

28 maj 2019

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
Straffrättsenheten
103 33 Stockholm
ju.L5@regeringskansliet.se
ju2018/04195/L5

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingars yttrande över slutbetänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet SOU 2018:69

1. Om Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar

Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar (Rådgivningsbyrån) är ett asylrättscentrum som sedan år 1991 verkar för en rättssäker asylprocess. Vi är en ideell förening och våra medlemmar är Caritas, Rädda barnen, Stockholms stift och Svenska Kyrkan. Vi är även svensk samarbetspartner till UNHCR. Rådgivningsbyrån företräder asylsökande juridiskt i Sverige och internationellt samt granskar lagstiftning och dess tillämpning.

Sedan oktober år 2016 driver Rådgivningsbyrån projektet Barnens Asylrättscentrum som arbetar särskilt för att tillvarata barns rättigheter i asylprocessen samt säkerställa att barn och ungdomar får adekvat juridisk rådgivning och information om sina rättigheter.

I vårt arbete möter vi asylsökande, framförallt kvinnor och flickor, som tvingats fly sina hemländer för att de riskerar att utsättas för olika former av hedersrelaterat förtryck och våld. Skyddsbehov kan även uppstå på flykt och under vistelsen i Sverige. Vår erfarenhet är att kunskapen om hedersförtryck, våld och dess olika uttryck behöver förbättras, inte enbart hos rättsvårdande och utredande myndigheter, utan även i asylprocessen.

Ett förstärkt straffrättsligt skydd kan vara ett viktigt verktyg för att tydliggöra ett samhälles värderingar och vad som är oacceptabla kränkningar av mänskliga rättigheter. Ett förstärkt skydd för offer för hedersrelaterat förtryck och våld inom det straffrättsliga området kan likaså bidra till en ökad medvetenhet även inom andra rättsområden.

Rådgivningsbyrån har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerad skrivelse och vill med anledning av detta, utifrån ovan nämnda perspektiv, framföra följande.

2. Sammanfattning

Rådgivningsbyrån välkomnar utredningen och anser att betänkandet belyser såväl värdet av att skydda de personer åtgärderna är avsedda att skydda samt komplexiteten i de föreslagna åtgärderna.

Vi ställer oss bakom att en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv införs.

Vi delar utredningens uppfattning att bestämmelsen bör utformas på ett könsneutralt sätt, eftersom även kvinnor kan vara gärningspersoner och pojkar/män målsägande.

Rådgivningsbyrån föreslår att den alternativa formuleringen där man hänvisar till en *föreställning* om heder används.

Vi är positiva till att ett nytt brott kallat barnäktenskapsbrott införs.

Vi ställer oss positiva till förslaget om utreseförbud för barn när risk för äktenskapstvång eller könsstympning i utlandet föreligger, med reservation för att ytterligare förtydligande kring beviskravet bör göras.

Vi ser en brist på förslag till samarbete med Migrationsverket och migrationsdomstolarna och förordar att samarbetet för att effektivisera arbetet mot äktenskapstvång och könsstympning utvidgas för att även omfatta dessa myndigheter.

En straffskärpning kommer inte ensamt att åtgärda de problem som utredningen tar upp. Vi vill betona vikten av att tillräckliga medel finns för att myndigheter ska kunna prioritera information, utbildning och samverkan i frågan.

3. Bakgrund till utredningens lagförslag

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. Tvångsäktenskap är kriminaliserat sedan juli år 2014. Det har vidare presenterats ett förslag om utvidgat hinder mot att erkänna utländska barnäktenskap. Könsstympning av flickor och kvinnor är förbjudet enligt lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

Trots dessa åtgärder förekommer det ändå 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. Detta utgör bakgrunden till de av utredningen föreslagna lagstiftningsåtgärderna.

4. Utredningens förslag

4.1 Utredningens förslag att särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv införs

Utredningen föreslår att en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv införs i brottsbalken (1962:700) (BrB) 29 kap 2 § punkt 9.

Hedersmotiv kan förvisso redan idag beaktas vid straffvärdebedömningen. Utredningen noterar dock att nuvarande bestämmelser är allmänt hållna och omfattar mycket varierande förhållanden, av såväl skärpande som mildrande karaktär. I avsaknad av vägledande avgöranden från Högsta domstolen kan det enligt utredningen inte uteslutas att det kan råda viss osäkerhet kring den fulla betydelsen av att ett brott har begåtts med hedersmotiv.

Utredningen resonerar utförligt kring brott med hedersmotivs särskilda karaktär genom att framhålla de särdrag som särskiljer hedersrelaterat våld och förtryck från mäns våld mot kvinnor eller annat våld mot närstående, och betonar i synnerhet offrens särskilda utsatthet.

En straffskärpningsgrund kan ses som ett steg i syfte att tydliggöra just denna utsatthet. Utredningen framför även att en särskild straffskärpningsgrund kan bidra till att hedersmotiv uppmärksammas i större utsträckning av polis, åklagare och domstolar.

4.1.1 Rådgivningsbyråns synpunkter

Vi delar utredningens uppfattning att en straffskärpning inte ensamt kan åtgärda de problem som utredningen tar upp. Det krävs fortsatta utbildningsinsatser inom såväl rättsväsende, polismyndighet och hos åklagare. Brottsoffer och målsägande måste få tillräckligt med stöd för att orka, och ett effektivt skydd för att våga, medverka. Vi vill betona vikten av att dessa insatser implementeras samtidigt som en eventuell lagändring träder i kraft.

Med hänvisning till Sveriges internationella åtaganden vad gäller mänskliga rättigheter i allmänhet och de internationella deklARATIONER och instrument som lyfter frågor om heder eller våld mot kvinnor mer specifikt, delar dock Rådgivningsbyrån utredningens uppfattning att hedersmotiv bör anges uttryckligen i lagtext såsom föreslås.

Vi anser att utredningens förslag är väl motiverat och ställer oss positiva till att en särskild straffskärpningsgrund införs.

Som utredningen påtalar förekommer det också att pojkar och unga män utsatts för hot, kontroll, begränsningar samt äktenskapstvång som har sin bakgrund i hedersnormer. Hbtq-personer är även en särskilt utsatt grupp i detta sammanhang.

Vi delar därför utredningens uppfattning att bestämmelsen bör utformas på ett könsneutralt sätt, eftersom kvinnor kan vara gärningspersoner och pojkar/män målsägande.

Utredningen resonerar kring huruvida användandet av begreppet ”heder” kan tolkas som att användandet skänker legitimitet till sådant hederstänkande som kan leda till brott. För att tydligt markera det allmännas avstånd föreslås en alternativ formulering där man hänvisar till en *föreställning* om heder. Rådgivningsbyrån instämmer med utredningens förslag att denna formulering används.

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

Utredningen föreslår att den som förmår eller tillåter ett barn att ingå äktenskap, enligt förslaget ska dömas till fängelse i högst fyra år. 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 jämställa 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.

4.2.1 Utredningens motivering

De lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2014 har inneburit en förstärkning av skyddet mot barnäktenskap. Några rättsligt giltiga barnäktenskap kan inte längre ingås i Sverige. Barnäktenskap som har ingåtts enligt utländsk rätt erkänns inte i Sverige om någon av parterna hade anknytning till Sverige när äktenskapet ingicks. I den lagrådsremiss som regeringen överlämnade till Lagrådet den 31 maj 2018 föreslås förbud mot erkännande av utländska barnäktenskap, oavsett anknytning till Sverige. Om förslaget blir lag kommer det inte att förekomma att ett barn i Sverige anses som gift i lagens mening.

Trots denna civilrättsliga och privaträttsliga reglering finns det inte någon särskild straffbestämmelse som tar sikte på situationen att någon gifter sig med ett barn, eller medverkar till att ett barn blir gift.

Enligt utredningen finns det fler omständigheter som motiverar införande av ett särskilt barnäktenskapsbrott. Det som främst gör sig gällande är de bevisvärigheter som visat sig mer eller mindre regelmässigt föreligga i ärenden om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa med barn som brottsoffer.

4.2.2 Rådgivningsbyråns synpunkter

Som framgår av utredningen finns bred internationell och nationell samsyn avseende vikten av att motverka skadliga sedvänjor såsom tvångsäktenskap och tidiga äktenskap.

Frågan är dock om motverkandet bör ske i form av särskild kriminalisering.

Vid våra överväganden avseende det som talar *mot* en särskild kriminalisering har vi funderat över främst följande tre delar.

Utredningen framhåller att barnäktenskap i hög utsträckning utgör tvångsäktenskap, vilket innebär att straffbuden om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa i de allra flesta fall är tillämpliga också på barnäktenskap.

En relevant fråga som utredningen lyfter är om det är motsägelsefullt att en förälder som ordnar en religiös vigselceremoni döms till fängelsestraff, till skillnad från en förälder som tillåter sitt barn att leva i en samborelation.

Vi har även ställt oss frågan om en kriminalisering av barnäktenskap kan riskera att leda till ett ökat mörkertal, då konsekvenserna för föräldrarna blir mycket allvarliga och barn riskerar att hamna i en lojalitetskonflikt.

Vid våra överväganden avseende det som talar *för* en särskild kriminalisering har vi beaktat följande.

Barn är en särskilt utsatt och sårbar grupp. Utöver inskränkningar i rätten till att fritt välja vem man vill gifta sig med och möjlighet till exempelvis utbildning och val i fråga om familjebildning, kan barnäktenskap få synnerligen allvarliga konsekvenser för framförallt flickors liv och hälsa. Risken för att barn utsätts för våld och sexuella övergrepp inom ett barnäktenskap är stora.

Förenta nationerna (FN) har definierat bland annat tvångsäktenskap och tidiga äktenskap som skadliga sedvänjor som utgör en form av våld mot kvinnor och ett brott mot kvinnors mänskliga rättigheter. Barnäktenskap anses också av såväl barnrättskommittén som FN:s kommitté för avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW-kommittén) vara en form av tvångsäktenskap eftersom en eller båda parter inte har uttryckt sitt fulla, fria och informerade samtycke¹.

¹ Artikel 19: Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa, sociala och utbildningsmässiga åtgärder för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller den ena förälderns, vårdnadshavarens eller annan persons vård.

Barnkonventionen ställer i artikel 24.3 krav på att konventionsstaterna ska motverka skadliga sedvänjor, varav barnäktenskap har utpekats som en sådan.

FN har vidare satt som ett av de globala målen för hållbar utveckling i Agenda 2030 att barnäktenskap ska vara avskaffat till år 2030².

Det finns alltså ett tydligt krav på stater att agera och vi anser att det är angeläget att skyddet för barn förstärks inom flertalet områden. Barnäktenskap och dess skadliga konsekvenser talar starkt för att en särskild straffbestämmelse införs.

Utredningen har påpekat att det föreligger bevisvärigheter i ärenden om äktenskapstvång m.m. med barn som brottsoffer. Ytterligare en faktor som talar för den föreslagna lagstiftningen är att det i den särskilda straffbestämmelsen inte uppställs krav på tvång eller utnyttjande av viss belägenhet, vilket kan bidra till ökad möjlighet till lagföring. En särskild straffbestämmelse med dessa rekvisit skulle därmed i större utsträckning skydda barn från äktenskap.

Vi finner det dock särskilt allvarligt att den granskning som åklagarmyndigheten genomfört på regeringens uppdrag funnit att ett stort antal barn inte har förordnats särskild företrädare vid misstanke om att de utsatts för brott, och att det förefaller oklart varför så inte har skett. Barn är i stort behov av stöd och skydd för att orka medverka i en brottsprocess, detta i synnerhet om den misstänkte är barnets förälder. Rätten att få stöd av en särskild företrädare vid misstanke om dessa typer av brott måste tillgodoses, ur ett generellt rättssäkerhetsperspektiv men också ur ett barnrättsperspektiv. Principen om rättssäkerhet ska gälla fullt ut för barn, på samma sätt som för vuxna.

Så som framförts ovan under avsnitt 4.1.1 vill vi betona att det krävs fortsatta utbildningsinsatser inom såväl rättsväsende, polismyndighet som hos åklagare. Brottsoffer och målsägande måste få tillräckligt med stöd för att orka, och ett effektivt skydd för att våga, medverka. Vi vill betona vikten av att dessa insatser implementeras samtidigt som en eventuell lagförändring träder i kraft.

Vad avser jämförelsen med att det är tillåtet för ett barn att leva i en samborelation delar vi utredningens uppfattning att ett äktenskap innebär längre gående rättsverkningar, såväl personliga som ekonomiska. Vi har även här beaktat att det, som utredningen framhåller,

“Våld mot barn inkluderar skadliga sedvänjor vilka uttryckligen omfattar tvångsäktenskap och barnäktenskap, artikel 29 i Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 13 (2011) Barnets rätt till frihet från alla former av våld

² Agenda 2030 för hållbar utveckling. Mål 5 är att uppnå jämställdhet, och alla kvinnors och flickors egenmakt. Delmål 5.3 Avskaffa alla skadliga sedvänjor, såsom barnäktenskap, tidiga äktenskap och tvångsäktenskap samt kvinnlig könsstympning.

ofta är fråga om tvångsäktenskap. Intresset att förhindra barnäktenskap och det starka skyddsintresset då det rör barn är ett angeläget - och överordnat - intresse.

En särskild straffbestämmelse innebär att rättsordningen förmedlar en konsekvent syn på barnäktenskap och den tydliggör svenska myndigheters inställning. Vi ser positivt på detta.

Införandet av ett särskilt barnäktenskapsbrott är en principiell markering mot barnäktenskap och en normerande åtgärd i framtida arbete vad gäller attitydförändring gentemot barnäktenskap. En straffbestämmelse kan som utredningen framhåller därmed både verka avhållande på den som överväger att medverka till ett barnäktenskap, men också stärka barnen och ge dem verktyg för att motsätta sig äktenskapet.

Det är i sammanhanget viktigt att framhålla betydelsen av att barn informeras om sina rättigheter på ett tidigt stadium, och får det stöd och det skydd de behöver för att orka medverka.

Med ovan anförda ställer sig Rådgivningsbyrån positiva till förslaget om att en straffbestämmelse om barnäktenskap bör införas.

4.3 Utredningens förslag att barn ska kunna meddelas utreseförbud

Utredningens förslag är att 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 könsstympas.

Bestämmelserna föreslås föras in i lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) även om villkoren för beredande av tvångsvård inte ska vara en förutsättning för meddelandet av ett utreseförbud. Utredarna anser att en fördel med att lägga bestämmelserna i LVU är att ordningen då kan knyta an till det regelverk och den ansvarsfördelning mellan socialnämnd och förvaltningsrätt som redan är etablerad. Ett utreseförbud kan också 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.

Utredningen föreslår att utreseförbudet bör 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 föreslås att tillfälliga undantag från ett utreseförbud inte ska kunna meddelas.

4.3.1 Rådgivningsbyråns synpunkter

Syftet med förslaget är att få effektivare medel att kunna förhindra att barn under 18 år reser utomlands i syfte att ingå barnäktenskap eller utsättas för könsstympning. Vi anser att syftet

ser till barnets bästa. De barn som riskerar att föras utomlands för att ingå barnäktenskap eller utsättas för könsstympning är en grupp som omfattas av ett starkt skyddsintresse.

Precis som utredningen framhåller finns det begränsade möjligheter för svenska myndigheter att agera när ett barn väl förts utomlands. Dessa möjligheter begränsas till att börja med till svenska medborgare eller de med permanenta uppehållstillstånd. Det innebär att barn med tidsbegränsade uppehållstillstånd faller utanför. Mot bakgrund av ovanstående är det naturligtvis angeläget att möjligheter finns att skydda barnet innan en resa företas.

Enligt utredningen är skyddsintresset i fråga så pass starkt att det kan berättiga åtgärder som inskränker barnets rätt till fri rörlighet.

Att förhindras från att resa och lämna Sverige är dock en mycket ingripande åtgärd och till skillnad från nuvarande lagstiftning skulle inskränkningen drabba offret och inte förövaren. Det är därför av stor vikt att noga överväga införandet av nya rekvisit i LVU för bedömningen av när ett utreseförbud är berättigat. Utredningens förslag tar sikte på att sänka nivån för hur stark bevisning det behövs för att föranleda åtgärder enligt LVU när ett barn eventuellt kommer att tas utomlands för att ingå barnäktenskap eller könsstympas.

Utredningen föreslår att det ska räcka med att en *risk* föreligger, istället för *påtaglig risk* som krävs för omhändertagande enligt LVU. Utredningen redogör för att en *risk* för bortförande i de angivna syftena kan föreligga om det t.ex. finns vissa konkreta uppgifter som har lämnats av barnet själv eller av dennes 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 beslutet.

Vad som ska anses vara konkreta uppgifter har inte närmare preciserats. Vi skulle därför vilja se ett mer omfattande förarbete med syfte att förtydliga vilka omständigheter som ska beaktas vid riskbedömningen. Detta för att ge vägledning för framtida beslutsfattare i frågan och för att säkerställa att en så pass ingripande åtgärd inte felbedöms samt att nivån för bedömning hamnar på en acceptabel nivå i förhållandet mellan inskränkning och skyddsvärde.

Vi ställer oss positiva till att utredningen undersöker ökade möjligheter till skydd för personer som riskerar att utsättas för tvångsäktenskap eller könsstympning. Vi bedömer att de som omfattas av förslaget är en grupp med stort skyddsbehov. Ett utreseförbud kan utgöra ett viktigt första skydd vid det fall det används i samband med en större utredning som förväntas leda till åtal. Då det är en restriktion som påläggs offer och inte förövare är det dock av mycket stor vikt att det inte används felaktigt. Vi efterfrågar en mer omfattande motivering av bedömningen av rekvisitet *risk*.

Med denna reservation ställer vi oss positiva till förslaget om utreseförbud.

4.4 Ett effektivt arbete vid myndigheterna

Vi välkomnar lagstiftarens förslag att förbättra och effektivisera arbetet vid myndigheterna. Lagstiftningen utgör en viktig del i arbetet med att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck och dess olika uttrycksformer såsom barnnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning. Men problematiken kräver också andra åtgärder.

4.4.1 Rådgivningsbyråns synpunkter

I vårt arbete möter vi asylsökande, framförallt kvinnor och flickor, som tvingats fly sina hemländer för att de riskerar att utsättas för olika former av hedersrelaterat förtryck och våld. Vi ser att många personer har farit illa och fallit offer för den typ av hedersförtryck som aktuell utredning tar sikte på redan under processen att få uppehållstillstånd.

Vår erfarenhet är att kunskapen om hedersförtryck och våld och dess olika uttryck inte enbart behöver förbättras hos rättsvårdande och utredande myndigheter utan även i asylprocessen.

Under de senaste åren har handläggningstiden för uppehållstillstånd i många fall varit flera år. Det innebär att asylsökande eller tillståndssökande personer är i kontakt med exempelvis Migrationsverket, ambassaderna och migrationsdomstolarna under en lång tid innan de är i kontakt med andra myndigheter. Vi ser därför att det finns ett behov av att utredningen också utreder ett effektivare samarbete mellan de myndigheter som personer kommer i kontakt med innan de beviljats uppehållstillstånd.

Vi önskar särskilt framhålla vikten av att det säkerställs att barn får information om sina rättigheter tidigt i migrationsprocessen. Till skillnad från barn som kommer som ensamkommande och får en god man som har i uppdrag att ge barnet relevant information ser vi att barn som kommer till Sverige med sin familj riskerar att inte få samma tillgång till information om sina rättigheter. För att de ska veta hur och när de kan påtala att de löper en risk att utsättas för tvångsäktenskap eller könsstympning måste de först känna sig trygga med att det finns ett socialt skyddsnet som de kan använda sig av.

Det är viktigt att alla barn som befinner sig i Sverige, även de som befinner sig i asylprocessen och inte har beviljats uppehållstillstånd, omfattas av det ökade skyddet mot hedersrelaterad brottslighet.

Förtryck som härrör till föreställning om heder är också något som kan påverka personers möjlighet att få asyl. I vissa fall kommer exempelvis frågan om uteslutande från skyddsstatusförklaring att aktualiseras till följd av föreslaget på kriminalisering.

Utöver detta omfattar utredningen att analysera och ta ställning till den internationella dimensionen av tvångsäktenskap och könsstympning. Analysen ska ske i en kontext av

samverkan med myndigheter och utrikesförvaltningen. Mot denna bakgrund finner vi det underligt att ingen utredning gjorts rörande vikten av samverkan med Migrationsverket och andra myndigheter och förvaltningar som hanterar frågan om migration.

Ett förstärkt straffrättsligt skydd är viktigt i arbetet att motverka hedersrelaterat förtryck och våld. Det krävs dock även kompetensutveckling och samverkan mellan myndigheter. Vi vill likaså betona vikten av förebyggande och stödjande arbete. Det är viktigt att information om svensk lagstiftning och vilket stöd som finns att erhålla om en person är utsatt för eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck ges inte enbart när personen beviljats ett uppehållstillstånd utan redan när personen kommer till Sverige.

Slutligen vill vi särskilt framhålla vikten av att nödvändiga resurser tilldelas relevanta aktörer. Utan tydligt specificerade medel för ändamålet riskerar förslaget att inte nå avsedd effekt då så stor del av förslaget vilar på en grund av behov av samverkan och utbildning.

Detta remissvar har beretts av juristerna Siri Sandin och Anna-Pia Beier och föredragits för chefsjuristen Anna Lindblad.

Anna Lindblad

Chefsjurist