



2023-11-10

Jämställdhetsmyndigheten

info@jamstalldhetsmyndigheten.se

Diarienummer: ALLM 2023/238

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia till ju.L2@regeringskansliet.se

Diarienummer Ju2023/01655

## JÄMSTÄLLDHETSMYNDIGHETENS REMISSVAR PÅ EU-KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL FÖRORDNING OCH RÅDSBESLUT OM SKYDD FÖR UTSATTA VUXNA VID GRÄNSÖVERSKRIDANDE SITUATIONER, COM (2023) 280 SAMT COM (2023) 281

### Sammanfattning

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att tillträda Haag-konventionen<sup>1</sup> samt den föreslagna EU-förordningen<sup>2</sup> (nedan benämnda som ”förslagen”). Det är viktigt att människor med olika former av funktionsnedsättningar har samma möjlighet som människor utan funktionsnedsättningar att tillvarata och utkräva sina rättigheter, oberoende av vilken stat de befinner sig i.

Myndigheten anser dock att den utökade digitaliseringen, förhindrar möjligheten att uppmärksamma utsatthet för olika typer av våld, till exempel på grund av hedersrelaterat förtryck. Det saknas också en jämställdhetsanalys.

Myndighetens svar är avgränsat till de frågor som rör myndighetens verksamhetsområde.

### Jämställdhetsmyndighetens synpunkter

Jämställdhetsmyndigheten anser att förslagen kan få negativa konsekvenser för personer som pga. av nedsatt förmåga, riskerar att vara särskilt utsatta för mäns våld mot kvinnor, våld i nära relation, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel. Synpunkterna gäller främst brister inom två områden, dels när det gäller att utsatthet riskerar att förbises och dels att det saknas en jämställdhetsanalys.

<sup>1</sup> Convention on the international protection of adults <https://assets.hcch.net/docs/c2b94b6b-c54e-4886-ae9f-c5bbe93b8f3.pdf>

<sup>2</sup> EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av åtgärder samt samarbete i frågor som rör skydd för vuxna [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:28ff9588-007b-11ee-87ec-01aa75ed71a1.0011.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:28ff9588-007b-11ee-87ec-01aa75ed71a1.0011.02/DOC_1&format=PDF)

### *Risker att utsatthet inte uppmärksammas*

Syftet med Haag-konventionen och den föreslagna förordningen är att underlätta för en person som blivit beviljad en skyddsåtgärd<sup>3</sup> i en konventionsstat/medlemsstat, att bli berättigad samma skyddsåtgärd i en annan konventionsstat/medlemsstat om personen flyttar till ett annat land. En skyddsåtgärd kan dock vägras erkännande utifrån ett antal grunder som stadgas i artikel 22 i Haag-konventionen och artikel 10 i förordningen.

Detta innebär att det i förslagen finns möjligheter, om än begränsade, för konventionsstater och medlemsstater att vägra ett erkännande av en åtgärd som vidtagits i en annan stat.

Jämställdhetsmyndigheten anser inte att grunderna för att vägra en skyddsåtgärd i Haag-konventionen eller förordningen är tillräckliga för att skydda individer med funktionsnedsättning som samtidigt kan vara utsatta för våld inom ramen för, till exempel, ett förmyndarskap. I förhållande till tredje land, dvs. en konventionsstat utanför EU, där regleringen kring förmyndarskap och dyl. avsevärt skiljer sig från europeisk reglering blir detta särskilt relevant. Jämställdhetsmyndigheten vill utifrån möjligheterna att vägra ett erkännande betona att ett yttrande från en person som är utsatt för våld och står i beroendeställning till någon annan, inte fullt ut kan åtnjuta rättigheten att lämna en faktisk inställning eller samtycke till åtgärden. Det kan vidare handla om former av våld och förtryck som inte är tillräckligt uppenbara för att det ska bedömas anses stå i strid med grundläggande rättigheter eller grunderna för aktuell stats rättsordning. Denna typ av utsatthet riskerar att förbises och skulle därför behöva tydliggöras ytterligare för att säkerställa skyddet för personer med funktionsnedsättning som utsätts för olika former av våld.

En ytterligare risk som Jämställdhetsmyndigheten vill problematisera är kommissionens förslag till förordning om att förfarandet i sin helhet ska digitaliseras, både mellan myndigheter men också mellan fysiska personer och myndigheter. Detta riskerar att ytterligare försvåra möjligheten att upptäcka personer som befinner sig i utsatthet och att vägra ett erkännande med stöd av artikel 10 i förordningen, då ingen fysisk/personlig kontakt med den som omfattas av åtgärden kommer att tas. Jämställdhetsmyndigheten publicerade 2022 en lägesanalys om utsatthet bland ukrainska kvinnor på flykt efter Rysslands invasion av Ukraina<sup>4</sup>. I lägesanalysen framgår att svenska myndigheter som hanterade ansökningar inom ramen för Europeiska unionens massflyktsdirektiv uttryckt oro kring direktivets digitaliserade förfarande. Ett sådant förenklat förfarande i det fallet ledde till att individuella samtal med sökanden uteblev, något som normalt sett är en avgörande faktor för att kunna identifiera utsatta individer.

Enligt förslaget till förordningen ska medlemsstater även upprätta ett skyddsregister för åtgärder och företrädarbefogenheter som ska sammankopplas och delas med andra medlemsstaters register. Även om det framgår att informationen om individer ska begränsas till individens skyddsåtgärder framgår det att det inte bör finnas

<sup>3</sup> Med skyddsåtgärd menas att en person blivit berättigad en åtgärd i syfte att personen ska kunna tillvarata sina intressen. Det kan till exempel handla om en god man, förvaltare eller förmyndare.

<sup>4</sup> Jämställdhetsmyndigheten (2022), *Lägesanalys: Ökad utsatthet för ukrainska kvinnor på flykt* s.1

några hinder för medlemsstater att dela information utöver den obligatoriska informationen. Jämställdhetsmyndigheten vill påpeka att det är viktigt att kommissionen beaktar att delning av eventuellt känslig information sker med försiktighet så att den individuella integriteten skyddas.

#### *Förslagen saknar en jämställdhetsanalys*

Jämställdhetsmyndigheten vill uppmärksamma kommissionen på att förslagen helt saknar en jämställdhetsanalys. I denna del önskar Jämställdhetsmyndigheten särskilt uppmärksamma hur kvinnor med funktionsnedsättning kan komma att potentiellt missgynnas av förslagen.

Myndigheten för delaktighet (MFD) har vid en sammanställning av undersökningar om våldsutsatthet visat att det finns en tydlig koppling mellan funktionsnedsättning och utsatthet för olika typer av våld, både i barndomen och i vuxen ålder. Risker är markant högre bland kvinnor med funktionsnedsättning jämfört med män med funktionsnedsättning.<sup>5</sup> Kunskapsläget avseende män med funktionsnedsättning som utsätts för våld, är dock sämre än motsvarande för kvinnor. Men det finns exempelvis undersökningar som visar på att dubbelt så många kvinnor med funktionsnedsättning (36 procent) uppger att de har blivit utsatta för psykiskt våld i vuxen ålder jämfört med män med funktionsnedsättning (18 procent).<sup>6</sup>

MFD och Jämställdhetsmyndigheten har i en rapport kartlagt utmaningar för att nå det andra jämställdhetspolitiska delmålet om ekonomisk jämställdhet, där de bland annat identifierat att kvinnor med funktionsnedsättning är överrepresenterade i den grupp vars disponibla inkomst understiger 60 procent av medianinkomsten, vilket är den relativa fattigdomsgränsen.<sup>7</sup>

Beroendet av andra personer för vård och omsorg kan göra att personen utsätts för otillbörliga påtryckningar, exempelvis att förmås ingå avtal som kan få negativa ekonomiska konsekvenser för den enskilde. Makten och kontrollen kan medföra social isolering och ekonomiska problem för den utsatta.<sup>8</sup>

Personer med intellektuell funktionsnedsättning är en särskilt utsatt grupp som i större utsträckning än andra utsätts för alla typer av våld och övergrepp inklusive prostitution och människohandel. Vissa studier tyder även på att personer med intellektuella funktionsnedsättningar är utsatta för grövre våld. Några av de främsta sårbarhetsfaktorerna för övergrepp är målgruppens begränsade förmåga att förstå riskabla situationer samt frånvaro av träning och utbildning för att undvika våldsutsatthet.<sup>9</sup>

Det är inte ovanligt att det är familjemedlemmar som står för skyddet för utsatta vuxna. I vissa länder tillskrivs det rättsliga skyddet enligt lag äkta makar eller familjemedlemmar.<sup>10</sup> För kvinnor som lever i en hederskontext utgör detta en särskilt stor

<sup>5</sup> MFD (2023) Våld mot personer med funktionsnedsättning s. 31

<sup>6</sup> Ibid. s. 37

<sup>7</sup> MFD, Jämställdhetsmyndigheten (2019) Ekonomisk jämställdhet för kvinnor med funktionsnedsättning s. 5

<sup>8</sup> Ibid. s. 19

<sup>9</sup> MFD (2023) Våld mot personer med funktionsnedsättning s. 41

<sup>10</sup> RÅDETS BESLUT om bemyndigande för medlemsstater att i Europeiska unionens intresse bli eller förbli parter i konventionen av den 13 januari 2000 om internationellt skydd för vuxna [resource.html \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32000O0001) s. 6

risk eftersom ett direkt beroende till familjemedlemmar som utövar våld och förtryck förvärrar utsattheten.

Förmyndarskap/förvaltare/godmanskap i en konventionsstat som exempelvis tillskrivits en förälder som utövar hedersrelaterat våld och förtryck, eller genom ett fullbordat barn- eller tvångsäktenskap tillskrivits en make, riskerar att bli giltigt i en annan konventionsstat. På så sätt kan förslagen bidra till en fortsatt utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck och prostitution och människohandel.

Mot bakgrund av detta anser Jämställdhetsmyndigheten att det finns en risk att ansvariga myndigheter i konventionsstaterna/medlemsstaterna inte kommer att ha någon möjlighet att uppmärksamma kvinnor med funktionsnedsättning som utsätts för våld i nära relation, hedersrelaterat våld och förtryck eller prostitution och människohandel. Den yttersta negativa konsekvensen av förslaget kan komma att innebära att en konventionsstat/medlemsstat erkänner en skyddsåtgärd för en individ som kan leda till att individer lever i fortsatt utsatthet eller förtryck. I sådana situationer är kvinnor särskilt utsatta.

För Jämställdhetsmyndigheten

Lena Ag  
Generaldirektör

Madelene Larsson, Andrea Nilsson  
Utredare

I ärendets slutliga handläggning har avdelningschefen Berit Jernberg samt enhetscheferna Frida Nohlås och Mikael Thörn deltagit.