

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv (Ju 2017:06)

**Dir.
2017:78**

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 sanktionerar 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) polisanmäldes under 2016 totalt 71 brott avseende äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa, samt 27 brott avseende könsstympning av kvinna. Anmälningstatistiken 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

könsstypas 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. anhållande 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 könsstypas 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 förbjuda 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 (Europakonventionen), 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 framtvinga 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 könsstymning, 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)