

Länstyrelsen
Norrbotten

Datum
2019-05-25

Diarienummer
801-2683-2019

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Yttrande över (SOU 2018:69) Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (dnr Ju2018/04195/L5)

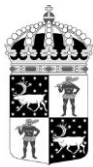
Länstyrelsen i Norrbottens län har som remissinstans fått möjlighet att yttra sig över slutbetänkandet av utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv.

Sammanfattning

Den särskilda utredaren Mari Heidenborg har den 9 mars 2017 fått i uppdrag av regeringen att undersöka om det finns behov av åtgärder i syfte att säkerställa ett starkt skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv. Den 29 juni 2017 fattade regeringen beslut om ett tilläggsdirektiv för utredningen som innebär att utredaren även ska 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 framtvunga eller underlätta ett återförande till Sverige av den utsatta personen. Utöver utredaren har elva experter deltagit i utredningen. I december 2017 överlämnade utredningen delbetänkandet *Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap*, SOU 2017:96.

Utredningen redovisar förslag på lagändringar i form av att en straffbestämmelse om barnäktenskap bör införas, en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv bör införas samt att utreseförbud för barn som riskerar att föras utomlands för att ingå äktenskap eller könsstympas bör införas. Utredningen redovisar också sina bedömningar avseende myndigheternas samverkan, arbetsmetoder och ansvarsområden utifrån att problematiken kräver fler åtgärder än ändrad lagstiftning. Att identifiera och förebygga hedersrelaterat förtryck och våld åligger fler aktörer än de brottsbekämpande myndigheterna.

Länstyrelsen delar utredningens uppfattning om att det krävs lagändringar för att ytterligare stärka skyddet till den berörda målgruppen. Länstyrelsen delar även utredningens uppfattning om att arbetet behöver stärkas även hos de aktörer som inte är brottsbekämpande myndigheter då samverkan och tydlig ansvarsfördelning är nödvändigt för att bekämpa hedersrelaterat förtryck och våld.



Hedersrelaterat förtryck och våld – en aktuell fråga i länet

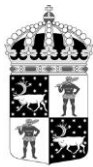
Hedersrelaterat förtryck och våld är av olika skäl en aktuell fråga i Norrbotten. Dels beror detta på att Norrbotten utsetts som ett av fyra pilotlän när det gäller uppstart av regionala resurscentra gällande hedersrelaterat förtryck och våld. Dels beror det på att många kommuner och aktörer i länet beskriver en ökad mängd ärenden vilket skulle kunna förklaras med de senaste årens stora flyktingmottagande. Kopplat till uppdraget om resurscentra har Länsstyrelsen tillsammans med Norrbottens Kommuner genomfört kommunbesök i länets 14 kommuner. Under dessa besök har frågan gällande hedersrelaterat förtryck och våld särskilt betonats och dialog gällande området har förts med de aktörerna som deltagit under besöken. De som deltagit har varit representanter från skola, integrationsverksamheter, polis, socialtjänst (både myndighetsutövande del och öppenvård), hälso- och sjukvård/ungdomsmottagningar samt civilsamhället i de kommuner där de funnits verksamma. Där civilsamhället deltagit har det varit kvinno- och tjejjourer, brottsofferjour och trossamfund. Under kommunbesöken har det stått klart att ärenden gällande hedersrelaterat förtryck och våld upplevs komplexa och svåra att hantera. Konkret efterfrågas kompetenshöjande insatser gällande juridik och lagstiftning, specifikt nämns ökad kunskap när det gäller bestämmelser om vård av unga (LVU) kopplat till utsatthet för hedersrelaterat förtryck och våld, ökad kunskap gällande könsstympling samt riskbedömningar gällande personer i hederskontext. Annat som framkommit är svårigheter med att hantera familjearbete i en hederskontext. En osäkerhet när det gäller bortförda personer samt barn som uppges vara gifta har också påtalats. När det gäller brottsbekämpande insatser nämns en utmaning i att upprätthålla fungerande samverkan och kompetens internt inom polisen då dessa ärenden utreds av särskilt utsedda utredare vilket medför att poliserna som arbetar i kommunerna tappar kompetens i frågan samt saknar insyn i utredningarna vilket i vissa fall medför svårigheter då det på de flesta håll är polisen i kommunen som i övrigt samverkar med socialtjänst och skola på orten. En annan svårighet som påtalas är samverkan mellan socialtjänst och skola i de fall då skolan anmäler oro för en ungdom och sedan upplever svårigheter i det framtida arbetet med eleven och föräldrarna eftersom de inte upplever att de får stöd från socialtjänsten i detta på grund av sekretesshinder. På sina håll har detta också visat sig genom en markant skillnad när det gäller mängden ärenden som skola och socialtjänst har uppmärksammat då skolan i dessa fall har känt till fler utsatta barn och unga än vad socialtjänsten gjort.

Utifrån beskrivningen ovan gällande situationen i Norrbotten görs bedömningen att ett stärkt skydd för personer utsatta för hedersrelaterat förtryck och våld är både efterfrågat och nödvändigt.

Länsstyrelsens synpunkter

En straffbestämmelse om barnäktenskap bör införas

Utredningen föreslår ändringar i brottsbalken genom att en straffbestämmelse om barnäktenskap bör införas. Utredningens bedömning är att detta behövs även om barnäktenskap i stor utsträckning utgör äktenskapstvång (4 kap. 4 c § brottsbalken) och vilseledande till äktenskapsresa (4 kap. 4 d § brottsbalken). Utredningen menar att skälen för detta förslag främst är de bevissvårigheter som visat sig föreligga i ärenden om tvångsäktenskap och vilseledande till tvångsäktenskapsresa med barn som brottsoffer. I dessa brott ska åklagaren bevisa att äktenskapet ingåtts genom något



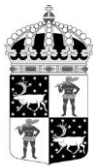
otillbörligt medel som olaga tvång eller utnyttjande av personens utsatta belägenhet. Utredningen belyser att det är vanligt att det förekommer påtryckningar som inte är straffbara, detta kan exempelvis vara att föräldrarna säger till barnet att de kommer att bli utskämda om inte barnet gifter sig med den familjen utsett. Det kan också handla om att barnet inte vågar motsätta sig äktenskapet. Utredningen belyser också att straffbestämmelsen kan stärka familjer att stå emot påtryckningar om barnäktenskap samt att det kan stärka den som står under påtryckningar att gifta sig med ett barn. Den utformning av straffbestämmelsen som föreslås är att ta bort kravet på tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet när det gäller brott mot barn. Detta innebär att det saknar betydelse huruvida barnet samtyckt till äktenskapet eller ej. Denna reglering är i linje med den reglering som finns för människohandelsbrott mot barn. Utredningen föreslår även att den som genom aktiva handlingar tillåter att ett barn ingår äktenskap kan straffas för barnäktenskapsbrott. Detta kan exempelvis vara föräldrar som tillåter äktenskapet eller deltar vid en äktenskapsceremoni. Även de informella äktenskapen ska inrymmas i denna bestämmelse. Det straff som utredningen föreslår är fängelse i högst fyra år.

Länsstyrelsen delar utredningens bedömning om att en straffbestämmelse om barnäktenskap bör införas och ser det som ett konkret skydd för barn som riskerar att giftas bort. Som utredningen också påpekar är förslaget även i linje med Barnkonventionens krav på att skadliga sedvänjor ska motverkas. Gällande straffpåföljden instämmer Länsstyrelsen i utredningens förslag.

En särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv bör införas

Utredningen föreslår en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv. Utredningen redovisar att domstolar redan idag i viss mån lägger hedersmotiv som grund för straffskärpning då det kan tolkas in i de bestämmelser om straffmätning som idag finns i 29 kap. brottsbalken. Som skäl för att införa en särskild straffskärpningsgrund anger utredningen de utsatta offrens särskilda utsatthet som innebär att de drabbas hårdare på grund av brottets kollektiva karaktär än när det gäller motsvarande brottslighet som inte är hedersrelaterad. En ny straffskärpningsgrund kan alltså ses som ett led i att tydliggöra brottsoffrens särskilda utsatthet. Utredningen menar att en ny straffskärpningsgrund inte ska hindras av att hedersmotiv kan tolkas in i de bestämmelser som redan finns. Utredningen belyser att om en ny straffskärpningsgrund införas skulle det inte råda något tvivel om att förekomsten av hedersmotiv är av betydelse vid bedömning av straffvärde. Den föreslagna lagtexten innebär att det 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. Budskapet i straffskärpningsgrunden ska vara ett tydligt avståndstagande från hederstänkande. Utredningen lyfter att om man vill markera att det allmänna inte står bakom innebörden av hedersbegreppet kan utformningen istället vara en föreställning om heder.

Länsstyrelsen instämmer i förslaget om att hedersmotiv bör införas som en särskild straffskärpningsgrund. Detta baseras på erfarenheten att det är av stor vikt att särskilja hedersrelaterat våld från annat våld då det annars medför stora risker för att utsattheten inte hanteras korrekt, detta kan exempelvis gälla bedömningar av hot och risk. I linje med utredningens resonemang gällande den särskilda utsatthet som personer utsatta för



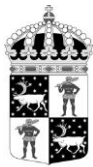
hedersrelaterat våld lever i är det nödvändigt att detta beaktas i frågan om straffvärde. När det gäller formuleringen i lagtexten anser Länsstyrelsen att det bör vara *heder* och inte *föreställning om heder*. Detta utifrån att heder vid denna tidpunkt är ett väl etablerat begrepp och inte något som misstolkas av professionen även om heder i denna bemärkelse inte är en uppfattning som delas av gemene man. Ytterligare ett skäl för användandet av *heder* är att det ger en tydlighet vilket är att föredra när åklagare har i uppgift att bevisa att det är heder som är motivet. *Föreställning om heder* är ett mer diffust begrepp och är därmed mer svårtolkat. Länsstyrelsen delar utredningens bedömning av att en ny straffskärpningsgrund skulle medföra ett tydliggörande av att förekomst av hedersmotiv är av betydelse för straffmätningen. Tydliggörandet i sig kan också bidra till att brottsutredande myndigheter i större utsträckning fokuserar på att utreda förekomsten av heder i de aktuella ärendena.

Förslag om införande av reseförbud för barn som riskerar att föras utomlands för att ingå äktenskap eller könsstympas

Trots att både tvångsäktenskap och könsstympning är kriminaliserat förekommer det att barn med anknytning till Sverige tvingas att gifta sig eller utsättas för könsstympning utomlands. En svårighet som är kopplad till detta är att myndigheterna ofta har små möjligheter att hjälpa personer som befinner sig utanför Sverige. Som det ser ut idag är möjligheterna att gå in med förebyggande åtgärder begränsade. Det finns därför behov av att kunna inskränka möjligheterna att resa utomlands för barn som riskerar att föras ur landet för att ingå äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Utredningen föreslår därför att ett utreseförbud som avser dessa fall införs i LVU (bestämmelser om vård av unga). Förslaget utgår från lagens befintliga systematik som innebär att ett utreseförbud ska meddelas av förvaltningsdomstol men i brådskande fall kan meddelas av socialnämnden. Utredningen menar att för att reseförbudet ska vara effektivt behöver det vara straffsanktionerat och medföra inskränkningar av möjligheter att erhålla och inneha pass. Utredningen föreslår därför att den som för ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud eller främjar att ett barn reser utomlands i strid med utreseförbud döms till böter eller fängelse i högst ett år. Utredningen föreslår också att passhinder och skäl för passåterkallelse ska uppstå för barn som meddelats ett reseförbud. Pass ska också kunna omhändertas och spärras i sådana situationer. Utredningen föreslår att ett utreseförbud ska upphöra senast när barnet fyller 18 år.

Personer som förts utomlands är ofta underkastade vistelselandets regler gällande familjerätt och utresebestämmelser. Detta gäller exempelvis när personen ses som medborgare endast i vistelselandet och/eller fall där det svenska medborgarskapet inte erkänns i det land personen förs till eller personer med uppehållstillstånd i Sverige men medborgarskap i det andra landet. Detta är ett skäl för att stärka det förebyggande arbetet så att svenska myndigheter agerar innan det att en person förts ur landet.

I det stora hela ställer sig Länsstyrelsen bakom det förslag som utredningen föreslår gällande ändringar i passlagstiftning och införande av reseförbud. Länsstyrelsen har dock invändningar mot förslaget i två delar: när det gäller straffpåföljden om böter eller fängelse i högst ett år anser Länsstyrelsen att det är för lindrigt och att det bör vara högre än bötesnivå. Om avsikten med straffpåföljden till viss del är att avskräcka personer från att föra barn utomlands behöver straffet vara strängare. Stor del av



förövarna i en hederskontext kommer troligen inte att avhålla sig inte från brottslighet om påföljden för det är böter. Det bör beaktas att för personer som begår brott med hedersmotiv är hedern värderat högre än allt annat. För att uppnå brottspreventiv effekt bör straffet därför vara strängare än på bötesnivå. Den andra invändningen Länsstyrelsen har är förslaget om att ett utreseförbud ska upphöra senast dagen då barnet fyller 18 år. På grund av att barn i en hederskontext inte fostras att vara självständiga och ta egna beslut har de ofta inte samma mognad som en 18-årig person som fostrats i ett sammanhang utan hederskontext. Utifrån detta görs bedömningen att beslut om utreseförbud ska kunna gälla fram till dess att den utsatta fyller 21 år, vilket är i linje med LVU-lagstiftningens tredje paragraf som innebär vård på grund av den unges eget beteende. Länsstyrelsen är positiv till att utreseförbudet gäller den som riskerar att utsättas för brott och inte den misstänkta gärningsmannen. I en hederskontext är detta av central betydelse då hedersbrott till sin karaktär är kollektiva och det därmed kan handla om ett flertal potentiella gärningspersoner.

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

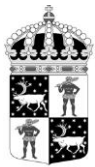
Utredningen föreslår att bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till äktenskapstvång görs uttryckligen subsidiära till bestämmelsen om människohandel i 4 kap. 1 a § brottsbalken. Utredningen motiverar detta med att det finns en otydlighet när det gäller de olika bestämmelserna vilket kan medföra att polis och åklagare inte utreder om det kan röra sig om ett människohandelsbrott. Länsstyrelsen välkomnar detta förslag och delar utredningens bedömning av att ett tydliggörande behövs gällande detta. Detta tydliggörande skulle fånga upp ärenden gällande tvångsäktenskap mot ersättning samt de fall där en person utnyttjas sexuellt och/eller för hushållsarbete inom ramen för ett tvångsäktenskap. Att straffskalan för människohandelsbrott är betydligt strängare än de straffskalor som gäller för äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa är enligt Länsstyrelsen ytterligare skäl för att de sistnämnda brotten görs subsidiära till bestämmelsen om människohandel.

Utredningens bedömningar avseende myndigheternas samverkan, arbetsmetoder och ansvarsområden

Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten

När utredningen gjort en översyn av brottsutredningar gällande hedersrelaterade brott har den kunnat se att förhören till största del är inriktade på den aktuella gärningen och att det ställs få eller inga frågor om familjeförhållanden utanför den närmsta familjen. Detta strider mot den handbok som Åklagarmyndigheten har som säger att det bör utredas om det finns anstiftande släktingar eller medgärningspersoner. Utredningen hänvisar till Brås rapport från 2012 som visar på likartat arbetssätt inom polismyndigheten när de konstaterar att utredningarna är koncentrerade på att ställa frågor om de anmälda brotten på bekostnad av att få en helhetsbild av förtrycket. Utredningen belyser Polismyndighetens utvecklande av arbetet mot hedersrelaterat förtryck och våld som bland annat innebär ett internt kompetenscentrum men också att tillsammans med åklagarmyndigheten ta fram ett metodstöd.

Länsstyrelsen ser med tillförsikt fram emot de resultat som bedöms följa av utvecklingen av de brottsbekämpande myndigheternas arbete mot hedersrelaterat



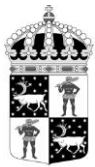
förtryck och våld. En farhåga som Länsstyrelsen ser är dock hur kompetensen ska nå ut i alla led då detta är en utmaning som polisen själva belyst vid flera tillfällen i kontakt med Länsstyrelsen. Farhågan består i hur kompetens gällande hedersrelaterat förtryck och våld förankras hos poliser som arbetar i kommunerna och ofta är de poliser som kommer i kontakt med allmänheten i första hand. Utmaningen handlar om kunskap för att avgöra om ett ärende är hedersrelaterat eller inte, om inte denna bedömning kan göras torde det leda till att personen inte sätts i kontakt med de utredare som innehar spetskompetens i frågan. En ytterligare aspekt i detta är de lindrigare formerna av hedersförtryck som vid en första anblick inte uppfattas som ett brott i lagens mening men som vid en sammanställning av personens totala livssituation kan påvisa att personen lever under hedersförtryck. Saknas kompetens gällande hedersrelaterat förtryck och våld finns det risk för att inte rätt frågor ställs och den samlade bilden därmed inte tydliggörs.

Utredningen bedömer att anmälningar om äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott, vilseledande till tvångsäktenskapsresa och könsstympning bör koncentreras till ett mindre antal åklagarkammare och ska handläggas av särskilt utsedda åklagare. Detta är också i linje med att Åklagarmyndigheten sedan 2018 har beslutat att samtliga ärenden gällande människohandel ska handläggas inom Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet.

Länsstyrelsen delar bedömning om att även om en sådan koncentration skulle medföra att färre personer hade kompetensen så väger argumentet för ökad lagföring tyngre utifrån ett målgruppsperspektiv. Länsstyrelsen vill dock framhålla att det är av vikt att det finns en spridning av de utvalda åklagarkammarna så att de representerar flera delar av landet och inte centreras endast till storstadsregionerna. Den farhåga som Länsstyrelsen påtalat ovan gällande risken med att kompetensen koncentreras hos särskilt utsedda utredare inom polisen finns inte denna oro när det gäller Åklagarmyndigheten. Detta beror på att Åklagarmyndigheten inte möter målgruppen i ett första skede på det sätt som exempelvis patrullerande polis gör.

Behov av ökad samverkan

Utredningen belyser att samverkan mellan aktörer har förbättrats när det gäller hedersrelaterat förtryck och våld. Utredningen menar dock att det finns ett fortsatt behov av ökad samverkan och nämner skolan och hälso- och sjukvården som viktiga aktörer när det gäller att uppmärksamma utsatthet för hedersrelaterat förtryck och våld. Utredningen lyfter också behov av ökad samverkan mellan Utrikesdepartementet och Socialstyrelsen när det gäller personer som förts utomlands för att ingå äktenskap, äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Detta gäller på övergripande nivå där exempelvis ansvars- och arbetsfördelning mellan utrikesförvaltningen och socialtjänsterna behöver ske i fast och strukturerad form. Utredningen nämner att samverkan även kan utvecklas när det kommer till hantering av enskilda ärenden och nämner att det främst gäller socialförvaltningen och utrikesförvaltningen när det kommer till ärenden med personer som förts utomlands. Utredningen menar att även om samverkan ofta fungerar så förekommer det att problem uppstår, dessa beror ofta på varierande kunskap om frågorna hos landets socialtjänster. Utredningen bedömer att Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att ta fram metodstöd för att förbättra denna samverkan. Utredningen menar också att den ordning som finns idag som innebär att



Utrikesdepartementet och utvalda ambassader har konsulära tjänstemän som arbetar särskilt med bl.a. barn- och tvångsåktenskap bör permanentas. Utredningen framhåller att om detta blir en permanent lösning skulle det gynna den utsatta målgruppen samt samverka med socialtjänsterna.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens resonemang gällande behovet av ökad samverkan och stärkt kompetens hos socialtjänsterna. Länsstyrelsen anser att det är gynnsamt om Socialstyrelsen får i uppdrag att ta fram metodstöd kopplat till detta och ser sig själv som en naturlig och aktiv del i att bidra i arbetet med förstärkt samverkan och kunskapshöjande insatser på regional nivå. Gällande resonemanget kring Utrikesdepartementets konsulära tjänstemän anser även Länsstyrelsen att det är något som behöver permanentas då det är ett konkret sätt att stärka möjligheterna för bortförda personer att kunna återvända till Sverige.

Nationella kompetensteamet

Utredningen konstaterar att det finns behov av en övergripande och permanent resurs- och kompetensfunktion som ska ge konkret stöd till berörda aktörer. Utredningen bedömer att utvärderingen av Länsstyrelsens i Östergötlands uppdrag att ansvara för Nationella kompetensteamet bör göras tidigare än 2020 som planerat. Länsstyrelsen står bakom detta förslag. Baserat på de många och tydliga önskemålen från yrkesverksamma står det klart att den funktion nationella kompetensteamet har fyller en viktig funktion för yrkesverksamma, vilket i förlängningen gynnar den berörda målgruppen.

Beslut i detta ärende har fattats av landshövding Björn O Nilsson. I den slutliga utformningen av yttrandet deltog även Karin Börjesson, avdelningschef vid samhällsavdelningen, Lina Segerlund enhetschef vid enheten för social hållbarhet samt jämställdhetssamordnare Sara Avander som också varit föredragande.