



Kommittédirektiv

Straffansvar för hedersrelaterat våld och förtryck

Beslut vid regeringssammanträde den 18 juli 2019

Sammanfattning

Att samhället reagerar kraftfullt mot alla former av hedersförtryck är av största vikt. Trots att viktigt arbete har bedrivits av flera regeringar i syfte att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck finns det behov av att, som ett komplement till det arbetet, ytterligare utreda hur sådana beteenden som hedersrelaterat våld och förtryck tar sig uttryck i bör hanteras straffrättsligt.

En särskild utredare ska därför

- analysera och ta ställning till om det bör införas en särskild straffbestämmelse, med en egen brottsbeteckning, som uttryckligen tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck,
- lämna förslag på en sådan reglering oavsett ställningstagande när det gäller frågan om huruvida ett särskilt hedersbrott bör införas,
- om utredaren bedömer det ändamålsenligt, lämna förslag på hur ett effektivare straffrättsligt skydd mot hedersrelaterat våld och förtryck kan åstadkommas på något annat sätt,
- överväga hur preskriptionstiden för sådan brottslighet bör beräknas och ta ställning till om särskilda preskriptionsregler bör gälla om brott har begåtts mot en person under 18 år,
- analysera svensk domstols behörighet att döma över sådan brottslighet begången utomlands, samt
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Utredaren ska också

- analysera om minimistrafvet för grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning bör höjas, samt
- lämna förslag på en höjning av minimistrafvet oavsett ställningstagande i sak.

Slutligen ska utredaren

- överväga vilka förändringar i lagstiftningen avseende kontaktförbud som bör genomföras med anledning av två tillkännagivanden från riksdagen och lämna förslag på nödvändiga författningsändringar,
- analysera och vid behov föreslå de ytterligare förändringar på detta område som är lämpliga med anledning av den utvärdering av Sverige som Europarådets expertgrupp Grevio genomfört i fråga om artiklarna 52 och 53 i Istanbulkonventionen, samt
- analysera om det geografiska området vid särskilt utvidgat kontaktförbud bör utvidgas och vid behov föreslå förändringar i lagstiftningen.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2020.

Behovet av att komplettera det straffrättsliga skyddet mot hedersrelaterat våld och förtryck

Hedersrelaterat våld och förtryck måste bekämpas

Ett antal regeringar har initierat och bedrivit viktigt arbete i syfte att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck men arbetet måste fortsätta och intensifieras. Betydelsen av att arbeta mot hedersrelaterat våld och förtryck lyfts också uttryckligen fram i januariavtalet, den sakpolitiska överenskommelse som slutits mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna. Här framgår att hedersrelaterat våld och förtryck måste bekämpas med strängare straff och mer kunskap. Av det följer att kunskapen om och förståelsen för den utsattas situation och den kontext som brotten sker i måste öka. Av överenskommelsen följer vidare bl.a. följande. Brott med hedersmotiv ska utgöra en egen brottsrubricering. Skyddet för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet måste stärkas så att den som drabbas inte avvisas. Kompetensen om hedersrelaterat våld och förtryck ska öka bl.a. genom bättre arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck i skolorna. Möjligheterna att utan föräldrars samtycke ge insatser till unga vid misstanke om hedersbrott, liksom myndigheternas möjligheter att

ingripa vid misstanke om att personer förs ur landet för att giftas bort mot sin vilja eller könsstympas, ska öka respektive stärkas. Kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck ska permanentas.

Arbetet behöver fortsätta och det straffrättsliga skyddet kompletteras

I betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69) lämnas flera förslag som tar sikte på det straffrättsliga skyddet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Utredningen föreslår bl.a. att en ny straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv införs i 29 kap. 2 § brottsbalken. Enligt bestämmelsen ska det vid bedömningen av straffvärdet som en försvårande omständighet särskilt beaktas om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Vidare föreslår utredningen, i syfte att klargöra att även sådana förfaranden kan utgöra människohandel, att bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa (4 kap. 4 c respektive 4 d § brottsbalken) görs uttryckligen subsidiära till bestämmelsen om människohandel (4 kap. 1 a § brottsbalken). Dessutom föreslår utredningen att ett nytt brott, barnäktenskapsbrott, införs i straffbestämmelsen om äktenskapstvång. Detta brott tar – förutom vad som redan är kriminaliserat som äktenskapstvång – sikte på att straffbelägga att förmå eller tillåta ett barn att ingå äktenskap.

Riksdagen har vidare tillkännagett för regeringen att den ställer sig bakom det som utskottet anför om att införa en särskild brottsrubricering för brott med hedersmotiv (bet. 2017/18:JuU14 punkt 33, rskr. 2017/18:240). I betänkandet anför bl.a. följande: ”Hedersrelaterat våld och förtryck är ett samhällsproblem och utskottet har vid flera tillfällen poängterat vikten av att samhället med kraft markerar mot brott som begås på grund av en s.k. hederskultur. Hedersrelaterade begränsningar berör sannolikt över hundra tusen människor i Sverige och drabbar framför allt personer som lever under förhållanden med påtagliga brister i jämställdhet. Utskottets uppfattning är att ett införande av en särskild brottsrubricering för brott med hedersmotiv på ett tydligt sätt skulle markera allvaret i dessa brott. Brott med hedersmotiv ska enligt utskottet ses som ett samlingsbegrepp för många olika företeelser, de flesta straffbara redan med nuvarande lagstiftning. Precis som när det gäller fridskränkingsbrotten kan det vara svårt att inom det straffrättsliga regelsystemet tillräckligt beakta det straffvärda i ett upprepat och systematiskt kränkande handlande, som i och för sig kan utgöras av ganska bagatellartade gärningar. Det straffrättsliga regelsystemet är inriktat på

enskilda handlingar som i både tid och rum är avgränsade som 'enskilda' handlingar. Då sådana handlingar blir ett led i en upprepad kränkning, eller en del av ett trakasserande mönster mellan ojämlika parter, kan lagföringen och domen över handlandet lätt försumma det samlade beteendets straffvärde. En särskild brottsrubricering, med grov fridskränkning som förebild, skulle enligt utskottet avhjälpa detta. Förutom möjligheten att i straffskalan markera brottets allvar, skulle dessutom möjligheterna att använda tvångsmedel förbättras, vilket enligt utskottet kan leda till att fler brott utreds och att fler barn i utsatta situationer skyddas" (bet. 2017/18:JuU14 s. 80).

I januariavtalet, som nämnts ovan, anges bl.a. att hedersrelaterat våld och förtryck måste bekämpas genom strängare straff och mer kunskap om dessa brott och förtryck, att brott med hedersmotiv ska utgöra en egen brottsrubricering och att det behövs ett tydligt barnrättsperspektiv i arbetet mot hedersförtryck.

Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv hade inte i uppdrag att ta ställning till om det bör införas en särreglering för hedersrelaterad brottslighet. Utredningen har heller inte närmare övervägt frågan, men konstaterar ändå att det finns flera beaktansvärda invändningar mot en sådan särreglering, bl.a. när det gäller vilka gärningar som ska omfattas och vilka personer som skulle kunna göra sig skyldiga till brottet. Utredningen menar att straffbestämmelsen skulle behöva konstrueras så pass brett att det med fog kan ifrågasättas om en särskild brottsrubricering är den lämpligaste lösningen. Vidare, menar utredningen, kan vissa avgränsnings- och konkurrensproblem tänkas uppstå eftersom ett sådant straffbud riskerar att överlappa de grova fridskränkningssbrotten i 4 kap. 4 a § brottsbalken. Slutligen anser utredningen att om ett särskilt brott ska införas talar legalitetsprincipen för att hedersbegreppet behöver ges en tydligt avgränsad definition direkt i straffbestämmelsen, vilket sannolikt är förenat med svårigheter och därför kan leda till tillämpningsproblem.

Att samhället reagerar kraftfullt mot alla former av hedersförtryck och i synnerhet sådana som tar sig uttryck i brottsliga handlingar är av största vikt. Det arbete som redan har genomförts eller initierats utgör ett viktigt steg på vägen mot att bekämpa det allvarliga problem som hedersrelaterat våld och förtryck innebär. Ytterligare steg behöver dock tas. Inte minst behöver det

tas på allvar att det kan vara svårt att inom ramen för det nuvarande straffrättsliga regelverket tillräckligt beakta det straffvärda i ett upprepat och systematiskt kränkande handlande. Vidare bör argumentet att ett särskilt brott som uttryckligen tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck skulle markera brottslighetens allvar och påverka möjligheterna till utredning och lagföring få en allsidig belysning.

Det finns därför anledning att låta en utredare överväga hur det straffrättsliga skyddet mot hedersrelaterat våld och förtryck kan kompletteras och göras mer heltäckande och effektivt.

Uppdraget att komplettera det straffrättsliga skyddet mot hedersrelaterat våld och förtryck

Utredaren ska utifrån den problembeskrivning som presenteras i betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet, i riksdagens tillkännagivande på området och i januariavtalet göra en analys av rättsläget avseende möjligheten att ingripa straffrättsligt mot hedersrelaterat våld och förtryck i dag i ljuset av de särskilda problem som hedersrelaterad brottslighet innebär i samhället och för enskilda. Utifrån analysen ska utredaren lämna förslag till hur en särskild straffrättslig reglering som uttryckligen tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck – ett särskilt brott med en egen brottsbeteckning – och som möter de krav på en tydlig avgränsning av det straffbara området som legalitetsprincipen ställer upp skulle kunna utformas, inklusive vilken straffskala som bör väljas.

Vid utförandet av uppdraget ska utredaren undersöka om det är lämpligt att använda brotten grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning som förebild. I det ligger att göra en analys av och ta ställning till vilka typer av brottsliga handlingar som bör omfattas av den särskilda straffrättsliga regleringen. Utredaren ska dock också överväga om det är lämpligt att sådana nedvärderande, manipulerande eller kränkande handlingar i syfte att kontrollera en person som i det enskilda fallet inte utgör en straffbar gärning bör omfattas av den särskilda kriminaliseringen. Vidare ska utredaren, med beaktande av medverkansreglerna i 23 kap. 4 § brottsbalken, analysera hur den personkrets som ska omfattas av en sådan reglering bör avgränsas.

Förslaget ska åtföljas av en grundlig analys av eventuella för- och nackdelar med att införa ett särskilt brott som tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck. Utredaren ska vidare i detta sammanhang uppmärksamma behovet

av att strafflagstiftningen i så stor utsträckning som möjligt bör vara generellt utformad och träffa straffbara beteenden oavsett i vilket sammanhang de förekommer. Mot den bakgrunden bör utredaren, om han eller hon bedömer att det är ändamålsenligt, vara fri att presentera alternativa lösningar till hur det straffrättsliga skyddet mot hedersrelaterat våld och förtryck kan stärkas. Det kan t.ex. handla om att anpassa redan befintliga straffstadganden så att de blir bättre anpassade till att omfatta beteenden som förekommer i samband med sådant våld och förtryck. Oavsett utredarens ställningstagande när det gäller vilken lösning som bäst tillgodoser behovet av ett förstärkt straffrättsligt skydd mot hedersrelaterat våld och förtryck ska han eller hon dock lämna förslag på hur en särskild straffbestämmelse om hedersbrott skulle kunna utformas.

Utredaren ska analysera hur den lösning som han eller hon föreslår förhåller sig till det straffrättsliga skyddet för vuxna och barn som lever i familjer eller befinner sig i relationer där det förekommer våld och hot utan att det finns någon uttalad problematik med hedersrelaterat våld eller förtryck och vid behov föreslå vilka lagstiftningsåtgärder det bör medföra.

Utredaren ska också analysera hur den föreslagna regleringen förhåller sig till relevanta straffskärpningsgrunder i 29 kap. 2 § brottsbalken och till förslaget i SOU 2018:69 om en ny straffskärpningsgrund om motivet för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

Utredaren ska dessutom överväga hur preskriptionstiden för ett nytt brott bör beräknas samt ta ställning till om särskilda regler bör gälla om brottet har begåtts mot en person under 18 år.

Slutligen ska utredaren i fråga om de förslag som utredningen lämnar i detta sammanhang analysera svensk domstols behörighet att döma över brott begångna utomlands.

Det står utredaren fritt att lämna förslag i näraliggande frågor som identifieras.

Utredaren ska således sammanfattningsvis

- analysera och ta ställning till om det bör införas en särskild straffbestämmelse, med en egen brottsbeteckning, som uttryckligen tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck,
- lämna förslag på en sådan reglering, oavsett ställningstagande när det gäller frågan om huruvida ett särskilt hedersbrott bör införas,
- om utredaren bedömer det ändamålsenligt, lämna förslag på hur ett effektivare straffrättsligt skydd mot hedersrelaterat våld och förtryck kan åstadkommas på något annat sätt,
- överväga hur preskriptionstiden för sådan brottslighet bör beräknas och ta ställning till om särskilda preskriptionsregler bör gälla om brott har begåtts mot en person under 18 år,
- analysera svensk domstols behörighet att döma över sådan brottslighet begången utomlands, samt
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget att se över straffet för fridskränkingsbrotten

Uppdraget att överväga ett stärkt straffrättsligt skydd för hedersrelaterat våld och förtryck innebär, som framgår ovan, bl.a. att överväga om ett särskilt straffansvar bör utformas med brotten grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning som förebild. I uppdraget ligger även att överväga vilken straffskala som bör väljas. Polismyndigheten har i en hemställan föreslagit att minimistraffet för grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning ska höjas från fängelse i nio månader till fängelse i ett år. Syftet är enligt Polismyndigheten dels att ge polis och åklagare bättre verktyg för att kunna samla in nödvändig stödbevisning i form av läkarjournaler och rättsintyg i de fall målsäganden inte ger sitt samtycke till detta, dels att ett höjt straffminimum bättre skulle avspegla brottets allvarliga karaktär (Ju2018/04259/L5).

Mot bakgrund av hemställan och frågans nära anknytning till utredningens övriga uppdrag bör utredaren också få i uppdrag att med utgångspunkt i Polismyndighetens förslag analysera om minimistraffet för grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning bör höjas och vid behov föreslå en sådan höjning. Oavsett bedömningen ska ett sådant förslag lämnas. Vid sin bedömning ska utredaren beakta Brås skrift Effekter av straffskärpningen för fridskränkingsbrott och Brås rapport 2019:8 Grov kvinnofrids-kränkning – Brottsens hantering och utveckling i rättskedjan 1998–2017.

Utredaren ska således sammanfattningsvis

- analysera om minimistrafvet för grov kvinnofridskränkning och grov fridskränkning bör höjas, samt
- lämna förslag på en höjning av minimistrafvet oavsett ställningstagande i sak.

Uppdraget att överväga förändringar i lagstiftningen om kontaktförbud

Den 1 juli 2018 gjordes förändringar i lagstiftningen om kontaktförbud i syfte att stärka skyddet mot trakasserier och förföljelse. Bland annat infördes en möjlighet att övervaka utvidgade kontaktförbud elektroniskt om den som avses med beslutet tidigare har överträtt ett kontaktförbud. Vidare förlängdes den längsta möjliga förbudstiden för kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning från sex månader till ett år. Överträdelse av kontaktförbud med elektronisk övervakning infördes som särskild brottsbeteckning med straffskalan fängelse i högst två år (prop. 2017/18:81, bet. 2017/18:JuU25, rskr. 2017/18:255).

I samband med riksdagsbehandlingen av propositionen tillkännagav riksdagen för regeringen det som utskottet anför om att ett utvidgat kontaktförbud med elektronisk övervakning ska kunna beslutas som en förstahandsåtgärd (bet. 2017/18:JuU25 punkt 4, rskr. 2017/18:225).

Därefter har riksdagen även tillkännagett för regeringen det som utskottet anför om skärpt straff för överträdelse av kontaktförbud (bet. 2018/19:JuU14 punkt 39, rskr. 2018/19:182). Av betänkandet framgår att utskottet föreslår att regeringen ska ta initiativ till att straffen för överträdelser av kontaktförbud utan elektronisk övervakning skärps (bet. 2018/19:JuU14 s. 60).

Frågor som bl.a. berör den svenska kontaktförbudslagstiftningen har också tagits upp av Europarådets expertgrupp Grevio, som granskat Sveriges genomförande av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (Istanbulkonventionen). I sin granskning har Grevio som utgångspunkt uttryckt att Sverige har en ledande roll när det gäller att arbeta för att mäns våld mot kvinnor ska upphöra och att detta förhållande också har avspeglats i den svenska lagstiftningen. Grevio har dock lyft fram att det finns områden där skyddet kan stärkas ytterligare. När det gäller hur Sverige genomfört artiklarna 52 och

53 i Istanbulkonventionen har Grevio rekommenderat Sverige att bygga ut systemet med kontaktförbud eller andra skyddsåtgärder som lagstiftningen möjliggör så att möjligheten att avlägsna en misstänkt gärningsman från den gemensamma bostaden vid omedelbar fara blir större och se till att ett sådant avlägsnande kan bestå så länge offrets trygghet kräver det (se p. 218–229 i Grevio Baseline Evaluation Report, Sweden).

Frågan om förutsättningarna för att besluta någon form av kontaktförbud kan ofta förväntas uppkomma inför eller i samband med en förundersökning om hedersrelaterat våld och förtryck. Det är därför för det första ändamålsenligt att utredaren får i uppdrag att överväga och föreslå vilka förändringar av kontaktförbudslagstiftningen som bör genomföras för att tillgodose riksdagens tillkännagivanden. För det andra ska utredaren även analysera de slutsatser som Grevios rekommendation på detta område vilar på och göra en bedömning av om även dessa medför ett behov av förändringar av kontaktförbudslagstiftningen eller genom andra åtgärder. Vidare ska utredaren i detta sammanhang även analysera om regleringen kring vilket område ett särskilt utvidgat kontaktförbud får omfatta är ändamålsenligt utformad eller om det geografiska området bör utvidgas och vid behov föreslå förändringar i lagstiftningen.

Utredaren ska således sammanfattningsvis

- överväga vilka förändringar i lagstiftningen avseende kontaktförbud som bör genomföras med anledning av två tillkännagivanden från riksdagen och lämna förslag på nödvändiga författningsändringar,
- analysera och vid behov föreslå de ytterligare förändringar på detta område som är lämpliga med anledning av den utvärdering av Sverige som Europarådets expertgrupp Grevio genomfört i fråga om artiklarna 52 och 53 i Istanbulkonventionen, samt
- analysera om det geografiska området vid särskilt utvidgat kontaktförbud bör utvidgas och vid behov föreslå förändringar i lagstiftningen.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs och beskriva konsekvenserna av föreslagna åtgärder ur ett jämställdhetsperspektiv. Utredaren ska också ha ett barnrätts- och ungdomsperspektiv i analysen. Där så är möjligt ska barns och ungas

egna erfarenheter beaktas. Även den utsatthet som finns vad gäller hbtq-personer och personer med funktionsnedsättning ska beaktas. Vidare ska all statistik som utredaren redovisar vara köns- och åldersuppdelad.

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Arbetets genomförande och redovisning av uppdraget

Under uppdraget ska utredaren samråda med myndigheter och organisationer i den utsträckning det bedöms lämpligt. Utredaren ska också inhämta information från övriga nordiska länder om hur de har reglerat de frågor som uppdraget avser samt ta del av den kunskap och erfarenhet som de har på området.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Särskilt bör uppmärksammas beredningen i Regeringskansliet av Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69) och Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord (SOU 2019:32).

Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2020.

(Justitiedepartementet)