barn- eller tvångsäktenskap torde inte vara lika påtaglig inom denna ålderskategori). För förskolans räkning har Brottsoffermyndigheten tagit fram en handledning som bl.a. inkluderar information om könsstympning av flickor i syfte att förskolepersonal bättre ska kunna identifiera flickor som riskerar att könsstympas och agera utifrån detta.³⁹ Brottsoffermyndigheten har vidare fått i uppdrag att sprida handledningen till målgrupper såsom särskolan och grundskolans lägre årskurser. Uppdraget redovisades till Regeringskansliet i april 2018.

Enligt utredningens bedömning skulle framför allt skolans roll kunna förtydligas och samverkan med andra myndigheter förbättras om det fanns ett övergripande metod- eller kunskapsstöd för hur samverkan ska ske med t.ex. socialtjänsten när ett barn är på väg att

³⁷ Länsstyrelsen i Östergötlands län (2017a), *Väld i hederns namn* (reviderad utgåva).

³⁸ Skolverket (2010), *Till rektor: Hedersrelaterat våld och förtryck, Skolans ansvar och möjligheter*.

³⁹ Handledningen finns tillgänglig på www.jagvillveta.nu

ingå äktenskap eller könsstympas eller föras utomlands i sådana syften. Mot denna bakgrund har vi övervägt om Skolverket bör ges ett samverkansinriktat uppdrag för att ta fram ytterligare stöd till skolpersonalen. Det har dock framkommit att Skolverkets material är under omarbetning med avsikten att ny information ska tillföras.⁴⁰ Det handlar bl.a. om uppgifter om könsstympning, ny lagstiftning på området, särskilda risker inför lov, dokumentation över kontakter och diskussioner med elever i dessa frågor samt det nationella kompetensteamets roll. Vidare har regeringen under utredningens slutskede antagit en handlingsplan mot könsstympning av flickor och kvinnor.⁴¹ Som ett led i handlingsplanen har Socialstyrelsen fått i uppdrag (åtgärd 4 i handlingsplanen) att vidta de åtgärder myndigheten finner lämpliga för att bl.a. elevhälsan ska ha tillgång till kunskapsstöd för att systematiskt arbeta förebyggande mot våld, upptäcka våldsutsatthet och bedöma stödbehov. Kunskapsstödet ska, när så är relevant, inkludera våld i en hederskontext och hedersrelaterade brott såsom äktenskapstvång, vilseledande till tvångsäktenskapsresa och könsstympning.⁴² Med tanke på denna utveckling bedömer vi att något ytterligare uppdrag inom skolans område inte bör föreslås av utredningen. Däremot är det enligt utredningen viktigt att Skolverket och Socialstyrelsen inom ramen för sitt pågående arbete beaktar att det kan finnas behov av tydliga rutiner som tar sikte på i vilka situationer det finns anledning att kontakta socialtjänsten eller polisen – särskilt vid misstankar om en nära förstående utlandsresa eller då barn utelämnas efter t.ex. ett lov – samt hur samverkan i övrigt kan ske med andra myndigheter.

⁴⁰ Revideringen avses vara klar i september 2018.

⁴¹ Regeringsbeslut S201/03931/JÅM.

⁴² Av handlingsplanen framgår bl.a. följande. Skolan möter alla barn och unga och har därför en unik möjlighet att kunna göra skillnad. Det är viktigt att personal inom elevhälsan har kunskap om i vilka sammanhang hedersrelaterat våld och förtryck inklusive könsstympning förekommer. Likaså är det viktigt att personalen vet vilken hjälp det finns att få och vilka personer som ska kontaktas när det förekommer oro kring hedersrelaterat våld och förtryck inklusive könsstympning. Personal som arbetar i skolan har en skyldighet att anmäla till socialnämnden om de misstänker att ett barn far illa, och det är viktigt att all personal förstår sitt eget ansvar. För den som är anställd i skolan kan det vara svårt att känna igen symptom och tecken på att ett barn befinner sig i en hederskontext och exempelvis har utsatts eller riskerar att utsättas för könsstympning. Elevhälsan ska enligt skollagen arbeta hälsofrämjande och förebyggande. Med en samlad stärkt kunskap i dessa frågor kan elevhälsan stödja andra yrkesgrupper i skolan.

När det gäller könsstympning finns det för *hälso- och sjukvårdens* del ett stödmaterial som Socialstyrelsen tagit fram.⁴³ Stödet omfattar bl.a. verksamheten inom mödrahälsovården, barnhälsovården, elevhälsan och andra situationer när barn och unga söker vård. Av materialet framgår bl.a. att en anmälan till socialtjänsten genast ska göras vid misstankar om att en flicka riskerar bli utsatt för könsstympning. Även frågan om polisanmälan nämns liksom möjligheten att vända sig till det nationella kompetensteamet för vägledning. Motsvarande stöd med rutiner och information saknas dock såvitt utredningen känner till för frågor om tvångsäktenskap. Även om sådana frågor inte har en lika tydlig koppling till hälso- och sjukvården som könsstympning kan det alltjämt förekomma att personal inom vården får kännedom om att någon riskerar att giftas bort i Sverige eller i utlandet. Mot denna bakgrund har vi även övervägt om Socialstyrelsen bör ges ett uppdrag som rör denna fråga. Ovannämnda åtgärd 4 i handlingsplanen mot könsstympning av flickor och kvinnor omfattar emellertid framtagandet av kunskapsstöd också för hälso- och sjukvården och ska omfatta bl.a. frågor om tvångsäktenskap. Vi bedömer därför att något ytterligare uppdrag inte bör föreslås inom detta område. Även inom ramen för Socialstyrelsens uppdrag på hälso- och sjukvårdsområdet är det enligt utredningen dock viktigt att behovet av tydliga samverkansrutiner beaktas (i enlighet med vad vi anförut ovan om skolan).

Samverkan kan även förbättras när det gäller arbetet med att hjälpa personer som förts utomlands för att ingå barnäktenskap, tvångsäktenskap eller könsstympas

Utredningens bedömning: Inom detta område finns ett behov av att förbättra den myndighetssamverkan som sker på ett övergripande plan. Detta gäller främst förhållandet mellan Utrikesdepartementet och Socialstyrelsen. Samverkan i dessa frågor bör ske i fast och strukturerad form. Även när det gäller hanteringen av enskilda ärenden finns det utrymme för en förbättrad samverkan, mellan främst socialtjänsterna och utrikesförvaltningen. Socialstyrelsen bör därför ges ett uppdrag som tar sikte på att utveckla denna samverkan.

⁴³ Socialstyrelsen (2016), *Kvinnlig könsstympning – ett stöd för hälso- och sjukvårdens arbete*.

Det myndighetsnätverk mot hedersrelaterat våld och förtryck som vi har nämnt ovan har självfallet möjlighet att samverka även i frågor som rör hjälp till personer vilka har förts utomlands för att giftas bort eller könsstympas. Utrikesförvaltningen ingår emellertid inte i nätverket. Vidare är de frågeställningar som kan uppkomma när det gäller personer som är nödställda utomlands relativt specifika. Frågan är därmed om någon ytterligare samverkan på övergripande nivå krävs.

I Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap sades bl.a. följande om myndigheternas samverkan i frågor om gränsöverskridande ärenden om tvångsäktenskap:

I dag existerar inte någon strukturerad samverkan kring nödställda i utlandet mellan Utrikesdepartementet, Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten och Socialstyrelsen. Vår bedömning är att samverkan på området torde kunna utvecklas. Det kan finnas mer övergripande samverkansfrågor och rollfördelningsfrågor där det är viktigt med en samsyn mellan myndigheterna. Det kan t.ex. handla om kostnader för hemresa, förutsättningar för utbyte av information, praktiska rutiner i samband med nödställdas hemresa m.m. Samverkan och informationsutbyte kan vara avgörande även vid hanteringen av ett konkret ärende. Handläggningen kan underlättas om det finns vissa upparbetade kanaler för detta.

Med hänsyn till det sagda anser vi att de uppräknade myndigheterna bör stärka sin samverkan kring gränsöverskridande ärenden i vilka det finns en problematik kring heder, äktenskap mot den egna viljan eller barnäktenskap. [...]

Någon sådan strukturerad samverkan som avsågs i utredningen finns fortfarande inte, vilket har påpekats i olika sammanhang. Bl.a. Polismyndigheten har bedömt att behovet av en förbättrad samverkan kvarstår.⁴⁴ Viss samverkan sker förvisso redan i dagsläget mellan t.ex. Utrikesdepartementet och Socialstyrelsen, men inte någon regelbunden sådan.

Även utredningen bedömer att det finns ett behov av en förbättrad samverkan mellan främst Utrikesdepartementet och Socialstyrelsen när det gäller nödställda som har förts utomlands för att t.ex. giftas bort. Samma sak gäller när det är fråga om könsstympning. Sådana internationella ärenden aktualiserar nämligen en rad övergripande frågor, såsom bl.a. ansvars- och arbetsfördelningen mellan socialtjänsterna och utrikesförvaltningen utifrån gällande

⁴⁴ Polismyndigheten (2017), *Uppföljning av regeringens jämställdhetsmål på rättsväsendets område*, A0066/326/2016, s. 10.

regelverk. Mot bakgrund av att även Polismyndigheten identifierat ett samverkansbehov med Utrikesdepartementet och Socialstyrelsen i dessa frågor kan det övervägas om också denna myndighet bör ingå i ett sådant arbete. Däremot framstår det inte som lika nödvändigt att Åklagarmyndigheten deltar med tanke på att denna myndighet har ett snävare uppdrag än Polismyndigheten.

Enligt utredningen är det angeläget att på alla möjliga sätt förbättra möjligheterna att föra hem personer som förts utomlands för att ingå barnäktenskap, tvångsäktenskap eller könsstympas, vilket vi bedömer att en fast och strukturerad övergripande samverkan bör bidra till. Även Sveriges Kommuner och Landsting bör kunna involveras i en sådan övergripande samverkan eftersom den kommunala verksamheten berörs. Om en strukturerad samverkan på en övergripande nivå etableras kan detta förhoppningsvis skapa en plattform för att förbättra även samverkan i enskilda ärenden.

När det gäller hanteringen av *enskilda ärenden* är ett samarbete mellan utrikesförvaltningen och socialtjänsten ofta nödvändigt för att försöka hjälpa den som förts utomlands för att giftas bort eller könsstympas hem till Sverige. En sådan samverkan kan aktualiseras när Utrikesdepartementets enhet för konsulära och civilrättsliga ärenden (UD-KC) får kännedom om att en person befinner sig i en sådan situation utomlands och därför kontaktar den kommun som är ansvarig. Omvänt kan socialtjänsten kontakta Utrikesdepartementet om den känner till att någon har förts utomlands och behöver konsulär hjälp. Hur UD-KC bedriver sitt arbete i samverkan med bl.a. socialtjänsten i sådana s.k. familjekonfliktsärenden har redovisats i avsnitt 6.3.2.

Även om samarbetet mellan socialtjänsten och UD-KC ofta synes fungera väl har det kommit till utredningens kännedom att vissa problem kan uppstå. Dessa hänger främst ihop med att kunskaperna hos landets socialtjänster i dessa frågor skiljer sig åt (vilket i och för sig är förståeligt). När UD-KC är i kontakt med berörda socialtjänster kan det variera hur dessa ställer sig till sitt ansvar för den person som är nödställd utomlands. Frågetecken kan uppstå från socialtjänsten sida kring ansvarsfördelningen mellan utrikesförvaltningen och socialtjänsten, socialtjänstens befogenheter enligt SoL och LVU när den hjälpbehövande befinner sig utomlands och huruvida det är socialtjänsten eller Utrikesdepartementet som ska stå för

sådana utlägg som är nödvändiga för hemresa (dvs. om bestämmelserna i SoL eller lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd ska tillämpas). Det kan vidare förekomma att socialtjänsten är osäker på i vilken utsträckning den kan förmedla information till UD-KC trots att den nödställde lämnat ett medgivande om att efterge eventuell sekretess, eftersom ett sådant besked ofta lämnas till utrikesförvaltningen och inte direkt till socialtjänsten.

För att socialtjänsten ska kunna samverka effektivt med UD-KC i enskilda ärenden krävs det enligt utredningens bedömning tillgång till ett tydligt stödmaterial för hanteringen av dessa frågor. Det finns visserligen viss information från Socialstyrelsen som anknyter till frågor om personer som är nödställda utomlands men det finns inget övergripande och konkret skrivet om hur socialtjänsten bör gå till väga då någon är nödställd i utlandet i samband med barnäktenskap, tvångsäktenskap eller könsstympning. Det material som finns är vidare delvis inaktuellt. Enligt utredningens bedömning bör Socialstyrelsen därför ges i uppdrag att utveckla socialtjänsternas möjligheter att samverka effektivt med bl.a. utrikesförvaltningen genom att ta fram stödmaterial eller liknande som rör hanteringen av ärenden om barn och unga, men även vuxna, som befinner sig utomlands för könsstympnings-, barnäktenskaps- eller tvångsäktenskapsändamål. Ett sådant uppdrag bör genomföras tillsammans eller i samråd med andra berörda myndigheter och aktörer, som t.ex. Länsstyrelsen i Östergötlands län, Sveriges Kommuner och Landsting samt Utrikesdepartementet.

Avslutningsvis ska det tilläggas att både den övergripande samverkan och det stödmaterial som utredningen menar behövs självfallet kan omfatta även en bredare kategori av personer som är nödställda i utlandet p.g.a. skäl hänförliga till hedersrelaterat våld och förtryck (dvs. även andra frågor än barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning).

Arbetsmetoder i ärenden om barn- och tvångsäktenskap samt könsstympning med internationella inslag

Utredningens bedömning: Satsningen inom familjekonfliktsområdet med fokus på frågor om barn- och tvångsäktenskap för åren 2018–2020 bör utvärderas för att undersöka om en permanent ordning med tjänstemän specialiserade inom frågor om bl.a. barn- och tvångsäktenskap men även könsstympning (motsvarande de norska integreringsrådgivarna) bör införas inom utrikesförvaltningen. Vidare bör det uppmärksammas att kommuner och andra kan ha ett visst utrymme att använda sig av ekonomiska åtgärder för att verka för att personer som har förts utomlands återförs till Sverige.

I avsnitt 7.3.3 har vi redovisat våra överväganden när det gäller Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens arbete mot tvångsäktenskap och könsstympning, bl.a. i fråga om användandet av internationell rättslig hjälp i ärenden med internationella inslag. I detta avsnitt redovisar vi våra övriga överväganden och bedömningar avseende myndigheternas arbetsmetodik.

Utrikesförvaltningen och det nationella kompetensteamet

Som framgått i avsnitt 7.4.4 skiljer sig arbetet mot tvångsäktenskap och könsstympning i Norge och England sig i vissa avseende från det svenska. Det norska kompetanssteamet agerar t.ex. som kontaktpunkt och samordnare av arbetet mellan de norska ambassaderna och berörda inhemska myndigheter (det är dock inte obligatoriskt att gå via kompetanssteamet). Enligt uppgifter till utredningen är denna ordning till stor hjälp för den norska utrikesförvaltningen. I Norge är det dock den aktuella ambassaden som direkt har kontakt med kompetanssteamet alternativt direkt med berörda inhemska myndigheter om så bedöms lämpligt. I Sverige är det UD-KC som agerar som en länk mellan ambassaderna och inhemska myndigheter. Det har inte framkommit annat än att denna ordning fungerar bra och att det inte finns anledning att ge det svenska kompetenssteamet en samordningsroll motsvarande den norska. Enligt utredningen framstår det inte heller som nödvändigt att inrätta en särskild enhet

liknande FMU eftersom det vid UD-KC redan finns en upparbetad kompetens och erfarenhet av de aktuella frågorna. Sådana organisatoriska ändringar får även anses ligga utanför ramen för vårt uppdrag.

Däremot framstår det enligt vår uppfattning som en god idé med en ordning inom utrikesförvaltning som innebär att det finns tjänstemän vilka arbetar särskilt med konsulära familjekonfliktsärenden, innefattande bl.a. frågor om barn- och tvångsäktenskap samt könsstympning. Ett sådant upplägg ger möjligheter för UD-KC och utrikesrepresentationen att ytterligare förbättra kompetensen och arbetsmetoderna när det kommer till att återföra personer som är nödställda i utlandet av familjekonfliktsskäl, t.ex. i samband med tvångsäktenskap och könsstympning. På sätt och vis har utredningen föregåtts i denna del genom att regeringen beviljat ökade anslag för åren 2018–2020 för satsningar inom familjekonfliktsområdet med fokus på frågor om barn- och tvångsäktenskap (prop. 2017:18:1, Utgiftsområde 5 s. 36 och 40). Utrikesdepartementet har planerat användningen av medlen på så sätt att ett antal särskilda tjänster kommer att inrättas inom den konsulära verksamheten med placeringar inom utrikesförvaltningen. Tre tjänster ska inrättas på UD-KC och en tjänst vid ambassaden i Nairobi respektive en vid ambassaden i Amman, med arbete liknande de norska integreringsrådgivarnas roll. Utredningen bedömer att denna verksamhet bör utvärderas under utgiftsperioden och om så bedöms lämpligt därefter görs till ett permanent inslag i den konsulära verksamheten. Enligt vår bedömning vore en permanent ordning med särskilda tjänstemän specialiserade på bl.a. barn- och tvångsäktenskap samt könsstympning som utgångspunkt ett välkommet steg för att närma sig det arbetssätt som visat sig framgångsrikt i England och Norge.

Ekonomiska åtgärder

I avsnitt 6.3.1 har vi gått igenom vissa ekonomiska frågeställningar som kan aktualiseras om barn och unga eller dess vårdnadshavare vistas utomlands, t.ex. i samband med barnäktenskap, tvångsäktenskap eller könsstympning. Ett möjligt sätt att verka för att t.ex. barn som mot sin vilja befinner sig utomlands i dessa syften återförs till Sverige är nämligen att informera berörda familjer om de ekonomiska konsekvenser som en sådan utlandsvistelse kan få, eller ytterst,

att se till att bidrag eller förmåner dras in eller minskas. Enligt information som lämnats till utredningen förekommer ett sådant tillvägagångssätt i Norge. Även vitesförelägganden kan vara aktuellt vid bristande skolplikt.

En längre utlandsresa bör t.ex. kunna riskera en vårdnadshavares rätt till försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § Sol om denne är arbetslös och p.g.a. utlandsvistelsen inte kan anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Vidare kan försörjningsstöd inkludera bistånd beräknat utifrån att det finns hemmavarande barn i familjen. Även en sådan del av försörjningsstödet bör kunna bli aktuellt att dra in om ett barn inte längre bor i hemmet p.g.a. en utlandsvistelse. Likaså kan rätten till bostadsbidrag förutsätta att vårdnadshavaren bor tillsammans med barnet (96 kap. socialförsäkringsbalken). När det gäller rätten till barnbidrag kan en sådana förmån endast utgå om en utlandsvistelse kan antas vara längst sex månader (5 kap. 14 § socialförsäkringsbalken). Det finns således ett antal bistandsformer och förmåner som kan upphöra eller sättas ned om ett barn eller dess vårdnadshavare lämnar landet. Också vite vid bristande skolplikt p.g.a. att ett barn vistas utomlands kan aktualiseras för vårdnadshavare, även om skolplikten inte omfattar gymnasiet och få ärenden i denna kategori synes gå så långt att vite föreläggs eller sedermera döms ut.

Ekonomiska åtgärder i linje med ovanstående (eller information om vad en utlandsvistelse kan medföra i detta hänseende) bör alltså kunna användas som ett sätt att försöka få vårdnadshavare att återföra ett barn till Sverige. Våra överväganden i den här delen handlar således inte om att ändra den befintliga lagstiftningen utan om att sätta ljuset på att det kan finnas ett utrymme för myndigheterna att vidta ekonomiska åtgärder som ett led i ansträngningarna att få hem ett barn som förts utomlands för att könsstympas eller ingå äktenskap. Hur det närmare skulle kunna gå till i det enskilda fallet är dock fråga för de tillämpande myndigheterna att ta ställning till. Viktigt är dock att framhålla att sådana åtgärder alltid måste ske med barnets bästa för ögonen. Det kan vidare förutses att sekretessfrågor kan uppstå i den mån ekonomiska åtgärder kräver utbyte av information mellan myndigheter eller inom t.ex. en kommunal förvaltning, beroende på hur nämndorganisationen är arrangerad. På ett allmänt plan bör ekonomiska åtgärder dock i vissa fall kunna spela en roll i det samlade arbete som krävas för att få hem en nödställd person från utlandet.

7.5 Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna

7.5.1 Inledning

I behovet av samverkan ligger också att ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter måste vara tydlig. Det får inte inträffa att någon fråga faller mellan stolarna.

Enligt direktiven ska utredningen undersöka om ansvarsfördelningen mellan myndigheterna är tydlig och ändamålsenligt utformad samt om det finns luckor mellan myndigheternas fastställda ansvarsområden.

Utredningen har valt att begränsa undersökningen till Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten, Länsstyrelsen i Östergötlands län och Nationellt centrum för kvinnofrid vid Uppsala Universitet, vilka synes vara de aktörer vars uppdrag främst riskerar att överlappa varandra.

7.5.2 Regeringens styrning av uppdragen

Regeringens arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck har inkluderat ett stort antal uppdrag till flera myndigheter. Uppdragen har dock inte sällan varit tillfälliga och ibland otillräckligt koordinerade. När det gäller delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra (hedersrelaterat våld och förtryck inkluderat) har flera statliga utredningar pekat på att det finns ett behov av att regeringen utvecklar och samordnar styrningen.⁴⁵

I Jämställdhetsutredningens betänkande Mål och myndighet (SOU 2015:86) beskrivs hur frånvaron av en permanent förvaltningsstruktur på jämställdhetens område hindrar ett strategiskt och långsiktigt jämställdhetsarbete. Jämställdhetsutredningens viktigaste slutsats blev därför att det krävs en fast och permanent struktur på nationell nivå för att regeringen ska kunna säkerställa att politiska prioriteringar genomförs. I slutbetänkandet lämnade utredningen därför förslag om att bl.a. inrätta en jämställdhetsmyndighet. I förslaget ingick också att de nationella uppdragen till Länsstyrelsen i

⁴⁵ Se till exempel SOU 2014:49 *Våld i nära relationer – en folkhälsofråga* och SOU 2015:55 *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck* samt Statskontoret (2016), *Nationella uppdrag om mäns våld mot kvinnor, En analys av regeringens styrning*.

Östergötlands län ska bli permanenta men övertas av den nya myndigheten.

7.5.3 Jämställdhetsmyndigheten

Jämställdhetsmyndigheten inrättades den 1 januari 2018 och har för närvarande cirka 50 anställda.

Myndigheten ska säkerställa att regeringens jämställdhetspolitiska prioriteringar får genomslag genom att bidra till ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken.

Jämställdhetsmyndighetens uppgift är att arbeta med uppföljning, analys, samordning, kunskap och stöd i syfte att nå de jämställdhetspolitiska målen och bidra till en strategisk, sammanhållen och hållbar styrning och ett effektivt genomförande av jämställdhetspolitiken (2 § förordningen [2017:937] med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten).

Myndigheten ska arbeta för att göra den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor känd, öka samordningen och bidra med kunskap, metoder och stöd i genomförandet (se skr. 2016/17:10). Av myndighetens fem avdelningar arbetar en avdelning med frågor som rör den nationella strategin.

Jämställdhetsmyndighetens uppdrag omfattar också frågor om hedersrelaterat våld och förtryck, vilket särskilt nämns i instruktionen. Myndigheten ska bl.a. främja utvecklingen av förebyggande insatser samt synliggöra och motverka hedersrelaterat våld och förtryck med inriktning på nationell kunskapsutveckling och strategiska övergripande frågor (4 § förordningen med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten). Av regleringsbrevet för 2018 framgår att Jämställdhetsmyndigheten särskilt ska sammanställa, sprida och utveckla effektiva arbetsmetoder för våldsförebyggande arbete med unga män och pojkar i hederskontext.⁴⁶

Jämställdhetsmyndigheten ska ha en nära samverkan med andra statliga myndigheter, samt med kommuner, landsting, regioner, det civila samhället och näringslivet.

⁴⁶ Regeringsbeslut S2017/07218/RS (delvis).

7.5.4 Socialstyrelsen

Socialstyrelsen är en myndighet med en bred verksamhet som rör socialtjänst och hälso- och sjukvård. Socialstyrelsen har bl.a. till uppgift att ge kunskapsstöd och stöd till metodutveckling till personal i socialtjänsten och hälso- och sjukvården om hedersrelaterat våld och förtryck.

Socialstyrelsen har haft flera regeringsuppdrag inom området, till exempel att kartlägga internationell forskning och förekomsten av hedersrelaterad problematik i Sverige, följa upp resultaten av insatser mot hedersrelaterat våld samt analysera behovet av vägledning och utvärdering inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården samt att förbättra kompetensen inom dessa verksamheter.

Socialstyrelsen har också fått i uppdrag att stödja genomförande och uppföljning av den nationella strategin.⁴⁷ Regeringsuppdraget inom ramen för strategin består av 10 deluppdrag som rör tre områden: kunskap om förekomst av våld och våldsrelaterade insatser (bl.a. ska en nationell kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck genomföras, deluppdrag 5⁴⁸) samt kompetensstöd respektive metodutveckling för vård- och omsorgspersonal.⁴⁹

Härutöver kan nämnas att Socialstyrelsen har utarbetat en handbok; Våld – Handbok om socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära relationer (Socialstyrelsen, 2016) som omfattar hedersrelaterat våld samt publicerat ett antal olika utbildningsmaterial rörande bl.a. könsstypning.⁵⁰

⁴⁷ Regeringsbeslut S2017/01221/JÄM.

⁴⁸ Kartläggningen ska redovisas senast den 29 mars 2019. En delredovisas har gjorts den 30 mars 2018 men några delresultat redovisas inte i rapporten.

⁴⁹ Socialstyrelsen har i mars 2018 lämnat ytterligare tre redovisningar utifrån det nationella uppdraget. *Frågor om våld – En kartläggning av hur socialtjänsten och hälso- och sjukvården frågar om våldsutövande samt våldsutövande samt användning av bedömningsmetoder, Fördjupad fortbildning om hedersrelaterat våld och förtryck – Slutredovisning av deluppdrag 6* och *Förslag på indikatorer för uppföljning av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor – Slutredovisning av deluppdrag 1*.

⁵⁰ År 2015 försågs hälso- och sjukvården med skriften *Flickor och kvinnor i Sverige som kan ha varit utsatta för könsstypning – en uppskattning av antalet och en webbutbildning om könsstypning*. Myndigheten har också framställt ett handledningsmaterial om könsstypning för dem som arbetar med samhällsorientering för nyanlända.

7.5.5 Länsstyrelsen i Östergötlands län

Sedan 2005 har länsstyrelsen i Östergötlands län haft ett flertal nationella regeringsuppdrag med syfte att motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Uppdragen till Länsstyrelsen i Östergötlands län har växt fram successivt genom att regeringen och Länsstyrelsen har identifierat nya problem. Uppdragen har bl.a. handlat om att:

1. Utveckla och sprida information till yrkesverksamma, ideellt verksamma, barn och unga samt vårdnadshavare.
2. Öka kunskapen och kompetensen hos bl.a. yrkesverksamma.
3. Ge råd och vägledning i ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck.
4. Utlysa och fördela projektmedel.

Målgrupperna för uppdraget är primärt yrkesverksamma, inklusive chefer, inom berörda myndigheter samt ideella organisationer och ideellt verksamma. I vissa delar är även utsatta och de som riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck samt vårdnadshavare målgrupper.

Som en del i informationsspridningen har Länsstyrelsen i Östergötlands län även ett Twitterkonto⁵¹ och ett YouTube-konto⁵² där bl.a. informationsfilmer går att hitta. Informationsfilmen för barn och unga om tvångsäktenskap samt informationsfilmerna om könsstympning av flickor och kvinnor för barn och unga respektive föräldrar och vårdnadshavare, finns sedan 2016 översatta till 10 språk.

Mot bakgrund av att regeringen för närvarande genomför en samlad, flerårig satsning mot hedersrelaterat våld och förtryck inom ramen för regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor har Länsstyrelsen i Östergötlands län fått ett utökat nationellt uppdrag att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.⁵³ Uppdraget består av 7 deluppdrag och ska slutredovisas senast den 29 mars 2019.⁵⁴ Av uppdraget framgår bl.a. att länsstyrelsen ska bistå Jämställdhetsmyndigheten i denna myndighets

⁵¹ twitter.com/hedersfortryck

⁵² www.youtube.com/channel/UCIjI0QHOBfs25viCbtDN3A

⁵³ Regeringsbeslut S2017/07421/JÄM (delvis).

⁵⁴ Deluppdrag 7, *En redovisning av förslag som kan tas in i en nationell handlingsplan mot könsstympning av kvinnor och flickor*, har den 28 mars 2018 redovisats till regeringen.

uppdrag med att sammanställa, sprida och utveckla effektiva arbetsmetoder för våldsförbyggande arbete med unga män och pojkar i hederskontext.

Det nationella kompetensteamet

År 2013 fick Länsstyrelsen i Östergötlands län även i uppdrag av regeringen att utveckla ett nationellt kompetensteam. Syftet med kompetensteamuppdraget skulle vara att samordna och stödja arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck och dess olika uttryck, som t.ex. barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning av flickor och kvinnor.⁵⁵

Genomförandet av det nationella kompetensteamets uppdrag har framför allt bestått av följande delar/insatser:

1. Arrangera och medverka i utbildningsinsatser och konferenser om hedersrelaterat våld och förtryck.
2. Genomföra informationskampanjer.
3. Kontinuerligt utveckla webbplatsen www.hedersfortryck.se samt följa upp antal nedladdningar och beställningar av publikationer och annat material.
4. Driva en nationell stödtelefon för råd och vägledning i ärenden till yrkesverksamma och ideellt verksamma.⁵⁶
5. Uppmärksamma särskilt angelägna frågor/områden.
6. Samordna länsstyrelsernas nätverk inom området hedersrelaterat våld och förtryck (nätverket träffas vid tre tillfällen per år).
7. Delta i andra relevanta länsstyrelsenätverk.
8. Sammankalla och leda det nationella myndighetsnätverket "Myndighetsnätverket mot hedersrelaterat våld och förtryck" (tidigare "Gift mot sin vilja").

⁵⁵ Regeringsbeslut U2013/5290/JÄM.

⁵⁶ Från och med starten den 1 mars 2014 och till och med den 31 december 2017 har det totalt kommit in 1 540 ärenden som rör 2 115 utsatta personer. Se Länsstyrelsen i Östergötlands län (2017b), *Årsrapport 2017, Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2017*. Länsstyrelsen har dock ett pågående regeringsuppdrag att analysera och bedöma om stödtelefonen bör utvidgas till att även omfatta målgruppen barn och vuxna som har utsatts eller riskerar att utsättas för hedersvåld m.m. Se Regeringsbeslut S2017/07421/JÄM.

9. Sammankalla och leda kommunnätverket Kompotten.
10. Samverka/samråda med nationella myndigheter inom ramen för deras respektive uppdrag eller projekt.
11. Delta i olika referensgrupper.
12. Bidra vid besvarande av remisser.
13. Handlägga nationella projekt.

Organisation

Det nationella kompetensteamet har knutit till sig personer från myndigheter och verksamheter på såväl nationell som lokal nivå, från olika delar av landet och med olika kompetens och yrkesbakgrund, samtliga med erfarenhet av att arbeta med frågor om hedersrelaterat våld och förtryck. Under 2017 har kompetensteamet bestått av 21 personer.⁵⁷

Av de som är med i kompetensteamet ingår elva personer i den s.k. arbetsgruppen som planerar verksamheten och genomför de arbetsuppgifter som uppdraget omfattar. De som ingår i arbetsgruppen är anställda vid Länsstyrelsen i Östergötlands län. I arbetsgruppen ingår de fyra personer som utgör telefongruppen, och som har som huvudsaklig uppgift att ta emot samtal till den nationella stödtelefonen. Stödtelefonen är bemannad av en person per dag. De personer i kompetensteamet som inte ingår i arbetsgruppen finns tillgängliga som stöd i det löpande arbetet, bl.a. till arbetsgruppen, i ärenden som kommer till stödtelefonen och i vissa fall som föreläsare vid utbildningstillfällen.⁵⁸

7.5.6 Uppsala universitet

Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) är ett kunskaps- och resurscentrum vid Uppsala universitet. NCK arbetar på regeringens uppdrag bl.a. med att bedriva forskning med anknytning till den kliniska verksamheten inom området mäns våld mot kvinnor.

⁵⁷ Länsstyrelsen i Östergötlands län (2017b).

⁵⁸ Ibid.

NCK:s uppdrag är att arbeta med metodutveckling, information, utbildning, forskning och kunskapssammanställning.

När det gäller hedersrelaterat våld och förtryck har NCK bl.a. tagit fram en handledning om stöd till flickor och unga kvinnor som drabbas av hedersproblematik. Handledningen är specifikt utformad för hälso- och sjukvården.⁵⁹ NCK har även gjort en kunskaps- och forskningsöversikt om hedersrelaterat våld och förtryck.⁶⁰

NCK verksamheten riktar sig främst till yrkesverksamma men man driver även Kvinnofridslinjen som är en nationell stödtelefon för våldsutsatta kvinnor. Centrumet har tre webbplatser.⁶¹

NCK är sammankallande för nätverket Nationell myndighetssamverkan för kvinnofrid. I nätverket ingår nationella myndigheter, länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Landsting. Syftet med nätverket är att sprida kunskap och utbyta erfarenheter om mäns våld mot kvinnor. Ett annat forum för kunskapsspridning och samverkan är NCK:s landstingsnätverk som består av ansvariga för kvinnofridsfrågorna i respektive landsting eller region.

NCK har inom ramen för den nationella strategin fått tre uppdrag. Ett av uppdragen handlar om informations- och kunskapsspridning om hedersrelaterat våld och förtryck.

7.5.7 Överväganden

Utredningens bedömning: Även om det har förekommit vissa mindre överlappningar mellan de berörda myndigheternas uppdrag synes det inte föreligga några större problem vad gäller roll- eller ansvarsfördelningen myndigheterna emellan.

Det finns ett behov av en övergripande *permanent* resurs- eller kompetensfunktion med uppgift att på olika sätt främja arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck genom konkret stöd till berörda myndigheter, kommuner och landsting. Funktionen bör ha ett tydligt mandat och uppdrag. Att närmare ange formerna för hur en sådan funktion bör organiseras omfattas inte av vårt uppdrag. Vår uppfattning är dock att den frågan så snart som möjligt bör ses över. Vi är därför av den uppfattningen att det

⁵⁹ NCK (2011), *Att möta patienter som söker för oro kring oskuld och heder*.

⁶⁰ NCK (2010), *Hedersrelaterat våld och förtryck – en kunskaps- och forskningsöversikt*.

⁶¹ NCK:s webbplats (www.nck.uu.se), Kvinnofridslinjen (www.kvinnofridslinjen.se) och Kunskapsbanken (<http://www.nck.uu.se/kunskapscentrum/kunskapsbanken>).

finns ett behov av att den kommande utvärderingen av Länsstyrelsen i Östergötlands läns uppdrag att ansvara för det Nationella kompetensteamet tidigareläggs.

Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna

Utredningen har inte identifierat några större problem vad gäller roll- eller ansvarsfördelningen mellan de berörda myndigheterna. Visserligen så har det förekommit och förekommer vissa mindre överlappningar mellan myndigheternas respektive uppdrag. Det verkar dock inte innebära några större problem för myndigheternas genomförande av uppdragen eftersom myndigheterna har väl etablerade strukturer för hur de ska samverka och samordna sina respektive verksamheter (se avsnitt 7.4 om samverkan). Dessutom deltar myndigheterna i varandras nätverk och referensgrupper.

Det är också viktigt att ha i åtanke att även om myndigheterna vänder sig till delvis samma målgrupper gör de det dock på olika sätt, med olika inriktning, perspektiv och mandat. Socialstyrelsen och Jämställdhetsmyndigheten har exempelvis, till skillnad från de övriga, också normerande roller.

Både NCK och Länsstyrelsen i Östergötlands län har i uppdrag att arbeta mot hedersrelaterat våld och förtryck. Medan NCK har haft fokus på forskning och utbildning av yrkesverksamma på ett bredare plan har Länsstyrelsen dessutom arbetat närmare de yrkesverksamma med kunskapsstöd i enskilda ärenden. Överlappningarna är i praktiken marginella. När det gäller NCK:s och Länsstyrelsen i Östergötlands läns stödtelefoner är överlappningarna även här marginella. Stödtelefonerna har en nära koppling till respektive myndighets expertkompetens och vänder sig också till olika målgrupper.

Även Jämställdhetsmyndighetens uppdrag omfattar frågor om hedersrelaterat våld och förtryck. Jämställdhetsmyndigheten har ett nationellt ansvar för dessa frågor. Av tilläggsdirektiven till delegationen som inrättade Jämställdhetsmyndigheten framgår att myndigheten i denna del särskilt bör inrikta sig på övergripande nationell kunskapsutveckling och strategiska, övergripande frågor så att myndighetens verksamhet och det uppdrag som utförs av Länsstyrelsen

i Östergötlands län på ett bra sätt kan komplettera varandra.⁶² Eftersom Jämställdhetsmyndigheten startade upp sin verksamhet så sent som 1 januari 2018 är det också alltför tidigt att uttala oss om hur verksamheten förhåller sig till andra myndigheters och vice versa. Vid samtal med tf. avdelningschefen för avdelningen för den nationella strategin⁶³ framkom att myndigheten precis startat upp sitt arbete men att regelbundna möten med Socialstyrelsen, länsstyrelserna, Nationellt centrum för kvinnofrid och Sveriges kommuner och landsting hålls. Tanken med dessa möten är att bl.a. att stämma av respektive aktörs nationella uppdrag.

Något ska också sägas om samordningen av uppdragen inom Regeringskansliet. Tjänstemän vid Regeringskansliet förmedlar en bild av att det även här skett en positiv utveckling gällande arbetet med samordning av uppdragen under de senaste åren. Även om det fortfarande finns vissa brister är de inte alls lika omfattande som tidigare. Genom en långsiktig strategi och ett riktat åtgärdsprogram har regeringen även lagt grunden till ett mer målinriktat och samordnat arbete mot mäns våld mot kvinnor som också inkluderar hedersrelaterat våld och förtryck.

Det finns behov av en permanent resurs- eller kompetensfunktion

Regeringen har sedan december 2005 styrt Länsstyrelsen i Östergötlands län med flera tillfälliga och ibland korta nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck. Genom åren har också finansieringen varierat mellan 5,8 och 16,6 miljoner kronor.

Genom ett tilläggsdirektiv till utredningen som inrättade Jämställdhetsmyndigheten ändrade regeringen det tidigare uppdraget att planera för att flytta uppdraget hos Länsstyrelsen i Östergötlands län till den nya Jämställdhetsmyndigheten.⁶⁴ I december 2017 beslutades ett fortsatt uppdrag till Länsstyrelsen i Östergötland att ansvara för det nationella kompetensteamet under åren 2018–2020.⁶⁵ Härfter ska en utvärdering av verksamheten äga rum.

⁶² Tilläggsdirektiv till Utredningen för inrättande av en jämställdhetsmyndighet (S 2016:10), dir. 2017:36.

⁶³ Mikael Thörn.

⁶⁴ Ursprungligt direktiv till Utredningen för inrättande av en jämställdhetsmyndighet, dir. 2016:108 och tilläggsdirektiv, dir. 2017:36.

⁶⁵ Regeringsbeslut S2017/07421/JÅM.

Uppdragen har sammantaget lett till att Länsstyrelsen successivt under tio år har byggt upp kompetens och etablerat sig som en nationell aktör i frågor om hedersrelaterat våld och förtryck.

Regeringsuppdragen har växt fram i dialog med, och ibland på förslag från Länsstyrelsen.

Länsstyrelsen upplever att den kortsiktiga styrningen påverkar möjligheterna att planera och arbeta strategiskt med frågorna. De korta och tidsbegränsade uppdragen som regeringen förlänger med kort varsel gör det även svårt att bemanna verksamheten. Det är svårt att rekrytera kompetent personal när uppdragen är korta och det saknas möjlighet att tillsvidareanställa. Länsstyrelsen anser att verksamheten skulle kunna utvecklas om styrningen blev mera långsiktig och också har en koppling till fler berörda politikområden. I dag betraktas hedersrelaterat våld och förtryck i mångt och mycket som en jämställdhetsfråga. Men ärendena innefattar också ofta allvarlig brottslighet och är gränsöverskridande.

Hedersrelaterat våld och förtryck bygger på starkt patriarkala och heteronormativa föreställningar. Våld och begränsningar i hederns namn tar sig specifika uttryck. Behovet av rådgivning och stöd i ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck är stort hos såväl utsatta som yrkesverksamma och andra berörda personer.

Regeringen pekar ut ett stort antal målgrupper i uppdragen till Länsstyrelsen i Östergötlands län. Målgrupperna är dels yrkesverksamma personer, dels nationella myndigheter, kommuner och ideella organisationer. Det handlar således om ett stort antal personer och verksamheter. Efterfrågan på stöd ökar, men resurserna sätter en gräns för hur mycket stöd Länsstyrelsen kan ge. Det medför att Länsstyrelsen måste prioritera mellan olika typer av insatser för kunskapsspridning, målgrupper och uppgifter.

Länsstyrelsen i Östergötlands län har bedrivit ett mycket framgångsrikt arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck.⁶⁶ Det är dock mycket viktigt att detta arbete bedrivs med uthållighet och långsiktighet.⁶⁷ Av det sagda följer att arbetet inte kan bedrivas endast i projektform, tidsbegränsade uppdrag eller genom punktvisa utbildningsinsatser. Utredningen bedömer att den slags verksamhet för konkret stöd till berörda myndigheter, kommuner och landsting som på regeringens uppdrag har utvecklats inom det nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen i Östergötlands län behöver bedrivas under mer långsiktiga förutsättningar så att arbetet kan bli mer strategiskt och sammanhållet. Utredningen anser mot denna bakgrund att det finns behov av en permanent resurs- eller kompetensfunktion för hedersrelaterat våld och förtryck.⁶⁸

Att närmare ange formerna för hur en sådan funktion bör organiseras omfattas emellertid inte av vårt uppdrag, men bör så snart som möjligt ses över i ett annat sammanhang. Vi är därför av den uppfattningen att det finns ett behov av att av att den kommande utvärderingen av Länsstyrelsen i Östergötlands läns uppdrag att ansvara för det Nationella kompetensteamet tidigareläggs.

⁶⁶ Regeringen har inte låtit utvärdera verksamheten vid Länsstyrelsen i Östergötlands län. Det Nationella kompetensteamets arbete har dock följts upp av en undersökning på uppdrag av utredningen som hade i uppdrag att föreslå en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor. Se Ramböll (2015) *Belysning av det nationella kunskapsstödjande arbetet vid NCK (Nationellt centrum för kvinnofrid) och Länsstyrelsen Östergötland* och SOU 2015:55. Denna undersökning gav i stort en positiv bild av verksamheten. Under 2016 lämnade Statskontoret sin rapport *Nationella uppdrag om mäns våld mot kvinnor, En analys av regeringens styrning*. Statskontoret lyfter i rapporten upp att Länsstyrelsen Östergötland under många år haft en nyckelfunktion inom arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck, att den samlande kompetensen i det Nationella kompetensteamet kan ses som en styrka, att stödtelefonen är uppskattad och att Länsstyrelsen Östergötland har gjort ett bra arbete trots begränsade resurser och korta uppdrag från regeringen.

⁶⁷ Se också Brå (2010), *Mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer, Slutredovisning av ett regeringsuppdrag*, s. 29.

⁶⁸ Exempel på verksamheter liknande den svenska som är permanenta finns i Norge och Storbritannien. Jämförelse kan också göras med det permanenta Centret mot våldsbejakande extremism vid Brottsförebyggande rådet (inrättades den 1 januari 2018).

7.6 Möjligheterna att föra statistik över hedersrelaterad brottslighet

7.6.1 Bakgrund

Det är Brottsförebyggande rådet (Brå) som ansvarar för den officiella kriminalstatistiken och som har som uppgift att förse rättsväsendets myndigheter, brottsförebyggande aktörer och andra med statistik som underlag för verksamhetsuppföljning, beslutsfattande, utredningsverksamhet och forskning. Utifrån insamlade uppgifter från rättsväsendets administrativa system sammanställer och presenterar Brå officiell statistik inom bl.a. områdena anmälda brott, handlagda brott, misstänkta personer, handlagda brottsmisstankar, personer lagförda för brott, kriminalvård och återfall i brott.

För att ta fram statistik om bl.a. anmälda brott används ett system med s.k. brottskoder. I samband med att ett brott anmäls och registreras hos polisen m.fl. klassificeras det i enlighet med anvisningar och regler som årligen utfärdas av Brå i samråd med Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket. Klassificeringen, som alltså bygger på brottskoder, utgår från gällande lagstiftning och görs utifrån den information som finns om brottet vid anmälningstillfället. Klassificeringen kan även grunda sig på uppgifter om till exempel offer, brottsplats och gärningspersonens tillvägagångssätt.⁶⁹ Även annan s.k. brottsinformation kan ligga till grund för vilken brottskod som ska användas. När det gäller misshandel mot personer över 18 år kodas brottet t.ex. även utifrån huruvida gärningspersonen är obekant eller bekant med brottsoffret och om det senare är fallet, huruvida gärningspersonen är eller har varit gift, sambo, särbo, flickvän/pojkvän eller har gemensamma barn med brottsoffret alternativt har en annan slags relation eller bekantskap (sistnämnda kodning har förtydligats ett antal gånger, tidigare har klassificeringen t.ex. skett utifrån om gärningspersonen var i nära relation/ej i nära relation med brottsoffret).⁷⁰ Någon klassificering utifrån motivet för brottet görs inte i brottskods-systemet.

Brottskoderna används även för att få fram uppgifter om handlagda brott, misstänkta personer och handlagda brottsmisstankar. Däremot är det för närvarande inte möjligt för Brå att samla in

⁶⁹ Se t.ex. Brå (2018), *Kriminalstatistik 2017, Anmälda brott, slutlig statistik*, s. 59.

⁷⁰ Brå (2017a), *Klassificering av brott, Anvisningar och regler*, s. 17.

uppgifter klassificerad efter brottskoder från t.ex. domstolarna. Kategoriseringen av brott i statistiken över lagförda personer utgår i stället från det strafflagrum som angivits i domslut, strafförelägganden eller åtalsunderlåtelse. Uppgifter om omständigheter kring brottet, till exempel offrets kön eller relation till gärningspersonen, ingår därför inte i den redovisningen.⁷¹

Brå tar även fram statistik som bygger på s.k. surveyundersökningar och annan särskild datainsamling, som Nationella trygghetsundersökningen (NTU), Politikernas trygghetsundersökning (PTU), Skolundersökningen om brott (SUB) och hatbrottsstatistiken. Sistnämnda statistik utgörs främst av polisanmälningar som Brå efter en särskild granskning har bedömt innehålla hatbrott, men även av den självrapporterade utsatthet för hatbrott som framgår av NTU, PTU och SUB (se vidare under avsnitt 7.7.2).⁷²

Även de brottsbekämpande myndigheterna och Domstolsverket tar fram statistik, denna är dock inriktad på andra frågor än sådan kriminalstatistik som Brå ansvarar för och rör bl.a. frågor om hur verksamheterna bedrivs och fungerar.

7.6.2 Överväganden

Utredningens bedömning: Det finns vissa tänkbara sätt att öka möjligheterna att föra statistik över hedersrelaterad brottslighet men inget av dessa är särskilt lämpligt. Förekomsten av sådan brottslighet bör tillsvidare i stället undersökas genom andra typer av kartläggningar.

Inledning

Det är utredningens utgångspunkt att det vore värdefullt med statistik över de hedersrelaterade brott som kommer till rättsväsendets kännedom för att på så sätt öka kunskapen om dessa brott och hanteringen av dem i rättsväsendet.

⁷¹ Brå (2017b), *Kriminalstatistik 2016, Personer lagförda för brott, slutlig statistik*, s. 50.

⁷² Brå (2017c), *Hatbrott 2016, Statistik över polisanmälningar med identifierade hatbrottsmotiv och självrapporterad utsatthet för hatbrott*.

I allmänhet är det dock svårt att mäta eller få en heltäckande uppfattning om brottsligheten i samhället. Detta gäller all slags brottslighet. Förekomsten av hedersrelaterad brottslighet är extra svår att mäta eftersom det inte finns ett specifikt eller definierat hedersbrott i brottsbalken eller en enighet om begreppet som sådant. Hedersrelaterad brottslighet har således ingen egen brottskod utan definieras främst av gärningspersonens motiv i stället för mer objektivt konstaterbara kriterier. Det innebär att det i dagsläget inte går att producera statistik över hedersrelaterad brottslighet med samma tillvägagångssätt som för den officiella statistiken över anmälda brott.⁷³ Det finns dock några straffbestämmelser som avser brottslighet vilken i regel kan anses hedersrelaterad. Det är fråga om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa (4 c och 4 d §§ brottsbalken) samt brott mot könsstympningslagen (2 § lag [1982:316] med förbud mot könsstympning av kvinnor). Dessa lagrum skulle tillsammans med den av utredningen föreslagna straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § brottsbalken (se kap. 4) kunna utgöra ramen för en samlingsdefinition av hedersrelaterad brottslighet vilken kan läggas till grund för statistiska ändamål.

Om ett särskilt hedersbrott införs skulle detta dock ges en egen brottskod vilket skulle möjliggöra statistik över t.ex. anmälda brott enligt den rubriceringen. Eftersom något sådant brott inte finns i dagsläget och inte heller har föreslagits av utredningen utgår framställningen nedan dock inte från ett sådant scenario.

Om statistik ska föras över hedersrelaterad brottslighet bör denna, som kriminalstatistiken i övrigt, tas fram av Brå. Nedan övervägs några olika alternativ enligt vilka Brå skulle kunna ta fram sådan statistik. Dessvärre framstår inget av dessa som alltigenom lämpligt.

Brottskoder för hedersrelaterad brottslighet

Brottskoder finns redan för straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa samt för brott mot könsstympningslagen. Även andra brott såsom ofredande, misshandel, mord, sexualbrott etc. kan emellertid vara hedersrelaterade. Om klassificeringen av sådana brott skulle tillföras en dimension

⁷³ Jfr möjligheterna att föra statistik över hatbrott, Brå (2017c), s. 16. f.

utifrån motivet för brottet, dvs. om brottet är motiverat av heder eller inte, skulle möjligheterna att föra statistik sammantaget bli bättre.

Vid införande av nya brottskoder gör Brå en initial bedömning efter fastställda kriterier för att säkerställa kvaliteten på koderna. Det handlar om 1) att brott som representeras av brottskoder ska vara reglerade i svensk lagstiftning, 2) att efterfrågad information ska passa in i brottskodsstrukturen, 3) att informationsbehovet ska vara varaktigt, och 4) att registrering av efterfrågad information ska förväntas hålla god kvalitet. Dessa grundläggande principer måste vara uppfyllda vid införandet av nya brottskoder. I arbetet tas således hänsyn till möjliga konsekvenser av förändringar, en utökning eller detaljering av brottskoder kan nämligen innebära en risk för sämre kvalitet på den information som registreras och kan även försvåra statistiska uppföljningar över tid. Det är därför viktigt att vara försiktig med förändringar av brottskoderna enligt Brå.⁷⁴

Av praktiska skäl bör också antalet brottskoder hållas nere enligt Brå. Därför gäller att en ny brottskod också bör avse: 1) brottslighet som anmäls i större omfattning, eller 2) allvarlig brottslighet, eller 3) en av regeringen eller rättsväsendet prioriterad brottslighet. Det kan utöver dessa skäl finnas andra centrala eller mycket angelägna verksamhetsmässiga skäl att införa nya brottskoder.⁷⁵

Som framgått i avsnitt 7.6.1 görs inte någon klassificering utifrån motivet till brottet och någon sådan brottskodsindelning har heller inte övervägts av Brå när det gäller sådan t.ex. rasistiskt motiverad brottslighet som omfattas av den befintliga straffskärpningsregeln i 29 kap. 2 § 7 brottsbalken. Frågan är om särskilda brottskoder bör införas för brott med hedersmotiv. Enligt utredningens bedömning talar ett antal skäl emot en sådan ordning.

Till att börja med blir det svårare att registrera rätt kod ju fler koder det finns att välja på, vilket ökar risken för felaktiga klassificeringar. Det är inte heller alltid säkert att all den information som koderna innefattar finns tillgänglig när anmälan upprättas och då finns risken att man väljer den kod som passar bäst fast den inte är helt korrekt.

⁷⁴ Brå (2018b), *Så fungerar brottskoder*, www.bra.se/brott-och-statistik/brottskoder---klassificering-av-brott.html, hämtad den 10 maj 2018.

⁷⁵ Ibid.

För att åskådliggöra hur systemet fungerar kan det upprepas att lagstiftningen visserligen utgör basen för brottskoder, men förutom lagstödet kan koden även omfatta information om andra omständigheter kring brottet. När det gäller brott mot person kan brottskoden omfatta information om brottsoffrets kön och ålder samt relation till gärningspersonen. Ett exempel som visar komplexiteten av att inkludera många faktorer är koden 9357 som motsvarar misshandel/annan än grov/utomhus/mot kvinna 18 år eller äldre/bekant med offret/är eller har varit gift, sambo, särbo, flickvän eller pojkvän eller har gemensamma barn. Misshandel av normalgraden är alltså den information som regleras i lag (3 kap. 5 § brottsbalken) medan övrig information i koden är tilläggsinformation.

Varje ytterligare information om gärningen (t.ex. om den är motiverad av heder eller inte) kräver att en ny, unik, brottskod upprättas. I många fall räcker det då inte att lägga till en ny kod, utan alla redan tidigare gjorda uppdelningar av ett brott måste kompletteras med en ny kod. Att exempelvis lägga till en ny omständighet till misshandel kan således resultera i ett stort antal nya koder. Därför riskerar en större detaljering av brottskoderna att göra systemet svårare och mer otympligt att hantera för den uppgiftslämnare som ska koda brotten, med sämre kvalitet i registrerad information som följd.⁷⁶

Dessutom skulle det inte räcka att endast lägga till nya koder för t.ex. misshandel om ambitionen är att kunna ta fram statistik som rättvist visar på vidden av den hedersrelaterade brottsligheten. Hedersrelaterad brottslighet rör ju sig om allt från lindriga brott till de grövsta (från t.ex. ofredande till mord). För att ge en heltäckande bild skulle nya brottskoder för dimensionen heder/inte heder åtminstone behöva införas på samtliga befintliga koder rörande brott mot person inom brottsbalken. Även andra brott och därmed brottskoder skulle kunna komma i fråga eftersom hedersrelaterad brottslighet ibland tar sig andra uttryck, t.ex. i form av skadegörelse.

Vidare är frågan om huruvida ett brott är motiverat av heder eller inte en sak som medför komplexare bedömningar än vad nuvarande brottskoder kräver. År 2012 genomförde Brå en undersökning av tillämpningen av brottskoder hos registrerande myndigheter.⁷⁷ Syftet med studien var i första hand att skatta felkodningsfrekvens i brottsstatistiken, men också att skapa ett underlag för analys och

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Brå (2012), *Användningen av brottskoder, En kvalitetsstudie inom kriminalstatistiken*.

förbättring av brottskodning. I studien framgick att koder med hög detaljeringsgrad eller som innefattar abstrakta begrepp öppna för tolkning, t.ex. begreppet ”i nära relation” (vilket numera har utgått), riskerar att leda till sämre kvalitet.⁷⁸ Enligt utredningens bedömning är det rimligen svårare att bedöma om ett brott har begåtts av hedersmotiv eller inte än att avgöra om gärningspersonen och brottsoffret står i nära relation till varandra. Att införa en hedersdimension i brottskodssystemet skulle därför troligen vara negativt ur kvalitetsynpunkt.

Sammantaget framstår det enligt utredningen som tveksamt att införa nya brottskoder utifrån förhållandet om brottet är motiverat av heder eller inte. Detta mot bakgrund av det är mycket viktigt att de kodade uppgifterna blir tillförlitliga och håller hög kvalitet, inte bara för att kodningen ligger till grund för Sveriges officiella statistik, utan också för att statistiken används i polisens operativa verksamhet, när resultat redovisas och i slutänden vid fördelning av myndigheternas resurser.⁷⁹

I takt med att rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) utvecklas är det vidare avsikten att de nuvarande brottskoderna ska avvecklas.⁸⁰ En möjlighet att föra statistik över hedersrelaterad brottslighet utifrån brottskoder vore därför endast en kortsiktig lösning.

Särskilt framtagen statistik avseende hedersrelaterad brottslighet

Som framgått i avsnitt 7.6.1 tar Brå fram särskild statistik över hatbrott. Möjligen skulle statistik kunna tas fram även för hedersrelaterad brottslighet på ett liknande sätt.

Hatbrottsstatistiken utgörs främst av polisanmälningar som Brå efter en särskild granskning har bedömt innehålla hatbrott, men även av sådan självrapporterad utsatthet för hatbrott som framgår av NTU, PTU och SUB.

⁷⁸ Brottskoderna för misshandel i nära relation visade sig ofta vara felregistrerade. Ungefär varannat brott som registrerades som misshandel mot man i nära relation var en annan typ av misshandel mot man. För misshandel mot kvinnor var motsvarande siffra ungefär vart fjärde brott. Se Brå (2012), s. 8 f.

⁷⁹ Brå (2018b).

⁸⁰ Se t.ex. regeringsbeslut Ju2012/6639/SI.

Metoden för att identifiera hatbrottsanmälningar bygger på datoriserade sökningar och manuella granskningar av ett slumpmässigt urval anmälningar avseende särskilt utvalda brottskategorier. Anmälningar som bedöms uppfylla Brås definition av hatbrott kodas in och bildar, efter uppräknig till populationsnivå, statistiken över polisanmälningar med identifierade hatbrottsmotiv. Bedömningen utgår till största delen från den utsatta personens upplevelse.⁸¹ Polisanmälningarna följs även upp fram till polisens och åklagarnas handläggningsbeslut (för redovisning av uppgifter om handlagda ärenden, men inte för att identifieras som hatbrott eller inte). Längre än så följs anmälningar inte, eftersom möjligheterna att följa brotten genom hela rättskedjan i dagsläget är begränsade. Eftersom statistiken bygger på händelser som rapporterats till polisen inkluderar den inte bara faktiska hatbrott utan även händelser som inte behöver utgöra brott i juridisk mening (s.k. hatincidenter).⁸²

En tänkbar utgångspunkt för att ta fram statistik över hedersrelaterad brottslighet vore enligt utredningen att utveckla en motsvarande metod för att fånga upp polisanmälningar av brott med hedersmotiv.

I hatbrottstatistiken inkluderas även resultat från NTU vilket ger en bild av den uppskattade utsattheten för hatbrott bland befolkningen. Också resultat från PTU och SUB inkluderas. NTU är en självrapporteringsundersökning där ett urval av befolkningen i åldern 16–79 år tillfrågas om utsatthet för ett tiotal brottstyper. För brotts-

⁸¹ Polisanmälningar med möjliga hatbrottsmotiv fångas upp genom en automatiserad sökning efter särskilda hatbrottsrelaterade ord och fraser (en s.k. sökordslista) i fritexten i ett obundet slumpmässigt urval om hälften av de anmälningar som ingår i populationen. De brottskategorier som ingår är våldsbrott, olaga hot, ofredande, ärekränkning, hets mot folkgrupp, skadegörelse, klotter, olaga diskriminering och diverse övriga brott. Avgränsningen innebär troligen att en del hatbrott förbigås. De anmälningar med möjliga hatbrottsmotiv som fångas upp vid genomsökningen med sökordslistan granskas därefter manuellt i tre olika steg. Anmälningar som motsvarar Brås definition av hatbrott kodas därefter in som sådana. Bedömningen av om en anmälan innehåller ett hatbrottsmotiv utgår från all information som finns att tillgå i polisanmälan, framför allt den information som framkommer i fritextfältet. Att bedömningen utgår från polisanmälanens fritext innebär att den till största delen utgår från den utsatta personens upplevelse av händelsen av gärningspersonens motiv. Men även anmälningsupptagarens uppfattning om händelsen är viktig. Kunskapen och medvetenheten om hatbrott kan skilja sig åt mellan enskilda poliser och mellan olika polisregioner, vilket även kan påverka hur händelser beskrivs eller hur möjliga hatbrottsmotiv noteras i fritexten. Andra omständigheter som kan påverka bedömningen är exempelvis gärningspersonens signalement, den utsattas respektive gärningspersonens namn och den information som på Brå har om händelsen, exempelvis genom relaterade anmälningar. Brå (2017c), s. 27. ff. Se även Brå (2017d), *Hatbrott 2016, teknisk rapport*, s. 24 ff. och s. 67 ff.

⁸² Brå (2017c), s. 20 och 22.

typerna personrån, misshandel, hot och trakasserier ställs uppföljningsfrågor om huruvida den utsatta upplever att det fanns någonting främlingsfientligt, homofobiskt eller antireligiöst i motivet till händelsen. PTU är en självrapporteringsundersökning där samtliga ordinarie ledamöter i kommun-, landstings- och regionfullmäktige samt riksdag tillfrågas via webb- eller postenkät om sin utsatthet i rollen som förtroendevald. Endast webbenkäten inkluderar frågan om utsatthet för hatbrott. Frågan aktualiseras bara om respondenterna redan har svarat jakande på att de har utsatts för hot, våld eller trakasserier i sin roll som politiker. Även SUB är en självrapporteringsundersökning, genom vilken ett urval av elever i nionde klass tillfrågas om bland annat utsatthet för brott, däribland hatbrott.

Mot denna bakgrund vore ytterligare en tänkbar utgångspunkt för att ta fram statistik över hedersrelaterad brottslighet att tillföra undersökningarna frågor om utsatthet för brott med hedersmotiv.

Frågan är dock om det är lämpligt att ta fram statistik över hedersrelaterad brottslighet på ett liknande sätt som för hatbrott. Det framgår nämligen av hatbrottstatistiken att denna är präglad av viss osäkerhet. När det gäller hatbrott är det särskilt svårt att få en bild av dess omfattning eftersom det (precis som vad gäller hedersrelaterad brottslighet) inte är fråga om ett särskilt brott i juridisk mening utan en aspekt av motivet bakom brott av olika slag. Vidare finns det ett antal osäkerhetskällor avseende statistiken över polis-anmällda hatbrott.⁸³ För att ett brott ska kunna identifieras och bedömas som ett hatbrott krävs det att händelsen anmäls till polisen⁸⁴, att brottskoden ingår i Brås urval⁸⁵, att polisen registrerar relevant information i anmälsans fritext⁸⁶, att denna text inrymmer ord som

⁸³ Brå (2017c), s. 29 f. Se även Brå (2017d), s. 68 f.

⁸⁴ En första förutsättning för att ett brott ska komma med i statistiken över hatbrott är att händelsen kommit till polisens kännedom. Utifrån tidigare studier kan konstateras att skillnaden mellan faktisk och anmäld brottslighet, det så kallade mörkertalet, är stor vid hatbrott. En andra förutsättning för att hatbrott ska komma att ingå i statistiken över hatbrott är att polisen i någon form identifierar eventuella hatbrottsmotiv. Att ta upp en anmälan om ett brott och då också uppmärksamma vilket motiv som finns till brottet, ställer höga krav på polisen. Det är inte alltid som den utsatta själv vid anmälan tar upp faktorer som talar för att det rör sig om ett hatbrott, utan polisen måste många gånger aktivt ställa frågor om detta. Brå (2017d), s. 68.

⁸⁵ Det är enbart anmälningar rörande vissa brottstyper som ingår i sökningen. Därför måste händelsen dels utgöras av, dels rubriceras som ett av de brott som ingår i urvalet för att den ska komma med i sökningen. Brå (2017d), s. 68.

⁸⁶ Brås metod för att söka hatbrott i polisanmälningar går ut på att matcha fritexterna i alla anmälningar i urvalet mot en sökordlista. Formuleringar och hur fritexten skrivs kan få betydelse för om en anmälan inkluderas i hatbrottsstatistiken. Även om ett hatbrottsmotiv

återfinns i listan över sökord⁸⁷, och att Brå tolkar och bedömer händelsen som ett hatbrott utifrån de kriterier som Brå tagit fram⁸⁸. Hatbrottsstatistiken visar därför sannolikt endast på en mindre del av den faktiska hatbrottsligheten.

Även när det gäller de statistiska undersökningarna finns det viss osäkerhet. När det gäller NTU är det viktigt att ha i åtanke att det är ett litet antal respondenter som svarar att de har blivit utsatta för hatbrott vilket skapar större osäkerhet i skattningarna och kan bidra till stora variationer mellan åren. Det bör även noteras att NTU enbart mäter utsatthet bland Sveriges folkbokförda befolkning och att svarsfrekvensen bland utomnordiskt födda personer är lägre än bland personer födda i Norden⁸⁹ samt att det finns en problematik kring att fråga den generella befolkningen om utsatthet för hatbrott⁹⁰. Vidare bygger undersökningar såsom NTU, PTU och SUB på de tillfrågades egna upplevelser och bedömningar. Ett annat allmänt problem med sådana fråge- eller självrapporteringsundersökningar kan vara att de som tillfrågas vill lämna ”rätta” svar eller kan känna en förväntan att svara i viss riktning.⁹¹ När det gäller t.ex. NTU är det även sannolikt att vissa brott underrapporteras på grund av relationen till gärningspersonen, t.ex. brott i nära relationer.⁹² Den huvudsakliga orsaken till detta bedöms vara att det handlar om ett mycket känsligt frågeområde, vilket kan påverka de tillfrågades vilja och möjlighet att lämna sanna svar. Det kan handla om känslor av skam som gör att man inte vill berätta om sina erfarenheter, men också om rädsla för repressalier från gärningspersonen.

framkommer vid anmälningstillfället kanske polisen i stället väljer att skriva denna information i utredningssystemet DurTvå, vilket Brå inte har tillgång till. Likaså kan resurser eller kunskaper om hatbrott variera mellan regioner, vilket kan bidra till skillnader i den regionala redovisningen. Större resurser och bättre kunskap ökar också möjligheterna att identifiera och i anmälan beskriva en eventuell koppling till hatbrott. Det är rimligt att anta att det också påverkar hur många hatbrott som blir registrerade och redovisas i statistiken. Brå (2017d), s. 68 f.

⁸⁷ En sökordslista används för att elektroniskt genomläsa fritexten, i syfte att identifiera potentiella hatbrott. Det kan inte uteslutas att det finns hatbrottsanmälningar vilkas fritexter inte innehåller några av de ord som finns med i sökordslistan. Listan uppdateras dock årligen. Brå (2017d), s. 69.

⁸⁸ Hur Brå bedömer anmälan är av betydelse för utfallet. För att få en så god reliabilitet som möjligt granskas anmälningarna dock efter tydliga riktlinjer flera gånger av olika personer. Brå (2017d), s. 69.

⁸⁹ Brå (2017c), s. 37.

⁹⁰ Brå (2017d), s. 18.

⁹¹ Se Brå (2017c), s. 37 och 43.

⁹² Brå (2018c), *Nationella trygghetsundersökningen 2017, Om utsatthet, otrygghet och förtroende*, s. 28.

Detta gäller kanske främst de personer som blir utsatta av sin nuvarande partner. Det kan också handla om att personer som blivit utsatta av sin partner inte definierar det som hänt som brottsligt.⁹³

Bland skolungdomar kan det finnas variationer om vad de anser vara ett brott och vad som kan eller bör rapporteras in som ett hatbrott utifrån hur frågan därom är ställd, vilket kan påverka inom ramen för SUB. Vad gäller denna undersökning bör det även noteras att enskilda skolklasser med elever som kan antas ha svårigheter med att förstå enkäten p.g.a. läs- och skrivsvårigheter eller språkhinder (till exempel klasser med många nyanlända asylsökande barn) exkluderas från urvalet i samråd med skolan och därmed inte deltar i undersökningen.⁹⁴

Dessa problem skulle sannolikt även uppstå vid framtagandet av en särskild statistik för hedersrelaterad brottslighet, i alla fall om denna tas fram på motsvarande eller liknade sätt som hatbrottsstatistiken. Om ett brott med hedersmotiv har ägt rum eller inte framstår enligt utredningens bedömning som en minst lika svår fråga att besvara som frågan om ett hatbrott har begåtts. Detta gäller för såväl Brås bedömning som de utsattas upplevelser eftersom hedersrelaterad brottslighet är ett komplext fenomen och inte ett särskilt brott i juridisk mening. Man måste även fråga sig om det är görligt att automatiskt söka fram hedersrelaterad brottslighet på ett liknande sätt som för hatbrottsstatistiken (dvs. utifrån en sökordslista) och om de statistiska undersökningar NTU, PTU och SUB är lämpade för att fånga upp hedersrelaterad brottslighet. Det kan inte uteslutas att statistik för hedersrelaterad brottslighet skulle bli mer osäker än hatbrottsstatistiken om den tas fram på liknande sätt. Det är i och för sig inte omöjligt att det går att använda ett annat tillvägagångssätt för att producera särskild statistik över hedersrelaterad brottslighet, men hur det närmare skulle gå till är en för omfattande fråga för denna utredning att svara på. När det gäller bruket av statistiska undersökningar kan det dock nämnas att riktade undersökningar möjligen skulle ge en bättre bild, i alla fall på gruppnivå, än en undersökning som NTU vilken vänder sig till den generella befolkningen. Detta hänger ihop med att det antal som svarar att de blivit utsatta för hedersrelaterad brottslighet i en undersökning som NTU (likt

⁹³ Brå (2014), *Brott i nära relationer, En nationell kartläggning*, s. 45.

⁹⁴ Brå (2017c), s. 47 f.

vad som gäller för hatbrott⁹⁵) troligen skulle bli få. Att rikta sig mot särskilda grupper skulle dock kunna vara känsligt och måste således nog övervägas. Vidare skulle den bristande tillförlitlighet som präglar undersökningar av brott i nära relationer enligt utredningens bedömning bli minst lika stor när det gäller hedersrelaterad brottslighet.

Införandet av en hedersmarkering

Sedan 2008 kan Polismyndigheten genom ett fält i anmälnings-systemet RAR markera om ett anmält brott är ett misstänkt hatbrott eller inte. Markeringen infördes inte i syfte att föra statistik över antalet anmälda hatbrott, utan var ett sätt att lyfta hatbrottsfrågan inom myndigheten.⁹⁶

2016 aviserade Polismyndigheten att den ska utreda om en motsvarande s.k. hedersmarkering bör införas för att underlätta polisens arbete med sådana ärenden.⁹⁷ Om en sådan införs (Polismyndighetens arbete i frågan är ännu inte klart) kan det möjligtvis utgöra en grund för ett mer ordnat tillvägagångssätt för att identifiera hedersrelaterad brottslighet. Frågan är dock om en hedersmarkering kan tjäna några egentliga statistiska ändamål.

När det gäller hatbrottstatistiken har Brå tidigare konstaterat att systemet med hatbrottsmarkeringar var en lovande utgångspunkt för ett mer systematiskt arbete med att identifiera hatbrottsmotiv, men att det behövdes enhetliga skriftliga instruktioner och utbildningar för att systemet skulle kunna utnyttjas optimalt. Hatbrottsmarkeringen inkluderades också i datainsamlingen för Brås hatbrottsstatistik under 2008–2011 och specialstuderades.⁹⁸ Majoriteten av anmälningarna bedömdes emellertid som felmarkerade och 2012 bortrationaliserades denna datainsamlingsmetod.⁹⁹ För närvarande läggs hatbrottsmarkeringen således inte till grund för den statistik som Brå tar fram på området. Mot denna bakgrund bör man enligt utredningens bedömning inte ha för höga förhoppningar på att införandet av en hedersmarkering kan förbättra möjligheterna att föra

⁹⁵ Brå (2017d), s. 18.

⁹⁶ Brå (2017c), s. 16. f.

⁹⁷ Polismyndigheten (2016), s. 22.

⁹⁸ Brå (2017c), s. 26.

⁹⁹ Ibid s. 26 och 31.

statistik över hedersrelaterad brottslighet. En annan sak är att det kan finnas andra anledningar till att införa en sådan markering.

Avslutningsvis ska det tilläggas att Polismyndigheten 2015 inledde ett arbete för att höja myndighetens kompetens och förmåga att identifiera och utreda hatbrott. Enligt Brå är det dock för tidigt att säga vilken effekt denna satsning kommer ha på möjligheten att i framtiden använda hatbrottsmarkeringen för insamling av statistik.¹⁰⁰

En utökad expedieringsskyldighet i brottmål

Enligt 25 b § förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. ska en kopia av lagakraftvunna domar sändas till Brå och Diskrimineringsombudsmannen om det är fråga om en dom i ett mål som rör brott som avses i 16 kap. 8 och 9 §§ brottsbalken (dvs. hets mot folkgrupp och olaga diskriminering) eller mål där rätten tagit ställning till om ett motiv för brottet har varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning eller annan liknande omständighet.

Enligt utredningen skulle expedieringsskyldigheten enligt förordningen kunna utökas till att även gälla domar i brottmål där rätten tagit ställning till om brottet haft hedersmotiv, särskilt om den av oss föreslagna straffskärpningsregeln för brott med hedersmotiv (se kap. 4) införs. På så vis skulle förutsättningarna att föra statistik över domstolsavgöranden förbättras.

Den befintliga underrättelseskyldigheten enligt 25 b § i förordningen har emellertid inte alltid fungerat som det är tänkt¹⁰¹ och sådana domar som omfattas av bestämmelsen ingår heller inte i Brås hatbrottsstatistik. Mot denna bakgrund skulle inte heller en skyldighet att expediera domar i mål om brott med hedersmotiv kunna förväntas fungera felfritt. I sammanhanget bör det även nämnas att det kan variera i vilken utsträckning domstolarna uttryckligen hänför sig till de olika lagrummen i 29 kap. brottsbalken och åberopar dessa i domslutet vilket sannolikt påverkar i vilken grad förordningens krav efterlevs.

¹⁰⁰ Ibid s. 26.

¹⁰¹ SVT, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/domstolarna-rapporterar-inte-hatbrott>, publicerad 8 mars 2015.

Sammanfattning

Som framgått ovan finns det ett antal alternativ vilka skulle kunna tillgripas i syfte att öka möjligheterna att föra statistik över hedersrelaterad brottslighet. Med tanke på de invändningar vi identifierat är det dock svårt att säga att något av dessa skulle vara lämpligt. Enligt utredningens bedömning framstår det därför som om förekomsten av brott med hedersmotiv är något som bättre undersöks genom t.ex. forskningsbaserade kartläggningar än regelrätt statistik. Möjligheterna att föra statistik kan dock eventuellt förbättras i takt med att RIF utvecklas, se nedan.

Framtida möjligheter

Systemet med brottskoder härrör från 1960-talet och är inte skapat för de detaljerade krav som numera ställs. Inom ramen för RIF pågår dock ett omfattande utvecklingsarbete. Syftet med RIF är bl.a. att införa en enhetlig struktur för grunduppgiftsregistrering inom rättsväsendets myndigheter, exempelvis för juridisk information om brott. Med en sådan enhetlighet kan det på sikt bli möjligt att ersätta det befintliga brottskodssystemet med en bättre ordning där användaren först registrerar juridisk information för brottet och därefter anger annan för brottstypen relevant information i syfte att närmare beskriva den aktuella händelsen. Ett sådant system bör i framtiden kunna erbjuda större möjligheter att föra in olika dimensioner av anmälda brott utan att det medför lika stora praktiska problem som i dag för uppgiftslämnare och därmed ge en bättre kvalitet än vad brottskodssystemet kan uppnå.¹⁰² Enligt utredningens bedömning är det därför viktigt att regeringen noggrant följer utvecklingen av RIF och, när tiden är mogen, överväger att ge de ansvariga myndigheterna i uppdrag att undersöka i vilken utsträckning information om brottets motiv kan inkluderas i de uppgifter som ska registreras.

¹⁰² Brå (2018b).

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

8.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2020.

Det är angeläget att arbetet mot tvångsäktenskap, barnäktenskap, könsstypning samt annan hedersrelaterad brottslighet förstärks och effektiviseras utan onödigt dröjsmål. Förslagen bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet, beredningen inom Regeringskansliet och riksdagsbehandlingen är det rimligt att de nya bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2020.

8.2 Övergångsbestämmelser

Utredningens bedömning: Det behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Varken förslaget om införande av ett barnäktenskapsbrott eller förslagen om ändring i straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa fordrar några övergångsbestämmelser. Inte heller förslaget om införande av en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv kräver några övergångsbestämmelser. Av 2 kap. 10 § regeringsformen framgår att ingen får dömas till straff eller annan påföljd för en gärning som inte var straffbelagd när den begicks. Inte heller får det dömas ut en svårare brottspåföljd för en gärning än vad som var föreskrivet när den

begicks. En liknande bestämmelse finns i artikel 7 punkt 1 i Europakonventionen. Den nu beskrivna principen har också kommit till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken (BrP) där det anges att ingen får dömas för en gärning som det inte var stadgat straff för när den begicks. Enligt paragrafens andra stycke ska straff, med vissa undantag som här inte är av betydelse, bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte den lag som gäller när domen meddelas leder till frihet från straff eller till lindrigare straff. Denna bestämmelse anses generellt tillämplig inom straffrätten om inte något annat har föreskrivits beträffande en viss författning. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att några särskilda övergångsbestämmelser inte är nödvändiga när det gäller våra förslag om ändringar i brottsbalken. Såsom i allmänhet gäller inom straffrätten kommer de nya bestämmelserna alltså att tillämpas från och med ikraftträdandetidpunkten på gärningar som begås därefter.

När det gäller brott med hedersmotiv kan det påpekas att 29 kap. 1 § brottsbalken redan i dagsläget medför att motivet för brottet kan beaktas som en straffskärpande omständighet. Den nya särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § brottsbalken som vi föreslår kan dock som sådan endast tillämpas på gärningar som begås efter ikraftträdandet.

Inte heller för övriga förslag – som bl.a. gäller ändringar av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och Passlagen (1978:302) p.g.a. förslaget om införandet av ett utreseförbud för barn – behövs det några övergångsbestämmelser.

9 Förslagens konsekvenser

9.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att analysera konsekvenserna av lämnade förslag i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Eftersom kommittén lämnar författningsförslag ska konsekvensanalysen också göras i enlighet med 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a § kommittéförordningen).

En konsekvensutredning ska bl.a. innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå med en viss regeländring, vilka alternativa lösningar som finns för att uppnå det önskade resultatet samt vilka som berörs av regleringen (6 § 1–3 förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning). Vi har i betänkandet kontinuerligt beskrivit de problem som finns i den nuvarande lagstiftningen tillsammans med alternativa lösningar till de förslag som lämnas. Vi har även motiverat varför vi valt de föreslagna alternativen. Dessa delar upprepas inte här. Vilka som berörs av våra förslag framgår av de bakgrundsbeskrivningar och överväganden som finns i tidigare kapitel men berörs även i det följande. Övriga delar av konsekvensbeskrivningen enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen och 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning följer av avsnitt 9.2 och 9.3.

Inledningsvis behandlar vi vilka ekonomiska konsekvenser som våra olika förslag för med sig för de som berörs. Därefter gör vi en analys av de övriga konsekvenser som förslagen innebär.

9.2 Ekonomiska konsekvenser

9.2.1 Kostnadseffekter och finansiering

Av de förslag som utredningen lägger fram är det införandet av ett särskilt barnåktenskapsbrott och en uttrycklig straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv samt införandet av ett utreseförbud i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) (inklusive de därmed sammanhängande ändringarna av passlagen [1978:302]), som kan förväntas öka statens och kommunernas kostnader.

Förslaget om införande av ett särskilt *barnåktenskapsbrott* innebär en nykriminalisering eftersom bestämmelsen kommer att omfatta handlingar som tidigare inte varit straffbelagda (barnåktenskap som utgör en del av ett människohandelsförfarande är dock sedan tidigare straffbelagt och barnåktenskap som någon förmåtts till genom tvång eller utnyttjande av någons utsatta belägenhet är straffbart som äktenskapstvång).

Det är inte möjligt att med någon större säkerhet uppskatta hur många förundersökningar, åtal, domstolsförhandlingar och slutligen lagföringar som kommer att bli resultatet av den nya bestämmelsen.

Med utgångspunkt i att det under 2017 anmäldes 104 fall av äktenskapstvång och vilseledande till tvångsåktenskapsresa uppskattar utredningen dock att antalet anmälningar om barnåktenskapsbrott kan förväntas uppgå till cirka 30 per år. Uppskattningsvis kommer 10 fall per år att lagföras.

Det är sammantaget svårt och förenat med stor osäkerhet att uppskatta statens merkostnader med anledning av förslaget om ett barnåktenskapsbrott, särskilt som utredningarna som kommer ligga till grund för det nya brottet i många fall sannolikt tidigare skulle ha rubricerats som äktenskapstvång. Uppskattningsvis kan de beräknas uppgå till 6,5 miljoner kronor per år, varav en halv miljon kronor för Polismyndigheten, en halv miljon kronor för Åklagarmyndigheten, en halv miljon kronor för Sveriges domstolar och 5 miljoner kronor för Kriminalvården¹.

¹ Vi har här räknat med att det kommer att förekomma häktade i en tredjedel av anmälningarna, dvs. i 10 fall och att den genomsnittliga häktningstiden uppgår till två månader. Under 2017 var dygnskostnaden i häkte 3 762 kronor. Vidare har vi antagit att det i hälften av de lagförda fallen kommer att dömas ut ett fängelsestraff om 1 år. Kostnaden för ett fängelseår beräknas normalt uppgå till en miljon kronor (en dömd person friges dock villkorligt efter att ha avtjänat två tredjedelar av straffet).

Kostnaderna kan även komma att öka för det allmänna avseende behovet av att anlita fler offentliga försvarare och målsägandebiträden med anledning av ökade antal åtal och rättegångar. Vi bedömer dock att dessa kostnader kommer att bli relativt sett av begränsad omfattning.

Även förslaget om en särskild *straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv* kan leda till kostnadsökningar för rättsväsendet och Kriminalvården. I de fall bestämmelsen tillämpas kommer straffvärdet påverkas vilket leder till att fängelse kan komma att väljas som påföljd i fler antal fall samt att fängelsestraffens längd i viss utsträckning kan komma att påverkas. Detta påverkar Kriminalvårdens kostnader. Också de allmänna domstolarna, Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten kan få ökade kostnader eftersom ett ökat fokus på motivet för brottet möjligen kan leda till att fler åtgärder vidtas under förundersökningarna och att de berörda brottmålsförhandlingarnas omfång blir större.

Hedersmotiv kan emellertid redan i dagsläget beaktas som en försvårande omständighet enligt 29 kap. 1 § brottsbalken och antalet tillkommande fall i vilka den nya straffskärpningsgrunden tillämpas kan förväntas bli begränsat. När det gäller Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten kan det även tilläggas att förslaget främst bör ha en kvalitativ, snarare än en kvantitativ, påverkan på handläggningen av ärenden. Med detta menar vi att en uttrycklig straffskärpningsgrund företrädesvis kommer att påverka hur man genomför utredningsåtgärder och förhåller sig till den information som framkommer, men att regeln inte nödvändigtvis medför att förundersökningarnas storlek ökar i sig. Kostnadsökningarna för de allmänna domstolarna, Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten kan sammantaget förväntas bli små.

När det gäller merkostnaderna för Kriminalvården är dessa nästintill omöjliga att uppskatta eftersom det dels inte finns någon statistik över hedersrelaterad brottslighet, dels inte går att ange i vilken mån en uttrycklig straffskärpningsgrund leder till straffskärpningsåtgärder utöver de som redan sker i enlighet med 29 kap. 1 § brottsbalken. För att trots detta ge en indikation på hur kostnadsutvecklingen skulle kunna se ut kan följande, mycket förenklade och hypotetiska, exempel lämnas. Som framgått i bilaga 3 har landets åklagare avseende en period om 8 månader redovisat cirka 30 ärenden vilka ansetts mer

eller mindre hedersrelaterade och som lett till åtal och dom i tingsrätt. Efter en uppräknings till årsnivå skulle detta innebära 45 domar om året i mål med hedersrelaterad brottslighet, vilket sannolikt är en underskattning eftersom landets åklagarkammare troligen inte rapporterat all brottslighet med hedersmotiv. Om man utgår från att samtliga domar blir fällande och leder till fängelsestraff samt att vårt förslag leder till en genomsnittlig straffskärpning om en månad skulle det innebära att ytterligare 45 månaders fängelsestraff kommer att dömas ut på årsbasis. Merkostnaden för dessa 45 månader uppgår till cirka 5 miljoner kronor.² Detta är i sin tur dock sannolikt en överskattning, bl.a. eftersom en del domar kommer att vara friande och att fängelse inte alltid döms ut. Till detta kommer förvisso sådana merkostnader som kan uppstå för det fall förslaget även leder till att fängelse väljs som påföljd i fler fall än tidigare.³

Sammantaget bedöms kostnaderna för införandet av barnäktenskapsbrottet och straffskärpningsgrunden inte blir större än att de kan rymmas inom Sveriges domstolars, Åklagarmyndighetens, Polismyndighetens och Kriminalvårdens nuvarande anslag, varvid hänsyn har tagits till samtliga dessa aktörer torde kunna förvänta sig en viss resursförstärkning under de närmaste åren. Samma bedömning görs avseende statens kostnader för rättsliga biträden. Det är enligt vår bedömning lämpligt att följa upp konsekvenserna efter att bestämmelserna har varit i kraft en tid.

Likaså kan förslaget om ett *utreseförbud* för barn samt *de nya reglerna för passhinder, passåterkallelse* etc. i viss mindre mån förväntas ge upphov till ökade kostnader för främst kommunernas socialtjänster och Polismyndigheten (som är Passmyndighet). Socialtjänsterna åläggs nya arbetsuppgifter i form av handläggningen av utredningar och ansökningar om utreseförbud. När det gäller Polismyndighetens handläggning kommer denna att omfatta även frågor om passhinder, passåterkallelse och omhändertagande av pass med anledning av utreseförbud. Enligt vår bedömning bör antalet ärenden om utreseförbud dock vara så pass lågt och därtill fördelat över landet att möjliga kostnadsökningarna blir försumbara ur ett kommunalt och regionalt perspektiv. Vidare bör socialtjänsternas hantering av frågor om utreseförbud nästintill uteslutande aktualiseras i sådana situationer då socialnämnden redan enligt befintligt regelverk i

² Under 2017 var dygnskostnaden på anstalt 3 609 kronor.

³ Den dagliga kostnaden för en person i frivård är längre än den för kriminalvård på anstalt.

socialtjänstlagen (2001:453) och LVU behöver vidta åtgärder. Förslaget bör därför inte ge upphov till en ökad ärendemängd för socialtjänsterna. Mot denna bakgrund bedömer vi att eventuella kostnadsökningar är så marginella att de även i denna del ryms inom de befintliga anslagen för Polismyndigheten och statens kostnaderna för rättsliga biträden samt att någon finansiering för kommunernas räkning inte behöver föreslås. Det ska vidare påpekas att utrikesförvaltningen ombesörjer handläggningen av passärenden utomlands. Inte heller när det gäller denna handläggning kan förslaget förväntas leda till större kostnadsökningar än vad som ryms inom ramen för nuvarande anslag.

9.2.2 Övriga ekonomiska konsekvenser

Förslagen kommer, utöver de ekonomiska konsekvenser som vi redogjort för ovan, att medföra ett behov av informations- och utbildningsinsatser för framför allt medarbetare inom Sveriges Domstolar, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och kommunernas socialtjänster.

Förslagen kommer även att medföra behov av ändringar i handböcker (metodstöd) och informationsmaterial och liknande för främst de rättsvårdande myndigheterna. Även Socialstyrelsen kan komma att behöva ändra eller ta fram nya publikationer med anledning av förslaget om införande av utreseförbud. Kostnaderna för detta är inte mer omfattande än vid andra lagändringar och kan rymmas inom myndigheternas befintliga anslag.

9.3 Övriga konsekvenser

Om förslagen i ett utredningsbetänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för småföretags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska enligt 15 § kommittéförordningen konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

Genom förslaget om ett utreseförbud som införs i LVU ges socialnämnderna ett ansvar för hanteringen av sådana ärenden. Om förslaget därför bedöms utgöra en inskränkning av den kommunala självstyrelsen är det utredningens uppfattning att införandet av ett sådant förbud är nödvändigt ur ett barnrättsperspektiv (se nedan). Utredningen ser inga alternativ till att reglera frågan i lag och bedömer att åtgärden är proportionerlig i den mån den innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

I viss mån kan brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet påverkas av utredningens förslag, främst förslagen om införandet av ett särskilt barnäktenskapsbrott och en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv. En grundtanke bakom att kriminalisera ett visst beteende är att kriminaliseringen ska påverka människor på sådant sätt att de inte begår brott, dvs. att den ska ha en allmänpreventiv verkan. Allmänpreventionen sägs verka genom avskräckning och genom moralbildning eller moralförstärkning och genom vanebildning (generellt är det dock svårt att härleda effekter av detta slag till specifika lagändringar). Ett införande av ett särskilt barnäktenskapsbrott kan tänkas verka avhållande på den som överväger att medverka till ett barnäktenskap. Den kan stärka familjer som behöver hjälp med att stå emot påtryckningar från andra om att gifta bort en underårig familjemedlem. Detsamma kan gälla den som står under påtryckningar från andra att gifta sig med ett barn.

Även straffskärpningar kan sägas vila på åtminstone delvis samma grunder. Det kan inte uteslutas att ett införande av den nya straffskärpningsgrunden kan ha en viss avskräckande effekt när det gäller brottslighet som är motiverad av heder. Det är emellertid svårt att ha någon uppfattning om i vilken utsträckning förslaget i så fall kan bidra till att minska antalet sådana brott. Vidare markerar straffskärpningsgrunden den hedersrelaterade brottslighetens allvar vilket möjligen kan resultera i att arbetet med att förebygga denna typ av brottslighet ökar.

Utredningens förslag bedöms få positiva effekter för barn genom att förslagen bidrar till att skydda dem från att fara illa och stärka deras rätt till självbestämmande. Exempelvis kan straffbestämmelsen om barnäktenskapsbrott komma att stärka ett utsatt barn och ge denne verktyg för att motsätta sig äktenskapet. Utreseförbudet innebär ett direkt skydd för barn mot att föras utomlands för att utsättas

för skadliga sedvänjor i form av barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning.

Effekterna av utredningens förslag för jämställdheten mellan kvinnor och män måste antas bli påtagligt positiva. Brott mot könsstymningslagen (1982:316) kan endast drabba kvinnor och då främst unga flickor. Även tvångsäktenskap, barnäktenskap och annan hedersrelaterad brottslighet drabbar framför allt flickor och kvinnor, och i regel personer som är drabbade av påtagliga brister i jämställdheten. Genom att förslagen bör få goda effekter för dessa flickors och kvinnors situation uppnås positiva jämställdhetseffekter av stor betydelse. Förslaget kan därför förväntas att stärka förutsättningarna att nå de jämställdhetspolitiska målen.⁴

Även när det gäller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen kan utredningens förslag förväntas få positiva effekter. Ett långsiktigt arbete på många områden mot tvångsäktenskap, barnäktenskap och könsstympning samt andra former av hedersrelaterat våld och förtryck riktas i hög grad mot problem som är integrationspolitiskt centrala.

I övrigt kan det inte förutses några effekter av det slag som nämns i 15 § kommittéförordningen.

I 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning finns krav på att ett betänkande ska innehålla beskrivningar av andra betydande konsekvenser av de förslag som läggs fram, såsom om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Enligt vår bedömning påverkas de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU inte av förslagen i detta betänkande. När det gäller EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, samt Europakonventionen och Regeringsformen, bedömer vi mot bakgrund av vad som anförts i avsnitt 6.5.3 att förslaget om ett utreseförbud (och de därmed sammanhängande passåtgärderna) visserligen innebär en inskränkning av rätten till rörelsefrihet men att denna är ändamålsenlig och proportionerlig utifrån dels syftet med förslaget, dels reglernas närmare utformning.

I övrigt kan det inte förutses några effekter, utöver de som redan redovisats tidigare i detta kapitel (och i frågan om ikraftträdande i kapitel 8), av det slag som nämns i 6 och 7 §§ kommittéförordningen.

⁴ Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid (skr. 2016/17:10).

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

4 kap. Om brott mot frihet och frid

4 c §

Den som i annat fall än som sägs i 1 a § genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att ingå ett äktenskap som är giltigt i den stat där det ingås, i den stat enligt vars lag det ingås eller i en stat i vilken minst en av makarna är medborgare eller har hemvist döms för äktenskapstvång till fängelse i högst fyra år.

Detsamma gäller den som på sätt som anges i första stycket förmår någon att ingå en äktenskapsliknande förbindelse, om den ingås enligt regler som gäller inom en grupp och som

1. innebär att parterna betraktas som makar och anses ha rättigheter eller skyldigheter i förhållande till varandra, och
2. innefattar frågan om upplösning av förbindelsen.

Om brott som avses i första stycket riktar sig mot ett barn döms för barnäktenskapsbrott till fängelse i högst fyra år. För barnäktenskapsbrott döms också den som i annat fall förmår eller tillåter ett barn att ingå ett äktenskap som är giltigt på sätt som anges i första stycket eller en äktenskapsliknande förbindelse enligt vad som anges i andra stycket. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den utsatta personen inte fyllt arton år.

I första stycket har det införts en subsidiaritetsregel i förhållande till brottet människohandel i 4 kap. 1 a § brottsbalken. Övervägandena härom finns i avsnitt 5.4.2.

Personer som medverkar till att framtvinga ett äktenskap (eller en äktenskapsliknande förbindelse eller resor i sådana syften) kan under vissa förutsättningar göra sig skyldiga till människohandel enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken.

Människohandelsbrottets utformning innebär att det brottsliga förfarandet i de allra flesta fall innefattar ett flertal brott. Det är reglerat i lag hur vissa av brotten ska förhålla sig till varandra i konkurrensavseende. I konkurrenssituationer i övrigt är utgångspunkten att sedvanliga konkurrensregler ska tillämpas.

Som huvudregel gäller då att om ett händelseförlopp innefattar olika förfaranden som utgör brott med samma skyddsintresse ska den tilltalade fällas till ansvar för det brott som har den strängaste straffskalan (se t.ex. prop. 2001/02:124 s. 31).

Straffskalan för människohandelsbrott är betydligt strängare än den som gäller för äktenskapstvång samtidigt som det senare brottet kan sägas utgöra speciallagstiftning.

Det finns därför skäl för att klargöra straffstadgandenas inbördes ställning och ändra i bestämmelsen om äktenskapstvång så att det klart framgår att denna bestämmelse inte ska tillämpas i de fall när det finns förutsättningar att döma till ansvar för människohandelsbrott.

Att fler fall kan komma att utredas som människohandelsbrott i stället för äktenskapstvång har också utredningsprocessuella vinster. Människohandelsbestämmelsens strängare straffskala innebär att det finns förutsättningar att använda fler straffprocessuella tvångsmedel än vad som är fallet vid misstanke om äktenskapstvång, vilket förmodligen kan bidra till effektivare brottsutredningar när det rör misstanke om kollektivt genomförda gärningar.

Tredje stycket är nytt. Genom bestämmelsen införs ett nytt brott, kallat *barnäktenskapsbrott*. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.3.

Bestämmelsen omfattar alla äktenskap som riktar sig mot barn, även sådana som i och för sig uppfyller rekvisiten för äktenskapstvång. Som gärningsperson straffas, förutom den som uppfyller rekvisiten för äktenskapstvång, den som "förmår" eller "tillåter" ett barn att ingå ett äktenskap. Övriga medverkande kan dömas för anstiftan eller medhjälp enligt de allmänna bestämmelserna härom i 23 kap. brottsbalken. Med barn avses en person som inte har fyllt arton år.

I uttrycket ”förmår” ligger att det ska finnas ett orsakssamband mellan gärningspersonens handlande och att äktenskapet ingås. Det ska förstås på så sätt att det finns ett krav på ett aktivt handlande inriktat på ett visst resultat, ett handlande som oftast torde vara någorlunda lätt att identifiera och urskilja. Som exempel kan nämnas att redan mycket subtila påtryckningar eller att äktenskapet initieras av någon annan än barnet, innebär att rekvisitet ”förmår” är uppfyllt och att ansvar för barnäktenskap alltså kan aktualiseras. Något krav på otillbörligt medel uppställs inte (jfr med bestämmelsen om människohandel där det för straffansvar inte heller uppställs något krav på otillbörlig påverkan när brottet avser ett barn, men likväl någon form av påverkan från gärningspersonens sida). Inte sällan kan man utgå ifrån att den som gifter sig med ett barn också har förmått barnet till äktenskapet. Straffbestämmelsen träffar i de fallen även henne eller honom. Att använda uttrycket ”förmår” i straffbestämmelsen korresponderar även väl med bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa som båda innehåller detta rekvisit.

Bestämmelsen straffbelägger också att vårdnadshavare eller den som har trätt i vårdnadshavarens ställe, genom att brista i sitt föräldraansvar, tillåter ett barn att ingå äktenskap. Den som har trätt i vårdnadshavarens ställe avser en person som har någon form av bestämmanderätt över barnet. I detta avseende kan ledning tas av bestämmelsen i 6 kap. 4 § andra stycket brottsbalken.

Begreppet ”tillåter” tar sikte på aktiva handlingar. Det mest närliggande exemplet är att en vårdnadshavare uttryckligen – i förhållande t.ex. till den som ska förrätta vigseln – ger sin tillåtelse till äktenskapet. Även en sådan omständighet att vårdnadshavaren för diskussioner eller träffar överenskommelser om brudgåva eller om formerna för hur äktenskapet ska ingås får anses innebära ett tillåtande av att barnet ingår äktenskap. Vidare bör det förhållandet att vårdnadshavaren deltar vid vigseln innefatta ett tillåtande av densamma. Däremot kan knappast en ren passivitet att agera trots kännedom om att en vigsel ska äga rum anses som ett tillåtande. Det skulle vara alltför långtgående med en kriminalisering som ålägger vårdnadshavaren ett ansvar för att avvärja ett barnäktenskap som han eller hon känner till.

Brottet fullbordas när äktenskapet kommer till stand.

Bestämmelsen omfattar äktenskap som är giltiga i den stat där de ingås eller i den stat enligt vars lag de ingås. Det andra ledet syftar främst på fall då t.ex. en konsulär tjänsteman har fått förordnande att förrätta vigslar enligt sitt hemlands lag i det land där tjänstemannen är stationerad. Vidare omfattar bestämmelsen äktenskap som är giltiga i en stat i vilken minst en av makarna var medborgare eller hade hemvist. Det ledet tar sikte på äktenskap som ingås i en stat utan att bli giltigt där men som tillerkänns rättslig giltighet i en annan stat.

Ofta – men inte alltid – kommer bestämmelserna om äktenskaps giltighet att sakna praktisk betydelse. Enligt bestämmelsen ska det nämligen dömas för barnäktenskapsbrott även i vissa fall av s.k. informella äktenskap. De förbindelser som på det här sättet i straffrättsligt hänseende likställs med juridiskt giltiga äktenskap är de som är ”att jämställa med äktenskap” enligt de kriterier som anges i paragrafens andra stycke. Brottet fullbordas när förbindelsen kommit till stånd och uppfyller alla de krav som räknas upp i bestämmelsen.

För att straffansvar ska inträda krävs *uppsåt* till samtliga brottsrekvisit. Varje slags uppsåt är tillräckligt, dvs. även s.k. ligkgiltighetsuppsåt. Härutöver föreligger straffansvar för den som begår en sådan gärning om han eller hon varit oaktsam i förhållande till att den utsatta personen inte hade fyllt arton år. Motsvarande reglering finns sedan den 1 juli 2018 för vissa sexualbrott i 6 kap. 13 § brottsbalken och i bestämmelsen om människohandel i 4 kap. 1 a § brottsbalken. Vid den oaktsamhetsbedömning som ska göras bör därför viss ledning kunna hämtas från den framtida tillämpningen av dessa bestämmelser.

Gärningen får i princip anses allvarligare ju yngre barnet är. Om gärningspersonen använt sig av tvång eller utnyttjande av barnets utsatta belägenhet är gärningen också mer straffvärd. Den övre delen av straffskalan bör i princip tillämpas endast i fall med särskilt unga barn och/eller där otillbörliga medel har använts eller där omständigheterna annars är särskilt försvårande.

Vad som gäller när äktenskapet ingås utomlands framgår av 2 kap. brottsbalken. Barnäktenskapsbrottet är undantaget från kravet på s.k. dubbel straffbarhet.

Försök, förberedelse och stämpling till barnäktenskapsbrott är straffbart, se 4 kap. 10 §.

4 d §

Den som *i annat fall än vad som sägs i 1 a §* genom vilseledande förmår en person att resa till en annan stat än den där han eller hon bor, i syfte att personen genom olaga tvång eller utnyttjande av hans eller hennes utsatta belägenhet ska förmås att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 c §, döms för vilseledande till tvångsäktenskapsresa till fängelse i högst två år.

I *första stycket* har det på samma sätt som för bestämmelsen om äktenskapstvång i 4 c § införts en subsidiaritetsregel i förhållande till brottet människohandel i 4 kap. 1 a § brottsbalken. Se författningskommentaren till 4 c § första stycket.

10 §

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel, grov människoexploatering eller olaga frihetsberövande och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök, förberedelse eller stämpling till människoexploatering, grovt olaga tvång, äktenskapstvång, *barnäktenskapsbrott* eller grovt olaga hot och för försök eller förberedelse till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa, eller grovt dataintrång.

Barnäktenskapsbrottet fullbordas när äktenskapet kommer till stånd. Allmänna principer för bedömningen av när ansvar för stämpling är för handen respektive när försöks- och förberedelsepunkten är uppnådd får tillämpas.

29 kap. Om straffmätning och påföljdseftergift

2 §

Som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas

1. om den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarigare följder än det faktiskt fått,
2. om den tilltalade visat stor hänsynslöshet,
3. om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig,
4. om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,
5. om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,
6. om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering,
7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet,
8. om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person, *eller*
9. *om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.*

Paragrafen har tillförts en ny punkt som tar sikte på brott med hedersmotiv. Övervägandena finns i avsnitt 4.6. Enligt *punkten 9* ska det beaktas som försvårande vid bedömningen av straffvärdet om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Den föreslagna bestämmelsen syftar till att förtydliga och markera att brott med hedersmotiv har ett högre straffvärde än likartad brottslighet som inte är hedersrelaterad.

Hedersmotivet behöver inte ha varit det enda eller ens det huvudsakliga motivet för brottet för att bestämmelsen ska kunna tillämpas, det räcker att *ett* motiv för brottet har varit hänförligt till heder.

Med *heder* avses i detta sammanhang sådan kollektivt präglad heder som kännetecknas av föreställningen att en familjs eller släkts anseende, ställning eller liknande är beroende av de individuella medlemmarnas handlande, däribland men inte begränsat till kvinnliga familjemedlemmars kyskhets och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till sådana ideal.

Att det ska vara fråga om en *familjs eller släkts* heder framgår av lagtexten. Begreppen avses i vid bemärkelse. Hedersrelaterad brottslighet kan dock förekomma även inom etniska, kulturella eller religiösa grupperingar som i formell mening inte knyts samman genom familje- eller släktband men vilkas medlemmar betraktar varandra som familj eller släkt, t.ex. klaner. Bestämmelsen inrymmer därför även en *annan liknande grupp*s heder, dvs. med familjen eller släkten jämförbara kollektiv. Det kan vidare förekomma fall då det endast är en *persons* uppfattade heder i en grupp som anses påverkad och som har föranlett brottsligheten – det kan t.ex. vara fråga om ett familjeöverhuvuds anseende. Även dessa fall omfattas av lagtexten.

Den familjs, släkts eller gruppens heder som motivet knyter an till behöver inte vara gärningspersonens egen. Inte heller i de fall då brottet har begåtts för att bevara eller återupprätta en enskild persons heder behöver det vara fråga om gärningspersonens egna anseende. Av lagtexten framgår därför att det räcker att det är fråga om *en persons* eller familjs, släkts eller annan liknande gruppens heder.

Genom formuleringen *bevara eller återupprätta* träffas såväl brott vilka begås för att motverka att hedern skadas eller förloras som brott vilka begås när hedern redan anses skadad eller förlorad, dvs. i efterhand i syfte att återupprätta personens, familjens, släktens eller gruppens anseende.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

18 §

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. vid åtgärder som endast avser måls beredande,
2. vid förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av en annan förvaltningsrätt,
3. vid beslut som endast avser rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende, och
4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsutten rätt, är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som endast avser beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare, får utföras av någon annan som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän förvaltningsdomstol, en allmän domstol eller en hyresnämnd. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

1. mål av enkel beskaffenhet,
2. mål om bevissäkring och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om en uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt skatteförfarandelagen eller någon annan skatteförfattning,

3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård i enskildhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, *mål om tillfälligt utreseförbud enligt 31 a § samma lag*, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet eller avskildhet enligt 34 § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första

stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt fängelselagen (2010:610) och mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål om preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,

5. mål enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,

6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,

7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt, och

8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem och lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

I paragrafen behandlas när en förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam. Genom ändringen i fjärde stycket 3 får även mål om tillfälligt utreseförbud enligt de nya bestämmelserna i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) (se 10.4 nedan) avgöras av en domare. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.4.

10.3 Förslaget till lag om ändring i passlagen (1978:302)

7 §

Passansökan ska avslås, om

1. bestämmelserna i 6 § inte har iakttagits och sökanden inte har följt uppmaningen att avhjälpa bristen,

2. ansökan avser pass för barn under arton år och barnets vårdnadshavare inte har lämnat medgivande och det inte finns synnerliga skäl att ändå utfärda pass,

3. sökanden är anhållen, häktad eller underkastad övervakning enligt 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken eller reseförbud eller anmälningsskyldighet enligt 25 kap. 1 § samma balk,

4. sökanden är föremål för ett beslut om övervakningsåtgärder enligt 2 kap. 1 § lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen och åklagare inte har lämnat medgivande,

5. sökanden är föremål för en uppföljningsförklaring som avser en övervakningsåtgärd enligt 3 kap. 3 § 3–5 lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen och åklagare inte har lämnat medgivande,

6. sökanden är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet,

7. sökanden genom en dom som har fått laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

8. sökanden avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och sökanden inte har villkorligt frigivits,

9. sökanden genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,

10. sökanden genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,

11. sökanden enligt 2 kap. 12 § eller 6 kap. 6 § konkurslagen (1987:672) är ålagd att lämna ifrån sig sitt pass eller förbud att utfärda pass för sökanden har meddelats enligt samma bestämmelser, *eller*

12. sökanden är underkastad ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud enligt 31 a och 31 e §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av hinder mot bifall till passansökan. Punkt 12 är ny och medför att en passansökan även ska avslås om ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud enligt de nya bestämmelserna i LVU (se 10.4 nedan) gäller för sökanden. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.3 och 6.5.6. Passhinder föreligger bara

så länge antingen ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud består. Om en socialnämnd eller domstol beslutat att ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud ska upphöra eller upphävas ska passansökan inte avslås. Passansökan ska inte heller avslås i de situationer då ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud av andra skäl har upphört men något särskilt beslut därom inte har fattats av socialnämnd eller domstol. I 31 c § tredje stycket LVU föreskrivs att ett utreseförbud upphör när barnet fyller 18 år och enligt 31 d § i samma lag upphör ett sådant förbud när ett beslut enligt 21 a § första stycket 1–9 LVU har verkställts. Vidare upphör ett tillfälligt utreseförbud enligt 31 h § första stycket LVU om 1) ansökan om utreseförbud inte har gjorts inom den tid som anges i 31 g § LVU, 2) när rätten avgör frågan om utreseförbud, eller 3) senast när barnet fyller 18 år. Det måste således ankomma på passmyndigheten att försäkra sig om att ett meddelat utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud fortfarande består. Av det ovan sagda framgår det att passhinder enligt punkt 12 inte under några förhållanden kan föreligga om barnet har hunnit fylla 18 år.

8 §

Skall passansökan ej avslås enligt 7 § men framkommer i ärendet att sökanden är skäligen misstänkt för ett brott, för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, skall passmyndigheten underrätta den som leder förundersökningen. Pass får i sådant fall ej utfärdas innan en vecka har förflutit från det underrättelsen lämnades, med mindre undersökningsledaren medger det.

Vad som sägs i första stycket ska även gälla om sökanden är skäligen misstänkt för äktenskapstvång eller barnäktenskapsbrott enligt 4 kap. 4 c § brottsbalken eller brott enligt 2 § andra stycket lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor eller försök, förberedelse eller stämpling till något av dessa brott.

Paragrafen reglerar i vilka fall passmyndigheten ska underrätta förundersökningsledaren så att denne kan ta ställning till om straffprocessuella tvångsmedel såsom anhållande, häktning eller reseförbud är påkallade. Genom ett nytt andra stycke utvidgas underrättelseplikten till att även omfatta misstankar om äktenskapstvång och det

av utredningen föreslagna barnäktenskapsbrottet enligt 4 kap. 4 c § brottsbalken samt brott enligt 2 § andra stycket lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor eller försök, förberedelse eller stämpling till något av dessa brott. På så sätt underlättas de praktiska möjligheterna för en förundersökningsledare att ingripa med tvångsmedel i dessa fall. Eftersom andra stycket även täcker försök, förberedelse eller stämpling ökar chanserna att t.ex. ett reseförbud (men även anhållande och häktning) kan ha en preventiv verkan på så sätt att den misstänkte hindras från att föra iväg målsäganden i syfte att brottet ska fullbordas utomlands. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.6.

12 §

Passmyndigheten skall återkalla gällande pass, om

1. passinnehavaren har förlorat eller efter ansökan har befriats från sitt svenska medborgarskap,

2. passet avser barn under arton år och barnets vårdnadshavare eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att passet skall återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse,

3. passinnehavare, som är efterlyst och skall omhändertas omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas,

4. passinnehavaren genom en dom som har vunnit laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta, att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

5. passinnehavaren avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och innehavaren inte har villkorligt frigivits,

6. passinnehavaren genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,

7. passinnehavaren genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,

8. hinder mot bifall till passansökan enligt 7 § förelåg vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består,

9. annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet, *eller*
10. *passinnehavaren är underkastad ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud enligt 31 a och 31 e §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.*

Särskilt pass skall dessutom återkallas, när de skäl som har föranlett passets utfärdande inte längre finns.

Vad som sägs i första stycket 2 skall inte gälla i det fall pass utfärdats utan vårdnadshavares medgivande enligt 11 § andra stycket.

Paragrafen innehåller en uppräkningslista av i vilka fall passåterkallelse ska ske. Punkt 10 är ny och medför att pass även ska återkallas om ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud enligt de nya bestämmelserna i LVU (se 10.4 nedan) gäller för sökanden. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.3 och 6.5.6. Se vidare författningskommentaren till 7 §.

18 §

Passmyndighet får besluta att pass skall omhändertagas, om

1. fråga om återkallelse av passet enligt 12 § första stycket 2, 4 *eller* 10 har uppkommit och fara föreligger att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslut om återkallelse hinner meddelas,

2. framställning enligt 24 eller 25 § har beslutats och fara föreligger att passinnehavaren reser ut ur landet innan fråga om återkallelse av passet eller begränsning av dess giltighet har slutbehandlats.

Bestämmelserna i 17 § tillämpas också när beslut om omhändertagande har meddelats enligt första stycket.

Om pass som omhändertagits enligt första stycket 1 ej återkallats inom en vecka efter passets omhändertagande, skall innehavaren beredas tillfälle att återfå passet. Pass som omhändertagits enligt första stycket 2 skall förvaras av passmyndigheten till dess frågan om återkallelse eller begränsning har avgjorts slutligt.

Paragrafen behandlar omhändertagande av pass. Enligt första stycket 1 får ett pass i vissa fall omhändertas om fara föreligger att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslut om återkallelse hinner meddelas. Genom ändringen i detta stycke får pass även omhändertas av sagda skäl om fråga om återkallelse av passet har uppkommit p.g.a.

ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.6.

10.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Genom lagändringarna införs regler om utreseförbud för barn i lagstiftningen. Eftersom bestämmelserna införlivas i LVU blir de befintliga lagrummen i 1 § femte stycket samt 33, 36 och 38 §§ tillämpliga även när det gäller frågor om utreseförbud utan att dessa behöver ändras. Vad som anges i lagen om den unge blir i frågor om utreseförbud dock endast tillämpligt i förhållande till barn under 18 år. Reglerna om utreseförbud har lagts till efter den befintliga bestämmelsen om läkarundersökning i 32 § och består av de nya paragraferna 31 a–31 h §§. Vidare har tillägg gjorts i de befintliga lagrummen i 1, 34, 35, 37 och 39–41 §§. Avslutningsvis har en ny straffbestämmelse införts genom 45 §. Även två nya mellanrubriker har införts före 31 a och 44 §§ (*utreseförbud* och *straff*).

1 §

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Insatserna ska präglas av respekt för den unges människovärde och integritet.

Den som är under 18 år ska dock beredas vård enligt denna lag, om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv.

Vård med stöd av 3 § får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

Vissa andra åtgärder får vidtas utan samtycke enligt 22, 24 och 31 a §§.

Vid beslut enligt denna lag ska vad som är bäst för den unge vara avgörande.

Fjärde stycket i den inledande paragrafen har ändrats så att det framgår att frågor om utreseförbud enligt en ny 31 a § ingår i lagstiftningen. Som påpekats inledningsvis blir 1 § femte stycket tillämplig vid beslut enligt de nya bestämmelserna om utreseförbud, vilket innebär att barnets bästa ska vara avgörande även i dessa fall. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.3 och 6.5.4.

Utreseförbud

En ny mellanrubrik har införts före 31 a §.

31 a §

Om det finns risk för att den som är under 18 år förs utomlands i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas ska ett sådant barn i skyddande syfte förbjudas att lämna Sverige (utreseförbud).

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.3 och 6.5.4. Av bestämmelsen framgår att ett barn *under 18 år* ska meddelas ett förbud att lämna landet om det finns *risk för att det förs utomlands i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas*. Bestämmelsen tar sikte på att ett barn *förs utomlands* i något av de angivna syftena. Härmed avses att någon annan än barnet själv för ut detta ur landet, genom att resa med barnet eller på något annat sätt aktivt verka för en sådan resa, t.ex. anordna eller planera denna. Bestämmelsen är även tillämplig i de fall barnet medverkar till att föras utomlands genom en sådan resa. Däremot omfattas inte helt självständiga resor vilka sker på barnets initiativ utan inblandning från någon annan. Sådana utlandsresor torde dock vara ovanliga och främst komma i fråga om två underåriga planerar att resa iväg för att frivilligt gifta sig. Enligt utredningen framstår det inte som tillräckligt skyddsvärt att förhindra sådana resor. Därmed bör man inte heller bedöma ett sådant fall som att den ena av de tilltänkta makarna för den andra utomlands och vice versa. Om det däremot är fråga om en vuxen person som har för avsikt att resa utomlands med en underårig person för att ingå äktenskap med denna är bestämmelsen tillämplig.

Att barnet riskerar att föras utomlands för att *ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse* omfattar både civilrättsligt giltiga äktenskap och äktenskapsliknande förbindelser. Sistnämnda begrepp har samma innebörd som i 4 kap. 4 c § andra stycket brottsbalken. Något krav på att barnet ska tvingas ingå äktenskapet eller den äktenskapsliknande förbindelsen eller på annat sätt förmås därtill uppställs inte. Även ett giftermål som barnet samtycker till omfattas alltså, vilket grundar sig på att barn inte bör tillerkännas förmågan att ta ställning till dess långtgående rättsverkningar. I sådana patriarkala familjer och släkter i vilka barnäktenskap oftast förekommer finns det vidare anledning att ifrågasätta att barnet frivilligt gifter sig även om det inte tvingas eller på annat sätt förmås att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Av samma anledning är det rimligt att betrakta det som att barnet *förs* utomlands även när barnet samtycker till detta, om t.ex. någon i barnets familj eller släkt ska resa med barnet eller har planerat eller tagit initiativ till resan etc.

Risken för att barnet *könsstympas* utomlands avser brott mot lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor.

Bedömningen av om det föreligger en *risk* för att barnet förs utomlands i något av de angivna syftena kan göras med ledning i hur riskbedömningen vid tvångsvårdsfallen enligt 2 och 3 §§ LVU företas, dock med beaktande av att det här är fråga om en riskbedömning som tar sikte på andra förhållanden och att kravet på utredningen är lägre ställt i förevarande bestämmelse eftersom det krav som ska uppfyllas är risk och inte en påtaglig sådan. En sådan risk för bortförande i angivna syften kan bedömas föreligga om det t.ex. finns uppgifter med viss konkretion vilka har lämnats av barnet själv eller av dennas familj, släkt eller bekanta. Också sådana uppgifter från det allmänna såsom förskola, skola, hälso- och sjukvård men även från frivilligorganisationer kan läggas till grund för att det finns en risk för att barnet förs utomlands för att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Däremot bör exempelvis endast det förhållandet att barnet eller dess familj eller släkt tillhör en viss grupp (etnisk, kulturell, religiös etc.) inom vilken sådana skadliga sedvänjor förekommer inte vara tillräckligt. För bestämmelsens tillämplighet krävs inte att det finns formella brottsmiss-tankar mot någon i ett straffrättsligt förfarande eller att något av straffprocessrättens beviskrav är uppfyllt.

1 § andra och tredje styckena samt 2 och 3 §§ gäller endast beredande av vård enligt lagen och blir inte tillämpliga i frågor om utreseförbud. Det krävs således inte att förutsättningarna för tvångsvård är uppfyllda för att ett utreseförbud ska kunna meddelas. Ett utreseförbud kan därför meddelas såväl när förutsättningarna för vård enligt lagen är uppfyllda som när så inte är fallet. Om t.ex. förutsättningarna i 2 § är uppfyllda är det däremot inte avsikten att ett utreseförbud ska kunna ersätta ett beslut om vård, men väl komplettera ett sådant ingripande. Som framgått i avsnitt 6.5.4 kan det nämligen finnas en kvarstående risk för att ett barn förs ut ur landet även när barnet är föremål för tvångsvård. Vid tillämpningen bör det även beaktas om meddelandet av ett utreseförbud i det enskilda fallet kan leda till att hotbilden mot ett barn som lever i en hederskontext förstärks. Om så bedöms vara fallet kan det innebära att förutsättningar för beredande av vård enligt lagen uppstår. Eftersom 1 § andra och tredje styckena samt 2 och 3 §§ inte ska tillämpas i förhållande till den föreslagna regleringen om utreseförbud kan en sådan åtgärd, till skillnad från beredande av vård, beslutas oberoende av frågan om samtycke från den eller dem som har vårdnaden om barnet eller, när barnet har fyllt 15 år, från honom eller henne själv. Detta följer av att ett utreseförbud till sin natur, till skillnad från innehållet i tvångsvård, är ett ingripande som inte kan ersättas genom åtgärder baserade på frivillighet. Frågan om samtycke är således inte avgörande för prövningen på samma sätt som vid beredande av vård enligt 2 och 3 §§. Lagens allmänna bestämmelser om att barnets inställning så långt möjligt ska klarläggas och tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad gäller dock även i utreseförbudsfallen, se 36 §. Likaså ska barnet på samma sätt som i övriga mål och ärenden enligt lagen ha rätt att föra sin egen talan om det har fyllt 15 år, vilket även det framgår av 36 §. Se även 31 b § om socialnämndens ansökan om utreseförbud, vilken bl.a. ska innehålla en redogörelse för barnets inställning.

31 b §

Beslut om utreseförbud meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden.

- Ansökan ska innehålla en redogörelse för*
- barnets förhållanden,*
 - de omständigheter som utgör grund för att barnet behöver skyddas genom ett utreseförbud,*
 - tidigare vidtagna åtgärder,*
 - hur relevant information lämnats till barnet,*
 - vilket slags relevant information som lämnats, samt*
 - barnets inställning.*

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.4. Av bestämmelsen framgår att beslut om utreseförbud, precis som beslut om vård enligt lagen (4 § första stycket), ska meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden. Avsikten är således att förfarandet ska följa det som gäller vid beredande av vård.

När socialnämnden ska besluta om en ansökan om vård till förvaltningsrätten ska enligt 11 kap. 8 § tredje stycket socialtjänstlagen (2001:453) bestämmelserna i förvaltningslagen (2017:900) tillämpas. Det innebär att bl.a. förvaltningslagens regler om parts rätt till insyn, om kommunikation, om parts rätt att meddela sig muntligen och om beslutsmotivering är tillämpliga. Vidare gäller enligt 11 kap. 9 § socialtjänstlagen att den som ärendet rör har rätt till företräde inför nämnden, om inte särskilda skäl föranleder annat. Dessa regler blir även tillämpliga i frågor om utreseförbud.

Kraven på socialnämndens ansökan följer av andra stycket och är huvudsakligen desamma som i vårdfallen (4 § andra stycket), eftersom även ett utreseförbud är en ingripande åtgärd (jfr bestämmelserna om flyttningsförbud som inte innehåller några uttalade krav på innehållet i en ansökan). Något krav som motsvarar bestämmelsen att socialnämnden i vårdfallen ska redogöra för den vård som den avser anordna (4 § andra stycket fjärde strecksatsen) återfinns dock inte eftersom ett utreseförbud inte har något särskilt innehåll.

31 c §

Har ett utreseförbud meddelats barnet ska socialnämnden inom sex månader från dagen för beslutet pröva om utreseförbudet ska upphöra. Denna fråga ska därefter prövas fortlöpande inom sex månader från senaste prövning.

När ett utreseförbud inte längre behövs, ska socialnämnden besluta att utreseförbudet ska upphöra.

Ett utreseförbud ska upphöra senast när barnet fyller 18 år.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.4. Socialnämndens omprövningsskyldighet enligt första stycket är utformad utifrån regleringen av omprövning av vård med stöd av 3 § (13 § andra stycket) och är avsedd att tillämpas på ett i huvudsak motsvarande sätt. Detta innebär att utreseförbudet kontinuerligt ska omprövas senast var sjätte månad men även när barnet, om han eller hon har fyllt 15 år, eller dennes vårdnadshavare begär det. Vidare ska nämnden, när omständigheterna ger anledning till det, även på eget initiativ pröva om utreseförbudet ska upphöra.

Av andra stycket framgår att socialnämnden ska besluta att utreseförbudet ska upphöra när det inte längre behövs. Så snart de förhållanden som föranlett utreseförbudet inte längre föreligger, ska nämnden således besluta om förbudets upphörande, vilket motsvarar bestämmelsen i 21 § första stycket om upphörande av vård.

Ett utreseförbud får endast beslutas för den som inte har fyllt 18 år, varför förbudet enligt tredje stycket upphör senast när barnet når den åldern, vilket motsvarar bestämmelsen i 21 § andra stycket om upphörande av vård som meddelats med stöd av 2 §.

31 d §

Beslut om utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud hindrar inte sådana beslut som anges i 21 a § första stycket 1–9.

Ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud upphör när ett beslut enligt 21 a § första stycket 1–9 har verkställts.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.4. Precis som vid beredande av vård finns det inte anledning att sådana beslut som anges i 21 a § första stycket 1–9 ska hindras av ett utreseförbud eller

tillfälligt utreseförbud. Likaså ska utreseförbud upphöra om ett sådant beslut har verkställts.

31 e §

Socialnämnden får besluta om tillfälligt utreseförbud, om

- 1. det är sannolikt att ett utreseförbud behövs, och*
- 2. rättens beslut om utreseförbud inte kan avvaktas med hänsyn till risken för att barnet lämnar landet.*

Om socialnämndens beslut om tillfälligt utreseförbud inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om ett sådant förbud. Beslutet ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

När socialnämnden har ansökt om utreseförbud eller vård med stöd av lagen, får även rätten besluta om ett tillfälligt utreseförbud.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.4. Även i frågor om utreseförbud kan det ibland vara nödvändigt för socialnämnden att ingripa direkt på ett sätt som motsvarar bestämmelsen om omedelbart omhändertagande (6 §, se även bestämmelsen om tillfälligt flyttningsförbud i 27 §). Paragrafen är således utformad med denna bestämmelse som förebild. För att ett tillfälligt förbud ska få meddelas krävs det enligt första stycket 2 att rättens beslut om utreseförbud inte kan avvaktas med hänsyn till risken för att barnet är på väg att lämna landet, eftersom det kan äventyra att ett utreseförbud kommer till stånd eller innebär att ett sådant meddelas för sent. Även rätten ges enligt bestämmelsens tredje stycke möjlighet att besluta om ett tillfälligt utreseförbud när socialnämnden ansökt om utreseförbud eller vård med stöd av lagen. När det gäller bestämmelsens tillämpning i övrigt är den utformad på samma sätt som 6 §.

31 f §

Har socialnämnden beslutat om tillfälligt utreseförbud, ska beslutet underställas förvaltningsrätten. Därvid ska vad som anges i 7 § första–fjärde styckena på motsvarande sätt gälla för ett tillfälligt utreseförbud.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.4. Av rättssäkerhetsskäl föreskrivs det att ett beslut om tillfälligt utreseförbud ska bli föremål för förvaltningsrättens prövning. Av bestämmelsen framgår vidare att motsvarande förfarande som gäller vid omedelbart omhändertagande enligt 7 § första–fjärde styckena ska gälla för ett tillfälligt utreseförbud. Vid ett tillfälligt utreseförbud är avsikten således att samma ordning ska tillämpas i dessa frågor som vid ett omedelbart omhändertagande.

31 g §

Om förvaltningsrätten fastställer eller meddelar ett beslut om tillfälligt utreseförbud, ska socialnämnden inom fyra veckor från dagen för förvaltningsrättens beslut ansöka om utreseförbud. Förvaltningsrätten får medge förlängning av denna tid, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.4. Sedan förvaltningsrätten fastställt eller meddelat ett beslut om tillfälligt utreseförbud måste en vanlig ansökan om utreseförbud göras. För att det tillfälliga utreseförbudet inte ska bestå under längre tid än nödvändigt ska en sådan ansökan ges in till förvaltningsrätten inom fyra veckor från beslutet. Tiden kan dock förlängas eftersom det även vid frågor om utreseförbud kan förekomma exempelvis situationer där utredningen är komplicerad och en längre utredningstid än fyra veckor är påkallad. Även andra situationer bör i undantagsfall kunna motivera att utredningstiden förlängs (jfr prop. 1989/90:28 s. 120). Även här motsvarar paragrafen således i huvudsak den ordning som föreskrivs vid ett omedelbart omhändertagande, i nu aktuellt avseende enligt 8 §. Vid tillämpning av 8 § bör förvaltningsrätten vara restriktiv både i fråga om att medge förlängning och när det gäller förlängningstiden (a. prop. 1989/90:28 s. 111). Det bör även gälla för tillfälliga utreseförbud, inte minst eftersom en fråga om utreseförbud i regel inte bör föranleda mer arbete än en utredning om beredande av vård.

*31 h §**Ett tillfälligt utreseförbud upphör*

- 1. om ansökan om utreseförbud inte har gjorts inom den tid som anges i 31 g §,*
- 2. när rätten avgör frågan om utreseförbud, eller*
- 3. senast när barnet fyller 18 år.*

Om det inte längre finns skäl för ett tillfälligt utreseförbud, ska socialnämnden besluta att detta genast ska upphöra. Ett sådant beslut får meddelas också av den rätt som prövar en fråga om utreseförbud eller vård med stöd av lagen.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.4. Paragrafen anger i vilka situationer ett tillfälligt utreseförbud ska upphöra. Bestämmelsen överensstämmer huvudsakligen med motsvarande regel i fråga om omedelbara omhändertaganden som återfinns i 9 §.

Om socialnämnden underlåter att inom föreskriven tid ge in en ansökan om utreseförbud till rätten, ska det tillfälliga utreseförbudet upphöra enligt första stycket 1. I ett sådant fall bör ett nytt beslut om tillfälligt utreseförbud inte få fattas på samma grunder som föranledde det tidigare beslutet (jfr prop. 1989/90:28 s. 122).

Bestämmelsen i första stycket 2 innebär att ett beslut om tillfälligt utreseförbud automatiskt upphör att gälla när rätten beslutar i fråga om utreseförbud.

Innebörden av tredje stycket är att socialnämnden har ansvaret för att ett tillfälligt utreseförbud inte består under längre tid än vad som är nödvändigt. Visar det sig under den fortsatta utredningen att det inte finns grund för ett utreseförbud, ska nämnden besluta att det tillfälliga förbudet genast ska upphöra. I motsats till vad som är fallet i de situationer som anges i första stycket krävs alltså ett särskilt beslut i fråga om det tillfälliga förbudets fortsatta bestånd (jfr prop. 1989/90:28 s. 122). Som en följd av att rätten får besluta om tillfälligt utreseförbud kan rätten också besluta om upphörande av en sådan åtgärd (jfr prop. 1989/90:28 s. 122).

34 §

Är den unge omhändertagen eller har ett tillfälligt flyttningsförbud *eller tillfälligt utreseförbud* meddelats, skall förvaltningsrätten ta upp målet till avgörande inom två veckor från den dag då ansökan om vård, flyttningsförbud *eller utreseförbud* kom in. Förvaltningsrätten får förlänga denna tid, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt.

I paragrafen behandlas den tidsfrist som gäller för förvaltningsrättens prövning om den unge är omhändertagen eller ett tillfälligt flyttningsförbud har meddelats samt möjligheten till förlängning av denna tid. Genom ändringen omfattar paragrafen även situationen då ett tillfälligt utreseförbud har meddelats. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.4.

35 §

I mål om beredande eller upphörande av vård eller om flyttningsförbud *eller utreseförbud* enligt denna lag skall förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om detta inte är uppenbart obehövligt. Muntlig förhandling skall alltid hållas, om någon part begär det. Parterna skall upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

Om en enskild part som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten förordna att han eller hon skall hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

I paragrafen behandlas frågan om muntlig förhandling i mål om beredande eller upphörande av vård eller om flyttningsförbud. Även frågan om hämtning till förhandling behandlas. Genom ändringen är paragrafen även tillämplig i mål om utreseförbud. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.4.

37 §

Vid handläggning i kammarrätt av andra mål enligt denna lag än mål om omedelbart omhändertagande, tillfälligt flyttningsförbud *och tillfälligt utreseförbud* skall nämndemän ingå i rätten.

I paragrafen regleras när nämndemän ska ingå i rätten vid handläggning i kammarrätt. Genom ändringen undantas även mål om tillfälligt utreseförbud från kravet på att nämndemän ska delta. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.4.

39 §

I mål och ärenden angående beredande av vård enligt 2 eller 3 §, omedelbart omhändertagande enligt 6 §, upphörande av vård enligt 21 §, flyttningsförbud enligt 24 § eller upphörande av flyttningsförbud enligt 26 §, *utreseförbud enligt 31 a § eller upphörande av utreseförbud enligt 31 c §* eller vid överklagande enligt 41 § första stycket 1 skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Behövs offentligt biträde både för den unge och för dennes vårdnadshavare, förordnas gemensamt biträde, om det inte finns motstridiga intressen mellan dem.

Offentligt biträde förordnas av den domstol som handlägger målet. I ärenden hos socialnämnd eller social distriktsnämnd förordnas offentligt biträde av förvaltningsrätten.

I paragrafen anges när offentligt biträde ska förordnas. Även frågor om gemensamt biträde och vilken domstol som ansvarar för förordnandet behandlas. Genom ändringen i första stycket ska offentligt biträde som huvudregel även förordnas i mål och ärenden angående utreseförbud eller upphörande av utreseförbud. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.4.

40 §

Beslut om omedelbart omhändertagande, om förebyggande insatser, om tillfälligt flyttningsförbud *eller om tillfälligt utreseförbud* gäller omedelbart.

Andra beslut av socialnämnden enligt denna lag gäller omedelbart, om nämnden inte förordnar något annat.

Rätten får förordna att andra beslut som rätten har meddelat skall gälla omedelbart.

I paragrafen anges i vilka fall beslut gäller omedelbart. Genom ändringen i första stycket gäller även beslut om tillfälligt utreseförbud alltid omedelbart. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.4.

41 §

Socialnämndens beslut får överklagas hos förvaltningsrätten, när nämnden har

1. beslutat om var vården av den unge ska inledas eller beslutat i fråga om att flytta den unge från det hem där han eller hon vistas,
2. beslutat i fråga om fortsatt vård med stöd av lagen,
3. med stöd av 14 § beslutat i fråga om umgänge eller beslutat att den unges vistelseort inte ska röjas,
4. fattat beslut enligt 22 § eller prövat om ett sådant beslut ska upphöra att gälla,
5. med stöd av 31 § beslutat i fråga om umgänge,
6. beslutat i fråga om fortsatt flyttningsförbud, *eller*
7. *beslutat i fråga om fortsatt utreseförbud.*

Andra beslut av nämnden enligt denna lag får inte överklagas.

Rättens beslut enligt 8 och 31 g §§ i fråga om förlängd ansöknings- tid och enligt 32 § om läkarundersökning får inte överklagas.

Av paragrafens första och andra stycken framgår i vilka fall socialnämndens beslut får överklagas till förvaltningsrätten. Första stycket 7 är ny och har införts eftersom rättssäkerhetsskäl talar för att socialnämndens beslut i fråga om fortsatt utreseförbud enligt 31 c § ska kunna prövas i domstol.

I tredje stycket förskrivs det att rättens beslut enligt 8 § i fråga om förlängd ansöknings- tid inte får överklagas. Genom ändringen däri gäller det även för beslut om tidsförlängning enligt 31 g §. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.4.

Straff

Rubriken före 44 § har ändrats från Böter till *Straff*.

45 §

Den som för ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud, eller främjar att ett barn reser utomlands i strid med ett sådant förbud, döms till böter eller fängelse i högst ett år.

För försök till brott enligt denna paragraf döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Paragrafen är ny. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.5. Genom paragrafen införs en ny straffbestämmelse som träffar den som för ut ett barn ur landet i strid med ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud. Att barnet ska *föras* ut ur landet innebär inte att barnet måste förmås eller tvingas till resan utan återspeglar endast att det ska finnas ett samband mellan gärningspersonens agerande och utlandsresan för att beteendet ska vara straffvärt. Det krävs dock inte att gärningspersonens agerande är en nödvändig eller avgörande förutsättning för att barnet reser utomlands. Inte bara den som för barnet utomlands genom att resa iväg tillsammans med barnet kan dömas till ansvar utan även den som *främjar* en sådan resa. Sistnämnda fall omfattar den som t.ex. införskaffar biljetter för barnet eller på annat planerar dess resa, oavsett om barnet reser ensamt eller i sällskap med någon annan person. Även andra förfaranden bör kunna komma i fråga. Ett barn ska anses ha förts ut från *Sverige* när barnet har förts över gränsen för svenskt territorium. Att utresan ska ske *i strid med ett utreseförbud* förutsätter att en sådan åtgärd har meddelats för det barn som är aktuellt. Även *tillfälliga utreseförbud* meddelade av socialnämnd omfattas av bestämmelsen. För ansvar enligt straffbestämmelsen krävs uppsåt. Till skillnad från bestämmelserna om kontaktförbud är delgivning av beslutet om utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud dock inte ett krav för att straffrättsliga följder ska kunna uppstå. Straffskalan är böter eller fängelse högst ett år vilket motsvarar vad som gäller enligt straffbestämmelserna avseende överträdelse av kontaktförbud enligt 24 § lagen (1988:688) om kontaktförbud och egenmäktighet med barn enligt 7 kap. 4 § andra stycket brottsbalken.

Även försök till överträdelse av ett utreseförbud kriminaliseras genom paragrafen, vilket framgår av andra stycket.

Kommittédirektiv 2017:25

Starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv

Beslut vid regeringssammanträde den 9 mars 2017

Sammanfattning

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

Utredaren ska bl.a.

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

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

Barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2014 års lagändringar ska utvärderas

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

Utgångspunkten i svensk äktenskapsrätt är sedan länge att den som är under 18 år inte har nått den mognad som krävs för att självständigt ta ställning i sådana personliga och ekonomiska frågor som uppkommer i ett äktenskap. Barn ska vara barn, få gå i skolan och leva i frihet från vuxenlivets ansvar. Barnäktenskap riskerar att begränsa barnets rättigheter enligt barnkonventionen, såsom rätten till utbildning, liv och utveckling.

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

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

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

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

Ett starkare skydd mot barnäktenskap

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

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

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

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

Det ansågs emellertid att det skulle föra för långt att låta förbudet mot erkännande omfatta äktenskap som ingåtts i enlighet med andra normer än de svenska, om det vid den tidpunkt då äktenskapet ingicks inte fanns skäl för parterna att ta de svenska normerna i beräkning (prop. 2003/04:48 s. 29 f.). Det skulle typiskt sett kunna röra sig om ett par som har ingått äktenskap i ett annat land och som utan tidigare anknytning till Sverige långt senare får hemvist här.

Också 2014 års lagändringar hade som främsta syfte att motverka att personer med anknytning till Sverige kringgår de svenska äktenskapshindren genom att resa utomlands för att gifta sig eller sända sina barn utomlands för att giftas bort. Utrymmet att göra undantag från erkännandeförbudet begränsades då ytterligare, till att gälla endast om det finns synnerliga skäl att erkänna äktenskapet. Även i det sammanhanget övervägdes vilken betydelse anknytning till Sverige skulle ha för frågan om huruvida ett utländskt äktenskap ska erkännas här. Det ansågs att den avgränsning som gjordes 2004 i huvudsak var riktig (se prop. 2013/14:208 s. 27 f.). Vid bedömningen

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

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

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

Frågan om erkännande av äktenskap som ingåtts i enlighet med rättsordningen i ett annat land är således komplex. Ett nekat erkännande av ett utländskt äktenskap kan få långtgående konsekvenser för parterna och deras närstående, och utgångspunkterna för den gällande avgränsningen i fråga om betydelsen av anknytning till Sverige har fortfarande relevans. Barn som befinner sig här ska dock få det skydd de behöver. Lagändringarna 2014 innebär att det numera inte är tillåtet för barn att gifta sig här. Vidare har utrymmet att erkänna utländska äktenskap som ingåtts av barn med anknytning till Sverige i stort sett försvunnit. När det däremot gäller utländska äktenskap där parterna inte har anknytning till Sverige ska dessa dock som utgångspunkt erkännas och utrymmet att vägra erkännande är enligt nuvarande lagstiftning alltför begränsat. Detta kan inte anses vara en tillfredsställande ordning när det handlar om barn som ingått äktenskap utomlands. Omsorgen om alla barns bästa, oavsett härkomst, och den senaste utvecklingen i samhället, med ett

ökat antal barn – utan tidigare anknytning till Sverige – som redan har ingått äktenskap när de kommer hit, medför att det är nödvändigt att säkerställa att lagstiftningen är tydlig i denna fråga. Mot denna bakgrund bör regleringen avseende erkännande av utländska barn-äktenskap skärpas.

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

- analysera och ta ställning till hur möjligheten att erkänna utländska barnäktenskap ytterligare bör begränsas och
- lämna förslag till nödvändiga författningsändringar, samt
- oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag till författningsändringar som innebär att utländska barnäktenskap inte ska erkännas om någon av parterna var under 18 år när någon av dem kom till Sverige.

Är den straffrättsliga lagstiftningen ändamålsenligt utformad?

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

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

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

rapporten som tidigare inte bedömts som straffbara förberedelseåtgärder möjligen nu skulle kunna vara att bedöma som straffbara som stämpling.

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

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

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

Utredaren ska därför

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

Bör det införas en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv?

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

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

... men görs det i tillräcklig utsträckning?

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

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

Utredaren ska därför

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

Ett effektivt arbete vid myndigheterna

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

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

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

I Åklagarmyndighetens granskning av ärenden om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa som anmälts till åklagare ingick att bedöma om det fanns behov av att vidta åtgärder för att dels utveckla och höja kvaliteten på brottsutredningarna, dels stärka myndighetssamverkan i övrigt. När det gäller kvaliteten på brottsutredningarna är Åklagarmyndighetens samlade bedömning

att nedläggningsbesluten i de granskade ärendena framstår som riktiga, med några få undantag. Resultatet av granskningen visar även att det har förekommit en frekvent och överlag tillfredsställande samverkan mellan berörda myndigheter i de aktuella ärendena. Åklagarmyndigheten arbetar nu med att med utgångspunkt i resultatet av granskningen ta fram ett särskilt sådant stöd för åklagare i brottsutredningar om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa.

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

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

I arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck är det vidare angeläget att öka kunskapen om sådan brottslighet. I regeringens skrivelse Makt, mål och myndighet – feministisk politik för ett jämställt samhälle (skr. 2016/17:10) bedöms att omfattningen av mäns våld mot kvinnor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, över tid behöver följas upp på ett mer heltäckande och strukturerat sätt på nationell nivå. Bland annat i syfte att ge en bild av hur många barn som redan har ingått äktenskap utomlands när de kommer hit har Socialstyrelsen nyligen fått regeringens uppdrag att göra en nationell kartläggning av omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive barn- och tvångsäktenskap bland nyanlända ensamkommande barn i

Sverige (S2017/01221/JÄM). Det finns också anledning att se över möjligheterna att föra statistik över de brott som kommer till rättsväsendets kännedom för att öka kunskapen om dessa brott och hanteringen av dem i rättsväsendet.

Utredaren ska därför

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

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med Europakonventionen och om förslagen har betydelse för något av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter ska konsekvenserna i detta avseende anges. Även andra internationella åtaganden av relevans för frågor som omfattas av uppdraget ska beaktas. Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs. Utredaren ska också ha ett barnrättsperspektiv, där barns och ungas egna åsikter och erfarenheter beaktas. Vidare ska all statistik som utredaren redovisar vara köns- och åldersuppdelad. Om förslagen inte bedöms ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män enligt 15 § kommittéförordningen ska detta motiveras.

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

Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget

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

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

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

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2017:78

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

Beslut vid regeringssammanträde den 29 juni 2017

Sammanfattning av tilläggsuppdraget

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

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

- lämna nödvändiga författningsförslag eller förslag till andra åtgärder.

Uppdraget ska fortfarande slutredovisas senast den 1 september 2018.

Utredningens nuvarande uppdrag

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

Bakgrund

Den internationella dimensionen av tvångsäktenskap och könsstympning

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

handlingsutrymme i sådana ärenden, bevissvårigheter vid brott begångna i utlandet och bristande samverkan mellan berörda myndigheter och organ.

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

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

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

Behovet av ett utvidgat uppdrag

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

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

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

Tilläggsuppdraget

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

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

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

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

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

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

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

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

Utredaren ska därför

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

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

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

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

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

Utredaren ska därför

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

Konsekvensbeskrivningar

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

Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget

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

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

Uppdraget ska fortfarande slutredovisas senast den 1 september 2018.

(Justitiedepartementet)

En undersökning av hedersrelaterade ärenden och domar

Inledning

En del av utredningens uppdrag har varit att undersöka hedersrelaterade ärenden och domar för att se i vilken utsträckning polis, åklagare och domstolar uppmärksammar hedersmotiv. Utredningens sekretariat har därför genomfört en undersökning i syfte att få en bild av 1) hur polis och åklagare utreder hedersrelaterad brottslighet, 2) om åklagare i domstol åberopar hedersmotiv som en försvårande omständighet, samt 3) i vilken mån sådana motiv beaktas av domstolarna. Undersökningen har skett ur ett straffvärdeperspektiv.¹ Den har alltså inte haft några andra ändamål, som att t.ex. kartlägga omfattningen av hedersrelaterad brottslighet. Några sådana statistiska slutsatser bör heller inte gå att dra av undersökningen.²

Undersökningen kan sammanfattas i följande tabell:

Inhämtade ärenden	46
Ärenden vilka av sekretariatet har betraktats som hedersrelaterade	37
Ärenden i vilka frågor om målsägandens livssituation m.m. har ställts under f.u.	32
Ärenden i vilka åklagaren åberopat ett hedersmotiv	14
Ärenden i vilka målsäganden åberopat ett hedersmotiv	1
Ärenden i vilka domstolen tagit ställning till hedersmotivet	18
Ärenden i vilka domstolen funnit hedersmotivet styrkt	14
Ärenden i vilka domstolen beaktat hedersmotivet vid straffvärdebedömningen	9
Ärenden i vilka åtalet helt ogillats	2

¹ Till skillnad från tidigare granskningar (se avsnitt 4.5.1) har undersökningen inte beaktat t.ex. möjligheterna att utifrån de frågor som ställs till en målsägande kunna ge denne rätt stöd och skydd. Ärendena har inte heller granskats i syfte att ta reda på om fler gärningspersoner hade kunnat identifieras och lagföras.

² Bland annat av den anledningen att det inte är säkert att alla åklagare och domare har nåtts av förfrågan om att redovisa hedersrelaterade ärenden.

Materialet som ligger till grund för undersökningen har inhämtats från landets åklagarkamrar och tingsrätter, som ombetts att redovisa ärenden som de anser vara hedersrelaterade. På så sätt har sekretariatet kunnat ta del av 46 ärenden vilka samtliga blivit föremål för polisanmälan, förundersökning, åtal och efterföljande prövning i domstol. Undersökningen har således inriktats på att inhämta ärenden vilkas väg kunnat följas genom rättskedjan, från anmälan till dom i tingsrätt och, i förekommande fall, hovrätt.³

Eftersom hedersrelaterad brottslighet inte har någon egen brottskod och inte är enkelt sökbar inom rättsväsendets olika ärendehanteringssystem har sekretariatet endast tagit del av ärenden som åklagare eller domare har bedömt som hedersrelaterade.⁴ Den förfrågan som ställts till åklagarkamrarna och tingsrätterna har således inte fångat upp ärenden i vilka en hedersaspekt förekommit men av någon anledning inte uppmärksammats.

Av de ärenden som inhämtats har sekretariatet endast betraktat 37 ärenden som hedersrelaterade. Enbart dessa 37 ärenden har där efter granskats närmare. Övriga ärenden har sållats bort och ligger inte till grund för de iakttagelser som fortsättningsvis redovisas.⁵

³ Undersökningen har gått till på så sätt att landets tingsrätter och åklagarkamrar har ombetts att redovisa sådana hedersrelaterade ärenden som medarbetarna har kännedom om. Förfrågan till tingsrätterna har inte varit avgränsad i tid men såvitt gäller åklagarkamrarna har den av omfattningsskäl begränsats till ärenden inkomna under tidsperioden den 1 januari 2015 till den 1 september 2017. Utifrån de inkomna uppgifterna har sekretariatet kunnat identifiera 46 ärenden i vilka dom meddelats och förundersökningsprotokoll finns tillgängliga. Undersökningen har således inte omfattat pågående ärenden i vilka dom ännu inte meddelats och inte heller ärenden i vilka materialet har gallrats och därmed inte kunnat granskas. Sekretariatet har även varit i kontakt med Polismyndigheten, men eftersom uppgifterna därifrån inte i har innehållit uppgifter om huruvida dom meddelats i de redovisade ärendena har det inkomna materialet från polisen inte följts upp. Ett urval om 46 ärenden har vidare bedömts som ett tillräckligt underlag för att genomföra undersökningen. Eftersom förundersökningar i hedersrelaterade ärenden vanligtvis leds av åklagare torde det heller inte göra någon väsentlig skillnad för urvalet om ärendena inhämtas från åklagarhåll eller från polisen. Endast ärenden som redovisats till utredningen senast den 15 oktober 2017 har beaktats i undersökningen.

⁴ Uppgift om cirka 2/3 av ärendena har inkommit från tingsrätterna och 1/3 från åklagarkamrarna.

⁵ I de ärenden vilka sekretariatet inte har betraktat som hedersrelaterade har det inte framkommit tillräckliga uppgifter som tyder på att brottsligheten kan ha varit hedersrelaterad. Det har till synes i stället varit fråga om exempelvis allmän svartsjuka, otrohet eller kontrollerande beteende. Bland ärendena finns även ett fall i vilket brottsligheten varit ägnad att kränka målsägandens sexuella läggning (varvid det framstår som oklart om detta har skett utifrån hedersnormer), ett fall i vilket målsäganden (som varit misstänkt för brott mot gärningsmannen) eventuellt har agerat utifrån ett hedersperspektiv men till synes inte gärningsmannen samt ett fall i vilket en kvinna som levtt i en hedersmiljö har utnyttjats sexuellt utan att gärningsmannen haft ett hedersmotiv. Även ett ärende i vilken en pappa misshandlat sin son

Sekretariatet har betraktat ett ärende som hedersrelaterat redan om det i ärendet framkommit uppgifter som tyder på att brottsligheten kan vara hedersrelaterad – vilket inte är detsamma som att gärningarna tydligt uppfyller definitionen av hedersrelaterad brottslighet, eller än mindre att ett hedersmotiv i slutändan har bevisats i domstol.⁶ Sekretariatet har i denna del utgått från att ett ärende kan vara hedersrelaterat om det förekommer uppgifter om tvångsgifte eller hot om tvångsgifte, begränsningar i t.ex. ungas och kvinnors rörelsefrihet och levnadsvillkor när det gäller kläder, utbildning, arbete, val av partners etc. men även direkta uttalanden från de inblandade om att hedersfrågor är aktuella. Ärendena som har betraktats som hedersrelaterade och granskats närmare innehåller allt från vaga uppgifter som tyder på en hederskontext till konkreta uppgifter som tydligt talar för att ett brott har varit direkt motiverat av heder.

Såväl den initiala bedömning av om ärendena är hedersrelaterade som den efterföljande granskningen har främst skett genom att ta del av förhören med målsägandena, misstänkta gärningsmän och vittnen samt i några fall genom att gå igenom innehållet i sms, e-post och chattar. Även utredningar från socialtjänsten som ingår i förundersökningsprotokollen har i förekommande fall gått igenom. Däremot har teknisk bevisning, beslag och liknande material inte beaktats då detta säger mycket lite om ett ärende i hedersavseende. Även åtalen och domarna har gått igenom i samtliga ärenden.

Att landets åklagare och domare till synes har ansett fler av ärendena vara hedersrelaterade än vad sekretariatet gjort (46 ärenden jämfört med 37) kan bero på att de uppmanats att redovisa så många ärenden som möjligt. Vidare är gränsen för om ett ärende kan betraktas som hedersrelaterat flytande vilket hänger ihop med att hedersrelaterad brottslighet är ett komplext fenomen.

efter att denna mot faderns vilja umgåtts med sin jämnåriga kusin av samma kön har för undersökningens ändamål bedömts som icke-hedersrelaterat. Det kan konstateras att hedersmotiv varken har åberopats av åklagarna eller beaktats av domstolarna i något av dessa ärenden.

⁶ Att endast granska ärenden som väldigt tydligt är hedersrelaterade skulle nämligen kunna ge en felaktig bild av hur hedersrelaterade ärenden överlag behandlas.

Hanteringen av hedersfrågan i förundersökningarna

I majoriteten av de hedersrelaterade ärenden har polisen ställt frågor som kan belysa ett hedersmotiv

De 37 ärenden som har granskats närmare rör brottslighet av varierande slag.⁷ Det handlar bl.a. om ofredande, olaga hot, misshandel, olaga frihetsberövande, människorov, grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning, äktenskapstvång, sexuellt ofredande, utpressning, rån, övergrepp i rättssak och mord samt i vissa fall försök till sådana brott (i de fall detta är straffbelagt). Misstankarna rör inte bara brottslighet av normalgraden utan i förekommande fall även t.ex. ringa eller grova varianter av de angivna brotten. Samtliga förundersökningar har varit åklagarledda.⁸

I huvuddelen av ärendena (32 av 37) har polisen aktivt vidtagit utredningsåtgärder genom att ställa sådana frågor som kan belysa om brottsligheten varit hedersrelaterad. Det rör sig främst om frågor om målsägandens livssituation och familjeförhållanden.⁹ I vissa fall har frågorna uttryckligen varit inriktade på om det förekommer heders-tänkande inom familjen eller om motivet för brottet är relaterat till heder. Att frågor vilka uttryckligen rör hedersbegreppet inte har förekommit i samtliga granskade ärenden bör ses i ljuset av rekommendationen i Åklagarmyndighetens handbok att undvika begreppet heder (se avsnitt 4.5.1). Det bör därför inte ses som en brist i polisens hantering av hedersfrågan att frågorna i de flesta av förhören inte uttryckligen handlar om heder.

⁷ Ärendena är från år 2010–2017.

⁸ I Åklagarmyndighetens handbok för hedersrelaterat våld framgår det att förundersökningen i hedersrelaterade ärenden ska ledas av en åklagare, Åklagarmyndigheten (2006), *Hedersrelaterat våld – Handbok*, s. 21. Det innebär att det är åklagaren som fattar beslut om vilka åtgärder som ska genomföras. Innan en förundersökning inletts har polisen dock rätt att hålla förhör och genomföra andra utredningsinsatser av betydelse för utredningen. Det är också polisen som till stor del styr över att de insatser som åklagaren ger direktiv om blir genomförda. Åklagarens direktiv bygger dels på information från anmälan och de inledande utredningsinsatser som polisen genomfört, dels på resultaten från de fortsatta utredningsinsatserna. Utredningsarbetet är alltså till stor del ett samspel mellan polis och åklagare. Se Brå (2012), *Polisens utredningar av hedersrelaterat våld*, s. 33. Sekretariatets undersökning ger alltså en bild av både Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens arbete.

⁹ Till exempel frågor till målsägande, gärningsmän och vittnen om möjligheterna för målsäganden att göra fria val i fråga om kläder, utbildning, fritidsintresse, umgänge med det motsatta könet, val av partner etc. samt konsekvenser för det fall målsäganden inte betar sig som förväntat.

Det varierar i vilken omfattning man i de 32 ärendena har ställt frågor som kan belysa om brottsligheten har varit hedersrelaterad. Det rör sig om alltifrån någon eller några enstaka frågor i vissa ärenden till omfattande kartläggningar av målsägandens livs- och familjesituation i andra. I somliga av ärendena finns det således en gedigen utredning som får uppfattas som ägnad att belysa huruvida brottsligheten är hedersrelaterad, trots att frågorna inte uttryckligen rör hederstänkande eller hedersmotiv. I några av de ärenden i vilken hedersfrågan endast är knapphändigt utredd kunde dock ytterligare frågor ha ställts om t.ex. målsägandens livs- och familjesituation. Även fler uttryckliga frågor om motivet eller orsaken till brottsligheten kunde ha ställts i ärendena eftersom detta är intressant ur straffvärdesynpunkt och motivet mycket väl kan utredas utan ett direkt användande av begreppet heder.

I en minoritet av ärendena (5 av 37) har det inte ställts några frågor om målsägandens livssituation eller familjeförhållanden. Även i dessa ärenden har det dock funnits fog för att ställa sådana frågor som hade kunnat klargöra om en hederssituation varit för handen.

Det ska framhållas att de granskade förhören ofta är nedskrivna som sammanfattningar av vilka förhørsledarens frågor inte framgår. Det kan därför inte uteslutas att fler frågor i själva verket har ställts än vad som framgår av förundersökningsprotokollet. Följaktligen kan sekretariatets redovisning av ärendena inte ses som helt tillförlitlig varför det är svårt att dra några säkra slutsatser om Polis- och Åklagarmyndigheternas handläggning av hedersfrågan under förundersökningarna.

Avslutningsvis kan det tilläggas att polisen har inhämtat handlingar avseende målsägandens kontakter med sociala myndigheter i några enstaka ärenden. Troligen har det funnits fog för att försöka inhämta sådana handlingar (p.g.a. sekretess är det inte alltid möjligt att få tillgång till dessa) i fler ärenden än vad som skett. Sådan information kan nämligen bidra till att ge en helhetsbild av målsägandens situation ur ett hedersperspektiv.¹⁰

¹⁰ Brå (2012), s. 38.

Åklagarnas och domstolarnas förhållningssätt till hedersfrågan

Åklagarna har åberopat ett hedersmotiv i i vart fall en tredjedel av de granskade ärendena

I 14 av de ärenden som har granskats närmare framgår det av åtalet eller domen (eller av båda) att någon av parterna i brottmålet har åberopat att brottsligheten är hedersrelaterad. I huvuddelen av ärendena (13 av 14) är det åklagaren som har åberopat detta förhållande och i det kvarvarande fallet (1) är det målsäganden.

På vilket sätt hedersaspekten har åberopats varierar. Exempel ur åtalarna är: "Den misstänktes motiv har varit att bevara eller återupprätta familjens heder" och "Gärningsmännens motiv till gärningarna har varit att återupprätta familjernas heder". I några stämningsansökningar har omständigheten beskrivits utförligare: "Motivet till gärningen har varit att förebygga att målsäganden drar skam över familjen samt att beröva målsäganden möjligheten att fritt välja partner" och "Motivet till gärningarna har varit att återupprätta heder. Gärningarna har ingått i ett led för att förebygga att N.N. och N.N. drog skam över familjen/släkten samt beröva deras möjligheter att fritt utforma sina liv och göra självständiga val."

I andra åtal har hedersaspekten beskrivits med tyngdpunkt i inskränkningarna i målsägandens självbestämmanderätt utan att hedersbegreppet uttryckligen omnämnts: "Motivet till gärningen har varit att beröva målsäganden möjlighet att fritt utforma sitt liv och göra självständiga val" och "N.N. och N.N. begick gärningarna med avsikt att kontrollera och begränsa dottern varvid de allvarligt angripit hennes trygghet till person." I dessa mål framgår det dock uttryckligen av domen att åklagaren har påstått att brottsligheten är hedersrelaterad.

Även andra formuleringar som får anses ta sikte på ett hedersmotiv förekommer i åtalarna och i något mål framgår det inte av åtalet utan endast av domen att åklagaren har lyft fram ett hedersmotiv som försvårande. Enligt sekretariatet är det inte en helt enkel fråga att bedöma om hedersmotiv borde ha åberopats i fler fall. Eftersom det bland de granskade ärendena finns ytterligare fall i vilka hedersaspekten framgår med viss tydlighet (antingen i förundersökningen eller i domens redovisning av utredningen i målet) kan det möjligen

ha funnits fog för åklagarna att åberopa hedersmotiv som en försvårande omständighet i ytterligare några fall. Så kan dock ha skett utan att det framgår av vare sig åtalet eller domen, vilket berörs nedan.

Domstolarna har funnit ett hedersmotiv styrkt i 14 av de hedersrelaterade ärendena och därefter beaktat denna omständighet vid straffvärdebedömningen i 9 av fallen

Mål i vilka det framgår att ett hedersmotiv har åberopats

I majoriteten av målen (11 av 14) i vilka det framgår att åklagaren eller målsäganden har åberopat ett hedersmotiv får domstolarna anses ha tagit ställning till om brottsligheten är hedersrelaterad. Frågan om brottsligheten varit hedersrelaterad har således lämnats obesvarad i resterande (3) mål, vilket kan ses som en brist i domstolarnas hantering av hedersfrågan.¹¹

Av de mål i vilka domstolarna uttryckligen har tagit ställning till om brottsligheten är hedersrelaterad har det i huvuddelen av målen (9 av 11) funnits styrkt att så är fallet.

Av de mål i vilka det har bedömts som styrkt att det är fråga om hedersrelaterad brottslighet har domstolarna i huvuddelen av fallen (7 av 9) uttryckligen beaktat denna omständighet vid bedömningen i påföljdsfrågan. Men i de resterande (2) målen har domstolarna inte resonerat kring hedersmotivets betydelse i detta hänseende, vilket i i vart fall ett av målen kan ses som en brist i hanteringen av hedersfrågan.¹²

¹¹ Det kan härvid uppmärksammas att åklagaren i ett av dessa tre mål förutom hedersmotivet även har åberopat att ett motiv för brottet har varit att kränka målsäganden p.g.a. ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, vilket omfattas av 29 kap. 2 § 7 brottsbalken. Inte heller detta påstående, vilket alltså omfattas av en särskild straffskärpningsgrund, bemöttes uttryckligen av tingsrätten.

¹² I den ena av dessa två domar dömdes två personer för bl.a. äktenskapsbrott varvid påföljderna bestämdes till fängelse i viss tid utan att det angavs om det hade haft någon inverkan på straffvärdet att brottsligheten varit hedersrelaterad. Det andra målet rörde ett åtal för mord vilket funnits styrkt. I påföljdsfrågan har domstolen inte nämnt hedersfrågan utan endast hänfört sig till sådana försvårande omständigheter som enligt förarbetena utgör skäl att bestämma påföljden till livstids fängelse (vilket också blev utgången i målet) vid just mord. Eftersom domstolen redan efter detta tillvägagångssätt har bedömt att påföljden skulle bestämmas till livstids fängelse framstår det som förklarligt att domstolen inte resonerat särskilt kring hedersmotivets betydelse.

När det så gäller de mål i vilka domstolarna i påföljdsdelen har uttalat sig om hedersmotivet framträder något varierande förhållningssätt. I 3 av domarna framgår det att hedersmotivet har fått genomslag i straffskärpande riktning men utan att domstolarna hänfört sig till ett visst lagrum i 29 kap. brottsbalken. I 2 av domarna har omständigheten uttryckligen beaktats inom ramen för 29 kap. 1 § andra stycket första meningen brottsbalken, dvs. att den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft, ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet. I resterande 2 domar har tingsrätterna i stället hänfört sig till de särskilda straffskärpningsgrunderna i 29 kap. 2 § brottsbalken.¹³ I båda dessa mål beaktade emellertid hovrätten hedersmotivet inom ramen för 29 kap. 1 § andra stycket första meningen brottsbalken.

Bland ärendena förekommer det dessutom ett mål i vilket det av domen framgår att det anförts (dock inte av vem) att den aktuella familjen har levt i en hederskultur utan att det enligt tingsrätten gjorts gällande att hederskulturen varit ett motiv till gärningen. I domen har det som ett led i bedömningen av målsägandenas uppgifter ansetts bekräftat att familjen har levt i en hederskontext. I övrigt har domstolen inte beaktat hedersfrågan.

Övriga mål

Vidare finns det bland de granskade ärendena 6 mål i vilka domstolarna får anses ha tagit ställning till om brottsligheten har varit hedersrelaterad (även om frågan i vissa fall har beskrivits i andra termer) utan att det framgår om det är någon av parterna som har åberopat denna omständighet. Det kan dock inte uteslutas att det är någon av parterna som har uppmärksammat förhållandet sakframställnings- eller pläderingsvis men att domstolarna i sin domskrivning inte har redogjort för detta.¹⁴ Ett hedersmotiv har bedömts som

¹³ I ett av målen resonerade tingsrätten på följande sätt: "Att motivet för brottet varit hedersrelaterat kommer inte särskilt till uttryck i någon av de punkter som i 29 kap. 2 § brottsbalken anges som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet. Ett sådant motiv kan dock sägas innebära att gärningsmannen utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig samt att brottet föregåtts av särskild planering. Brotten mot N.N., liksom mot N.N., är tydligt av sådan beskaffenhet. Att N.N:s brott varit hedersrelaterade är därmed att anse som försvårande."

¹⁴ Åtalen har dock inte innehållit några uppgifter om heder eller liknande, vilket i och för sig inte heller är ett krav för att domstolen ska kunna beakta förekomsten av ett hedersmotiv.

styrkt i huvuddelen av dessa mål (4 av 6). Av de mål i vilka brottsligheten har bedömts som hedersrelaterad har domstolarna i 2 av domarna uttryckligen beaktat hedersfrågan i påföljdsdelen. I den ena av dessa 2 domar beaktades det vid straffvärdebedömningen att de tilltalade hade angripit målsäganden "av kulturella skäl genom att han inte följt hemlandets konventioner när det gäller relationer mellan kvinnor och män". I den andra domen ansågs det utrett att de i målet aktuella hoten mot målsägandena uttalats med anledning av hur dessa två kvinnor "valt att leva sina liv" och att hoten mot en av målsägandena "uttalats i syfte att kringskära hennes frihet och påverka hennes beslut om bl.a. giftermål och sociala umgänge". Därefter beaktades det vid bedömningen av straffvärdet att särskilt hoten som den tilltalade hade riktat mot en av målsägandena var av allvarligt slag och uttalades i syfte att kringskära hennes frihet. Av utredningen i båda målen framgår det att brottsligheten varit hedersrelaterad och det får anses att det är just den omständigheten som domstolarna förhåller sig till genom de här redovisade skrivningarna (om än i andra termer än heder). Inte i någon av de 2 domarna gjordes någon hänvisning till ett visst lagrum i 29 kap. brottsbalken.

I de kvarvarande 2 målen har domstolarna endast tagit ställning till frågan om heder som ett led i bevisvärderingen men inte behandlat denna i samband med påföljdsfrågan, vilket eventuellt beror på hur parterna närmare har utformat sin talan.

Sammanfattning av domstolarnas förhållningssätt

Domstolarna har således i 18 av de 37 målen tagit ställning till om brottsligheten har varit hedersrelaterad och i 9 av de 14 mål i vilka denna omständigheten funnits styrkt uttryckligen tagit hänsyn till hedersmotivet vid bedömningen av straffvärdet. Även om det inte alltid sägs, framgår det att hedersmotivet har påverkat straffvärdet i höjande riktning i samtliga av dessa 9 fall. Hur mycket går dock inte att utläsa. Påföljderna i målen har bestämts till allt ifrån böter till livstids fängelse, inklusive frivårds- och ungdomspåföljder. Det ska framhållas att åtalerna i 2 mål har ogillats helt varför det i dessa domar inte funnits anledning att bedöma i vilken utsträckning förekomsten av ett hedersmotiv hade påverkat straffvärdet.

Till grund för domstolarnas bedömning att brottsligheten har varit hedersrelaterad har nästintill uteslutande legat förhören med dels de inblandade, dels familj och släkt samt övriga vittnen. I 2 av målen har åklagaren åberopat förhör med en sakkunnig i hedersfrågor för att styrka att brottsligheten har varit hedersrelaterad. Även målsäganden har åberopat sådana förhör i 1 av målen.

Avslutande kommentarer

Undersökningen bör inte uppfattas på så sätt att åklagarna borde ha åberopat ett hedersmotiv i alla ärenden som sekretariatet fått del av, eller än mindre att domstolarna borde ha beaktat ett sådant motiv vid samtliga straffvärdebedömningar. Till att börja med bör inte alla 46 ärenden som inhämtats betraktas som hedersrelaterade. Dessutom innehåller vissa av de 37 ärenden vilka sekretariatet har betraktat som hedersrelaterade endast mycket vaga uppgifter som tyder på att ärendet kan vara hedersrelaterat utan att så behöver vara fallet. I vissa av ärendena har motivet vidare inte gått att knyta till just heder trots att hederskontexten framgått så pass tydligt att sekretariatet för undersökningens ändamål har betraktat ärendet som hedersrelaterat.¹⁵

Mot denna bakgrund framstår det som adekvat att ett hedersmotiv inte har åberopats i samtliga ärenden. För att hedersmotivet ska beaktas vid bedömningen i påföljdsdelen krävs dessutom att både åtalet och motivet har bedömts som styrkt, vilket inte har varit fallet i alla mål.

Det kan dock övervägas om åklagarna borde ha åberopat hedersmotiv som en försvårande omständighet i ytterligare några av de granskade ärenden. Vad gäller domstolarnas förhållningssätt till brott med hedersmotiv får det anses som en brist i hanteringen av hedersfrågan att domstolarna i några av de mål där ett sådant motiv har åberopats inte har tagit ställning till om denna omständighet är styrkt. Det framstår även som bristfälligt att domstolarna i några av de mål i vilka ett hedersmotiv faktiskt har funnits styrkt inte har följt upp frågan vid bedömningen i påföljdsdelen och resonerat kring omständighetens betydelse för straffvärdebedömningen.

¹⁵ Eftersom gärningarna i dessa fall inte har motiverats av heder uppfyller brottsligheten i strikt mening inte definitionen av hedersrelaterad brottslighet men ärendena har likväl ingått bland de 37 fall som har granskats närmare.

Vad gäller hanteringen av hedersfrågan under förundersökningarna har sekretariatet gjort bedömningen att polis och åklagare i vissa av de granskade ärendena kunde ha undersökt hedersfrågan grundligare. En generell reflektion är att direkta frågor om motivet eller orsaken till brottsligheten borde kunna ha ställts i fler ärenden eftersom detta är intressant för bl.a. straffvärdet och frågan går att utreda utan ett direkt användande av begreppet heder (vilket Åklagarmyndigheten avråder ifrån, se avsnitt 4.5.1). Slutsatserna i denna undersökning bygger dock endast på det material som framgår av förundersökningsprotokollen. Eftersom förhørsutsagorna ofta redovisas utan att förhørsledarens frågor framgår är det ibland svårt att få en korrekt bild av vilka frågor som verkligen har ställts.

En undersökning om tillämpningen av straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa

Inledning

En del av utredningens uppdrag har varit att genomföra en fördjupad granskning av såväl domar som av anmälda brott som inte lett till åtal eller som lett till åtal för andra brott, i syfte att analysera tillämpningen av straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa, inklusive de osjälvständiga brottsformerna av äktenskapstvång. Granskningen redovisas i denna bilaga.

Arbetets bedrivande

Materialet som ligger till grund för undersökningen har inhämtats från domstolar, landets åklagarkamrar och polisen.¹ Samtliga förundersökningar har varit åklagarledda. Granskningen har skett genom att ta del av domar, avskrivningsbeslut samt förundersökningsprotokoll. Ärendena är fördelade över hela landet.

¹ Domarna har sökts fram i juridiska databaser. När det gäller anmälda brott som inte lett till åtal har undersökningen genomförts på så sätt att Åklagarmyndigheten centralt har tagit fram statistik ur ärendehanteringssystemet Cåbra (äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa har egna brottskoder vilket gör dem enkelt sökbara). Däremot har det inte varit möjligt att få statistik på anmälda brott gällande äktenskapstvång eller vilseledande till tvångsäktenskapsresa som lett till åtal för andra brott.

Domar gällande äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa

Sedan brotten äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa infördes 2014 och fram till och med den 31 december 2017 har 234 fall anmälts.² Fram till den 31 mars 2018³ har enbart tre fall lett till fällande dom⁴. Inom samma tidsperiod finns det därutöver två friande domar.⁵ Åtal har emellertid väckts i ytterligare minst två fall⁶ och flera förundersökningar pågår.

1. Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 7 oktober 2016 (mål B 1903-16)⁷

Hovrätten dömde två föräldrar för brott mot deras myndiga dotter och hennes pojkvän. Fadern dömdes för äktenskapstvång och olaga hot riktat mot dottern. Äktenskapstvånget bestod i att fadern, genom att utnyttja dotterns utsatta belägenhet i Afghanistan, förmått henne att ingå äktenskap som blev giltigt i Sverige. Bevisningen bestod av dotterns uppgifter som fick stöd av en bröllopsfilm, vittnesmål och ett antal sms-meddelanden. Fadern dömdes till fyra års fängelse.

2. Västmanlands tingsrätts dom den 4 oktober 2017 (mål B 3440-17)⁸

Föräldrarna till en 19-årig dotter dömdes för äktenskapstvång riktat mot henne. Tingsrätten fann det bevisat att dottern hade tvingats att gifta sig med sin kusin i irakiska Kurdistan och konstaterade att hon

² Statistik från Brå visar att inga fall anmälades 2014, 48 fall anmälades 2015, 82 fall 2016 och 104 fall 2017.

³ Detta är utredningens brytpunkt, enbart domar som meddelats och åtal som väckts innan detta datum har granskats.

⁴ Hovrätten över Skåne och Blekinges dom den 7 oktober 2016 i mål B 1903-16, Västmanlands tingsrätts dom den 4 oktober 2017 i mål B 3440-17 (överklagat till Svea Hovrätt, mål B 10163-17) och Västmanlands tingsrätts dom den 22 februari 2018 i mål B 79-18.

⁵ Östersunds tingsrätts dom den 6 november 2017 i mål B 627-17 (överklagat till Hovrätten för Nedre Norrland, mål B 1382-17) och Västmanlands tingsrätts dom den 22 februari 2018 i mål B 5001-17 (överklagat till Svea hovrätt, mål B 2955-18).

⁶ Se Västmanlands tingsrätts mål B 1161-16 gällande försök till äktenskapstvång alternativt vilseledande till tvångsäktenskapsresa samt Värmlands tingsrätts mål B 763-16 gällande äktenskapstvång (huvudförhandling ägde rum i mitten på mars och dom meddelades den 3 april 2018).

⁷ Högsta domstolen meddelade inte prövningstillstånd i målet.

⁸ Båda föräldrarna överklagade, mamman har därefter återkallat sitt överklagande (Svea hovrätt mål B 10163-17).

hade förmåtts att ingå äktenskapet genom olaga tvång i form av misshandel och utnyttjande av den utsatta belägenhet som hon befann sig i. Pappan dömdes till fängelse ett år och fyra månader, och mamman till fängelse ett år. Anledningen till att dottern tvingades till äktenskap var att hon tidigare hade haft en pojkvän, och att föräldrarna ville återupprätta "familjens heder". Efter bröllopet lämnades dottern i Kurdistan och hennes pass togs om hand av en släkting. Målsägandens uppgifter fick i målet stöd av den skriftliga bevisningen i form av konversationer återfunna i beslagtagna mobiltelefoner.

3. Östersunds tingsrätts dom den 6 november 2017 (mål B 627-17)⁹

Tre personer (bl.a. bror och svägerska till målsäganden) åtalades för äktenskapstvång genom att ha tvingat en 15-årig asylsökande flicka in i äktenskap. Tingsrätten fann det visserligen utrett att flickan hade ingått en äktenskapsliknande förbindelse men ogillade ändå åtalet på grund av att det inte var bevisat att de tilltalade hade utnyttjat målsägandens utsatta belägenhet för att förmå henne att ingå äktenskapet.

4. Västmanlands tingsrätts dom den 22 februari 2018 (mål B 79-18)

Föräldrarna till en pojke (17 år) dömdes för stämpling till äktenskapstvång genom att ha utnyttjat pojkens utsatta belägenhet och därtill förmått honom att ingå äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse i Bulgarien. Båda föräldrarna dömdes till villkorlig dom. Målsägandens uppgifter fick i målet stöd av vittnesmål och skriftlig bevisning.

⁹ Åklagaren har överklagat domen till Hovrätten för Nedre Norrland (mål B 1382-17).

5. Västmanlands tingsrätts dom den 22 februari 2018 (mål B 5001-17)

Målsägandens mormor, moster och mosters man åtalades bl.a. för äktenskapstvång genom att tillsammans och i samförstånd, genom olaga tvång och utnyttjande av utsatt belägenhet, ha förmått en 16-årig flicka att ingå äktenskap med sin kusin i Irak. Tingsrätten konstaterade att det i målet fanns flera omständigheter som talade för att målsäganden förts till Irak i syfte att hon skulle ingå förlovning och äktenskap med sin kusin men ansåg det inte vara ställt utom rimligt tvivel att de tilltalade vidtagit de åtgärder som åklagaren påstått.

Enligt direktiven ska granskningen även omfatta anmälda brott gällande äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa som föranlett åtal för andra brott. Några sådana fall har dock inte återfunnits. Ärenden av sådan beskaffenhet är inte heller sökbara i Åklagarmyndighetens register.

Granskning av anmälda brott som inte har lett till åtal

Granskningen har också omfattat samtliga vid Åklagarmyndigheten avslutade ärenden under perioden 1 januari–31 augusti 2017 som inte har lett till åtal, dvs. ärenden i vilka förundersökning inte har inletts (ett fall) och ärenden i vilka förundersökningarna har nedlagts (27 fall).¹⁰ Det är alltså fråga om totalt 28 ärenden, vilket bedömts som ett tillräckligt underlag för att genomföra undersökningen.¹¹ Av dessa avser 6 fall vilseledande till tvångsäktenskapsresa, 15 fall äktenskapstvång samt 1 fall försök och 6 fall förberedelse till äktenskapstvång.

¹⁰ Ärenden om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa är åklagarledda.

¹¹ Åklagarmyndigheten har sedan tidigare granskat 48 nedlagda ärenden fram till april 2016. Granskningen syftade huvudsakligen till att analysera varför åtal inte har väckts i dessa ärenden, att redogöra för vilken myndighetssamverkan som förekommit och behovet av att utveckla och höja kvaliteten i brottsutredningsverksamheten (Åklagarmyndigheten 2016, *Granskning av ärenden angående äktenskapstvång, försök och förberedelse därtill samt vilseledande till tvångsäktenskapsresa*, ÅM-A 2016/0359, se vidare avsnitt 5.3.2).

Skälen för avskrivningsbesluten är antingen att det föreligger bevissvårigheter eller att det saknas anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats. Vissa av de förstnämnda avskrivningsbesluteten synes grunda sig på att det föreligger svårigheter att få målsäganden att medverka eller att hon eller han befinner sig utomlands.

Hur brotten anmäls

Brotten har i ungefär hälften av fallen anmälts av socialtjänsten och i hälften av fallen av någon annan såsom Migrationsverket, skola, eller av målsäganden själv i två fall.

Målsägande

Det förekommer endast en målsägande i varje ärende och i samtliga fall är målsäganden av kvinnligt kön. I de allra flesta fall finns i familjen en tydlig anknytning till utlandet.

I 17 förundersökningar är målsäganden mellan 12 och 17 år gammal och i 6 av dem är målsäganden under 15 år. I en förundersökning har målsägandens ålder inte kunnat fastställas.

Förhör med målsäganden

Det är stor variation gällande i vilken utsträckning förhör äger rum med målsäganden och hur förhören dokumenteras. I 5 fall är målsäganden inte förhörd alls och i tre av dessa befinner sig målsäganden i utlandet.

I 10 fall har det genomförts videoförhör och i fyra av dessa ägde förhören rum på s.k. barnahus.¹²

I fyra fall har målsäganden tagit tillbaka sina tidigare lämnade uppgifter och uppgett bl.a. att det inte har varit fråga om något brott och att vistelsen utomlands varit frivillig.

¹² Barnahus är ett ställe där socialsekreterare, polis, åklagare, barnläkare och barn- och ungdomspsykiolog samarbetar när det finns misstanke om att barn utsatts för våld och övergrepp. Lokalerna är barnanpassade och alla som träffar barnen är speciellt utbildade för det.

Förordnade av målsägandebiträde eller särskild företrädare för barn

Målsägandebiträde eller särskild företrädare för barn har förordnats i 15 av de granskade ärendena.

I 13 ärenden har således varken målsägandebiträde eller särskild företrädare förordnats. I en del av dessa ärenden har inte heller målsäganden hörts.

I några fall finns det noterat att målsäganden är tillfrågad gällande målsägandebiträde. I andra fall, där målsäganden är över 18 år, förefaller det som om det gjorts bedömningen att det inte finns behov av målsägandebiträde.

Misstänkta

De misstänkta är föräldrar till målsäganden i en majoritet av ärendena (20 förundersökningar).

I mer än hälften av förundersökningarna har förhör med misstänkta inte hållits och i endast tre ärenden har offentlig försvarare förordnats.

Utredningsåtgärder

Ärendena varierar i omfång. I vissa förundersökningar har det utförts omfattande utredningsarbeten medan det i andra fall inte har vidtagits några utredningsåtgärder över huvud taget.

I ett ärende har husrannsakan ägt rum och beslag gjorts (bl.a. en dator). I detta ärende fanns dock även misstanke om grov fridskränkning.

Personella tvångsmedel har inte förekommit i något av ärendena.

Internationell rättslig hjälp

Det har inte i något ärende förekommit/framställts någon begäran om internationell rättslig hjälp.

Analys

Genom granskningen av domarna och de nedlagda ärendena samt kontakt med åklagare¹³ har vi funnit att den aktuella brottstypen rymmer ett flertal olika svårigheter och utmaningar.

Några mer övergripande iakttagelser från granskningen är följande.

1. Förekomsten av starka lojalitetskänslor eller stark rädsla hos målsäganden för repressalier vid anmälan om brott mot familjemedlem.
2. Förekomsten av starka lojalitetskänslor eller stark rädsla hos vittnen vid anmälan om brott mot familjemedlem.
3. Utrymmet för att inhämta teknisk bevisning i form av rättsintyg eller DNA-undersökningar är typiskt sett begränsat.
4. Brotten sker ofta utomlands och i länder som inte har rättsliga samarbeten med Sverige, vilket medför svårigheter att inhämta bevis. Det kan t.ex. vara svårt att motbevisa invändningen om att det ingen förbindelse som omfattas av straffbudet har ingåtts utan att det bara har varit fråga om en förlovning.
5. Utredningarna är regelmässigt resurskrävande.

Särskilt om målsägandens medverkan

Målsägandens medverkan och hennes eller hans uppgifter under förundersökningen och vid en eventuell huvudförhandling är av stor betydelse för möjligheterna att få en lagföring till stånd. I en rapport från Brottsförebyggande rådet¹⁴ behandlas flera centrala områden för målsägandens medverkan i rättsprocessen:

- bemötandet
- informationsarbetet
- rättsprocessens tidsåtgång
- tryggheten under rättsprocessen

¹³ Främst har kontakt skett med kammaråklagaren Jessica Wenna. Hon har drivit flera fall av tvångsäktenskap, varav några har lett till fällande domar.

¹⁴ Brå (2016), *Målsägandes medverkan i rättsprocessen*.

- målsägandebiträdet
- stödet efter rättsprocessen.

Flertalet av de granskade ärendena rör personer under 18 år och i de flesta av ärenden är den/de misstänkta barnets föräldrar. Att faktorerna ovan beaktas är sannolikt än viktigare i ärenden då målsäganden är under 18 år och de misstänkta är vårdnadshavarna.

Det är självfallet viktigt att förhör hålls med målsäganden och det är av stor vikt att förhören om möjligt dokumenteras på video, för att säkra bevis och för att kunna användas om målsäganden senare ändrar eller återtar sina uppgifter. Sekretariatets granskning av nedlagda ärenden visar att så inte alltid sker.

Vid granskningen har konstaterats att det föreligger stora skillnader när det gäller i vilken utsträckning det förordnas särskild företrädare för barn alternativt målsägandebiträde. I stort sett i samtliga fall som lett till åtal har målsägandebiträde eller i förekommande fall särskild företrädare för barn förordnats i ett tidigt skede i utredningen. Förhållandet är det motsatta när det gäller nedlagda förundersökningar. I dessa har målsäganden i många fall inte tilldelats särskild företrädare eller målsägandebiträde trots att man i ärendet har kunnat misstänka att vårdnadshavare har fört eller planerar att föra barnet utomlands för tvångsgifte. Varför sådan inte har förordnats och hur det kan ha påverkat ärendena är omöjligt att säga. Enligt en tidigare rapport från Åklagarmyndigheten har förordnade av målsägandebiträde eller särskild företrädare emellertid visats ha en signifikant inverkan på lagföringsandelen.¹⁵

Särskilt om bevisning

Många ärenden skrivs av på grund av bristande bevisning. Vid denna typ av brottslighet är det inte sällan svårt för polisen att arbeta med långtgående förstahandsåtgärder som t.ex. undersökning av brottsplatsen då brottet ofta har begåtts utomlands. Ofta anmäls inte heller brottet i nära anslutning till när brottet har ägt rum. Vidare visar granskningen att användningen av tvångsmedel används i mycket liten utsträckning.

¹⁵ Åklagarmyndigheten (2010), *Tvångsmedelsanvändning och beslutsfrister m.m. vid vålds- och sexualbrott i nära relation och mot barn*.

Granskningen omfattade några fall av de osjälvständiga brottsformerna försök och förberedelse till äktenskapstvång samt ett fall av stämpling till samma brott. På samma sätt som när det gäller det fullbordade brottet är det svårt att visa på att några konkreta planer på tvångsäktenskap faktiskt föreligger.

Övriga frågor

Rättsväsendet har i vissa fall möjlighet att begära internationell rättslig hjälp via Justitiedepartementets enhet för brottmålsärenden och internationellt rättsligt samarbete (BIRS). Det kan t.ex. vara fråga om att inhämta uppgifter om innehållet i utländsk rätt eller om en stats sedvänjor i syfte att fastställa om en sådan förbindelse som omfattas av straffbudet om äktenskapstvång har ingåtts. Internationell rättslig hjälp i brottmål kan också syfta till att åklagare och domstolar i Sverige och utomlands bistår varandra i brottsutredningar. Exempel på sådana åtgärder är förhör under förundersökning eller rättegång samt beslag och husrannsakan (se lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål). Enligt den gjorda granskningen har det inte begärts rättslig hjälp i något ärende. Även om det kan vara förenat med praktiska svårigheter bör denna möjlighet övervägas noga.

Slutligen bör vikten av en ökad specialistkunskap om äktenskapstvånget lyftas fram. I fyra av domarna återkommer samma åklagare och utredande poliser. Ärendena är relativt få men ofta komplexa, tidskrävande och svårutredda. Detta talar för att åklagare och polis som utreder denna brottstyp bör vara specialiserade.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns flera förklaringar till att så få anmälningar har lett till åtal för äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa. Det synes vara en kombination av att brotten av flera olika orsaker är svårutredda, att det är förenat med svårigheter att få målsägande och vittnen att samarbeta samt att brottstypen kräver särskild kompetens, resurser och samverkan. Till detta kommer att brottstypen också är relativt ny och det därför finns begränsade erfarenheter att utreda densamma.

Statens offentliga utredningar 2018

Kronologisk förteckning

1. Ett reklamlandskap i förändring – konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. Fi.
2. Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. En strategisk agenda för internationalisering. U.
4. Framtidens biobanker. S.
5. Vissa processuella frågor på socialförsäkringsområdet. S.
6. Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. Ju.
7. Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. Fö.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018. Beslut under osäkerhet. M.
9. Ökad trygghet för studerande som blir sjuka. U.
10. Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. Fi.
11. Vårt gemensamma ansvar – för unga som varken arbetar eller studerar. U.
12. Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår. A.
13. Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? Fi.
14. Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. Fi.
15. Mindre aktörer i energilandskapet – genomgång av nuläget. M.
16. Vägen till självkörande fordon – introduktion. Del 1 + 2. N.
17. Med undervisningsskicklighet i centrum – ett ramverk för lärares och rektorers professionella utveckling. U.
18. Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige. Ku.
19. Forska tillsammans – samverkan för lärande och förbättring. U.
20. Gräsrotsfinansiering. Fi.
21. Flexibel rehabilitering. A.
22. Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. A.
23. Konstnär – oavsett villkor? Ku.
24. Tid för utveckling. A.
25. Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Fi.
26. Några frågor i skyddslagstiftningen. Fö.
27. Ekonomiska sanktioner mot terrorism. UD.
28. En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. Ju.
29. Validering i högskolan – för tillgodoräknande och livslångt lärande. U.
30. Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. Ju.
31. En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Fö.
32. Ju förr desto bättre – vägar till en förebyggande socialtjänst. S.
33. Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. Ju.
34. Vägar till hållbara vattentjänster. M.
35. Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar. N.
36. Rätt att forska. Långsiktig reglering av forskningsdatabaser. U.
37. Att bryta ett våldsamt beteende – återfallsförebyggande insatser för män som utsätter närstående för våld. S.

38. Styra och leda med tillit.
Forskning och praktik. Fi.
39. God och nära vård.
En primärvårdsreform. S.
40. Vissa fredspliktsfrågor. A.
41. Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
U.
42. Tryggad tillgång till kontanter. Fi.
43. Statliga servicekontor
– mer service på fler platser. Fi.
44. Möjligt, tillåtet och tillgängligt
– förslag till enklare och flexibla
upphandlingsregler och vissa regler
om överprövningsmål. Fi.
45. Behandling av personuppgifter vid
Myndigheten för arbetsmiljökunskap.
A.
46. En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. N.
47. Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning
av välfärdssektorn. Fi.
48. En lärande tillsyn. Statlig granskning
som bidrar till verksamhetsutveckling
i vård, skola och omsorg. Fi.
49. F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. Fi.
50. Ett oberoende public service för alla
– nya möjligheter och ökat ansvar. Ku.
51. Resurseffektiv användning av
byggmaterial. N.
52. Behandling av personuppgifter
vid Myndigheten för vård-
och omsorgsanalys. S.
53. Översyn av maskinell dos, extempore,
prövningsläkemedel m.m. S.
54. En effektivare kommunal räddnings-
tjänst. Ju.
55. Styrning och vårdkonsumtion
ur ett jämlikhetsperspektiv.
Kartläggning av socioekonomiska
skillnader i vårdutnyttjande och
utgångspunkter för bättre styrning. S.
56. Bättre kommunikation för fler
investeringar. UD.
57. Barns och ungas läsning
– ett ansvar för hela samhället. Ku.
58. Särskilda persontransporter
– moderniserad lagstiftning för ökad
samordning. N.
59. Statens gruvliga risker. M.
60. Tillträde till Rotterdamreglerna. Ju.
61. Rättssäkerhetsgarantier och hemliga
tvångsmedel. Ju.
62. Kamerabevakning i brottsbekämp-
ningen – ett enklare förfarande. Ju.
63. Behandlingen av personuppgifter
vid Försvarmakten och Försvarets
radioanstalt. Fö.
64. Utökad tillsyn
över fastighetsmäklarbranschen. Ju.
65. Informationsutbyte vid samverkan
mot terrorism. Ju.
66. Ett mer konkurrenskraftigt system
för stöd vid korttidsarbete. Fi.
67. Ett snabbare bostadsbyggande. N.
68. Nya regler om faderskap
och föräldraskap. Ju.
69. Ökat skydd mot hedersrelaterad
brottslighet. Ju.

Statens offentliga utredningar 2018

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan 2018.
Många utmaningar återstår. [12]
Flexibel rehabilitering. [21]
Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. [22]
Tid för utveckling. [24]
Vissa fredspliktsfrågor. [40]
Behandling av personuppgifter vid Myndigheten för arbetsmiljökunskap. [45]

Finansdepartementet

- Ett reklamlandskap i förändring
– konsumentskydd och tillsyn i en digitaliserad värld. [1]
Myndighetsgemensam indelning – samverkan på regional nivå. Volym 1. Myndighetsgemensam indelning – författningsändringar till följd av ny landstingsbeteckning. Volym 2. [10]
Finansiering av infrastruktur med skatt eller avgift? [13]
Bidragsbrott och underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen – en utvärdering. [14]
Gräsrotsfinansiering. [20]
Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. [25]
Styra och leda med tillit. Forskning och praktik. [38]
Tryggad tillgång till kontanter. [42]
Statliga servicekontor – mer service på fler platser. [43]
Möjligt, tillåtet och tillgängligt – förslag till enklare och flexibla upphandlingsregler och vissa regler om överprövningsmål. [44]

- Med tillit växer handlingsutrymmet.
– tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn. [47]
En lärande tillsyn. Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg. [48]
F-skattesystemet
– några särskilt utpekade frågor. [49]
Ett mer konkurrenskraftigt system för stöd vid korttidsarbete [66]

Försvarsdepartementet

- Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov. [7]
Några frågor i skyddslagstiftningen. [26]
En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. [31]
Behandlingen av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt. [63]

Justitiedepartementet

- Stärkt straffrättsligt skydd för blåljusverksamhet och andra samhällsnyttiga funktioner. [2]
Grovt upphovsrättsbrott och grovt varumärkesbrott. [6]
En nationell alarmeringstjänst – för snabba, säkra och effektiva hjälpinsatser. [28]
Förenklat förfarande vid vissa beslut om hemlig avlyssning. [30]
Aggressionsbrottet och ändringar i Romstadgan. [33]
En effektivare kommunal räddningstjänst. [54]
Tillträde till Rotterdamreglerna. [60]
Rättssäkerhetsgarantier och hemliga tvångsmedel. [61]

Kamerabevakning i brottsbekämpningen
– ett enklare förfarande. [62]
Utökad tillsyn över
fastighetsmäklarbranschen. [64]
Informationsutbyte vid samverkan mot
terrorism. [65]
Nya regler om faderskap
och föräldraskap. [68]
Ökat skydd mot hedersrelaterad brotts-
lighet. [69]

Kulturdepartementet

Statens stöd till trossamfund i ett
mångreligiöst Sverige. [18]
Konstnär – oavsett villkor? [23]
Ett oberoende public service för alla
– nya möjligheter och ökat ansvar.
[50]
Barns och ungas läsning
– ett ansvar för hela samhället. [57]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2018.
Beslut under osäkerhet. [8]
Mindre aktörer i energilandskapet
– genomgång av nuläget. [15]
Vägar till hållbara vattentjänster. [34]
Statens gruvliga risker. [59]

Näringsdepartementet

Vägen till självkörande fordon –
introduktion. Del 1 + 2. [16]
Ett gemensamt bostadsförsörjningsansvar.
[35]
En utvecklad översiktsplanering.
Del 1: Att underlätta efterföljande
planering. Del 2: Kommunal reglering
av upplåtelseformen. [46]
Resurseffektiv användning av
byggmaterial. [51]
Särskilda persontransporter
– moderniserad lagstiftning för ökad
samordning. [58]
Ett snabbare bostadsbyggande. [67]

Socialdepartementet

Framtidens biobanker. [4]
Vissa processuella frågor på social-
försäkringsområdet. [5]
Ju förr desto bättre – vägar till
en förebyggande socialtjänst. [32]
Att bryta ett våldsamt beteende
– återfallsförebyggande insatser
för män som utsätter närstående
för våld. [37]
God och nära vård. En primärvårdsreform.
[39]

Behandling av personuppgifter
vid Myndigheten för vård-
och omsorgsanalys. [52]
Översyn av maskinell dos, extempore,
prövningsläkemedel m.m. [53]
Styrning och vårdkonsumtion
ur ett jämlikhetsperspektiv.
Kartläggning av socioekonomiska
skillnader i vårdutnyttjande och
utgångspunkter för bättre styrning.
[55]

Utbildningsdepartementet

En strategisk agenda
för internationalisering. [3]
Ökad trygghet för studerande
som blir sjuka. [9]
Vårt gemensamma ansvar
– för unga som varken arbetar eller
studerar. [11]
Med undervisningsskicklighet
i centrum – ett ramverk för lärares
och rektorers professionella
utveckling. [17]
Forska tillsammans – samverkan
för lärande och förbättring. [19]
Validering i högskolan – för tillgodo-
räknande och livslångt lärande. [29]
Rätt att forska. Långsiktig reglering av
forskningsdatabaser. [36]
Statliga skolmyndigheter.
– för elever och barn i en bättre skola.
[41]

Utrikesdepartementet

Ekonomiska sanktioner mot terrorism. [27]

Bättre kommunikation för fler
investeringar. [56]