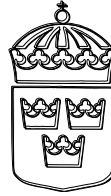


Kommittédirektiv



Starkare skydd mot barnäktenskap,
tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv

Dir.
2017:25

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 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, 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 gradindelad,

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 parterns 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 barn-äktenskap 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 barnäktenskap 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 äktenskapstvång.

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 äktenskapstvång, 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 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.

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 pro-

blematiken 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 polisanmäls.

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 fortsatta 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 Åklagar-

myndighetens 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 äktenskaps-tvång 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 § kommittéförelösningsordningen 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 barnnäktenskap ska redovisas i ett delbetänkande senast den 6 december 2017. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 september 2018.

(Justitiedepartementet)