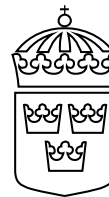


Regeringens proposition

2019/20:131



Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet

Prop.
2019/20:131

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 mars 2020

Stefan Löfven

Morgan Johansson
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett allvarligt samhällsproblem som kränker och begränsar främst flickors och unga kvinnors men även unga mäns och unga hbtq-personers grundläggande fri- och rättigheter. Konsekvenserna av hedersrelaterat våld och förtryck är oacceptabla. Den hedersrelaterade brottsligheten ska bekämpas och det måste göras i större utsträckning än vad som sker i dag.

Regeringen föreslår därför ett nytt brott, barnnäktenskapsbrott, som kan ge fängelse i högst fyra år. Genom det nya brottet blir det straffbart att förmå eller tillåta ett barn att ingå ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Vidare föreslår regeringen en ny särskild straffskärpningsgrund som innebär att om ett motiv för brottet har varit att bevara eller återupprätta heder ska det ses som en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet.

Regeringen föreslår också ett utreseförbud som ska skydda barn från att föras utomlands i syfte att ingå barnnäktenskap eller att könsstympas. Ett utreseförbud ska utgöra dels hinder mot att utfärda pass, dels skäl för att återkalla pass. Det ska vara straffbart att föra ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2020.

Propositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	5
2	Lagtext	6
2.1	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	6
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	9
2.3	Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302)	11
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	15
2.5	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	22
3	Ärendet och dess beredning	23
4	Skyddet mot hedersrelaterad brottslighet måste stärkas	24
4.1	Vad är hedersrelaterat våld och förtryck?	24
4.2	Ett flertal åtgärder har vidtagits mot hedersrelaterat våld och förtryck	25
4.3	Ytterligare åtgärder krävs mot hedersrelaterat våld och förtryck	26
5	Straffrättsliga åtgärder mot brott med hedersmotiv och mot barnäktenskap	30
5.1	En särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv	30
5.2	En ny straffbestämmelse om barnäktenskapsbrott	39
5.3	Vilseledande till barnäktenskapsresa kriminaliseras	51
5.4	Bestämmelserna om äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott och vilseledande till äktenskapsresa görs uttryckligen subsidiära till bestämmelsen om människohandel	52
5.5	Lagstiftningen om ofrivilliga äktenskap är i övrigt ändamålsenligt utformad	54
5.5.1	Straffskalorna för äktenskapstvång och vilseledande till äktenskapsresa bör inte ändras	54
5.5.2	Försök, förberedelse och stämpling till vilseledande till äktenskapsresa bör inte kriminaliseras	54
5.5.3	Underlåtenhet att anmäla eller annars avslöja äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott eller vilseledande till äktenskapsresa bör inte kriminaliseras	55
5.5.4	Tvång att vara kvar i ett äktenskap bör inte omfattas av äktenskapstvång eller barnäktenskapsbrott	57
5.6	Särskilda brottskoder för brott med hedersmotiv bör inte införas	58
6	Effektivare verktyg för att motverka barnäktenskap och könsstympning utomlands	60

6.1	I dag saknas tvångsåtgärder som specifikt syftar till att motverka barnäktenskap och könsstympning utomlands	60
6.2	Behovet av ett utreseförbud för barn som riskerar att föras ut ur Sverige för att ingå äktenskap eller könsstympas	61
6.3	Utreseförbud	64
6.3.1	Förutsättningar för utreseförbud	64
6.3.2	Utreseförbudet ska regleras i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga	74
6.3.3	Beslut om utreseförbud meddelas av förvaltningsrätten	76
6.3.4	Omprövning och upphörande av ett utreseförbud	77
6.4	Tillfälligt utreseförbud	79
6.4.1	Beslut om tillfälligt utreseförbud	79
6.4.2	Handläggning och upphörande av ett tillfälligt utreseförbud	80
6.5	Beslut om utreseförbud och tillfälligt utreseförbud hindrar inte vissa andra beslut	83
6.6	Möjlighet att meddela undantag från ett utreseförbud	83
6.7	Muntlig förhandling och offentligt biträde	85
6.8	Delegering av socialnämndens beslut	86
6.9	Överklagande av vissa beslut	87
6.10	Att föra ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud kriminaliseras	88
6.11	Ett utreseförbud ska medföra passhinder, passåterkallelse och spärrmarkering	91
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	95
8	Konsekvenser	95
8.1	Ekonomiska konsekvenser	95
8.2	Konsekvenser för jämställdheten	97
8.3	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen	98
8.4	Konsekvenser för barn och brottsförebyggande konsekvenser	98
8.5	Övriga konsekvenser	99
9	Författningskommentar	100
9.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	100
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar	105
9.3	Förslaget till lag om ändring i passlagen (1978:302)	106
9.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	109
9.5	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	119
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69)	121
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag	129

Prop. 2019/20:131	Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	143
	Bilaga 4	Lagrådets yttrande	144
		Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 2020	148

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar.
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302).
4. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.
5. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 4 c, 4 d och 10 §§ och 29 kap. 2 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 c §¹

Den som genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att ingå ett äktenskap som är giltigt i den stat där det ingås, i den stat enligt vars lag det ingås eller i en stat i vilken minst en av makarna är medborgare eller har hemvist döms för äktenskapstvång till fängelse i högst fyra år.

Den som, *i annat fall än som avses i 1 a §*, genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att ingå ett äktenskap som är giltigt i den stat där det ingås, i den stat enligt vars lag det ingås eller i en stat i vilken minst en av makarna är medborgare eller har hemvist döms för äktenskapstvång till fängelse i högst fyra år.

Detsamma gäller den som på sätt som anges i första stycket förmår någon att ingå en äktenskapsliknande förbindelse, om den ingås enligt regler som gäller inom en grupp och som

1. innebär att parterna betraktas som makar och anses ha rättigheter eller skyldigheter i förhållande till varandra, och
2. innefattar frågan om upplösning av förbindelsen.

Den som begår en gärning som avses i första eller andra stycket mot en person som inte har fyllt arton år, döms för barnäktenskapsbrott till fängelse i högst fyra år. För barnäktenskapsbrott döms också den som i annat fall förmår eller tillåter en person som inte har fyllt arton år att ingå ett äktenskap som är giltigt på sätt som anges i första stycket eller en äktenskapsliknande förbindelse enligt vad som anges i andra stycket. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omstän-

4 d §²

Den som genom vilseledande förmår en person att resa till en annan stat än den där han eller hon bor, i syfte att personen *genom olaga tvång eller utnyttjande av hans eller hennes utsatta belägenhet ska förmås att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 c §*, döms för *vilseledande till tvångsäktenskapsresa* till fängelse i högst två år.

Den som, *i annat fall än som avses i 1 a §*, genom vilseledande förmår en person att resa till en annan stat än den där han eller hon bor, i syfte att personen *ska utsättas för en sådan gärning som anges i 4 c §*, döms för *vilseledande till äktenskapsresa* till fängelse i högst två år.

10 §³

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel, grov människoexploatering eller olaga frihetsberövande och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap. Det samma gäller för försök, förberedelse eller stämpling till människoexploatering, grovt olaga tvång, äktenskapstvång eller grovt olaga hot och för försök eller förberedelse till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa, eller grovt dataintrång.

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel, grov människoexploatering eller olaga frihetsberövande och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap. Det samma gäller för försök, förberedelse eller stämpling till människoexploatering, grovt olaga tvång, äktenskapstvång, *barnäktenskapsbrott* eller grovt olaga hot och för försök eller förberedelse till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa, eller grovt dataintrång.

29 kap.

2 §⁴

Som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas

1. om den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarigare följder än det faktiskt fått,

2. om den tilltalade visat stor hänsynslöshet,

3. om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig,

4. om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,

² Senaste lydelse 2014:381.

³ Senaste lydelse 2018:601.

⁴ Senaste lydelse 2019:839.

5. om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,

6. om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering,

7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet,

8. om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person, *eller*

9. om brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehaft ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, region, Sametinget eller Europaparlamentet.

8. om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person,

9. om brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehaft ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, region, Sametinget eller Europaparlamentet, *eller*

10. om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Prop. 2019/20:131

Härigenom föreskrivs att 18 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar¹ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §²

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. vid åtgärder som endast avser måls beredande,
2. vid förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av en annan förvaltningsrätt,
3. vid beslut som endast avser rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende, och

4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsuttan rätt, är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som endast avser beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare, får utföras av någon annan som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän förvaltningsdomstol, en allmän domstol eller en hyresnämnd. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

1. mål av enkel beskaffenhet,
2. mål om bevissäkring och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om en uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt skatteförfarandelagen eller någon annan skatteförfattning,
3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 och 6 a §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård vid en låsbar enhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 15 d § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet enligt 34 a § samma lag, mål om avskildhet enligt 34 b § samma

3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 och 6 a §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård vid en låsbar enhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 15 d § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, *mål om tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag*, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet enligt 34 a §

¹ Lagen omtryckt 1981:1323.

² Senaste lydelse 2019:471.

lag, mål om vård vid en låsbar enhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, mål om vård i enskildhet enligt 14 a § samma lag, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt strafftidslagen (2018:1251), mål enligt fängelselagen (2010:610) och mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

samma lag, mål om avskildhet enligt 34 b § samma lag, mål om vård vid en låsbar enhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, mål om vård i enskildhet enligt 14 a § samma lag, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt strafftidslagen (2018:1251), mål enligt fängelselagen (2010:610) och mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål om preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,

5. mål enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,

6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,

7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt, och

8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem och lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

2.3 Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302)

Prop. 2019/20:131

Härigenom föreskrivs i fråga om passlagen (1978:302)

- dels* att nuvarande 7 a § ska betecknas 7 b §,
- dels* att den nya 7 b, 8, 12 och 18 §§ ska ha följande lydelse,
- dels* att det ska införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 a §

Ansökan om pass ska, utöver vad som anges i 7 §, avslås om sökanden är underkastad ett utreseförbud enligt 31 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller ett tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag.

Om det finns hinder mot att utfärda ett pass enligt första stycket och sökanden har meddelats ett tillfälligt undantag från utreseförbudet enligt 31 i § samma lag, har sökanden rätt att på ansökan få ett provisoriskt pass utfärdat om inte annat följer av denna lag.

7 a §

Ansökan om vanligt pass ska, utöver vad som anges i 7 §, avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre vanliga pass för sökanden och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan.

Om det finns hinder mot att utfärda ett vanligt pass enligt första stycket, har sökanden rätt att på ansökan få ett provisoriskt pass utfärdat. Detta förutsätter dock att sökanden har behov av ett pass för en resa och att annat inte följer av denna lag.

7 b §¹

Ansökan om vanligt pass ska, utöver vad som anges i 7 och 7 a §§, avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre vanliga pass för sökanden och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan.

8 §²

Skall passansökan *ej* avslås enligt 7 § men framkommer i ärendet att sökanden är skäligen misstänkt för ett brott, för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än

Om en passansökan *inte ska* avslås enligt 7 § men *det* framkommer i ärendet att sökanden är skäligen misstänkt för ett brott, för vilket *det* inte är föreskrivet lindrig-

¹ Senaste lydelse av tidigare 7 a § 2016:135.

² Senaste lydelse 1985:931.

Prop. 2019/20:131 fängelse i sex månader, *skall* passmyndigheten underrätta den som leder förundersökningen. Pass får i *sådant* fall *ej* utfärdas innan en vecka har *förflutit* från det underrättelsen lämnades, *med mindre* undersökningsledaren medger det.

are straff än fängelse i sex månader, *ska* passmyndigheten underrätta den som leder förundersökningen. Pass får i *så* fall *inte* utfärdas innan en vecka har *gått* från det att underrättelsen lämnades, *om inte* undersökningsledaren medger det.

Vad som sägs i första stycket ska även gälla om sökanden är skäligen misstänkt för äktenskapstvång eller barnäktenskapsbrott enligt 4 kap. 4 c § brottsbalken eller brott enligt 2 § andra stycket lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor eller försök, förberedelse eller stämpling till något av dessa brott.

12 §³

Passmyndigheten *skall* återkalla gällande pass, om

Passmyndigheten *ska* återkalla ett gällande pass, om

1. passinnehavaren har förlorat eller efter ansökan har befriats från sitt svenska medborgarskap,

2. passet avser barn under arton år och barnets vårdnadshavare eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att passet *skall* återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse,

2. passet avser barn under arton år och barnets vårdnadshavare eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att passet *ska* återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse,

3. passinnehavare, som är efterlyst och *skall* omhändertaras omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas,

3. *en* passinnehavare, som är efterlyst och *ska* omhändertaras omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas,

4. passinnehavaren genom en dom som har *vunnit* laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta, att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

4. passinnehavaren genom en dom som har *fått* laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

5. passinnehavaren avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i

5. passinnehavaren avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i

minst ett år och innehavaren inte har villkorligt *frigivits*,

6. passinnehavaren genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,

7. passinnehavaren genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,

8. hinder mot *bifall till* passansökan enligt 7 § *förelåg* vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består, *eller*

9. annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet.

minst ett år och innehavaren inte har villkorligt *frigetts*,

8. *det fanns* hinder mot att *bevilja* passansökan enligt 7 § vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består,

9. *någon* annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet, *eller*

10. *passinnehavaren är underkastad ett utreseförbud enligt 31 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller ett tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag.*

Ett särskilt pass ska dessutom återkallas, när de skäl som har föranlett passets utfärdande inte längre finns.

Särskilt pass *skall* dessutom återkallas, när de skäl som har föranlett passets utfärdande inte längre finns.

Vad som sägs i första stycket 2 *skall* inte gälla i det fall pass utfärdats utan vårdnadshavares medgivande enligt 11 § andra stycket.

Vad som sägs i första stycket 2 *ska* inte gälla i det fall pass *har* utfärdats utan vårdnadshavares medgivande enligt 11 § andra stycket.

Vad som sägs i första stycket 10 ska inte gälla i det fall pass har utfärdats enligt 7 a § andra stycket eller 11 §.

18 §

Passmyndighet får besluta att pass *skall omhändertagas*, om

1. fråga om återkallelse av passet enligt 12 § första stycket 2 *eller* 4 har uppkommit och *fara föreligger* att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslut om återkallelse hinner meddelas,

2. framställning enligt 24 eller 25 § har beslutats och *fara föreligger* att passinnehavaren reser ut ur landet innan fråga om återkallelse av passet eller begränsning av dess giltighet har slutbehandlats.

Bestämmelserna i 17 § tillämpas också när beslut om omhändertagande har meddelats enligt första stycket.

Om pass som omhändertagits enligt första stycket 1 *ej* återkallats

Passmyndigheten får besluta att pass *ska omhändertas*, om

1. fråga om återkallelse av passet enligt 12 § första stycket 2, 4 *eller* 10 har uppkommit och *det finns risk* att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslut om återkallelse hinner meddelas,

2. framställning enligt 24 eller 25 § har beslutats och *det finns risk* att passinnehavaren reser ut ur landet innan fråga om återkallelse av passet eller begränsning av dess giltighet har slutbehandlats.

Om pass som *har* omhändertagits enligt första stycket 1 *inte har*

Prop. 2019/20:131 inom en vecka efter passets omhändertagande, *skall* innehavaren *beredas* tillfälle att *återfå* passet. Pass som omhändertagits enligt första stycket 2 *skall* förvaras av passmyndigheten *till dess* frågan om återkallelse eller begränsning har avgjorts slutligt.

återkallats inom en vecka efter passets omhändertagande, *ska* innehavaren *ges* tillfälle att *få tillbaka* passet. Pass som *har* omhändertagits enligt första stycket 2 *ska* förvaras av passmyndigheten *tills* frågan om återkallelse eller begränsning har avgjorts slutligt.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Prop. 2019/20:131

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

dels att 1, 34, 35, 37, 39, 40 och 41 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 44 § ska lyda ”Straff”,

dels att det ska införas tio nya paragrafer, 31 a–31 i och 45 §§, och närmast före 31 a § en ny rubrik av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Insatserna ska präglas av respekt för den unges människovärde och integritet.

Den som är under 18 år ska dock beredas vård enligt denna lag, om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv.

Vård med stöd av 3 § får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

Vissa andra åtgärder får vidtas utan samtycke enligt 22 och 24 §§. Vissa andra åtgärder får vidtas utan samtycke enligt 22, 24 och 31 a §§.

Vid beslut enligt denna lag ska vad som är bäst för den unge vara avgörande.

Utreseförbud

31 a §

Om det finns en påtaglig risk för att någon som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas, ska han eller hon förbjudas att lämna Sverige (utreseförbud).

31 b §

Beslut om utreseförbud meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden.

¹ Senaste lydelse 2012:777.

Ansökan ska innehålla en redogörelse för

- 1. den unges förhållanden,*
- 2. de omständigheter som utgör grund för att den unge behöver skyddas genom ett utreseförbud,*
- 3. tidigare vidtagna åtgärder,*
- 4. hur relevant information lämnats till den unge,*
- 5. vilket slags relevant information som lämnats, och*
- 6. den unges inställning.*

31 c §

Om ett utreseförbud har meddelats ska socialnämnden inom sex månader från dagen för beslutet pröva om utreseförbudet ska upphöra. Denna fråga ska därefter prövas fortlöpande inom sex månader från senaste prövning.

Om det inte längre finns skäl för ett utreseförbud, ska socialnämnden besluta att utreseförbudet ska upphöra.

Ett utreseförbud upphör senast när den unge fyller 18 år.

31 d §

Socialnämnden får besluta om tillfälligt utreseförbud, om

- 1. det är sannolikt att ett utreseförbud behövs, och*
- 2. rättens beslut om utreseförbud inte kan avvaktas med hänsyn till risken för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige.*

Om socialnämndens beslut om tillfälligt utreseförbud inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om ett sådant förbud. Beslutet ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

När socialnämnden har ansökt om utreseförbud, får även rätten besluta om ett tillfälligt utreseförbud.

31 e §

Om socialnämnden har beslutat om ett tillfälligt utreseförbud, ska det beslutet underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades. Beslutet och handlingarna i ärendet ska tillställas rätten.

Förvaltningsrätten ska pröva beslutet så snart det kan ske. Om det inte finns synnerliga hinder, ska prövningen ske inom en vecka från den dag då beslutet och handlingarna kom in till rätten.

Om beslutet inte har underställts förvaltningsrätten inom föreskriven tid, upphör det tillfälliga utreseförbudet.

Om socialnämnden har beslutat om ett tillfälligt utreseförbud efter det att nämnden har ansökt om ett utreseförbud, ska beslutet underställas den rätt som prövar frågan om utreseförbudet. Första–tredje styckena gäller också vid ett sådant beslut.

31 f §

Om förvaltningsrätten fastställer ett beslut om tillfälligt utreseförbud, ska socialnämnden inom fyra veckor från dagen för förvaltningsrättens beslut ansöka om ett utreseförbud. Förvaltningsrätten får medge förlängning av denna tid, om ytterligare utredning gör det nödvändigt.

31 g §

Ett tillfälligt utreseförbud upphör

1. om en ansökan om utreseförbud inte har gjorts inom den tid som anges i 31 f § och inte heller förlängning av tiden har begärts, eller

2. när rätten avgör frågan om utreseförbud.

Om det inte längre finns skäl för ett tillfälligt utreseförbud, ska socialnämnden besluta att detta genast ska upphöra. Ett sådant

beslut får meddelas också av den rätt som prövar en fråga om utreseförbud.

31 h §

Beslut om utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud hindrar inte beslut enligt 21 a § första stycket.

Ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud upphör när ett beslut enligt 21 a § första stycket har verkställts.

31 i §

Socialnämnden får för en viss resa besluta om ett tillfälligt undantag från ett utreseförbud. Sådant beslut får endast fattas om det inte finns någon risk för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige eller under resan förs eller beger sig till annat land i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas.

34 §²

Om den unge är omhändertagen eller om ett tillfälligt flyttningsförbud har meddelats, ska förvaltningsrätten ta upp målet till avgörande inom två veckor från den dag då ansökan om vård, fortsatt omhändertagande för tillfällig vård eller flyttningsförbud kom in. Förvaltningsrätten får förlänga denna tid, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt.

Om den unge är omhändertagen eller om ett tillfälligt flyttningsförbud eller ett tillfälligt utreseförbud har meddelats, ska förvaltningsrätten ta upp målet till avgörande inom två veckor från den dag då ansökan om vård, fortsatt omhändertagande för tillfällig vård, flyttningsförbud eller utreseförbud kom in. Förvaltningsrätten får förlänga denna tid, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt.

35 §³

I mål om beredande eller upphörande av vård, flyttningsförbud eller fortsatt omhändertagande för tillfällig vård enligt

I mål om beredande eller upphörande av vård, flyttningsförbud, fortsatt omhändertagande för tillfällig vård eller utreseförbud

² Senaste lydelse 2019:472.

³ Senaste lydelse 2019:472.

denna lag ska förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om detta inte är uppenbart obehövligt. Muntlig förhandling ska alltid hållas, om någon part begär det. Parterna ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

Om en enskild part som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten förordna att han eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

enligt denna lag ska förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om detta inte är uppenbart obehövligt. Muntlig förhandling ska alltid hållas, om någon part begär det. Parterna ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

37 §

Vid handläggning i kammarrätt av andra mål enligt denna lag än mål om omedelbart omhändertagande *och* tillfälligt flyttningsförbud *skall* nämndemän ingå i rätten.

Vid handläggning i kammarrätt av andra mål enligt denna lag än mål om omedelbart omhändertagande, tillfälligt flyttningsförbud *och tillfälligt utreseförbud ska* nämndemän ingå i rätten.

39 §⁴

I mål och ärenden om beredande av vård enligt 2 eller 3 §, omedelbart omhändertagande enligt 6 eller 6 a §, fortsatt omhändertagande enligt 9 a §, upphörande av fortsatt omhändertagande enligt 9 b §, upphörande av vård enligt 21 §, flyttningsförbud enligt 24 §, upphörande av flyttningsförbud enligt 26 § eller vid överklagande enligt 41 § första stycket 1 ska offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

I mål och ärenden om beredande av vård enligt 2 eller 3 §, omedelbart omhändertagande enligt 6 eller 6 a §, fortsatt omhändertagande enligt 9 a §, upphörande av fortsatt omhändertagande enligt 9 b §, upphörande av vård enligt 21 §, flyttningsförbud enligt 24 §, upphörande av flyttningsförbud enligt 26 §, *utreseförbud enligt 31 a §, upphörande av utreseförbud enligt 31 c § eller tillfälligt utreseförbud enligt 31 d §* eller vid överklagande enligt 41 § första stycket 1 ska offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Behövs offentligt biträde både för den unge och för dennes vårdnadshavare, förordnas gemensamt biträde, om det inte finns motstridiga intressen mellan dem.

Vid överklagande enligt 42 § ska offentligt biträde förordnas för den som är under 15 år och som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

⁴ Senaste lydelse 2019:472.

Prop. 2019/20:131 Offentligt biträde förordnas av den domstol som handlägger målet. I ärenden hos socialnämnd eller social distriktsnämnd förordnas offentligt biträde av förvaltningsrätten.

40 §

Beslut om omedelbart omhändertagande, om förebyggande insatser *eller* om tillfälligt flyttningsförbud gäller omedelbart.

Andra beslut av socialnämnden enligt denna lag gäller omedelbart, om nämnden inte *förordnar* något annat.

Rätten får *förordna* att andra beslut som rätten har meddelat *skall* gälla omedelbart.

Beslut om omedelbart omhändertagande, om förebyggande insatser, om tillfälligt flyttningsförbud *eller om tillfälligt utreseförbud* gäller omedelbart.

Andra beslut av socialnämnden enligt denna lag gäller omedelbart, om nämnden inte *bestämmer* något annat.

Rätten får *bestämma* att andra beslut som rätten har meddelat *ska* gälla omedelbart.

41 §⁵

Socialnämndens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, när nämnden har

1. beslutat om var vården av den unge ska inledas eller beslutat i fråga om att flytta den unge från det hem där han eller hon vistas,

2. beslutat i fråga om fortsatt vård med stöd av lagen,

3. med stöd av 14 § beslutat i fråga om umgänge eller beslutat att den unges vistelseort inte ska röjas,

4. fattat beslut enligt 22 § eller prövat om ett sådant beslut ska upphöra att gälla,

5. med stöd av 31 § beslutat i fråga om umgänge,

6. beslutat i fråga om fortsatt flyttningsförbud, *eller*

7. beslutat i fråga om upphörande av ett fortsatt omhändertagande för tillfällig vård.

6. beslutat i fråga om fortsatt flyttningsförbud,

7. beslutat i fråga om upphörande av ett fortsatt omhändertagande för tillfällig vård,

8. beslutat i fråga om fortsatt utreseförbud, *eller*

9. beslutat i fråga om tillfälligt undantag från ett utreseförbud.

Andra beslut av nämnden enligt denna lag får inte överklagas.

Rättens beslut enligt 8 § i fråga om förlängd ansökningstid och enligt 32 § om läkarundersökning får inte överklagas.

Rättens beslut enligt 8 och 31 f §§ i fråga om förlängd ansökningstid och enligt 32 § om läkarundersökning får inte överklagas.

45 §

Den som för ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud

*döms till fängelse i högst två år. Prop. 2019/20:131
För försök döms det till ansvar
enligt 23 kap. brottsbalken.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

Prop. 2019/20:131 2.5 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen
(2001:453)

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

4 §¹

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får ges endast åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden i ärenden som är en uppgift för nämnden enligt 6 kap. 6, 8 och 11 a–13 §§ denna lag, 4, 6 och 6 a §§, 11 § första och andra styckena, 13 §, 14 § tredje stycket, 21, 22, 24, 26, 27 och 43 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 11 och 13 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får ges endast åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden i ärenden som är en uppgift för nämnden enligt 6 kap. 6, 8 och 11 a–13 §§ denna lag, 4, 6 och 6 a §§, 11 § första och andra styckena, 13 §, 14 § tredje stycket, 21, 22, 24, 26, 27, 31 b, 31 d, 31 i och 43 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 11 och 13 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Första stycket gäller även i ärenden enligt 6 kap. 14 § om samtycke vägras och beslut enligt 9 kap. 3 § om att föra talan om återkrav enligt 9 kap. 1 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2020.

Regeringen beslutade den 9 mars 2017 att ge en särskild utredare i uppdrag att undersöka om det finns behov av åtgärder i syfte att säkerställa ett starkt skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv (dir. 2017:25). Utredaren skulle bl.a. utvärdera tillämpningen av straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa och ta ställning till om det bör införas en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv i 29 kap. 2 § brottsbalken samt, oavsett ställningstagande i sak när det gäller en sådan straffskärpningsgrund, lämna förslag på hur en sådan bestämmelse bör utformas. Genom tilläggsdirektiv den 29 juni 2017 gavs utredaren även i uppdrag att bl.a. 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 (dir. 2017:78).

Utredningen, som tog namnet Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv, överlämnade i december 2017 delbetänkandet Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap (SOU 2017:96). Den 1 januari 2019 trädde skärpta regler för erkännande av utländska barnäktenskap i kraft (prop. 2017/18:288 Förbud mot erkännande av utländska barnäktenskap). Utredningen överlämnade i augusti 2018 slutbetänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69). En sammanfattning av slutbetänkandet finns i *bilaga 1* och utredningens lagförslag i det betänkandet finns i *bilaga 2*. Slutbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2018/04195/L5).

I denna proposition behandlar regeringen samtliga förslag som lämnats i slutbetänkandet. Propositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Riksdagen har tillkännagett att det bör införas en särskild brottsrubricering för brott med hedersmotiv (bet. 2017/18:JuU14 punkt 33, rskr. 2017/18:240) samt en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv (bet. 2017/18:JuU14 punkt 34, rskr. 2017/18:240). Riksdagen har även tillkännagett att en särskild brottskod för brott med hedersmotiv bör införas (bet. 2017/18:JuU1 punkt 46, rskr. 2017/18:92).

Frågan om en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv behandlas i avsnitt 5.1. Frågan om en särskild brottskod för brott med hedersmotiv behandlas i avsnitt 5.6. Dessa tillkännagivanden bedöms därmed vara slutbehandlade.

Regeringen har vidare i juli 2019 gett i uppdrag åt en särskild utredare att bl.a. 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. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2020. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i frågan. Tillkännagivandet om en särskild brottsrubricering för brott med hedersmotiv är alltså inte slutbehandlat.

Regeringen beslutade den 6 februari 2020 att inhämta Lagrådets yttrande över lagförslag som är likalydande med lagförslagen i denna proposition. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådets synpunkter behandlas i avsnitt 5 och 6.

4 Skyddet mot hedersrelaterad brottslighet måste stärkas

4.1 Vad är hedersrelaterat våld och förtryck?

Med hedersrelaterat våld och förtryck avses att människor, främst flickor och kvinnor men även pojkar och män, begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens kontroll över individen. Hedersrelaterat våld och förtryck är kopplat till hedersnormer som bygger på starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar. De patriarkala föreställningarna tar sig uttryck i kontroll av flickor och kvinnor som sträcker sig från begränsningar i vardagen rörande klädsel, umgänge och rörelsefrihet till begränsningar i val av utbildning, arbete, äktenskap och äktenskapsskillnad. I sin mest extrema form kan hedersnormerna leda till allvarlig brottslighet såsom t.ex. hot om våld och våld, inklusive dödligt sådant. För de individer som försöker trotsa kontrollen kan följderna bli allvarliga.

Hedersrelaterat våld och förtryck kännetecknas av att det finns ett starkt kollektivistiskt inslag, ofta i en familj och släkterelation, som bl.a. innebär att individens intresse och handlingar anses vara underordnat familjens intresse och att individens sexualitet och intima relationer är hela familjens angelägenhet som kan påverka familjens anseende. Hedersnormerna grundar sig i en föreställning om heder som inte delas av övriga samhället och som strider mot principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Till hedersnormerna hör bl.a. uppfattningen att familjens rykte och anseende är avhängigt kvinnliga familjemedlemmars kyskhet och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till dessa ideal.

I familjer som lever med hedersnormer är det oftast männen som bestämmer, men även kvinnor kan utöva hedersförtryck. Det förekommer också att pojkar och unga män är utsatta för hot, kontroll och begränsningar samt äktenskapstvång som har sin bakgrund i hedersrelaterade normer. Pojkar förväntas också i stor utsträckning att bevaka och kontrollera sina systrar eller andra kvinnliga släktingar. Brottsligheten syftar till att på ett omotiverat sätt skambelägga barn och unga människor som fritt vill utforma sina liv och själva bestämma vem de vill leva med.

De heteronormativa föreställningarna innebär att hbtq-personers sexuella läggning, könsidentitet eller könsuttryck betraktas som ett hot mot familjens heder. Hbtq-personer kan utsättas för samma typ av hedersrelaterat våld och förtryck som andra unga men specifikt förekommer även s.k. omvändelseförsök. Det innebär att familjemedlemmar eller släktingar

försöker få dem att bli heterosexuella, t.ex. genom att hitta en lämplig partner och tvinga dem att ingå äktenskap. Hbtq-personer är därför också en utsatt grupp i hederssammanhang.

Personer med intellektuell funktionsnedsättning som utsätts för hedersrelaterat våld eller annat förtryck är en annan sårbar målgrupp eftersom dessa ofta står i en särskilt tydlig beroendeställning till gärningsmannen eller gärningsmännen och har andra referensramar. Vidare är förtryck mot personer inom denna kategori särskilt svårupptäckt eftersom förtrycket kan ta sig andra uttryck än det förtryck som utövas i förhållande till personer som inte har en intellektuell funktionsnedsättning.

Begreppet hedersrelaterat våld och förtryck är numera tydligt etablerat och även om det inte alltid ges ett helt enhetligt innehåll beskrivs det ofta på ungefär samma sätt. Hedersrelaterat våld och förtryck tar sig uttryck på en rad olika sätt. Det handlar om allt ifrån subtila inskränkningar i de utsattas levnadsvillkor till brottsliga gärningar. I allmänhet kan hedersrelaterat våld och förtryck beskrivas som brott riktade mot någon, ofta en släkting, som enligt gärningsmannens och övriga släktens eller gruppens uppfattning anses ha vanärat eller riskerar att vanära gärningsmannens, släktens eller gruppens heder. Brottslighetens motiv är att förhindra att hedern skadas eller förloras, alternativt att reparera eller återställa den skadade eller förlorade hedern. Termerna brott med hedersmotiv och hedersrelaterad brottslighet kan alltså användas synonymt för att beskriva samma företeelse. Hedersrelaterat våld och förtryck har en kollektiv karaktär på så sätt att det ofta understöds eller uppmanas av andra personer i släkten samt är förankrat i en bredare krets. Vidare är våldet och förtrycket ofta riktat mot flickor och unga kvinnor, även om vuxna kvinnor, unga män, hbtq-personer och personer med intellektuell funktionsnedsättning också drabbas.

4.2 Ett flertal åtgärder har vidtagits mot hedersrelaterat våld och förtryck

Hedersrelaterat våld och förtryck har varit en uppmärksam fråga i Sverige sedan mitten av 1990-talet. Frågan blev särskilt uppmärksam i samband med morderna på Sara Abed Ali (1996), Pela Atroshi (1999), Fadime Sahindal (2002) och Abbas Rezai (2005). Strategier för att motverka hedersrelaterat våld och förtryck har därefter varit föremål för diskussion och regeringen har sedan 2000-talet vidtagit flera åtgärder för att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck, bl.a. genom att initiera handlingsplaner som tar sikte på hedersrelaterat våld och förtryck (se t.ex. skrivelserna Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer [skr. 2007/08:39] och Handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja [skr. 2009/10:229]).

Åtgärder har också vidtagits genom lagstiftning. Den 1 juli 2014 kriminaliserades äktenskapstvång, vilseledande till tvångsäktenskapsresa samt försök och förberedelse till äktenskapstvång. Den 1 juli 2016 kriminaliserades även stämpling till äktenskapstvång. I samband med kriminaliseringen av äktenskapstvång tog Sverige dessutom bort möjligheten för

Prop. 2019/20:131 personer under 18 år att få tillstånd att gifta sig, s.k. äktenskapsdispens, och sedan den 1 januari 2019 gäller också skärpta regler för erkännande av utländska äktenskap som ingåtts med barn utan anknytning till Sverige (se 1 kap. 8 a § lag [1904:26 s. 1] om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap).

Hedersrelaterat våld och förtryck behandlades vidare i betänkandet Våld i nära relationer – en folkhälsofråga (SOU 2014:49) i vilket det bl.a. bedömdes att frågan huruvida hedersrelaterade motiv skulle utgöra en försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet behövde utredas ytterligare. Hedersrelaterat våld och förtryck behandlades dessutom i betänkandet Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck (SOU 2015:55) och i regeringens skrivelse Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid (skr. 2016/17:10).

Flera åtgärder har även vidtagits inom rättsväsendet. Polismyndigheten har t.ex. inrättat ett nationellt kompetensnätverk mot hedersrelaterade brott som bidrar med kunskap och stöd i brottsutredningar. Polismyndigheten har också tagit fram ett nytt uppdaterat metodstöd för arbetet mot hedersrelaterade brott. Åklagarmyndigheten har uppdaterat myndighetens handbok om hedersrelaterade brott samt tagit fram ett metodstöd för åklagare.

Under hösten 2018 lanserade regeringen även en särskild satsning där Utrikesdepartementet tillfördes extra resurser för att stärka det konsulära stödet till personer som nödställts utomlands i en hedersrelaterad eller patriarkal kontext, med ett särskilt fokus på barn- och tvångsäktenskap. Inom utrikesförvaltningen hanteras dessa ärenden inom kategorin familjekonfliktärenden. Satsningen tar sikte på minderåriga och myndiga personer som förts ut ur landet eller kvarhålls utomlands för att utsättas för tvångsäktenskap, könsstympning, s.k. uppfostringsresor eller andra former av hot, tvång eller våld från familjen. Syftet med regeringens satsning har varit att stärka det konsulära stödet till personer som mot sin vilja eller genom vilseledning nödställts i utlandet. Regeringens satsning har inneburit en ökad kapacitet för att hantera den här typen av ärenden inom utrikesförvaltningen, samt en utveckling av arbetsmetoder och kunskap som är värdefull även för förebyggande insatser av inhemska aktörer, framförallt kommunerna. Den 1 januari 2020 permanentades och inkorporerades satsningen i Utrikesdepartementets ordinarie verksamhet.

Ett flertal initiativ och lagstiftningsåtgärder har alltså vidtagits genom åren. Trots det är hedersrelaterat våld och förtryck alltjämt ett problem i det svenska samhället och mörkertalet avseende de som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck är sannolikt högt.

4.3 Ytterligare åtgärder krävs mot hedersrelaterat våld och förtryck

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett allvarligt samhällsproblem som orsakar stort fysiskt och psykiskt lidande för dem som drabbas. Hedersrelaterat våld och förtryck strider mot samhällets grundläggande värderingar och det är av yttersta vikt att Sverige markerar med kraft mot det

hedersrelaterade förtrycket. Att själv få bestämma vem man vill leva med och på vilket sätt man vill leva ska vara en självklar rättighet för alla.

När det gäller omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck kan konstateras att det visat sig innebära stora svårigheter att föra statistik över detta. Det är alltså svårt att veta i vilken omfattning barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning förekommer samt hur stor andel av dessa fall som har internationella inslag, dvs. i vilken omfattning personer utsätts för barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning utomlands. Svårigheterna kan bero på att hedersrelaterat våld och förtryck, liksom andra typer av våld i nära relation, i regel sker bakom stängda dörrar och att konsekvenserna av att berätta om vad man utsätts för kan bli ödesdigra. Det kan även bero på att hedersrelaterat våld och förtryck kan innebära allt från subtila begränsningar i vardagen, t.ex. beträffande val av klädsel, till våld och hot om våld.

Av Brottsförebyggande rådets (Brå) officiella kriminalstatistik kan utläsas att det under 2018 anmäldes 118 fall av äktenskapstvång och 13 fall av vilseledande till tvångsäktenskapsresa, varav ett åtal väcktes. Under 2019 (perioden januari t.o.m. oktober) anmäldes 71 fall av äktenskapstvång och 19 fall av vilseledande till tvångsäktenskapsresa. Inget åtal väcktes under 2019 (perioden januari t.o.m. juni). Under 2018 fattades vidare fyra lagföringsbeslut avseende äktenskapstvång. Såvitt avser könsstympning anmäldes under 2018 38 fall av brott mot lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, varav 15 var begångna utomlands. Under 2019 (perioden januari t.o.m. oktober) anmäldes 32 fall. Varken under 2018 eller 2019 (perioden januari t.o.m. juni) har några åtal väckts, strafförelägganden utfärdats eller åtalsunderlåtelse meddelats. Av Brås preliminära uppgifter avseende anmälda brott under hela 2019 kan utläsas att det anmäldes 110 fall av äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa samt 39 fall av könsstympning.

Ett flertal kartläggningar har gjorts genom åren. En av de första kartläggningarna som gjordes var Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors (då Ungdomsstyrelsen) kartläggning Gift mot sin vilja (2009:5). Kartläggningen baserades på en enkät som gick ut till 6 000 unga mellan 16 och 25 år och tog sikte på hur många som anser sig ha begränsningar och villkor uppsatta i förhållande till äktenskap och val av partner. I kartläggningen uppskattades att ca 70 000 unga, flertalet kvinnor, har ett begränsat eller villkorat val när det gäller äktenskap och i förhållande till val av partner.

I december 2015 fick Migrationsverket i uppdrag att utreda förekomsten av barn som ingått äktenskap utomlands och sökt asyl i Sverige samt handläggningen av dessa ärenden. I utredningens rapport Är du gift? Utredning av handläggning av barn som är gifta när de söker skydd i Sverige (2016) framkom att utredningen identifierade 132 barn som gifta, varav 129 flickor och 3 pojkar. I en enkät genomförd av tidningen Dagens Samhälle (2017) angav vidare 13 kommuner att det fanns misstankar om att skolelever hade förts utomlands under sommaren för att giftas bort.

På uppdrag av Uppsala kommun och Länsstyrelsen i Uppsala län har organisationen Tjejers rätt i samhället (TRIS) under våren 2018 gjort en kartläggning av förekomsten av våldsutsatthet bland unga i Uppsala med särskilt fokus på hedersrelaterat våld och förtryck. Undersökningen är baserad på ett enkätformulär som har besvarats av 1 063 ungdomar i

Prop. 2019/20:131 årskurs nio i Uppsala. Undersökningen innehöll bl.a. frågan ”Finns det förväntningar i din familj eller släkt att du ska vänta med sex tills du gifter dig?” och resultatet visade att 20 procent av flickorna och 10 procent av pojkarna hade ett sådant krav på sig. Av den gruppen, som i undersökningen kom att kallas för ”Oskuldskravsgruppen”, svarade 23 procent att de kommer att utsättas för tvångsförlovnin g eller äktenskap vid en otillåten kärleksrelation. I gruppen uppgav vidare 41 procent av flickorna och 31 procent av pojkarna att de upplevde en oro över att inte få bestämma sin framtida partner. Nästan var tredje flicka som uppgav att hon inte får välja sin framtida partner uppgav vidare att hon utsatts för flera olika former av våld vid upprepade tillfällen de senaste tre åren.

På uppdrag av Länsstyrelsen i Östergötlands län har Stiftelsen Allmänna Barnhuset i juni 2018 tagit fram en rapport avseende hur unga med ett begränsat val gällande partner svarat kring bl.a. olika former av våldsutsatthet. Av rapporten – som bygger på siffror från den senaste nationella kartläggningen om våld mot barn i Sverige – framgår att av de 2,5 procent av eleverna, som uppgav att de inte själva får välja vem de ska gifta sig med eller leva tillsammans med som vuxen, svarade 88 procent att de utsatts för någon form av misshandel någon gång under uppväxten (Det är mitt liv! Om sambandet mellan barnmisshandel och att inte få välja sin framtida partner).

Även storstäderna Stockholm, Göteborg och Malmö har, i samarbete med Örebro universitet, under 2017 och 2018 gjort en kartläggning i syfte att undersöka omfattningen och karaktären av det hedersrelaterade våldet och förtrycket i respektive stad (Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar). Kartläggningen grundar sig dels på en kvalitativ studie där 235 personer med djupgående kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck har intervjuats, dels på en kvantitativ studie där 6 002 ungdomar i storstädernas årskurs nio besvarat en enkät om relationer, begränsningar och former av utsatthet. Av de 2 353 elever som deltog i Stockholmsstudien framkom att 10 procent lever med oskuldsnormer såsom att 1) vänta med sex tills de gifter sig och 2) inte få ha en villkorslös kärleksrelation (”Oskuldsnormsgruppen”). I Malmö uppgick siffran till 20 procent och i Göteborg till 13 procent. Dessa siffror avser de ungdomar som lever med båda normerna. Resultatet i Stockholm visade att 14 procent av ungdomarna lever med normen att inte få ha en villkorslös kärleksrelation. I undersökningen framkom även att 7 procent av ungdomarna i Stockholmsstudien utsatts för kollektivt legitimerat våld, eller våldutsatt någon i familjen eller släkten för kollektivt legitimerat våld. På individnivå rör det sig om 153 personer (”Våldsnormsgruppen”).

Socialstyrelsen fick 2017 i uppdrag av regeringen att genomföra en nationell kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck inklusive barn- och tvångsäktenskap. I slutredovisningen Ett liv utan våld och förtryck konstateras att det inom ramen för föreliggande rapport inte varit möjligt att göra en nationell kartläggning av omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck i alla åldersgrupper. Skälen för detta var bl.a. att ytterst få kommuner utfört kartläggningar av hedersrelaterat våld och förtryck samt att hedersrelaterat våld och förtryck mäts på olika sätt och med olika metoder. Nämnas kan dock Socialstyrelsens kartläggning Flickor och kvinnor i Sverige som kan ha varit utsatta för könsstymning – En

uppskattning av antalet (2015) genom vilken det uppskattades att 38 000 flickor och kvinnor i Sverige är könsstympade, varav 7 000 är under 18 år.

Indikationer på omfattningen av barn- och tvångsäktenskap samt könsstympning kan även fås från Länsstyrelsen i Östergötlands län som sedan 2005 har haft nationella uppdrag på området. Länsstyrelsen har bl.a. i uppdrag att driva en stödtelefon för rådgivning till yrkesverksamma i ärenden som rör barn och vuxna som är utsatta, eller riskerar att utsättas, för hedersvåld och ska även sammanställa statistik över samtalen. Under 2019 kontaktades stödtelefonen i 1 019 ärenden som sammanlagt bedömdes röra 1 054 utsatta personer. Bland de utsatta är 81 procent flickor eller kvinnor, 14 procent pojkar eller män och 5 procent personer där könstillhörigheten inte kommer fram under samtalet. Minst 56 procent av de utsatta är under 18 år. Förutom de 1 054 personer som samtalen direkt handlade om har ytterligare 574 personer nämnts som antingen syskon eller barn till den utsatta men det har inte direkt framgått om de också är eller har varit utsatta.

Av 2019 års rapport över telefonsamtalen framgår att minst 35 procent avser ärenden om personer som uppgett att de utsatts för fysiskt våld, minst 9 procent att de upplever en oro för eller har utsatts för barnäktenskap och 10 procent att de upplever en oro för eller har utsatts för tvångsäktenskap. Vidare avser 15 procent av ärendena frågor om bortförande av barn och barn som hålls kvar utomlands samt risk för eller hot om bortförande. Av samtalen avser 11 procent ärenden om personer som uppgett att de mottagit dödshot eller upplevt en rädsla för att dödas och 6 procent personer som uppgett att de utsatts för sexuellt våld. Slutligen avser 8 procent av samtalen ärenden om könsstympning. Av samtliga utsatta avser minst 75 procent av ärendena personer som på olika sätt utsatts av sina föräldrar, 17 procent som utsatts av sina syskon, 17 procent som utsatts av sin make/före detta make eller pojkvän/före detta pojkvän samt 24 procent som utsatts av andra släktingar (Länsstyrelsen Östergötlands Nationella Kompetensteam – Samtal till den nationella stödtelefonen under 2019).

Av Utrikesdepartementets statistik över familjekonfliktärenden där personer – i en hederspräglad eller patriarkal kontext – avsiktligt nödställts av sina närstående, oftast i familjens ursprungsland och tvingas bli kvar i utlandet mot sin vilja, kan utläsas att det under 2018 inkom totalt 104 familjekonfliktärenden till utrikesförvaltningen. Detta är en fördubbling av antalet ärenden jämfört med 2017. I 18 av dessa ärenden fanns det uppgifter om barn- eller tvångsäktenskap. I 36 av de totalt 104 ärendena har enligt uppgift socialtjänsten haft kännedom om individerna eller individen sedan tidigare.

I sammanhanget kan till sist nämnas Brås rapport Tystnadskulturer – En studie om tystnad mot rättsväsendet. I rapporten framgår att tystnaden mot rättsväsendet är en tydlig ingrediens i hederskulturen, särskilt när det gäller brott som har begåtts inom kollektivet (2019:10 s. 68). Mörkertalet kan alltså befaras vara högt och det kan inte uteslutas att den hedersrelaterade brottsligheten i Sverige är betydande.

Som framgår ovan utsätts personer med anknytning till Sverige för barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning både i Sverige och utomlands. De som drabbas hamnar ofta i en svår och utsatt situation. Det förekommer att personer vilseleds att resa ut ur Sverige, eller med tvång förs ut ur landet. Eftersom myndigheterna har begränsade möjligheter att agera

Prop. 2019/20:131 när en person inte längre befinner sig i Sverige är de utsatta personerna utlämnade till att försöka skydda sig själva. En stor del av de som utsätts är barn. Flera åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med den hedersrelaterade problematiken. Fortfarande är problematiken dock av sådan omfattning att mer måste göras. I syfte att stärka skyddet mot hedersrelaterad brottslighet föreslår regeringen därför bl.a. en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv, ett särskilt barnnäkenskapsbrott samt ett utreseförbud om det finns en påtaglig risk för att någon som är under 18 år förs utomlands i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas.

5 Straffrättsliga åtgärder mot brott med hedersmotiv och mot barnnäkenskap

5.1 En särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv

Regeringens förslag: En särskild straffskärpningsgrund införs som innebär att det vid bedömningen av straffvärdet ska ses som en försvårande omständighet om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller invänder inte mot förslaget, däribland *Arbetsförmedlingen, Barnombudsmannen, BRIS – Barnens rätt i samhället, Brottsofferjouren Sverige, Domstolsverket, Helsingborgs kommun, Huddinge kommun, Kriminalvården, Linköpings universitet (Barnafrid – Nationellt kunskapscentrum), Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), Norrköpings kommun, Polismyndigheten, Region Stockholm, RFSL, RFSU, Rädda Barnen, Skatteverket, Socialstyrelsen, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, Svenska kyrkan, Sveriges Kvinnolobby, Södertälje kommun, Tjejers rätt i samhället (TRIS), UNICEF Sverige, Varken hora eller kuvad (VHEK), Västerås kommun och Umeå kommun.*

Flera av remissinstanserna, inklusive *Brottsoffermyndigheten, Göteborgs kommun, Helsingborgs tingsrätt, Jämställdhetsmyndigheten, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Skåne län, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Akademikerförbundet SSR, Stockholms tingsrätt, Svenska kyrkan, Sveriges advokatsamfund, Sveriges kristna råd och Åklagarmyndigheten*, förespråkar, för att betona att det rör sig om uppfattningar som inte delas av den stora allmänheten, den av utredningen framförda alternativa utformningen som hänvisar till en ”föreställning om heder”. Bland andra *Göteborgs kommun* och *Länsstyrelsen i Skåne län* påtalar att man bör undvika ett legitimerande språk kring själva idén om

att ens heder är beroende av andras beteende och praktiken att försvara heder med hot och våld. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser däremot att ”heder” är ett väl etablerat begrepp medan ”föreställning om heder” är ett mer diffust och därmed svårtolkat begrepp.

Origo, som i och för sig ställer sig bakom förslaget, konstaterar att förslaget ställer stora krav på kunskaper inom rättsväsendet på området hedersrelaterat våld och förtryck samt anser att straffskärpningen inte enbart kan begränsas till ett hedersmotiv utan att tonvikt bör ligga på brottsoffrets särskilt utsatta belägenhet. *Origo* pekar på att det finns svårigheter med att motivera för en våldsutsatt kvinna att brottet hon utsatts för är mindre allvarligt för att det inte finns ett hedersmotiv. *Origo* och *Judiska centralrådet* framhåller att det är viktigt att den rättsliga utvecklingen inte för med sig en stigmatisering av kulturella, religiösa eller etniska grupper med påföljande generaliseringar samt pekar på att det finns en risk att vissa etniska minoriteter och religiösa grupper kommer att misstänkliggöras.

Några remissinstanser ifrågasätter behovet av förslaget, däribland *Hovrätten för Västra Sverige* och *Riksdagens ombudsmän*. Riksdagens ombudsmän anför att den undersökning som utredningen låtit göra visar att hänsyn tas till hedersmotiv vid domstolarnas straffvärdebedömning och frågar sig också om den föreslagna bestämmelsen har den precision som man kan kräva av en straffrättslig bestämmelse. Vidare är definitionen av begreppet heder, som framför allt tar sikte på hur kvinnliga familjemedlemmar handlat i förhållande till ideal avseende kyskhets och oskuld och hur det påverkar familjens anseende, inte självklar.

Vissa remissinstanser anser att förslaget får negativa konsekvenser för systematiken i 29 kap. 2 § brottsbalken. *Riksdagens ombudsmän* pekar på att det, som utredningen framhåller, finns ett värde i att begränsa antalet punkter i 29 kap. 2 § brottsbalken och att undvika att ge dem alltför snäva tillämpningsområden. Även *Hovrätten för Västra Sverige* menar att det bör undvikas att regleringen i 29 kap. 2 § brottsbalken blir för kasuistisk. Enligt *Stockholms tingsrätt* kan det finnas risker med att tillföra bestämmelsen ytterligare punkter, bl.a. att en sådan lagstiftningsteknik kan komma att skymma den allmänt hållna regeln i 29 kap. 1 § brottsbalken, men också leda till oönskade motsatsslut. Tingsrätten anser att införande av nya punkter i vart fall bör förutsätta att dessa inte tar sikte på omständigheter av alltför speciellt slag och att tillämpningsområdet kan konkretiseras på ett tillräckligt tydligt sätt. Tingsrätten anför också att bestämmelsen till viss del fått en olycklig utformning och kan komma att träffa t.ex. rena uppgörelser mellan gängkriminella samt att bestämmelsen är oklar i fråga om vilka grupper som omfattas av bestämmelsen. Även *RFSL* efterfrågar exempel på vilka grupper som avses.

Riksdagens ombudsmän och *Stockholms tingsrätt* ställer sig tveksamma till om skälen för förslaget väger tyngre än skälen mot det. *Kvinnors Nätverk* ifrågasätter om förslaget kommer att få önskad effekt och *Länsstyrelsen i Skåne län* anser att det krävs ytterligare överväganden kring förslagets effekter och konsekvenser för brottsutsatta barn. Synpunkter angående förslagets konsekvenser för brottsoffer förs fram även av *Länsstyrelsen i Stockholms län*.

Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden) avstyrker förslaget dels då katalogen i 29 kap. 2 § brottsbalken bör hanteras på ett mer övergripande och övertänt sätt, dels på grund av de tillämpningssvårigheter

Prop. 2019/20:131 regleringen skulle medföra. Även *Örebro universitet* avstyrker förslaget bl.a. då det redan är möjligt att beakta hedersmotivet och då följderna av en sådan reglering är oklara. Universitetet tillägger att bestämmelsen kan komma att leda till diskriminering inom rättsväsendet på så sätt att vissa grupper av människor kan komma att dömas hårdare på grund av etnicitet, religion eller bakgrund. Även *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks)* avstyrker förslaget och anför att utredningen underskattar bedömningssvårigheterna och förbiser konsekvenserna av att peka ut hedersvåld men inte vanligt våld som syftar till att begränsa kvinnors och flickors livsutrymme.

Skälen för regeringens förslag

En särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv bör införas

Hedersrelaterad brottslighet är ett allvarligt och konkret problem för många personer. Brottslighetens kollektiva karaktär kan innebära att offren berövas såväl möjligheten att bo kvar med och ha kontakt med sin familj som möjligheten att stanna kvar i sin skola och hålla kontakt med sina vänner. Personer som utsätts för hedersrelaterad brottslighet har ofta en stark koppling till sin familj och kan därmed känna sig utslutna och ensamma om de väljer att anmäla och berätta om sina upplevelser. De riskerar allvarliga repressalier om de anmäler brott och drar sig därför ofta från att göra det. Offer för hedersrelaterad brottslighet utsätts dessutom ofta för stor press från familj och släkt att ta tillbaka sina uppgifter, särskilt om familjemedlemmar eller släktingar har frihetsberövats. Sammantaget är således de offer som utsätts för hedersrelaterad brottslighet en synnerligen utsatt grupp som drabbas särskilt svårt. Mot den bakgrunden anser regeringen att det bör finnas utrymme att åsätta brott med hedersmotiv ett högre straffvärde än annan likartad brottslighet som inte är hedersrelaterad.

Den hedersrelaterade brottsligheten kan också innebära en kränkning av de mänskliga rättigheterna. Införandet av en straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv kan därför ses i ljuset av Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter, i synnerhet barnets rättigheter och åtaganden som specifikt lyfter frågor om heder eller våld mot kvinnor.

Utgångspunkten för påföljdsbestämningen är vilket straffvärde brottet eller den samlade brottsligheten har. Att straffvärdet ska vara avgörande vid påföljdsbestämningen är ett uttryck för principerna om proportionalitet och ekvivalens som i korthet innebär att svårare brott ska straffas strängare än lindrigare brott och att lika svåra brott ska ge lika stränga straff. Med straffvärde avses hur allvarlig eller klandervärd den begångna brottsligheten är. Straffet ska, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Vid bedömningen av straffvärdet ska bl.a. beaktas den tilltalades avsikter eller motiv (29 kap. 1 § brottsbalken). Hänvisningen till gärningsmannens avsikter och motiv innebär att motivet för ett brott, t.ex. heder, redan enligt nuvarande lagstiftning är en faktor som kan beaktas vid bedömningen av brottets straffvärde.

Vid bedömningen av straffvärdet ska hänsyn också tas till försvarande omständigheter. Som försvarande omständigheter ska särskilt beaktas bl.a.

om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig eller om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person (29 kap. 2 § punkterna 3 och 8 brottsbalken). Det är endast omständigheter hänförliga till det konkreta brottet som får beaktas vid straffvärdebedömningen. Uppräkningen i bestämmelsen är exemplifierande och även andra försvårande omständigheter än de som anges kan beaktas. Av punkterna i bestämmelsen blir framför allt de nämnda punkterna 3 och 8 aktuella att tillämpa vid brott med hedersmotiv. Hedersmotivet i sig kan dock inte beaktas i straffskärpande riktning enligt dessa punkter utan i stället är det fråga om omständigheter som är vanligt förekommande vid hedersrelaterad brottslighet. Därtill kommer det faktum att det kan ifrågasättas i vilken utsträckning punkterna faktiskt är tillämpbara vid brott med hedersmotiv som ofta drabbar äldre barn och unga vuxna. Brott med hedersmotiv kan dessutom begås av personer som inte omfattas av närståendekretsen, t.ex. släktingar.

Som utredningen framhåller kan det inte uteslutas att det råder viss osäkerhet vid domstolarna vad det innebär att ett brott har begåtts med hedersmotiv och att detta i förlängningen kan innebära att domstolarna inte beaktar hedersmotiv som försvårande. Liksom flera av remissinstanserna anför finns det därför anledning att ytterligare tydliggöra och markera att brott med hedersmotiv ofta bör åsättas ett högre straffvärde än annan likartad brottslighet som inte är hedersrelaterad.

Mot bakgrund av det anförda anser regeringen att det finns starka skäl för att införa en särskild straffskärpningsgrund i 29 kap. 2 § brottsbalken som tar sikte på brott med hedersmotiv.

Några remissinstanser, bl.a. *Riksdagens ombudsmän*, anser emellertid att behovet av en särskild straffskärpningsgrund kan ifrågasättas mot bakgrund av att hedersmotivet redan med stöd av nuvarande lagstiftning kan beaktas. Att hedersmotiv kan beaktas i viss mån bör dock enligt regeringen inte ses som ett hinder mot införandet av en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv. Punkterna 7 och 8 i 29 kap. 2 § brottsbalken tillkom efter den ursprungliga reformen och så sent som den 1 januari 2020 trädde också en ny straffskärpningsgrund, punkt 9, för brott som begås mot förtroendevalda i kraft. Även före införandet av dessa punkter var det dock möjligt att beakta de omständigheter som punkterna tar sikte på. Trots det ansågs det finnas ett behov av att tydliggöra att omständigheterna skulle anses särskilt försvårande vid straffvärdebedömningen (prop. 1993/94:101 Åtgärder mot rasistisk brottslighet och etnisk diskriminering i arbetslivet, prop. 2002/03:53 Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m. och prop. 2018/19:154 Brott mot förtroendevalda). Det finns, särskilt mot bakgrund av vad som har anförts om de konsekvenser hedersrelaterat våld och förtryck har för framför allt unga människor, anledning att göra samma bedömning avseende hedersmotiv. Den omständigheten att det i och för sig finns vissa möjligheter att beakta hedersmotiv med stöd av nuvarande lagstiftning utgör därför inte tillräckliga skäl mot att införa en sådan särskild straffskärpningsgrund.

Det kan tilläggas att även om utredningen inte funnit anledning att framföra några allvarigare synpunkter på Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens handläggning av hedersrelaterad brottslighet framgår i betänkandet att det förekommer brottslighet med hedersmotiv som inte uppmärksammas alls eller i tillräcklig utsträckning under förunder-

Prop. 2019/20:131 sökningen, vilket bl.a. innebär att bevisning kring motivet inte säkras. Detta kan i sin tur leda till att det inte beaktas inom ramen för straffvärdebedömningen i domstol. Det är angeläget att brott med hedersmotiv uppmärksammas såväl vid utredning som vid lagföring av brott. En särskild straffskärpningsgrund kan bidra till att hedersmotiv uppmärksammas i större utsträckning av rättsväsendet.

När det gäller *Origos* synpunkt om att en straffskärpning inte enbart kan begränsas till brott med hedersmotiv utan att tonvikt bör ligga på brottsoffrets särskilt utsatta belägenhet vill regeringen betona att syftet med en straffskärpningsgrund som tar sikte på brott med hedersmotiv inte på något sätt är att förta allvaret i hot eller våld mot kvinnor som inte har ett hedersmotiv. Det kan också framhållas att ett par av de befintliga straffskärpningsgrunderna som tar sikte på offrets situation kan vara tillämpliga i sådana fall, t.ex. om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig (29 kap. 2 § 3 brottsbalken).

Med anledning av vad *Örebro universitet* anför om risken för diskriminering av vissa grupper samt till viss del vad *Judiska Centralrådet* och *Origo* påpekar om risker för stigmatiseringar och generaliseringar, bör det framhållas att även om hedersrelaterad brottslighet kan förekomma inom etniska, kulturella eller religiösa grupperingar ska personer inte bedömas eller behandlas olika på grund av etnisk tillhörighet, religion eller annan trosuppfattning. Av regeringsformen framgår att det allmänna ska motverka diskriminering och beakta allas likhet inför lagen. Därtill får lag eller annan föreskrift inte missgynna någon på grund av exempelvis etniskt ursprung. I detta sammanhang kan även det s.k. generalitetskravet nämnas, vilket kan sägas utgöra en rättsstatlig princip. Kravet innebär att en kriminalisering inte får avse enskilda fall eller personer, utan måste vara generell, dvs. avse brottstyper. Detta krav, som alltså tar sikte på kriminalisering, medför emellertid inte något hinder mot att vissa straffbud i praktiken kommer att träffa främst vissa grupper. Inte heller i ett påföljds-sammanhang kan generalitetskravet anses medföra ett förbud mot en reglering som endast träffar vissa personer eller grupper, i förevarande fall sådana som utifrån hedersnormer begår brott.

Ett par remissinstanser, däribland *Stockholms tingsrätt* och *Riksdagens ombudsmän*, har synpunkter avseende den eventuella påverkan en ny straffskärpningsgrund har på systematiken i 29 kap. 2 § brottsbalken. Liknande synpunkter har framförts av remissinstanser i samband med införandet av punkterna 7, 8 och 9 i 29 kap. 2 § brottsbalken samt av Lagrådet i samband med punkterna 7 och 8.

Bestämmelsen om försvårande omständigheter utformades ursprungligen med utgångspunkt i tidigare praxis och avsikten med bestämmelsen var att den skulle omfatta de mest förekommande och betydelsefulla omständigheter som generellt sett åberopades som särskilt försvårande. Flera av punkterna är därför allmänt hållna och den allmänt hållna regleringen innebar inledningsvis att bestämmelsen skulle tillämpas restriktivt, något som senare frångicks. Det huvudsakliga skälet för de tillkommande punkterna 7 och 8 var att det ansågs befogat att tydligare markera dels att kränkningar av rasistiskt och liknande slag bör ägnas särskild uppmärksamhet, dels att tydliggöra och markera att brott mot närstående barn ofta bör tillmätas ett högre straffvärde. Punkt 7 utvidgades den 1 juli 2018 till att även avse transpersoner (prop. 2017/18:59 Ett utvidgat straffrättsligt

skydd för transpersoner). I samband med införandet av punkten 9 konstaterades att de förtroendevaldas utsatthet för brott ökat. Att utsätta en förtroendevald för brott på grund av förtroendeuppdraget ansågs inte bara vara ett angrepp mot den förtroendevalde som person utan även mot det demokratiska systemet.

Även om det som bl.a. Stockholms tingsrätt och Riksdagens ombudsmän anför, i och för sig finns ett värde i att begränsa antalet punkter i den angivna bestämmelsen och undvika att ge dem alltför snäva tillämpningsområden, är förekomsten av ett hedersmotiv av så praktisk och principiell betydelse för straffvärdebedömningen att det bör framgå direkt av lagen. En särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv ger en tydlig och betydelsefull signal att samhället ser allvarligt på brottslighet som strider mot grundläggande värderingar och som kan leda till att de mänskliga rättigheterna kränks. En särskild straffskärpningsgrund kan vidare bidra till att klargöra rättsläget. Inte heller invändningarna som rör systematiken i 29 kap. 2 § brottsbalken utgör därför tillräckliga skäl mot att införa en särskild straffskärpningsgrund som tar sikte på brott med hedersmotiv.

Lagrådet anför att det egentliga behovet av den föreslagna straffskärpningsgrunden kan sättas i fråga eftersom hedersmotiv enligt nuvarande lagstiftning kan beaktas vid straffvärdebedömningen, vilket också sker i rättstillämpningen. Vidare kan vissa av de försvårande omständigheterna i 29 kap. 2 § brottsbalken, t.ex. punkterna 3 och 8, vara tillämpliga. Enligt *Lagrådet* ökar dessutom med varje ny straffskärpningsgrund risken för att den allmänna regeln i 29 kap. 1 § brottsbalken skyms och att sådana omständigheterna som inte uttryckligen anges i 29 kap. 2 § brottsbalken inte beaktas i tillräcklig utsträckning. *Lagrådet* påpekar samtidigt att motsvarande diskussion fördes i samband med införandet av punkterna 7, 8 och 9 och att lagstiftaren i samtliga dessa fall ansåg att det fanns ett behov av att tydliggöra att omständigheterna ska anses som försvårande vid straffvärdebedömningen. Mot denna bakgrund finner *Lagrådet* att det nu saknas skäl att utifrån systematiska synpunkter motsätta sig förslaget.

Hedersrelaterat våld och förtryck förekommer i sådan utsträckning och innebär sådana konsekvenser för dem som drabbas att det måste vara en prioriterad uppgift för det allmänna att bekämpa denna brottslighet. En lång rad åtgärder i detta syfte har vidtagits, men det finns anledning att vidta ytterligare åtgärder för att motverka brott med hedersmotiv.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att det genom en ny punkt i 29 kap. 2 § brottsbalken införs en särskild straffskärpningsgrund som tar sikte på brott med hedersmotiv. Därmed tillgodoses riksdagens tillkännagivande om att det bör införas en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv (bet. 2017/18:JuU14 punkt 34, rskr. 2017/18:240). Tillkännagivandet är alltså slutbehandlat.

Utformningen av den särskilda straffskärpningsgrunden

En särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv bör alltså införas genom att ytterligare en punkt läggs till i 29 kap. 2 § brottsbalken. När det gäller utformningen av bestämmelsen har framför allt framförts remissynpunkter på begreppet ”heder”. Flera remissinstanser, bl.a. *Brottsförmyndigheten*, *Helsingborgs tingsrätt*, *Stockholms tingsrätt* och

Prop. 2019/20:131 *Åklagarmyndigheten*, förordar utredningens alternativa förslag som hänvisar till en ”föreställning om heder” och några få instanser pekar på att begreppet ”heder” i annan lagtext är positivt laddat, t.ex. vittneseden i 36 kap. 11 § rättegångsbalken. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser dock att ”föreställning om heder” är ett mer diffust och därmed svårtolkat begrepp än ”heder”.

Som utredningen framhåller bör bestämmelsen inte utformas så att den riskerar att legitimera sådant hederstänkande som kan leda till brott. Detta kan tyckas tala för att använda uttrycket ”föreställning om heder” i stället för ”heder”. I sammanhanget finns det anledning att uppmärksamma att en likartad frågeställning aktualiserades när det gäller begreppen ”ras” respektive ”föreställning om ras” i samband med lagstiftningen om ett utvidgat straffrättsligt skydd för transpersoner (prop. 2017/18:59 bilaga 5 s. 111–113). Lagrådet anförde i det lagstiftningsärendet att det i och för sig var önskvärt att undvika användandet av begreppet ”ras” men att enbart det förhållandet att en lag använder begreppet inte innebär att den utgår från en idé om att människor kan delas in i raser. Lagrådet anförde vidare bl.a. att begreppet ”föreställning om ras” var en omständlig skrivning som försvagade ett rakt och enkelt avståndstagande. Begreppet ”föreställning om ras” lägger fokus på gärningsmannen och ställer krav på utredning om vilken uppfattning gärningsmannen har i frågan. Det framstod enligt Lagrådet som olämpligt att det straffrättsliga förfarandet inriktades på att få fram vilka tankar och idéer gärningsmannen har. Förslaget om att använda begreppet ”föreställning om ras” i stället för begreppet ”ras” avstyrktes därför och någon ändring i lagstiftningen gjordes inte i dessa delar.

Vissa av Lagrådets överväganden i fråga om användandet av begreppen ”ras” respektive ”föreställning om ras” har bäring också på begreppen ”heder” respektive ”föreställning om heder”. Först och främst ska framhållas att regeringen delar uppfattningen om att enbart det förhållandet att lagstiftaren använder sig av ett visst begrepp inte innebär att begreppet legitimeras av lagstiftaren. Användandet av begreppet ”heder” innebär alltså inte i sig att lagstiftningen ska uppfattas utgå från en idé om att heder kan utgöra en godtagbar anledning till våld och förtryck. Den särskilda straffskärpningsgrundens budskap är tvärtom att hedersmotiv inte är försvarbara och innebär ett tydligt avståndstagande från sådant hedersstänkande. Att begreppet ”heder” har en annan innebörd i t.ex. 36 kap. 11 § rättegångsbalken innebär inte heller att begreppet inte bör användas i nu föreslagna bestämmelse. Det måste anses uppenbart att begreppet inte har samma innebörd som begreppet ”heder” i t.ex. vittneseden.

Avgörande för frågan om begreppet ”heder” eller ”föreställning om heder” bör användas i lagtexten bör i stället vara vilket av begreppen som i tillräcklig och störst utsträckning uppfyller legalitetsprincipens krav. Eftersom de särskilda straffskärpningsgrunderna i 29 kap. 2 § brottsbalken endast är exemplifierande kan det ifrågasättas om legalitetsprincipen gör sig lika starkt gällande i dessa fall. Även om legalitetsprincipens krav inte gör sig lika starkt gällande för frågan om utformningen av en särskild straffskärpningsgrund som för frågan om huruvida någon kan bli föremål för ett straffrättsligt ingripande måste bestämmelsen vara utformad på ett begripligt och tydligt sätt. Bestämmelsen måste ha en sådan utformning att

det är möjligt för den enskilde att iaktta lagens krav och kunna förutse vilken reaktion som kan följa på en överträdelse av bestämmelsen.

Det bör i sammanhanget nämnas att regeringen i detta lagstiftnings- ärende har upplysts om att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten från och med början av 2020 avser att använda en gemensam definition av begreppet hedersrelaterad brottslighet med lydelsen ”Hedersrelaterad brottslighet är brott som helt eller delvis begåtts för att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps anseende utifrån en föreställning om heder.”

Även om regeringen har förståelse för de argument som framförs av flera remissinstanser bör, eftersom användandet av begreppet ”heder” inte kan anses legitimera hederstänkande, den i betänkandet i första hand föreslagna utformningen användas i lagtexten. En sådan utformning av lagtexten är tydligare än det alternativa förslaget och uppfyller väl den straffrättsliga legalitetsprincipens krav. Lagtexten bör alltså inte hänvisa till en ”föreställning om heder” utan till ”heder”. Att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten valt att i stället hänvisa till en ”föreställning om heder” förändrar inte regeringens bedömning i detta avseende.

Med begreppet heder avses en sådan kollektivt präglad heder som kännetecknas av starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar och att familjens eller släktens anseende, ställning eller liknande är beroende av de individuella medlemmarnas handlande, t.ex. kvinnliga medlemmars kyskhet och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till sådana ideal. Denna uppfattning om heder strider mot grundläggande samhälleliga värderingar som alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet (se närmare om heder i avsnitt 4.1). Att det ska vara fråga om en familjs eller släkts heder bör därför framgå av lagtexten. Den hedersrelaterade brottsligheten är inte begränsad till att förekomma inom familjen eller släkten utan kan förekomma även inom etniska, kulturella eller religiösa grupper som i formell mening inte utgör familj eller släkt, men som betraktas som familj eller släkt, t.ex. klaner. Bestämmelsen bör därför rymma även andra jämförbara kollektiv och därmed omfatta annan liknande grupp. Det är alltså inte ett krav att det finns ett släktskap i gruppen, men avsikten är inte att träffa grupper eller sammanslutningar som inte kan likställas med familj eller släkt, t.ex. kriminella nätverk eller personer som delar ideologisk uppfattning och är verksamma inom t.ex. en organisation.

Riksdagens ombudsmän ifrågasätter om bestämmelsen har den precision man kan kräva av en straffrättslig bestämmelse och framhåller att definitionen av begreppet ”heder” inte är självklar. Som nämnts gör sig legalitetsprincipen, och därmed kravet på precision, inte lika starkt gällande i fråga om en straffskärpningsgrund. Ett förtydligande av att hedersmotiv ska beaktas genom en uttrycklig straffskärpningsgrund bidrar framför allt till att klargöra rättsläget, under förutsättning att det i tillräcklig utsträckning framgår vilka fall som omfattas av den nya straffskärpningsgrunden. Att i detta lagstiftningsärende uttryckligen definiera begreppet ”heder” är däremot inte nödvändigt.

Mot bakgrund av vad som ovan framgår om begreppen heder och hedersrelaterad brottslighet (se även avsnitt 4) samt att såväl Åklagarmyndigheten som Polismyndigheten sedan en längre tid tillbaka arbetat med begreppen heder och hedersrelaterad brottslighet får begreppen anses

Prop. 2019/20:131 etablerade i sådan utsträckning att det står tillräckligt klart vilka fall som kommer omfattas av den föreslagna straffskärpningsgrunden.

Lagrådet anför att utformningen av bestämmelsen kan ge anledning till tveksamhet beträffande tillämpningsområdet då begreppet heder inte kan sägas ha en entydig innebörd. *Lagrådet* har samtidigt förståelse för svårigheterna att mer precist definiera detta uttryck och anser att det också bör beaktas att det som bestämmelsen avser att träffa redan kan beaktas med stöd av gällande bestämmelser och att författningskommentaren till den föreslagna straffskärpningsgrunden närmare anger vilka situationer som avses. *Lagrådet* anser därför att utformningen av bestämmelsen kan accepteras.

En enskild persons uppfattning om heder kan leda till att personen i fråga begår brott med hedersmotiv, t.ex. en pappa som på grund av sin uppfattning om heder begår ett brott mot sin dotter för att dottern anses ha kränkt dennes heder. Personen kan dock även begå brott med hedersmotiv för att personen i fråga anses som bärare av en grupps heder, t.ex. nyss nämnda exempel, men där brottet inte begås för att dottern anses ha kränkt pappans heder utan för att pappan anses vara bärare av t.ex. släktens heder och begår brottet för att återupprätta släktens heder. Båda dessa fall bör omfattas, oavsett om den brottsliga handlingen begås för att bevara eller återupprätta den enskilda personens heder eller har sin grund i att personen anses som bärare av en grupps heder.

Den familjs, släkts eller grupps heder som motivet knyter an till behöver inte vara gärningsmannens egen utan det kan vara en annan familjs eller släkts heder som berörs. Inte heller i de fall då brottet har begåtts för att bevara eller återupprätta en enskild persons heder behöver det vara fråga om gärningsmannens egna anseende. Typiskt sett bör det dock ofta vara fråga om gärningsmannens, anstiftarens, familjens eller släktens anseende. Att så är fallet bör emellertid inte krävas för att den särskilda straffskärpningsgrunden ska vara tillämplig. Inte heller då det är fråga om en grupps heder bör det krävas att gärningsmannen ingår i gruppen. Bestämmelsen bör därför formuleras på så sätt att det ska vara fråga om en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

Både brott som begås för att motverka att hedern skadas och brott som begås när hedern redan anses ha påverkats negativt, dvs. i efterhand i syfte att återupprätta denna, bör omfattas av bestämmelsen. Bestämmelsen bör därför uttryckligen ta sikte på brott som begåtts för att antingen bevara eller återupprätta hedern.

Brott med hedersmotiv riktas ofta mot närstående men även personer utanför den egna familjen, slakten eller gruppen kan drabbas. Bestämmelsen bör därför utformas så att lagtexten inte innehåller något krav på att det aktuella brottet har begåtts mot närstående eller liknande. Bestämmelsen bör vidare vara könsneutral eftersom även kvinnor begår hedersrelaterade brott och även pojkar och unga män utsätts för hedersrelaterade brott.

Hedersrelaterad brottslighet är ofta kollektivt begången, eller åtminstone kollektivt förankrad, även om det bara finns en gärningsman. Det bör dock inte vara något krav att så är fallet och bestämmelsen bör därför utformas så att den även är tillämplig på en ensam gärningsman som agerat utan stöd från andra. Bestämmelsen bör vidare utformas så att den är tillämplig vid alla typer av brott med hedersmotiv.

Till sist ska tilläggas att det för tillämpningen av den särskilda straffskärpningsgrunden inte bör krävas att hedersmotivet varit det enda, eller ens det huvudsakliga, motivet för brottet utan det bör räcka att ett motiv för brottet varit hänförligt till heder.

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår regeringen alltså att den nya straffskärpningsgrunden utformas på så sätt att det utgör en försvårande omständighet om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

5.2 En ny straffbestämmelse om barnäktenskapsbrott

Regeringens förslag: En ny straffbestämmelse om barnäktenskapsbrott införs. Bestämmelsen ska omfatta den som begår en sådan gärning som avses i bestämmelsen om äktenskapstvång mot en person som inte har fyllt 18 år samt den som förmår eller tillåter en person som inte har fyllt 18 år att ingå ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Den ska gälla även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt 18 år.

Straffet ska vara fängelse i högst fyra år. Försök, förberedelse och stämpling till barnäktenskapsbrott ska vara straffbart. Barnäktenskapsbrott och försök till detta brott ska undantas från kravet på dubbel straffbarhet. Svensk domstol ska inte vara förhindrad att döma till påföljd som är strängare än vad som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningssorten.

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens. Utredningens förslag till lagtext innehåller dock inte en uttrycklig hänvisning även till andra stycket i bestämmelsen där äktenskapsliknande förbindelser behandlas.

Remissinstanserna: En klar majoritet av remissinstanserna tillstyrker eller invänder inte mot förslaget, däribland *Arbetsförmedlingen, Barnombudsmannen, BRIS – Barnens rätt i samhället, Brottsofferjouren Sverige, Brottsoffermyndigheten, Domstolsverket, ECPAT Sverige, flertalet kommuner och länsstyrelser, Helsingborgs tingsrätt, Judiska Centralrådet, Kvinnors Nätverk, Hovrätten för Västra Sverige, Linköpings universitet (Barnafrid – Nationellt kunskapscentrum), Migrationsverket, Norrköpings kommun, Polismyndigheten, RFSU, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks), Rädda Barnen, Akademikerförbundet SSR, Skatteverket, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, Svenska kyrkan, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Kvinnolobby, UNICEF Sverige och Åklagarmyndigheten.*

Polismyndigheten tror att den föreslagna konstruktionen, bl.a. eftersom barnets samtycke saknar betydelse, kan leda till ökad lagföring.

Hovrätten för Västra Sverige invänder inte mot förslaget, men anför att den föreslagna utformningen av bestämmelsen skulle kunna strida mot principen om att vårdnadshavaren har en sådan garantställning som innebär att vårdnadshavaren även är ansvarig för sin underlåtenhet i

Prop. 2019/20:131 förhållande till sitt barn. Även *Helsingborgs tingsrätt*, som inte invänder mot att en vårdnadshavare som tillåter ett barn att ingå äktenskap straffbeläggs, lyfter frågan om vårdnadshavarens garantansvar. Tingsrätten påtalar att bestämmelsen riskerar att även träffa situationer då en vårdnadshavare varit passiv, vilket enligt utredningen inte varit avsikten. Också *Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden)* tar upp frågan om vårdnadshavares garantställning. Universitetet anför bl.a. att det inte framstår som givet att ett garantansvar kan skrivas bort i förarbetena och framhåller även att det i en tillämpningssituation kan vara svårt att dra en tydlig gräns mellan aktiva handlingar och ren passivitet. *Stockholms tingsrätt*, som inte invänder mot förslaget, anför att kretsen av gärningsmän som omfattas av rekvisitet ”tillåter” inte är helt lätt att avgränsa samt att det inte är självklart att alla gärningar som innefattar ett tillåtande är straffvärda. Bland andra *Göteborgs kommun* invänder mot att passivitet inte föreslås omfattas av det straffbara området för tillåtande av barnäktenskap.

Socialstyrelsen påtalar att skillnaden mellan ett äktenskapsliknande förhållande och ett samboförhållande inte är så tydlig att det kan uteslutas att även främjandet av vissa typer av samboförhållanden kan komma att omfattas av brottsrekvisiten. *Stockholms tingsrätt* anser att begreppet ”äktenskapsliknande förbindelse” väcker svåra gränsdragningsfrågor. Tingsrätten ifrågasätter vidare om bestämmelsens vittomfattande domsrätt är motiverad och rimlig. Flera andra remissinstanser framhåller dock betydelsen av att brottet undantas från kravet på dubbel straffbarhet.

Jämställdhetsmyndigheten och *ECPAT Sverige* tillstyrker förslaget, men efterfrågar tydlighet angående vigselförrättarens ansvar. *Svenska kyrkan* och *Sveriges kristna råd* efterfrågar en tydligare koppling till Agenda 2030 för att underlätta uppföljningen av de åtaganden Sverige har vidtagit. *Roks* påtalar att straffskalan bör vara strängare.

Slutligen påpekar *Helsingborgs tingsrätt* att det i bestämmelsens tredje stycke första mening bör göras en hänvisning till såväl första som andra stycket. *Hovrätten för Västra Sverige* däremot ifrågasätter placeringen och förespråkar i stället en ny paragraf.

Skälen för regeringens förslag

Ett särskilt barnäktenskapsbrott bör införas

Den 1 juli 2014 trädde ett antal lagändringar i kraft vilka har inneburit en kraftig förstärkning av skyddet mot tvångs- och barnäktenskap. Sedan dess döms den som genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att ingå ett äktenskap som är giltigt i den stat där det ingås, i den stat enligt vars lag det ingås eller i en stat i vilken minst en av makarna är medborgare eller har hemvist för äktenskapstvång till fängelse i högst fyra år. Detsamma gäller den som genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår någon att ingå ett äktenskapsliknande förbindelse, om den ingås enligt regler som gäller inom en grupp och som innebär att parterna betraktas som makar och anses ha rättigheter eller skyldigheter i förhållande till varandra, och innefattar frågan om upplösning av förbindelsen (4 kap. 4 c § brottsbalken). Den som tvingar någon annan att ingå äktenskap kan beroende på omständigheterna även dömas för människohandel (4 kap. 1 a § brottsbalken) samt, om det tvång

som används är av allvarigare beskaffenhet, för grovt olaga tvång (4 kap. 4 § andra stycket brottsbalken).

Tvångsäktenskap drabbar i hög utsträckning barn och unga vuxna. Många barnäktenskap är således samtidigt tvångsäktenskap. I Sverige definieras ett barnäktenskap som ett äktenskap där en eller båda parterna är under 18 år. Det är inte längre möjligt att få s.k. äktenskapsdispens och det är därmed inte möjligt att civilrättsligt ingå äktenskap om en av parterna är under 18 år. Sedan den 1 januari 2019 gäller vidare skärpta regler för erkännande av utländska barnäktenskap. Då infördes en ny huvudregel som innebär att inga utländska barnäktenskap ska erkännas i Sverige. Undantag ska aldrig kunna göras om någon av parterna fortfarande är under 18 år vid prövningen.

För att komma åt även mildare påtryckningar som används för att förmå någon att ingå äktenskap, dvs. påtryckningar som inte kvalificeras som olaga tvång, omfattar bestämmelsen om äktenskapstvång även att gärningsmannen utnyttjar en persons utsatta belägenhet och därigenom förmår personen att ingå ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Är offret ett barn anses barnet i förhållande till närstående vuxna ofta befinna sig i en sådan beroendeställning som utgör en särskilt utsatt belägenhet. Om barnet utsätts för press att gifta sig eller om det arrangeras ett äktenskap utan hänsyn till barnets egen vilja, bör det anses ha skett ett sådant utnyttjande av barnets utsatta belägenhet som medför straff enligt den aktuella bestämmelsen. När det handlar om barn räcker det alltså med lindrigare former av påtryckningar för att äktenskapstvång ska anses föreligga (prop. 2013/14:208 Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor s. 52–54).

Förutom civilrättsligt giltiga äktenskap omfattas äktenskapsliknande förbindelser av bestämmelsen om äktenskapstvång. Avsikten är att bestämmelsen ska träffa även sådana informella äktenskap som har sin grund i ett religiöst sammanhang och som kan upplevas som minst lika förpliktande som ett civilrättsligt giltigt äktenskap. Om kriminaliseringen enbart avsåg rättsligt giltiga äktenskap, skulle lagstiftningen kunna kringgås genom att låta ”äktenskapet” ingås under sådana former att det inte blir juridiskt giltigt. Med äktenskapsliknande förbindelser avses förbindelser som ingås enligt regler som gäller inom en grupp och som innebär att parterna betraktas som makar och anses ha rättigheter och skyldigheter i förhållande till varandra. Reglerna kan vara såväl skrivna som oskrivna och ska också innefatta frågan om upplösning av förbindelsen. Prövningen ska utgå från vad förbindelsen innebär enligt de regler som gäller inom gruppen (prop. 2013/14:208 s. 55–58).

Exakt i vilken utsträckning tvångs- och barnäktenskap drabbar unga kvinnor och män är inte klarlagt. Viss ledning kan fås från tidigare nämnda kartläggningar. Som framhållits i avsnitt 4 är mörkertalet avseende hedersrelaterad brottslighet, däribland tvångs- och barnäktenskap, sannolikt stort och det kan inte uteslutas att den hedersrelaterade brottsligheten i Sverige är betydande.

Eftersom riskerna med barnäktenskap är många och väl kända är det regeringens självklara utgångspunkt att barnäktenskap ska motverkas. Detsamma gäller äktenskapsliknande förbindelser mellan eller med barn. Frågan om en särskild kriminalisering av barnäktenskap har varit föremål

Prop. 2019/20:131 för överväganden vid flera tillfällen. Ett särskilt barnäktenskapsbrott föreslogs i betänkandet Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap (SOU 2012:35). Straffansvaret föreslogs då omfatta den som förmår ett barn att ingå äktenskap, tar initiativ till eller anordnar ett barnäktenskap. Eftersom de då föreslagna brotten äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa också omfattade barnäktenskap gjorde regeringen dock bedömningen att det föreslagna barnäktenskapsbrottet inte skulle införas.

Som anförts är barnäktenskap i hög utsträckning tvångsäktenskap, vilket innebär att bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa i och för sig ofta är tillämpliga på barnäktenskap. Det är framför allt av detta skäl som en särskild kriminalisering av barnäktenskap kan ifrågasättas. Utgångspunkten måste vara att en straffbestämmelse ska införas endast om den kan förväntas verka preventivt och bli effektiv i den bemärkelsen att den kan antas leda till lagföring i rimlig grad.

Det finns dock flera omständigheter som ändå talar för införandet av ett särskilt barnäktenskapsbrott. En kriminalisering av barnäktenskap skulle ge ett tydligt besked från lagstiftarens sida om att barnäktenskap inte accepteras. Som flera remissinstanser påpekar ligger en kriminalisering vidare i linje med bestämmelserna i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som inkorporerades i svensk rätt den 1 januari 2020. Detta gäller särskilt artikel 24 i barnkonventionen som ålägger konventionsstaterna att vidta alla effektiva och lämpliga åtgärder i syfte att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa. FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) har uttalat att barnäktenskap ska ses som en form av sådan traditionell sedvänja som är skadlig för barns hälsa och som ska avskaffas.

En särskild straffbestämmelse kan vidare verka avhållande på den som överväger att medverka till ett barnäktenskap och hjälpa familjer att stå emot påtryckningar från släktingar. En straffbestämmelse kan även hjälpa den som står under påtryckningar att gifta sig med ett barn samt barn som inte vill gifta sig.

Lagrådet anför att det inte – utöver de situationer som redan omfattas av bestämmelsen om äktenskapstvång – är helt klart vilka situationer det andra ledet av bestämmelsen om barnäktenskapsbrott avser att träffa, dvs. i den del det inte ställs något krav på olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet. Enligt *Lagrådet* bör det under den fortsatta beredningen klargöras vad som avses gälla i frågan. Som framgår ovan anses ett barn i förhållande till närstående vuxna ofta befinna sig i en sådan beroendeställning som utgör en särskilt utsatt belägenhet, och som alltså skulle träffas av bestämmelsen om äktenskapstvång. Med anledning av *Lagrådets* synpunkt vill regeringen framhålla att ett barn inte alltid befinner sig i en utsatt belägenhet i förhållande till en vuxen. Inte sällan kan det handla om att personer som inte omfattas av närståendekretsen, t.ex. släktingar, utövar påtryckningar mot ett barn om att barnet ska ingå ett äktenskap. Dessa barn skulle vid en prövning inte nödvändigtvis anses befinna sig i en utsatt belägenhet. Även detta talar för att ett särskilt barnäktenskapsbrott bör införas som inte kräver att olaga tvång eller utnyttjande av barnets utsatta belägenhet har använts.

Vad som därtöver talar för att ett särskilt barnäktenskapsbrott bör införas är de bevisvärigheter som i dag förekommer i ärenden som gäller äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa med barn som brottsoffer (se bl.a. Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 18 april 2018 i mål nr B 1382-17). Som framgår av betänkandet och däri nämnda granskning gjord av Åklagarmyndigheten har nedläggningsbesluten i de granskade ärendena motiverats med antingen bevisvärigheter eller att det saknats anledning att anta att brott begåtts. Att det under 2018 anmäldes 131 fall av äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa, men endast finns fyra fällande domar tyder på att förutsättningarna för att lagföra gärningsmän för denna typ av brott behöver förbättras (officiell kriminalstatistik, Brå).

Enligt bestämmelsen om äktenskapstvång ska barnet ha förmåtts att ingå äktenskapet eller äktenskapsförbindelsen genom att något otillbörligt medel använts: olaga tvång eller utnyttjande av barnets utsatta belägenhet. Åklagaren har bevisbördan för att ett sådant otillbörligt medel har använts, vilket kan innebära svårigheter. Därtill kommer det faktum att familjens kontroll av barnet kan utnyttjas för att få barnet att ingå äktenskap utan att det behövs någon användning av tvång eller utnyttjande av barnets utsatta belägenhet. Barnet kan dessutom ha en uttalad vilja att ingå äktenskap eftersom barnet lever i ett sammanhang där tidigt giftermål inte uppfattas som felaktigt utan i stället utgör tradition.

De skäl som kan anföras mot en kriminalisering, t.ex. frågan om det finns ett tillräckligt stort tillämpningsområde och eventuella gränsdragningssvårigheter som kan uppstå, väger inte tyngre än behovet av att ytterligare stärka skyddet för de personer som riskerar att utsättas för barnäktenskap. Med hänsyn till barnets bästa och vikten av det intresse som motiverar en kriminalisering kan tilläggas att en straffbestämmelse om barnäktenskap inte kan anses stå i strid med artikel 8 (rätten till privat- och familjeliv) eller artikel 9 (rätten till bl.a. religionsfrihet) i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) eller i strid med unionsrätten.

Mot denna bakgrund anser regeringen att de omständigheter som talar för en kriminalisering av barnäktenskap överväger de omständigheter som talar mot. Ett särskilt barnäktenskapsbrott bör därför införas.

Straffbestämmelsens utformning

Utformningen av bestämmelsen om barnäktenskapsbrott bör utgå från utformningen av bestämmelsen om tvångsäktenskap med undantag för rekvisiten avseende olaga tvång och utnyttjande av utsatt belägenhet. En sådan konstruktion överensstämmer med bestämmelsen om människohandel i vilken det inte heller uppställs något krav på användande av otillbörligt medel om offret är ett barn. Anledningen till att det i bestämmelsen om människohandel inte ställs upp något sådant krav är bl.a. att unga personer redan genom sin ålder anses befinna sig i en sårbar situation (prop. 2003/04:111 Ett utvidgat straffansvar för människohandel s. 59). Samma synsätt bör gälla i fråga om barnäktenskap. Huruvida barnet uttrycker en vilja att ingå äktenskapet eller inte ska sakna betydelse; handlingen bör vara straffbar oavsett. Den som förmår ett barn att ingå äktenskap bör därför kunna straffas utan att det ställs krav på att något

Prop. 2019/20:131 otillbörligt medel har använts. Med en sådan konstruktion kommer straffbestämmelsen kunna tillämpas på alla personer som utövar påtryckningar mot barnet, oavsett relation till barnet. Regeringen föreslår alltså att den nya straffbestämmelsen ska omfatta gärningar som innebär att ett barn förmås att ingå äktenskap. Det föreslagna rekvisitet ”förmår” korresponderar med rekvisitet i bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa.

I ”förmår” ligger att det ska finnas ett orsakssamband mellan gärningsmannens handlande och att äktenskapet ingås. Det innebär att det kommer finnas ett krav på ett aktivt handlande från gärningsmannens sida inriktat på ett visst resultat. Redan mycket subtila påtryckningar bör dock vara tillräckligt för att rekvisitet ”förmår” ska anses uppfyllt. Också den som gifter sig med ett barn kan ha förmått barnet till äktenskapet. I sådana fall bör straffbestämmelsen om barnäktenskapsbrott träffa även honom eller henne. Man kan tänka sig situationer där den som gifter sig med ett barn i samråd med föräldrarna till barnet har förmått barnet att gifta sig. Den som gifter sig med barnet bör då tillsammans med föräldrarna kunna dömas för barnäktenskapsbrott i egenskap av medgärningsman (jfr 23 kap. 4 § brottsbalken).

Man kan tänka sig fall där det inte finns någon enskild person som kan sägas aktivt ha förmått barnet att ingå äktenskapet men där det ändå finns vuxna i barnets omgivning som får anses ha skuld i att barnäktenskapet kommit till stånd. Av denna anledning bör bestämmelsen innehålla ett utvidgat straffansvar i förhållande till främst barnets vårdnadshavare. Barnets vårdnadshavare eller den som trätt i vårdnadshavarens ställe har det yttersta ansvaret för att ett barn inte tillåts att gifta sig före 18 års ålder. Ingår barnet ändå ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse brister vårdnadshavaren i sitt vårdnadsansvar (se 6 kap. 2 § föräldrabalken). Bestämmelsen om barnäktenskap bör därför straffbelägga även den som tillåter ett barn att ingå ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse.

Straffbudet bör träffa den som har ett bestämmande inflytande över barnet, alltså vårdnadshavaren, någon som trätt i dennes ställe eller annan som har den faktiska vårdnaden om och bestämmande inflytande över barnet, t.ex. en nära släkting (jfr NJA 2013 s. 588 punkterna 10 och 11). Eftersom det måste göras en bedömning i varje enskilt fall avseende vem som har sådan ställning gentemot barnet är det inte lämpligt att, som *Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden)* föreslår, i lagtexten specifikt ange vilka som kan tillåta ett barn att ingå ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse.

När det gäller rekvisitet ”tillåter” har utredningen funnit att det endast bör ta sikte på vårdnadshavarnas aktiva handlingar och att ren passivitet att agera inte ska anses som ett tillåtande i den mening som avses i bestämmelsen. *Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden)* anför i denna del att det kan uppstå tillämpningssvårigheter vid gransdragningen mellan aktiva handlingar och ren passivitet. Ett par remissinstanser invänder även mot att passivitet inte ska omfattas av det straffbara området för tillåtande av barnäktenskap. Bland andra *Helsingborgs tingsrätt* och *Hovrätten för Västra Sverige* ifrågasätter vidare hur rekvisitet ”tillåter” förhåller sig till vårdnadshavarnas garantställning och det straffrättsliga underlåtenhetsansvaret.

Straffrättsligt underlåtenhetsansvar kan komma i fråga för den som underlåter att ingripa i ett orsakssammanhang, om det finns särskild anledning för den underlåtande att ingripa. Underlåtenheten att avvärja effekten ska te sig lika straffvärd som att orsaka effekten genom handling. Underlåtenhet att ingripa kan vara uttryckligen kriminaliserad, s.k. omissivdelikt (t.ex. brottet fyndförseelse i 10 kap. 8 § brottsbalken genom vilken den enskilde har en skyldighet att tillkännage om denne fått hittegods i sin besittning) eller inte uttryckligen kriminaliserad, s.k. kommissivdelikt. När underlåtenheten inte är uttryckligen kriminaliserad, alltså vid s.k. kommissivdelikt, krävs för straffansvar att de i lagtexten använda uttrycken, vid en tolkning av ordalydelsen, kan anses omfatta även underlåtenhet. I regel är det fråga om att gärningsmannen underlåter att avbryta ett orsaksförlopp eller förändra ett tillstånd och därigenom fysiskt kan sägas orsaka att den följd som regleras i brottsbeskrivningen inträder. För att underlåtenhet ska anses ha orsakat en följd krävs att man kan påstå att utförandet av den underlåtna handlingen skulle ha förhindrat följden. Vid s.k. kommissivdelikt krävs även att gärningsmannen är i garantställning, något som barnets vårdnadshavare alltid är. Kravet på garantställning syftar till att begränsa kretsen av personer som kan bli ansvariga genom underlåtenhet. Den underlåtande ska ha en ställning som gör det motiverat att av denne, mer än av andra, kräva aktivitet för att avvärja en viss effekt. En person kan ha garantställning på grund av att det finns en skyldighet att avvärja risker som hotar någon eller något som personen är ansvarig för och därför har att skydda. Ett barn, inte minst ett litet barn, är särskilt skyddsvärt eftersom det saknar eller har begränsade möjligheter att själv tillvarata sina intressen och skydda sig mot hot och risker. (Se Asp m.fl. Kriminalrättens grunder, 2 uppl., Uppsala: Iustus 2013 s. 105–108 och NJA 2013 s. 588 punkterna 9 och 10).

Begreppet ”tillåter” behandlades såväl i betänkandet Människohandel och barnåktenskap - ett förstärkt straffrättsligt skydd (SOU 2008:41) som i betänkandet Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap (SOU 2012:35). I det förra föreslogs att vårdnadshavare skulle kunna dömas för barnåktenskapsbrott om de tillåter att ett åktenskap med ett barn under 16 år kommer till stånd (åldersgränsen 16 år föreslogs för att bestämmelsen skulle harmoniera med dåvarande möjlighet till åktenskapsdispens). Med begreppet ”tillåter” skulle avses både handling och underlåtenhet och som exempel på aktivt handlande nämns i betänkandet att vårdnadshavaren lämnar sitt samtycke till att barnet ingår åktenskap, att vårdnadshavaren arrangerar åktenskapet eller att vårdnadshavaren deltar vid vigseln. Som exempel på underlåtenhet nämns att vårdnadshavaren vet att vigseln ska äga rum, men inte ingriper för att förhindra att åktenskapet ingås (s. 202–204). I betänkandet Människohandel och barnåktenskap - ett förstärkt straffrättsligt skydd föreslogs alltså att begreppet ”tillåter” skulle omfatta även passivt handlande.

Utredningen Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap antog dock ett annat synsätt och konstaterade att det innebar svårigheter att veta vilket handlande som skulle krävas av en förälder för att avvärja ett barnåktenskap som han eller hon kände till, men som föräldern inte alls medverkat till på något annat sätt. Det skulle i rättstillämpningen t.ex. vara svårt att avgöra om exempelvis en mamma har ”tillåtit” ett barnåktenskap när hon i huvudsak har förhållit sig passiv därför att det är en mer eller

Prop. 2019/20:131 mindre utsagd förutsättning i familjen att det är hennes man som bestämmer sådana saker. Med utgångspunkt bl.a. i detta konstaterades att en straffbestämmelse som inriktar sig på föräldrarnas ”tillåtande” inte gick att ge tillräcklig precision och därmed inte tillräcklig vare sig effektivitet eller förutsebarhet. Straff skulle i stället kräva ett mer aktivt agerande och utredningen föreslog att straffbestämmelsen skulle omfatta den som, förutom förmår, initierar eller anordnar ett barnäktenskap (SOU 2012:35 s. 347–350).

Som ett antal remissinstanser påpekar är relationen mellan rekvisitet ”tillåter” och vårdnadshavarnas straffrättsliga underlåtenhetsansvar inte okomplicerad. Det kan, som flera remissinstanser är inne på, ifrågasättas om det är förenligt med allmänna principer om garantställning att i det nu aktuella sammanhanget göra skillnad mellan ”aktivt tillåtande” och ”passivt tillåtande”. En sådan ordning skulle också kunna vara svår att upprätthålla i praktiken och kunna leda till konsekvenser som är svåra att motivera ur ett straffrättsligt perspektiv. Det är enligt regeringen t.ex. knappast mindre straffvärt att en vårdnadshavare som uppenbarligen har möjligheter att förhindra ett barnäktenskap väljer att förhålla sig passiv och därmed möjliggöra äktenskapet jämfört med att en vårdnadshavare med i praktiken mycket små påverkansmöjligheter deltar i en undanskymd roll vid en vigselceremoni.

Som tidigare anförts är riskerna med barnäktenskap många. Ingående av ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse i ung ålder kan innebära livslånga negativa konsekvenser för barnet. Liksom att vårdnadshavaren kan ha en straffrättslig skyldighet att ingripa om dennes barn utsätts för en misshandel (jfr NJA 2013 s. 588), bör vårdnadshavaren ha en straffrättslig skyldighet att ingripa om dennes barn är på väg att ingå ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Det straffvärda består enligt regeringen av att vårdnadshavaren, trots kännedom om äktenskapet, tillåter barnet att ingå detta utan att vidta någon åtgärd för att förhindra det. En vårdnadshavares underlåtenhet att avvärja att ett äktenskap ingås bör ofta kunna anses lika straffvärd som att orsaka äktenskapet genom aktiv handling. Att det i och för sig kan finnas situationer där det är förenat med svårigheter för t.ex. en mamma att kontakta polis eller socialtjänst om ett barnäktenskap är på väg att ingås utgör inte tillräckliga skäl mot att låta rekvisitet ”tillåter” omfatta även vårdnadshavarens passivitet. En annan sak är att en vårdnadshavares begränsade praktiska och rättsliga möjligheter att förhindra ett äktenskap i det enskilda fallet bör kunna tillmätas betydelse vid bedömningen av brottets straffvärde och ytterst även kunna åberopas som skäl för ansvarsfrihet enligt bestämmelser och principer om nöd. Sådana omständigheter kan också få betydelse vid bedömningen av om det grundläggande kravet på orsakssamband mellan underlåtenhet och effekt (barnäktenskapet) är uppfyllt. Rekvisitet ”tillåter” bör alltså omfatta såväl aktiva handlingar, t.ex. att vårdnadshavaren uttryckligen ger sin tillåtelse till äktenskapet, som underlåtenhet bestående av att vårdnadshavaren trots kännedom om ett planerat äktenskap inte ingriper för att förhindra detta utan förhåller sig passiv.

Sammanfattningsvis: vad som kommer att falla utanför det kriminaliserade området är helt frivilliga äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelser som ingås utan påverkan av någon annan och där inte heller vårdnadshavarna, eller någon med ställning jämförbar med en vårdnads-

havare, genom sitt aktiva agerande eller sin underlåtenhet kan anses ha tillåtit äktenskapet.

Med anledning av *Jämställdhetsmyndighetens* och *ECPAT Sveriges* synpunkter vad gäller vigselförrättarens ansvar bör det betonas att straffbudet avseende tillåtande är avsett att tillämpas i fråga om vårdnadshavare eller någon som trätt i dess ställe (se mer om detta ovan). Anledningen till detta är att endast vårdnadshavaren eller någon som trätt i dess ställe har ett sådant ansvar för att ett barn inte tillåts gifta sig före 18 års ålder att det är rimligt att ålägga denne ett straffansvar. Att ålägga någon annan ett sådant ansvar innebär en för långtgående kriminalisering. Straffbudet bör alltså inte träffa t.ex. vigselförrättaren utan denne får i stället i förekommande fall hållas ansvarig i egenskap av medhjälpare. Vigselförrättaren bör vidare kunna dömas för barnäktenskapsbrott om dennes roll är sådan att den ensam eller t.ex. tillsammans med barnets föräldrar kan anses ha förmått barnet att ingå ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Vigselförrättarens vigselförordnande kan även återkallas (4 kap. 4 § äktenskapsbalken och 3 § lagen [1993:305] om rätt att förrätta vigsel inom trossamfund). Nämnas kan också att en vigselförrättare kan dömas för tjänstefel (prop. 2013/14:208 s. 43).

Liksom utredningen anser regeringen att det inte är ändamålsenligt att låta de äktenskapsbrott som riktar sig mot barn och som innefattar olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet även i fortsättningen omfattas av bestämmelsen för äktenskapstvång. I stället bör alla äktenskapsbrott som riktar sig mot barn omfattas av den föreslagna bestämmelsen om barnäktenskapsbrott.

Både giltiga äktenskap och äktenskapsliknande förbindelser bör omfattas

Såväl juridiskt giltiga äktenskap som äktenskapsliknande förbindelser bör omfattas av bestämmelsen. Med juridiskt giltiga äktenskap avses äktenskap som ingås i Sverige samt äktenskap som är giltiga i en annan stat där de ingås eller, om främmande lag har tillämpats, i den stat enligt vars lag det har ingåtts. Vidare avses alla äktenskap som blir giltiga i en stat i vilken någon av parterna har hemvist eller är medborgare.

Det finns mycket starka skäl för att låta straffansvaret, liksom i bestämmelsen om äktenskapstvång, även omfatta sådana äktenskapsliknande förbindelser som inte utgör juridiskt giltiga äktenskap i straffbestämmelsens mening. Det är här straffbestämmelsen kommer att få den största effekten eftersom barnäktenskap inte längre får ingås i Sverige. *Stockholms tingsrätt* påpekar att begreppet ”äktenskapsliknande förbindelse” väcker svåra gränsdragningsfrågor och *Socialstyrelsen* lyfter fram att det finns anledning att beröra hur en straffrättslig bestämmelse om barnäktenskap skulle förhålla sig till det faktum att det är tillåtet för barn över 15 år att, med vårdnadshavarens samtycke, leva i en samborelation. Regeringen kan här konstatera att begreppet äktenskapsliknande förbindelse redan förekommer i bestämmelsen om äktenskapstvång och att det lämpligen bör ges samma innebörd i det nu aktuella sammanhanget (prop. 2013/14:208 s. 57 och 58 och 142–144). Ett äktenskap, liksom en äktenskapsliknande förbindelse, innebär således längre gående rättsverkningar än ett samboförhållande, såväl personliga som ekonomiska. Utredningen har i sin utvärdering av lagstiftningen inte funnit att begreppet

Prop. 2019/20:131 innebär några tillämpningsproblem (se också bl.a. Hovrätten för Västra Sveriges dom den 4 december 2018 i mål nr B 2701-18). Regeringen anser därför att rekvisitet är lämpligt även för barnnäktenskapsbrottet.

Straffet, brottets placering och brottsbeteckning

Brottets straffskala ska återspegla det allvar med vilket samhället ser på barnnäktenskap. Den bör också återspegla att det ofta handlar om gärningsmän som är närstående till barnet och som barnet ska kunna känna tillit till. Brottet bör vidare ges en straffskala som är så vid att den ger möjlighet till en nyanserad straffmätning i vilken kan beaktas de vitt skilda omständigheter som kan föreligga. Den föreslagna straffskalan för barnnäktenskapsbrott överensstämmer med straffskalan för bestämmelsen om äktenskapstvång och framstår som välavvägd med hänsyn till det skyddade intresset. Straffskalan bör därför vara fängelse högst fyra år.

Bestämmelsen om barnnäktenskapsbrott bör, eftersom den utgår från bestämmelsen om äktenskapstvång, placeras i ett nytt tredje stycke i bestämmelsen om äktenskapstvång i 4 kap. 4 c § brottsbalken. Då bestämmelsen, även i sådana fall där otillbörliga medel har använts, är avsedd att omfatta också äktenskapsliknande förbindelser bör det, som *Helsingborgs tingsrätt* påpekat, i den föreslagna bestämmelsens tredje stycke första mening göras en hänvisning till såväl första som andra stycket.

Brottet bör benämnas barnnäktenskapsbrott. Liksom *BRIS* anser regeringen att beteckningen tydligt aviserar att det handlar om brott mot barn och kommunicerar samhällets inställning till företeelsen.

Oaktsamhet beträffande brottsoffrets ålder bör vara tillräckligt

Kriminaliseringen bör omfatta samtliga former av uppsåt. Beaktandet av barnrättsperspektivet talar emellertid för att en gärningsman inte ska kunna undgå ansvar genom att hänvisa till brist på kännedom om barnets verkliga ålder. På samma sätt som i t.ex. bestämmelsen om människohandel bör därför ett oaktsamhetsansvar i förhållande till målsägandens ålder gälla. Detta gäller båda formerna av barnnäktenskapsbrott, dvs. när gärningsmannen använt sig av olaga tvång eller utnyttjat offrets utsatta belägenhet och när så inte skett.

Försök, förberedelse och stämpling till barnnäktenskapsbrott bör kriminaliseras

Kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling till brott förbehålls som regel brott av visst allvar där sådana förstadier till brott kan anses utgöra ett reellt hot mot det skyddade intresset. Den föreslagna straffskalan för barnnäktenskapsbrott, fängelse i högst fyra år, är ett uttryck för att det är ett brott av allvarligt slag. Liksom äktenskapstvång föregås barnnäktenskapsbrott ofta av planering och organisering. Inte sällan är flera personer inblandade. Det finns därför skäl att kriminalisera försök, förberedelse och stämpling till äktenskapsbrott.

Barnnäktenskapsbrott bör undantas från kravet på dubbel straffbarhet

Svenska domstolar är alltid behöriga att döma för brott som har begåtts i Sverige (2 kap. 1 § brottsbalken). För att det ska finnas svensk domsrätt är

det tillräckligt att någon del av gärningen är begången i Sverige (2 kap. 4 § brottsbalken). Utöver detta finns en vidsträckt behörighet att döma också över brott som har begåtts utomlands. Den svenska domsrätten omfattar bl.a. i princip alla brott i utlandet som har begåtts av svenska medborgare, av utlänningar med hemvist i Sverige eller, om fängelse i mer än sex månader kan följa på brottet, av andra utlänningar som finns i Sverige. En begränsning i denna s.k. extraterritoriella behörighet är att gärningen ska vara straffbar enligt såväl svensk lag som lagen på gärningsorten. Det ska alltså föreligga dubbel straffbarhet (2 kap. 2 § första och andra styckena brottsbalken).

Från kravet på dubbel straffbarhet görs undantag för vissa särskilt angivna brott, bl.a. människohandel och äktenskapstvång. Dessa brott kan alltså bestraffas i Sverige även om de skulle vara fria från straff i det land där de begicks. För de aktuella brotten har undantag också gjorts från den annars gällande begränsningen att svensk domstol inte får döma till påföljd som är att anse som strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten (2 kap. 2 § tredje och fjärde styckena brottsbalken). Det kan även nämnas att det enligt artikel 44.3 i Europarådets konvention om våld mot kvinnor framgår att det i vissa fall ska göras undantag från kravet på dubbel straffbarhet. Det gäller bl.a. i fråga om brott enligt artikel 37, som närmast motsvaras av äktenskapstvång.

Vid bedömningen av om ett brott bör undantas från kravet på dubbel straffbarhet måste beaktas att ett undantag innebär ett ingrepp i andra staters suveränitet. Kravet på dubbel straffbarhet grundas också på den straffrättsliga legalitetsprincipen, som innebär bl.a. att det ska vara möjligt att förutse – och få kännedom om – vad som vid varje handlande utgör ett handlande som kan leda till straff. Mot detta ska dock vägas att det skydd mot allvarliga kränkningar som kriminaliseringen syftar till att ge annars riskerar att urholkas. Det föreslagna barnäktenskapsbrottet har, liksom äktenskapstvång, en tydlig internationell och gränsöverskridande prägel. De personer som utsätts för barnäktenskapsbrott är i stor utsträckning unga flickor och pojkar med utländsk bakgrund och äktenskapen ingås inte sällan i samband med resor till familjens ursprungsland (se prop. 2013/14:208 s. 74 och 75).

Svenska myndigheter kan i brottsutredningar av denna typ av brottslighet komma att behöva rättslig hjälp från andra staters myndigheter för att inhämta bevis, t.ex. avseende förhör. För att lämna sådan rättslig hjälp torde många länder utanför Europa ställa upp krav på dubbel straffbarhet. Detta gäller dock redan i dag i förhållande till de gärningar som är undantagna från kravet på dubbel straffbarhet på detta område, såsom äktenskapstvång, vilket inte har utgjort hinder mot ett undantag. Med beaktande av de intressen den nu föreslagna kriminaliseringen syftar till att skydda, brottens gränsöverskridande karaktär och den befintliga regleringen när det gäller domsrätt finns det skäl att undanta även nu aktuella brott från kravet på dubbel straffbarhet.

Lagrådet har ingen erinran mot att barnäktenskapsbrott som uppfyller rekvisiten för äktenskapstvång undantas från kravet på dubbel straffbarhet. När det gäller sådana barnäktenskapsbrott där något otillbörligt medel inte har använts är frågan enligt *Lagrådet* mer svårbedömd.

Som tidigare nämnts är det i Sverige inte längre möjligt att få dispens för att gifta sig när man är under 18 år. Detta tillsammans med det före-

Prop. 2019/20:131 slagna barnäktenskapsbrottet innebär att Sverige ligger i framkant när det gäller lagstiftningen på detta område. Som Lagrådet konstaterar finns det fortfarande flera länder som medger äktenskapsdispens för personer som inte fyllt 18 år och som inte kriminaliserat barnäktenskap i de fall det inte har använts något otillbörligt medel. Detta innebär att en gärning avseende ett äktenskap som lagligen ingås mellan t.ex. två 17-åringar i ett land, där dispensmöjlighet alltså finns, skulle kunna straffas enligt svensk lag. Enligt Lagrådet talar detta emot att undanta barnäktenskapsbrott, som inte innefattar något otillbörligt medel, från kravet på dubbel straffbarhet. Lagrådet konstaterar emellertid samtidigt att det föreslagna brottet även i denna del har en tydlig internationell och gränsöverskridande prägel. De personer som utsätts för sådana barnäktenskapsbrott är i stor utsträckning flickor och pojkar med utländsk bakgrund och äktenskapen ingås inte sällan i samband med resor till familjens ursprungsland. För det fall kravet på dubbel straffbarhet upprätthålls skulle det således finnas möjlighet att kringgå straffbestämmelsen.

Att åtal skulle väckas i Sverige för en sådan gärning som nämns ovan framstår inte nödvändigtvis som rimligt i alla lägen. Det kan här därför nämnas att det kommer att krävas ett särskilt åtalsförordnande (2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken) för att åtal ska kunna väckas i Sverige för barnäktenskapsbrott som begåtts utomlands. Några uttryckliga regler om vilka kriterier som ingår i prövningen av om åtalsförordnande ska meddelas finns inte i dag. Prövningen ska grunda sig på en lämplighetsbedömning där de olika omständigheterna i det enskilda fallet ska vägas in, t.ex. gärningens allvar samt gärningens och gärningsmannens anknytning till Sverige. I betänkandet Aggressionsbrottet i svensk rätt och svensk straffrättslig domsrätt (SOU 2018:87) föreslås även att brottslighetens karaktär bör tillmätas vikt och som ett grundläggande krav ska gälla att det från straffrättslig synpunkt finns ett mera uttalat svenskt intresse av att ingripa mot gärningen. Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

Åtalsprövningen innebär alltså att det finns en möjlighet att underlåta att väcka åtal i de fall det inte framstår som motiverat eller ändamålsenligt. Som utgångspunkt bör åklagare inte väcka åtal för en gärning som helt saknar anknytning till Sverige och då det inte finns något svenskt intresse av att ingripa mot gärningen.

Lagrådet anför att en straffbestämmelses närmare tillämpning inte bör vara beroende av reglerna om åtalstillstånd, men anser att förslaget får godtas eftersom ett av syftena bakom reglerna är att balansera tillämpningen när det gäller brott som har en tydlig internationell dimension och där det finns en uppenbar risk att syftet med bestämmelsen urholkas för det fall kravet på dubbel straffbarhet upprätthålls.

Mot den bakgrunden och då barnäktenskapsbrottet riskerar att urholkas om det inte undantas från kravet på dubbel straffbarhet anser regeringen att barnäktenskapsbrottet bör undantas från kravet på dubbel straffbarhet. De bestämmelser som redan finns om åtalsunderlåtelse och de principer som har utvecklats gällande tillämpningen av dessa bedöms vara tillräckliga för att undvika de icke önskvärda konsekvenser som ett sådant undantag i enskilda fall skulle kunna ge upphov till. Några särskilda bestämmelser om i vilka fall åtalsförordnande inte bör meddelas i fråga om barnäktenskap föreslås därför inte.

Regeringens förslag: Bestämmelsen om vilseledande till tvångsäktenskapsresa utvidgas till att omfatta att genom vilseledande förmå ett barn att resa till en annan stat än den där barnet bor, i syfte att barnet där ska utsättas för en sådan gärning som avses i den nya bestämmelsen om barnäktenskapsbrott. Brottsbeteckningen ändras till *vilseledande till äktenskapsresa*.

Utredningen har inte lämnat något förslag.

Remissinstanserna har inte yttrat sig.

Skälen för regeringens förslag: Bestämmelsen om vilseledande till tvångsäktenskapsresa omfattar i dess nuvarande lydelse den som genom vilseledande förmår en person att resa till en annan stat än den där han eller hon bor, i syfte att personen genom olaga tvång eller utnyttjande av hans eller hennes utsatta belägenhet ska förmås att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i bestämmelsen om äktenskapstvång. Bestämmelsen omfattar alltså endast de fall som syftar till att den vilseledda personen genom användande av något otillbörligt medel ska förmås att gifta sig eller ingå en äktenskapsliknande förbindelse. Således skulle det inte vara straffbart enligt bestämmelsen att genom vilseledande förmå ett barn att resa till ett annat land för att barnet där ska förmås eller tillåtas att ingå ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse.

Utredningen har hanterat denna fråga, men behandlat den som en konkurrensfråga. Utredningen har anfört att i stort sett samtliga fall då någon förmår ett barn att resa utan att använda sig av något otillbörligt medel, men med uppsåt att barnet ska ingå äktenskap, sannolikt kommer att fångas upp av förbrotten till det föreslagna barnäktenskapsbrottet, framför allt försök till sådant brott. Utredningen har därför inte lämnat något förslag i denna del.

Regeringen ställer sig dock tveksam till om förbrottskriminaliseringen kan fånga upp alla straffvärda fall där syftet är att ett barn ska giftas bort utomlands. Det framstår heller inte som ändamålsenligt att bestämmelsen inte skulle omfatta de situationer som avses i bestämmelsen om barnäktenskapsbrott, särskilt eftersom det kan antas att bestämmelsen om vilseledande till tvångsäktenskapsresa har stor betydelse när det är fråga om barn. Bestämmelsen om vilseledande till tvångsäktenskapsresa bör därför utvidgas till att omfatta även att genom vilseledande förmå ett barn att resa till en annan stat än den där barnet bor, i syfte att barnet där ska utsättas för en sådan gärning som avses i den nya bestämmelsen om barnäktenskapsbrott. Med anledning av det förändrade tillämpningsområdet bör brottet i stället för vilseledande till tvångsäktenskapsresa benämnas vilseledande till äktenskapsresa.

5.4 Bestämmelserna om äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott och vilseledande till äktenskapsresa görs uttryckligen subsidiära till bestämmelsen om människohandel

Regeringens förslag: Bestämmelserna om äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott och vilseledande till äktenskapsresa görs uttryckligen subsidiära till bestämmelsen om människohandel. Bestämmelserna om äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott och vilseledande till äktenskapsresa ska alltså tillämpas endast om bestämmelsen om människohandel inte är tillämplig.

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens med undantag för tillägget att även barnäktenskapsbrottet ska göras subsidiärt till bestämmelsen om människohandel.

Remissinstanserna: Samtliga av de remissinstanser som yttrar sig i frågan, däribland *ECPAT Sverige*, *Linköpings universitet (Barnafrid – Nationellt kunskapscentrum)*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Stiftelsen Allmänna Barnhuset*, *Stockholms tingsrätt*, *Tjevers rätt i samhället (TRIS)* och *Åklagarmyndigheten*, tillstyrker eller har inte några invändningar mot förslaget. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* efterfrågar ett tydliggörande i fråga om när brottet människohandel kan komma i fråga i stället för äktenskapstvång.

Skälen för regeringens förslag: Som nämns ovan kan utöver bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till äktenskapsresa bestämmelsen om människohandel (4 kap. 1 a § brottsbalken) bli tillämplig när någon tvingar någon annan att ingå äktenskap. Bestämmelsen om människohandel gäller den som, i annat fall än som avses i bestämmelsen om människorov (4 kap. 1 § brottsbalken), genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ rekryterar, transporterar, överför, inhysar eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte. Straffet är fängelse i lägst två och högst tio år. Om offret är under 18 år krävs inte att det har använts något otillbörligt medel. För mindre grova fall är straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Den senaste lagändringen avseende bestämmelsen om människohandel trädde i kraft den 1 juli 2018 (prop. 2017/18:123 Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering) och innebar att de s.k. otillbörliga medlen förtydligades, att straffansvar för brott mot en person som är under 18 år ska gälla även vid oaktamhet i fråga om offrets ålder och att minimistraffet för människohandel, mindre grovt brott, skärptes till fängelse i sex månader. Begreppen olaga tvång och vilseledande i människohandelsbestämmelsen anknyter till hur samma begrepp används i bestämmelsen om olaga tvång (4 kap. 4 § brottsbalken) och i bedrägeri-bestämmelsen (9 kap. 1 § brottsbalken).

Syftet med bestämmelsen om människohandel är att den ska täcka samtliga de situationer som i de internationella instrumenten mot männi-

skohandel avses med tvångsarbete och liknande tvångstjänstgöring, slaveri och därmed jämförbara bruk, sedvänjor och trældom. Som exempel kan nämnas företeelser som tvångsäktenskap mot ersättning till annan (s.k. brudköp), situationer där en make eller hans familj eller klan har rätt att överlåta en kvinna till en annan, situationer där en kvinna vid makens död är skyldig att låta sig "ärvas" och situationer där personer under 18 år levereras av föräldrar eller förmyndare till annan i syfte att personen ska exploateras (Ds 2003:45 Ett heltäckande straffansvar för människohandel, m.m. s. 200). Uttrycket "nödläge" omfattar sådana tvångstillstånd som anges i bestämmelsens första led men även andra situationer. Gemensamt för dessa är att någon befinner sig i en verkligt svår belägenhet som inte är helt tillfällig eller övergående. Som ett exempel på att en ung person utnyttjas i ett nödläge nämns i förarbetena att en ung person utnyttjas sexuellt och för hushållsarbete inom ramen för ett tvångsäktenskap (prop. 2003/04:111 s. 67 och Ds 2003:45 s. 150 och 151). I bestämmelsen uppställs inget krav på att syftet förverkligas.

Exploateringen av offret inbegriper alltså vissa former av tvångsäktenskap. Om offret är under 18 år uppställs det som tidigare nämnts inte något krav på att gärningsmannen ska ha använt sig av ett otillbörligt medel. Det innebär att en förälder som exempelvis för ett barn utomlands för att han eller hon ska ingå äktenskap under vissa förutsättningar kan göra sig skyldig till människohandel. Försök, förberedelse, stämpling och underlåtenhet att avslöja människohandel är kriminaliserat. Således kan det vara straffbart som stämpling till människohandel att planera ett tvångsäktenskap.

Bestämmelsen om människohandel är uttryckligen subsidiär till bestämmelsen om människorov (se 4 kap. 1 § brottbalken). Bestämmelserna om olaga frihetsberövande och människoexploatering är vidare uttryckligen subsidiära till såväl bestämmelsen om människorov som bestämmelsen om människohandel (se 4 kap. 1 b och 2 §§ brottbalken). Det finns dock en otydlighet i lagstiftningen gällande de straffrättsliga konkurrensfrågorna mellan bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till äktenskapsresa samt bestämmelsen om människohandel, eftersom de förstnämnda bestämmelserna inte är uttryckligen subsidiära till bestämmelsen om människohandel. Otydligheten riskerar att medföra att polis och åklagare i den praktiska tillämpningen inte ställer sig frågan om det kan röra sig om ett människohandelsbrott och att det därför finns en risk att sådana fall förbises. Det kan i sin tur medföra att de inte använder sig av alla de straffprocessuella tvångsmedel som människohandelsbrottet, med dess strängare straffskala, ger tillgång till. På så sätt hämmas effektiviteten i brottsutredningar som rör misstanke om kollektivt genomförda gärningar av aktuellt slag.

Det finns mot denna bakgrund skäl att i lagtexten tydliggöra att människohandelsbrottet har företräde framför äktenskapstvång, föreslaget barnäktenskapsbrott och vilseledande till äktenskapsresa i de fall rekvisiten för människohandel är uppfyllda. Bestämmelserna om äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott och vilseledande till äktenskapsresa bör alltså, i linje med vad *Åklagarmyndigheten* förordar, göras uttryckligen subsidiära till bestämmelsen om människohandel.

5.5 Lagstiftningen om ofrivilliga äktenskap är i övrigt ändamålsenligt utformad

5.5.1 Straffskalorna för äktenskapstvång och vilseledande till äktenskapsresa bör inte ändras

Regeringens bedömning: De nuvarande straffskalorna för såväl äktenskapstvång som vilseledande till äktenskapsresa framstår som väl avvägda. Det finns därför inte något behov av ändringar av dessa.

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, däribland *Jämställdhetsmyndigheten*, *Linköpings universitet (Barnafrid – Nationellt kunskapscentrum)* och *Stiftelsen Allmänna Barnhuset* delar eller yttrar sig inte i fråga om bedömningen.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att straffskalorna för äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa bör höjas. Även *Länsstyrelsen i Östergötlands län* invänder mot straffskalorna och anför att det kan ifrågasättas i vilken mån dagens straffskalor speglar allvarligheten i äktenskapstvång, t.ex. i jämförelse med straffskalan för människohandel som ligger betydligt högre.

Skälen för regeringens bedömning: Straffskalan för äktenskapstvång är fängelse i högst fyra år och straffskalan för vilseledande till äktenskapsresa fängelse i högst två år. Tillämpningsområdet för bestämmelsen om äktenskapstvång är relativt vidsträckt och straffskalan måste därför också fortsättningsvis vara sådan att den ger utrymme för en adekvat straffmätning såväl i de allvarliga fallen som i de mindre allvarliga fallen. Till det kommer att de allvarligaste fallen av äktenskapstvång kan komma att bestraffas som grovt olaga tvång eller människohandel.

Bestämmelsen om vilseledande till äktenskapsresa kan sägas kriminalisera handlingar av förberedande karaktär. Straffet är därför utformat mot bakgrund av de straff som kan dömas ut för förberedelse till brott.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen, liksom utredningen, att straffskalorna är väl avvägda och att de därför inte bör ändras.

5.5.2 Försök, förberedelse och stämpling till vilseledande till äktenskapsresa bör inte kriminaliseras

Regeringens bedömning: Försök, förberedelse eller stämpling till vilseledande till äktenskapsresa bör inte kriminaliseras.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, däribland *Linköpings universitet (Barnafrid – Nationellt kunskapscentrum)* och *Stiftelsen Allmänna Barnhuset* delar eller yttrar sig inte i fråga om bedömningen.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att det bör övervägas om försök, förberedelse eller stämpling till vilseledande till tvångsäktenskapsresa ska kriminaliseras. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* invänder inte mot be-

dömningen att inte kriminalisera nämnda osjälvständiga brottsformer, men betonar att det kan finnas anledning att titta på om ytterligare lagstiftningsåtgärder kan vidtas avseende förberedelsestadiet.

Skälen för regeringens bedömning: Äktenskapstvång är straffbart på försöks- och förberedelsestadiet. Sedan den 1 juli 2016 är även stämpling till brottet kriminaliserat. När det gäller vilseledande till tvångsäktenskapsresa är varken försök, förberedelse eller stämpling kriminaliserat. I betänkandet Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap (SOU 2012:35) föreslogs att brottet skulle vara kriminaliserat även på försöksstadiet. Regeringen gjorde dock bedömningen att det inte fanns tillräckliga skäl för detta och anförde bl.a. följande. Vilseledandebrottet kan sägas straffbelägga gärningar av förberedande karaktär i förhållande till det allvarligare brottet äktenskapstvång. Straffansvar kräver inte att något äktenskap eller någon äktenskapsliknande förbindelse kommer till stånd, utan brottet fullbordas redan vid ankomsten till den stat dit resan sker. Om försök till brottet kriminaliseras, innebär detta en kriminalisering av handlingar som utförs mycket tidigt på vägen mot ett tvångsäktenskap. Till detta kommer att försöksbrottet sannolikt skulle få en mycket begränsad praktisk betydelse på grund av de bevisvårigheter som en så tidig kriminalisering kan väntas medföra (prop. 2013/14:208 s. 67).

De nämnda skälen gör sig enligt regeringen allttjämt gällande och påverkas inte av de förändringar som i denna proposition föreslås i fråga om vilseledandebrottet. Ansvar för stämpling förbehålls dessutom som regel de allvarligaste brotten. Vidare är det också oftast så att de gärningar som skulle kunna straffas som förberedelse eller försök till vilseledande till äktenskapsresa, i den mån de är straffvärda, redan är straffbara som försök eller förberedelse till äktenskapstvång. Motsvarande föreslås nu gälla för barnäktenskapsbrott. Mot bakgrund härav är det inte lämpligt att kriminalisera försök, förberedelse eller stämpling till vilseledande till äktenskapsresa.

5.5.3 Underlåtenhet att anmäla eller annars avslöja äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott eller vilseledande till äktenskapsresa bör inte kriminaliseras

Regeringens bedömning: Underlåtenhet att anmäla eller annars avslöja äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott eller vilseledande till äktenskapsresa bör inte kriminaliseras.

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens med undantag för tillägget att inte heller underlåtenhet att anmäla eller annars avslöja barnäktenskapsbrott bör kriminaliseras.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, däribland *Jämställdhetsmyndigheten*, *Linköpings universitet (Barnafrid – Nationellt kunskapscentrum)* och *Stiftelsen Allmänna Barnhuset* delar eller yttrar sig inte i fråga om bedömningen.

Länstyrelsen i Östergötlands län förstår att en kriminalisering sannolikt inte skulle leda till att fler tvångsäktenskap förhindras, men påtalar att en sådan reglering skulle kunna bidra till ett synliggörande av kollektivets

Prop. 2019/20:131 ansvar för att tvångsåktenskap genomförs och på sikt bidra till att fler som har kännedom om ett förestående tvångsåktenskap känner sig förpliktade att ingripa eller informera berörda myndigheter.

Tjejs rätt i samhället (TRIS) invänder mot bedömningen att inte kriminalisera underlåtenhet och anför att det i en kontext där kollektivet uppmuntrar till och legitimerar brott med hedersmotiv kan vara avgörande för att förhindra brottet om enstaka familjemedlemmar eller släktingar beslutar att anmäla brottet.

Skälen för regeringens bedömning: Om någon underlåter att i tid anmäla eller annars avslöja ett förestående eller pågående brott ska, i de fall det är särskilt föreskrivet, denne dömas för underlåtenhet att avslöja brottet enligt vad som är föreskrivet för den som medverkat endast i mindre mån till sådant brott. Högre straff än fängelse i två år får dock inte dömas ut. Ansvar för underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott förutsätter att gärningen har fortskridit så långt att den är straffbar och att brottet kan avslöjas utan fara för den handlande eller någon annan (23 kap. 6 § brottsbalken).

Om den som underlåtit att avslöja brottet själv kan ha varit inblandad på ett sådant sätt att straffansvar kan aktualiseras utesluts ansvar för underlåtenhet att avslöja brottet. Det kan vara fråga om delaktighet i själva brottet, på ett förberedelsestadium eller i efterföljande brottslighet. Att en person inledningsvis har misstänkts för delaktighet utesluter dock inte ansvar för underlåtenhet.

Underlåtelseansvar var ursprungligen avsett att tillämpas endast i fråga om mycket allvarliga brott. Under senare år har tillämpningsområdet utvidgats något. En följd av dessa utvidgningar är att bestämmelsen numera i större utsträckning än tidigare kan tillämpas vid brott som normalt är impulsstyrda och alltså inte föregås av planering, såsom våldsbrott och sexualbrott. Underlåtenhetsbrottet har således kommit att aktualiseras i andra situationer än de som stod i centrum när regleringen ursprungligen infördes. Det som måste anmälas eller annars avslöjas är ett brott. Med brott förstås en gärning som uppfyller samtliga brottsrekvisit, alltså även det krav på uppsåt eller oaktsamhet som gäller för brottet. (Se NJA 2017 s. 515 där Högsta domstolen prövade underlåtenhet att avslöja grov våldtäkt och Agneta Bäcklund m.fl., Brottsbalken m.m., [1 juli 2019, JUNO] kommentaren till 23 kap. 6 §).

Underlåtenhet att anmäla eller annars avslöja brott är straffbelagd vid de flesta grövre former av brottslighet, bl.a. mord, dråp, våldtäkt, människohandel och könsstympning. Straffansvarsutredningen ansåg, i samband med att man föreslog att underlåtenhet att anmäla eller avslöja grova sexualbrott skulle straffbeläggas, att underlåtenhet att avslöja brott generellt sett borde vara straffbelagt om brottet har ett straffminimum på två års fängelse eller däröver (SOU 1996:185 s. 327).

Varken äktenskapstvång, förslaget barnäktenskapsbrott eller vilseledande till äktenskapsresa uppfyller kravet på ett så högt minimistraff. Straffskalan för äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott sträcker sig emellertid upp till fängelse i högst fyra år vilket ändå motiverar ett övervägande av om en kriminalisering av underlåtenhet att avslöja sådant brott. För brottet vilseledande till äktenskapsresa är däremot maximistraffet fängelse i högst två år, vilket starkt talar mot att underlåtelse att avslöja ett sådant brott ska kriminaliseras.

Äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott kräver till sin natur såväl tid som planering, vilket gör att det i sig kan finnas utrymme för någon som får kännedom om planerna att kontakta polis eller underrätta den utsatta personen. Dock torde ofta planeringen av ett tvångs- eller barnäktenskap hållas hemlig inom en snäv krets av familjemedlemmar som är starkt knutna till varandra. Det är därför tveksamt om ett underlåtelseansvar verkligen skulle leda till att fler tvångs- och barnäktenskap förhindras. Skyldigheten att avslöja brott kan också bortfalla om avslöjandet kan innebära fara för den handlande eller någon annan.

Vidare bör några av de mer allvarliga fallen av tvångs- och barnäktenskap falla under bestämmelsen om människohandel. Förslaget om att äktenskapstvång m.m. uttryckligen ska göras subsidiärt till bestämmelsen om människohandel kan förväntas medföra att sådana brott i större utsträckning kan komma att utredas och lagföras som människohandelsbrott. För människohandel gäller som ovan nämnts redan ett ansvar för underlåtenhet att avslöja sådant brott (4 kap. 10 § första meningen brottsbalken).

Mot den bakgrunden finns inte tillräckliga skäl för en kriminalisering av underlåtenhet att anmäla eller annars avslöja äktenskapstvång, föreslaget barnäktenskapsbrott eller vilseledande till äktenskapsresa.

5.5.4 Tvång att vara kvar i ett äktenskap bör inte omfattas av äktenskapstvång eller barnäktenskapsbrott

Regeringens bedömning: Tvång att vara kvar i ett äktenskap eller i en äktenskapsliknande förbindelse bör inte omfattas av bestämmelserna om äktenskapstvång eller barnäktenskapsbrott.

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens med undantag för tillägget om barnäktenskapsbrott.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, däribland *Linnköpings universitet (Barnafrid – Nationellt kunskapscentrum)* och *Stiftelsen Allmänna Barnhuset* delar eller yttrar sig inte i fråga om bedömningen.

Jämställdhetsmyndigheten förstår de argument som lyfts kring svårigheterna att utforma ett verkingsfullt straffbud men bedömer att det är en angelägen fråga som motiverar ytterligare utredning.

Länsstyrelsen i Östergötlands län delar utredningens bedömning men uppmärksammar den återkommande problematik som lyfts i samtal till den nationella stödtelefonen om kvinnor som önskar skilja sig religiöst, men inte får tag i religiösa förrättare som tar på sig detta.

Sveriges Kvinnolobby beklagar bedömningen att tvång att vara kvar i ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse inte bör omfattas av den straffrättsliga regleringen av äktenskapstvång.

Tjejs rätt i samhället (TRIS) invänder mot slutsatsen att tvång att vara kvar ett äktenskap eller i en äktenskapsliknande förbindelse inte ska omfattas av den straffrättsliga regleringen om äktenskapstvång. TRIS menar att en sådan lagstiftning skulle öka den utsattes möjligheter att frigöra sig från ett äktenskap som denne inte vill vara kvar i, även om det juridiskt sett inte finns några hinder mot en skilsmässa.

Skälen för regeringens bedömning: En make har rätt till äktenskaps-skillnad utan föregående betänketid om det görs sannolikt att maken har tvingats att ingå äktenskapet eller om maken har ingått äktenskapet före 18 års ålder (5 kap. 5 § äktenskapsbalken). Från ett juridiskt synsätt kan sägas att alla personer i Sverige, som omfattas av svensk jurisdiktion, normalt har rätt att skilja sig. Inte bara det juridiska perspektivet är dock av betydelse i detta sammanhang. Om parternas äktenskap omfattas av ett informellt normsystem har också detta många gånger i praktiken stor betydelse.

Regeringens utgångspunkt är att ingen ska tvingas att stanna kvar i ett äktenskap eller i en äktenskapsliknande förbindelse. Ändå finns det personer i Sverige som upplever att de på olika sätt är tvingade kvar i ett äktenskap eller i ett informellt sådant, framför allt synes det handla om svårigheter att skilja sig i en äktenskapsliknande förbindelse som t.ex. har ingåtts i ett religiöst sammanhang.

Frågan om tvång att vara kvar i ett äktenskap eller i en äktenskapsliknande förbindelse ska kriminaliseras är dock problematisk. Framför allt med hänsyn till vem som i så fall bör träffas av en sådan straffbestäm-melse. De som förfogar över frågan om ett äktenskap eller om en äkten-skapsliknande förbindelse ska bestå är parterna som ingått äktenskapet eller förbindelsen (när det gäller juridiskt giltiga äktenskap kan tilläggas att även åklagare i vissa fall förfogar över frågan, se 5 kap. 5 § äktenskaps-balken). Det rimliga torde därför vara att ett eventuellt straffansvar skulle riktas mot dessa. Tvånget att stanna kvar i äktenskapet utövas dock inte sällan av andra, framför allt av släktingar. Det gör det svårt att avgränsa kretsen av personer som bör träffas av ett eventuellt straffbud. En ytter-ligare komplicerande faktor i sammanhanget är den syn på äktenskapet och dess upplösning som finns hos olika trossamfund. Inom vissa relig-ioner är skilsmässa överhuvudtaget inte tillåtet.

De beskrivna komplikationerna medför att möjligheterna att utforma ett straffbud som kan förväntas bli tillräckligt effektivt är mycket begränsade. Det kan inte heller förväntas att lagföring kommer att ske i någon större utsträckning. Det är också så att om någon genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar någon annan att vara kvar i ett äktenskap eller i en äktenskapsliknande förbindelse kan han eller hon dömas för olaga tvång.

Mot den bakgrunden anser regeringen att tvång att vara kvar i ett äkten-skap eller i en äktenskapsliknande förbindelse inte bör kriminaliseras.

5.6 Särskilda brottskoder för brott med hedersmotiv bör inte införas

Regeringens bedömning: Brå bör inte ges i uppdrag att införa nya brottskoder för brott med hedersmotiv.

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser yttrar sig inte i frågan om en särskild brottskod.

Skälen för regeringens bedömning: För att ta fram statistik om bl.a. anmälda brott används ett system med s.k. brottskoder. Klassificeringen, som alltså bygger på brottskoder, utgår från gällande lagstiftning och görs utifrån den information som finns om ett visst brott vid anmälnings-tillfället. Någon klassificering utifrån motivet för brottet görs inte i brottskods-systemet. Brottskoder används av de myndigheter inom rättsväsendet som registrerar brott, bl.a. polis, åklagare, tull, ekobrottsutredare och kust-bevakare. Brottskoderna är inte reglerade i lag eller förordning utan är något som Brå tar fram utifrån den befintliga straffrättsliga regleringen och olika myndigheters verksamhetsbehov. Regeringen brukar inte ge Brå i uppdrag att införa specifika brottskoder, utan låta myndigheten avgöra behovet av nya eller förändrade brottskoder.

Som anförts i avsnitt 4 har det visat sig svårt att föra statistik över hedersrelaterad brottslighet. Det vore värdefullt med statistik över de hedersrelaterade brott som kommer till rättsväsendets kännedom. Mot bakgrund av vad brottskoder är avsedda att användas för ställs dock höga krav på att de kodade uppgifterna är tillförlitliga och håller hög kvalitet. Att basera brottskoder på gärningsmannens motiv är enligt regeringen vanskligt från ett tillförlitlighets- och kvalitetsperspektiv eftersom det ställer höga krav på att i ett tidigt skede av en förundersökning bedöma gärningsmannens motiv för brottet. Det kan antas innebära svårigheter att i ett så tidigt skede göra den typen av komplexa bedömningar som kan vara nödvändigt t.ex. vid hedersmotiv. Såsom systemet med brottskoder är uppbyggt skulle det inte heller vara möjligt att införa enbart en ny brottskod, utan det skulle krävas en större mängd brottskoder för att ge en heltäckande bild av den anmälda hedersrelaterade brottsligheten.

Regeringen delar därför utredningens bedömning att införandet av brottskoder som tar sikte på brott med hedersmotiv i brottskodssystemet skulle vara negativt ur kvalitetssynpunkt. Det ska även framhållas att brottskoder redan finns för straffbestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till tvångsäktenskapsresa. Om ett särskilt hedersbrott införs – vilket för närvarande utreds – skulle även detta brott ges en egen brottskod. Till sist kan nämnas att den särskilda straffskärpningsgrunden, såsom *Polismyndigheten* påtalar, möjliggör användandet av en s.k. ”hedersmarkering” i myndighetens utredningssystem. Detta bidrar till att i ett tidigt skede identifiera att det kan röra sig om hedersrelaterad brottslighet och då kunna vidta lämpliga åtgärder.

Eftersom systemet med brottskoder förvaltas av myndigheterna själva och att det därutöver finns goda skäl att inte införa särskilda brottskoder för brott med hedersmotiv, avser regeringen inte att ge Brå i uppdrag att införa sådana brottskoder.

Mot denna bakgrund avser regeringen inte att vidta några ytterligare åtgärder med anledning av riksdagens tillkännagivande om att det bör införas en särskild brottskod för brott med hedersmotiv (bet. 2017/18:JuU1 punkt 46, rskr. 2017/18:92). Tillkännagivandet bedöms därmed vara slutbehandlat.

6 Effektivare verktyg för att motverka barnäktenskap och könsstympning utomlands

6.1 I dag saknas tvångsåtgärder som specifikt syftar till att motverka barnäktenskap och könsstympning utomlands

Några rättsliga verktyg som specifikt syftar till att motverka att barn och unga ingår äktenskap utomlands eller könsstympas utomlands finns inte i dagsläget. I stället finns det viss allmän lagstiftning som gör det möjligt att ingripa, både mot en person som kan komma att begå en sådan gärning och mot en misstänkt gärningsman. Det finns också skydd för en person som riskerar att utsättas för sådana brott utomlands.

Inom ramen för socialtjänstens verksamhet finns möjlighet till stöd och skydd. Socialnämnden ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden samt bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa. När en vårdnadshavare inte kan tillgodose viktiga behov hos ett barn är socialnämnden skyldig att vidta åtgärder. Socialtjänstens ansvar att stödja enskilda som behöver det kan gälla även om personen befinner sig utomlands. Socialtjänsten kan t.ex. besluta om ekonomiskt bistånd för att täcka en hemresa när en person med hemvist i Sverige söker hjälp hos svenska utlandsmyndigheter. Socialnämnden ska också verka för att den som har utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp och att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, ett hem för vård eller boende, eller ett stödboende. Insatser inom socialtjänsten ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare (4 kap. 1 §, 5 kap. 1 och 11 §§ samt 6 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], förkortad SoL, Socialstyrelsen [2004] Handläggning inom socialtjänsten av ärenden då barn med hemvist i Sverige söker hjälp hos svenska utlandsmyndigheter – Meddelandeblad [rev. 2006] och lagen [2003:491] om konsulärt ekonomiskt bistånd).

I ärenden om barnäktenskap eller könsstympning kan det beslutas om tvångsvård för en person som är under 18 år om det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv. Vård kan beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (1 och 2 §§ lagen [1990:52] med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU).

Det kan även vara möjligt att ingripa med straffprocessuella tvångsmedel som anhållande, häktning och reseförbud mot den som t.ex. är misstänkt för brott mot lagen (1982:316) om förbud mot könsstympning av kvinnor eller för försök, förberedelse eller stämpling till brott enligt den lagen. Ett reseförbud kan kompletteras med ett villkor om att den misstänkte ska lämna ifrån sig sitt pass. Reglerna om anhållande, häktning och

reseförbud ger dock inte utrymme för att beakta risken för att en utsatt person ska föras utomlands. I stället är det risken för att den misstänkte avviker, undanröjer bevis eller fortsätter sin brottsliga verksamhet som ska bedömas när det gäller anhållande eller häktning och risken för att den misstänkte avviker som ska bedömas när det gäller reseförbud. (24 och 25 kap. rättegångsbalken, förkortad RB). Det finns även möjlighet att meddela kontaktförbud om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att den mot vilket förbudet avser gälla kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avser att skydda (1 § lagen [1988:688] om kontaktförbud).

När det gäller pass för svenska medborgare finns vissa bestämmelser om passhinder och passåterkallelse som syftar till att förhindra att en person som är misstänkt för brott undandrar sig lagföring eller verkställighet av straff i Sverige (7 och 12 §§ passlagen [1978:302]). En ansökan om främlingspass eller resedokument för den som inte är medborgare i Sverige kan i vissa fall avslås om det föreligger passhinder men sådana handlingar kan inte återkallas. Bestämmelserna om utfärdande av provisoriskt pass för direkt resa till Sverige kan t.ex. tillämpas i fall där en person har förts utomlands men passregleringen är inte inriktad på att förhindra att en person förs ut ur Sverige för att ingå barnäktenskap eller könsstympas. I de fall en person är omhändertagen enligt LVU eller anmäld försvunnen kan Polismyndigheten lägga in en spärrmarkering i Schengens informationssystem, SIS (3 § lagen [2000:344] om Schengens informationssystem).

6.2 Behovet av ett utreseförbud för barn som riskerar att föras ut ur Sverige för att ingå äktenskap eller könsstympas

Regeringens bedömning: Det finns behov av att kunna inskränka möjligheten för barn att resa utomlands om de riskerar att föras utomlands eller lämna Sverige för att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller utsättas för könsstympning. Ett utreseförbud som avser dessa fall bör därför införas.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Den övervägande majoriteten är positiva eller har inga invändningar mot utredningens bedömning.

Förvaltningsrätten i Linköping konstaterar att det, med anledning av den fria rörligheten, avskaffandet av gränskontroller inom EU och möjligheten till flera medborgarskap, är svårt att bedöma om utredningens förslag kommer att få önskad effekt men har förståelse för att ett förbud trots det kan vara motiverat för att skydda barn i riskzonen. *Helsingborgs kommun* anser att tvångsvård med stöd av LVU i kombination med bestämmelserna om umgängesbegränsning och hemlighållande av vistelseort ofta ger ett tillräckligt skydd för barn i dessa situationer. Det kan dock inte uteslutas att det finns barn där skyddet inte är tillräckligt eller som befinner sig i riskzonen men inte omfattas av de rättsliga förutsättningarna för tvångsvård och därmed kan komma att skyddas av det föreslagna utreseförbudet.

Prop. 2019/20:131 Det är också angeläget med fler verktyg för att skydda barn från de konsekvenser som barnäktenskap och könsstympning medför.

Förvaltningsrätten i Linköping anser att ett utreseförbud är förenligt med grundläggande fri- och rättigheter. Även *BRIS – Barnens rätt i samhället* för fram att ett utreseförbud kan verka mer riktat och i mindre ingripande omfattning än ett traditionellt omhändertagande enligt LVU. Med förslaget kan barnets vilja beaktas i större utsträckning vilket stärker barnens rättigheter. Ett utreseförbud är också motiverat för att skydda barn från att utsättas för mycket allvarliga brott och är därför förenligt med barnkonventionen. *RFSU* anser att ingripandet är betydande men motiverat och proportionerligt utifrån den risk som är förknippad med att barn gifts bort eller könsstympas utomlands. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* lyfter fram att skydd mot hedersrelaterad brottslighet ytterst innebär att genom lag skydda envars rätt till livet, i enlighet med artikel 2 i Europakonventionen och att på ett reellt sätt upprätthålla det diskrimineringsförbud som följer av artikel 14 i samma konvention. *Sveriges kristna råd* och *Svenska kyrkan* pekar på kopplingen till Agenda 2030 och delmål 5.3 om avskaffande av alla skadliga sedvänjor, såsom barnäktenskap, tidiga äktenskap och tvångsäktenskap samt kvinnlig könsstympning. *Riksdagens ombudsmän* efterlyser en närmare analys av effekten av förslaget och anser att detta inte bör genomföras om analysen visar att effekterna blir mer eller mindre försumbara.

Skälen för regeringens bedömning

Det finns behov av att införa ett utreseförbud för att motverka att barn förs utomlands eller lämnar Sverige för att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas

Det har i flera sammanhang påpekats att den viktigaste åtgärden, när det finns en risk för att en person kan komma att föras ut ur Sverige för att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas utomlands, är att hindra att den personen lämnar Sverige. Svenska myndigheter har nämligen mycket begränsade möjligheter att agera i andra länder när ett bortförande redan har skett bland annat på grund av att svenska myndigheter inte har några verkställande befogenheter utomlands. Det gäller särskilt när det är fråga om personer som förutom att vara svenska medborgare också är medborgare i det land de förts till och det landet inte erkänner det svenska medborgarskapet eller enbart tar det landets medborgarskap i beaktande. En annan aspekt är att det ofta gäller en familjelagstiftning som avsevärt skiljer sig från den svenska i länder dit personer förts för att t.ex. giftas bort, vilket ytterligare kan försvåra svenska myndigheters, så som Utrikesdepartementets, arbete med att bistå individen.

I dag är möjligheterna att ingripa med tvångsåtgärder för att förhindra att personer med anknytning till Sverige förs ut ur landet för att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas begränsade. Reglerna om tvångsvård enligt LVU, de straffprocessuella tvångsmedlen och möjligheten att meddela kontaktförbud kan tillämpas under vissa förutsättningar (se avsnitt 4). Trots dessa bestämmelser förekommer det att personer med anknytning till Sverige förs ut ur landet för att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Utredningen gör bedömningen att en anledning till det kan vara att bestäm-

melserna om tvångsåtgärder inte är särskilt utformade för att hindra att personer förs ut ur Sverige i sådana syften. Med undantag för bestämmelserna i LVU riktar de sig inte heller mot den som behöver skyddas utan mot misstänkta eller möjliga gärningsmän och det kan därför ifrågasättas hur effektiva bestämmelserna är. Mot denna bakgrund anser regeringen sammantaget att det finns ett behov av att införa ett utreseförbud som skyddar barn från att föras utomlands i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Utredningen föreslår att utreseförbudet ska rikta sig mot barnet. Regeringen instämmer i den bedömningen.

Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks) ställer sig kritisk till att barn ska vara föremål för samma straffverktyg som gärningsmän. Regeringen anser dock att ett utreseförbud är ett skydd för den som är utsatt och kan jämföras med andra möjligheter till tvångsinsgripanden mot barn som behöver skyddas. Ett utreseförbud kan vidare förenas med ett straffansvar vid brott mot förbudet (se avsnitt 6.10). För att ytterligare motverka att barn förs utomlands ska ett utreseförbud medföra begränsningar vad gäller möjligheten att utfärda pass och skäl för passåterkallelse (se avsnitt 6.11). Förslagen innebär sammantaget flera nya verktyg för att skydda barn från de konsekvenser som barnäktenskap och könsstympning innebär, vilket bl.a. *Helsingborgs kommun* konstaterar.

Ett utreseförbud som avser barn är förenligt med grundläggande fri- och rättigheter

I 2 kap. regeringsformen, förkortad RF, finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna, däribland rörelsefriheten som bl.a. innebär att den som är svensk medborgare är tillförsäkrad frihet att lämna riket (2 kap. 8 § RF). Förslaget att införa ett utreseförbud för unga och ytterligare passhinder och skäl för passåterkallelse innebär begränsningar av rörelsefriheten. Enligt 2 kap. 21 § RF får sådana begränsningar endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningar får inte göras enbart på grund av en politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Rörelsefriheten skyddas även av artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Förutom att Sverige är folkrättsligt förpliktat av konventionen gäller den tillsammans med bl.a. fjärde tilläggsprotokollet som lag här i landet enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av 2 kap. 19 § RF framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Rätten till rörelsefrihet enligt tilläggsprotokollet innebär bl.a. att var och en är fri att lämna varje land, inbegripet sitt eget. Utövan- det av denna rättighet får enligt artikel 2.3 inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga av hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen, för att förhindra brott, för att skydda hälsa eller moral eller för att skydda annans fri- och

Prop. 2019/20:131 rättigheter, vilket bl.a. kan inbegripa skyddet av barn. Även artikel 45 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller en rätt för varje unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. En begränsning ska enligt artikel 52 vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i stadgans rättigheter och friheter. Vidare får en begränsning, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om den är nödvändig och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Ett utreseförbud för barn och ytterligare passhinder och skäl för passåterkallelse är ingripande åtgärder. Som *BRIS* påpekar kan ett utreseförbud dock verka mer riktat och i mindre ingripande omfattning än ett traditionellt omhändertagande enligt LVU. Att skydda barn från de stora risker och det stora lidande som är förknippade med barnäktenskap och könsstympning innebär också att upprätthålla flera andra fri- och rättigheter såsom förbudet mot tortyr, rätten till privat- och familjeliv, skyddet för hälsa och mot att barn ska utsättas för våld, övergrepp och utnyttjande (artikel 3 och 8 i Europakonventionen, artikel 7 i EU:s stadga och artikel 16, 19 och 36 i barnkonventionen), vilket bl.a. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* lyfter fram. Som *Sveriges kristna råd* och *Svenska kyrkan* påpekar har förslagen även betydelse för delmål 5.3 i Agenda 2030 om avskaffande av alla skadliga sedvänjor, såsom barnäktenskap, tidiga äktenskap och tvångsäktenskap samt kvinnlig könsstympning. Regeringen återkommer till frågan om utreseförbudet ska vara absolut, något som *Riksdagens ombudsmän* invänt kan vara i strid med 2 kap. 21 § andra meningen RF, se avsnitt 6.6. Sammantaget bedömer regeringen att förslagen är angelägna utifrån intresset att skydda barn som riskerar att utsättas för äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas utomlands. De begränsningar av rörelsefriheten som förslaget innebär är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna går inte utöver vad som är nödvändigt för att skydda barn som riskerar att utsättas för äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas utomlands och är även i övrigt förenliga med de förutsättningar som gäller enligt 2 kap. 21 § regeringsformen. Förslagen bedöms sammanfattningsvis som en rättfärdigad inskränkning enligt RF, det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen och EU:s stadga samtidigt som de syftar till att upprätthålla en rad andra fri- och rättigheter.

6.3 Utreseförbud

6.3.1 Förutsättningar för utreseförbud

Regeringens förslag: Om det finns en påtaglig risk för att någon som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas, ska han eller hon förbjudas att lämna Sverige (utreseförbud).

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att det ska räcka med att det finns en risk för att den som är under 18 år förs utomlands i syfte att ingå äktenskap eller en äkten-

skapsliknande förbindelse eller könsstympas. Utredningen föreslår inte att även den som lämnar Sverige ska omfattas av utreseförbud om övriga rekvisit är uppfyllda utan endast den som förs utomlands.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker utredningens förslag eller har inga invändningar.

I fråga om vilken ålder en person ska ha för att ett utreseförbud ska kunna bli aktuellt anser ett antal remissinstanser antingen att ett utreseförbud bör gälla unga upp till 20 eller 21 år, eller att regeringen bör överväga den frågan vidare, däribland *Helsingborgs kommun*, *Kvinnors Nätverk*, *Landskrona kommun*, *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Rädda Barnen*, *Brottsofferjouren Sverige* och *Tjejers rätt i samhället (TRIS)*. *Origos* erfarenhet är att merparten av ungdomar som begränsas av hedersnormer riskerar att bli utsatta för tvångsäktenskap när de har fyllt 18 år. *Göteborgs kommun* instämmer i utredningens bedömning och framför att det bara går att tillämpa ett utreseförbud för barn upp till 18 år eftersom personen därefter är myndig. *RFSU* föreslår att möjligheten till utreseförbud även bör kunna omfatta de som är 18–21 år och som är placerade enligt LVU i vissa fall. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* och *TRIS* efterfrågar vidare utredning och förslag gällande möjligheten att tillämpa 3 § LVU för att skydda unga utsatta som väljer att stanna hos eller återvända till sin familj där de riskerar utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck.

Vad gäller frågan om ett utreseförbud också bör kunna meddelas för resor med andra syften än äktenskap eller könsstympning anser *Göteborgs kommun* att även barn som riskerar att föras utomlands för omvändelseförsök på grund av sin sexuella läggning eller könsidentitet och för uppfostringsresor bör omfattas av lagstiftningen. *Migrationsverket* nämner barn som skickas utomlands för att delta i koranskola eller gifta kvinnor som tas med utomlands och lämnas där för att utsättas för kontroll och förtryck och ser positivt på att frågan om en reglering med ett mer generellt tillämpningsområde övervägs i särskild ordning. *Socialstyrelsen* lyfter fram barn som är på väg att föras till ett krigsområde eller till en annan miljö som bedöms skadlig samt barn som riskerar att på ett otillbörligt sätt föras bort från sin vårdnadshavare. Även *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Malmö kommun*, *Origo*, *Akademi-kerförbundet SSR* och *Varken hora eller kuvad (VHEK)* lyfter problematiken eller behovet av lagstiftning kring resor med sådana syften.

Förvaltningsrätten i Linköping anser att det finns skäl att förtydliga vilka barn som kan omfattas av ett utreseförbud och att utreda och förtydliga svenska domstolars och myndigheters behörighet i förhållande till andra staters domstolar och myndigheter.

Flera remissinstanser har synpunkter kopplade till riskrekvisitet. *Göteborgs kommun* pekar på att det, särskilt när det finns misstankar om könsstympning, är svårt att nå upp till de högre beviskraven för vård enligt LVU, men där det likväl föreligger en risk för ett allvarligt ingrepp i ett barns frihet, liv och kroppsliga integritet. *ECPAT Sverige* är positiv till beviskravet risk men efterfrågar, i likhet med *Helsingborgs kommun*, *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* och *Örebro universitet* tydligare vägledning för hur

Prop. 2019/20:131 bedömningen ska göras. Eftersom ett utreseförbud inskränker den unges grundläggande fri- och rättigheter anser *Förvaltningsrätten i Stockholm* att ett så lågt beviskrav som risk inger betänkligheter och att ett starkare beviskrav bör övervägas. För att bestämmelserna ska vara rättssäkra och proportionerliga är det enligt *Förvaltningsrätten i Linköping* nödvändigt att förtydliga vilken nivå av risk som ska krävas och domstolens förslag är ”risk som inte är ringa”. *Kammarrätten i Stockholm* föreslår ”om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att” (jfr lagen om kontaktförbud). *Riksdagens ombudsmän* anser att risknivån måste preciseras i lagtexten och är inte främmande för att använda uttrycket ”påtaglig risk”, vilket också *Sveriges advokatsamfund* föreslår. *Malmö kommun* efterfrågar en skrivning i förarbetena om att Högsta förvaltningsdomstolens principer kring barns utsagor är avsedda att tillämpas även i detta sammanhang. Kommunen anser att Högsta förvaltningsdomstolens avgörande (HFD 2017 ref. 42) om att det i fråga om misstänkt misshandel räcker med ett barns berättelse av tillräcklig trovärdighet och tillförlitlighet även bör kunna ge vägledning i förevarande fall. I fråga om vilken bevisning som ska krävas ser *Lunds kommun* att utredningsuppdraget, när det handlar om skydd för barn utan koppling till vårdbehov, blir komplicerat och förutser bevissvårigheter eftersom det inte är ovanligt att uppgifterna är vaga och ord står mot ord.

Angående att utreseförbudet föreslås gälla oberoende av om barnet samtycker till åtgärden för *ECPAT Sverige* fram att barn inte kan samtycka till äktenskap. En ordning där ett barn har möjlighet att ge sitt samtycke riskerar att utsätta barnet för påtryckningar och ansvaret läggs då på barnet. I fråga om att utreseförbud ska kunna meddelas även om förutsättningarna för vård enligt LVU inte är uppfyllda instämmer bl.a. *Brottsofferjouren Sverige*, *ECPAT Sverige*, *Helsingborgs kommun* och *Lunds kommun* i utredningens bedömning att villkoren för tvångsvård enligt LVU inte behöver vara uppfyllda. *UNICEF Sverige* anser att utredningens förslag behöver förtydligas, bl.a. vad gäller möjligheten till omedelbart skydd med stöd av omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU.

När det gäller bestämmelsernas utformning påpekar *Förvaltningsrätten i Växjö* att rekvisitet ”förs utomlands” sannolikt kommer att leda till tolkningsproblem, särskilt i de fall när en domstol ska bedöma om barnet förs utomlands på initiativ av annan eller om det är en självständig resa på eget initiativ. Det kan även uppstå tolkningsproblem vad gäller det angivna syftet, t.ex. kan ett barn skickas på en s.k. uppfostringsresa där ett bakomliggande syfte är att ingå äktenskap. *Kammarrätten i Sundsvall* ifrågasätter att utreseförbudet gäller just resor från Sverige och pekar på att det för ett barn som redan hunnit föras ut ur Sverige vid tidpunkten för domstolens prövning inte längre kan sägas finnas en sådan risk. Motsvarande gäller förutsättningarna för ett tillfälligt utreseförbud. Effekten av ett utreseförbud måste ses i ett sammanhang med de föreslagna ändringarna i passlagen. Som förslaget ser ut kan inte ett barn som förts ut ur Sverige men som fortfarande befinner sig inom Schengenområdet bli föremål för ett tillfälligt utreseförbud och därmed inte heller omfattas av inskränkningarna enligt passlagen.

Jämställdhetsmyndigheten ser en risk för avgränsningsproblem gällande självständiga resor på barnets initiativ och svårigheter kopplade till barnets ålder, mognad och den beroendeställning som han eller hon befinner sig i

när det gäller att göra en sådan bedömning. *Kammarrätten i Sundsvall* framhåller att det kan förekomma att barn på eget initiativ planerar att resa utomlands för att ansluta sig till grupper eller organisationer som omfattas av hedersrelaterade värderingar och normer och då bl.a. ingå äktenskap. Även *Malmö kommun* lyfter den problematiken. Enligt *SKR* finns det skäl att överväga om inte även sådana resor ska omfattas av utreseförbudet, särskilt med tanke på de bevisvärigheter som kan uppstå för socialnämnden att visa att någon annan än barnet har för avsikt att föra barnet utomlands.

Enligt *Kammarrätten i Sundsvall* bör det övervägas om socialnämndens skyldighet att ge stöd och hjälp enligt SoL bör lyftas fram och förtydligas avseende barn och närstående till barn som bedöms löpa risk för att bli förda utomlands för äktenskap eller könsstympning.

Skälen för regeringens förslag

Utreseförbud ska endast kunna meddelas för barn

Som framgår av avsnitt 6.2 anser regeringen att det finns behov av att införa ett utreseförbud för att motverka att barn förs utomlands eller lämnar Sverige för att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas.

Utredningen föreslår att utreseförbud ska kunna meddelas för den som är under 18 år. Flera remissinstanser yttrar sig i frågan. *Helsingborgs kommun*, *Kvinnors nätverk*, *Landskrona kommun*, *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Rädda Barnen* och *TRIS* anser antingen att ett utreseförbud bör gälla unga upp till 20 eller 21 år eller att regeringen bör överväga den frågan vidare. *Brottsofferjouren Sverige* anser att det bör övervägas om utreseförbud ska kunna beslutas även när det gäller unga vuxna eftersom den gruppen är särskilt sårbar och en ung vuxen kan ha samma behov som en minderårig. *Origos* erfarenhet är att merparten av ungdomar som begränsas av hedersnormer riskerar att bli utsatta för tvångsäktenskap när de har fyllt 18 år.

Enligt utredningen är det främst unga personer som står under vårdnadshavarens bestämmanderätt som riskerar att bli förda ut ur landet i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att barn generellt är lättare att förleda än vuxna och därför kan riskera att föras utomlands under falska förespeglningar. Vuxna får i många fall anses skyddade på andra sätt, främst genom straffrättsliga bestämmelser. Vuxna måste också anses ha en annan möjlighet att värja sig mot att föras ut ur landet för att utsättas för tvångsäktenskap och risken för könsstympning avtar när flickor närmar sig vuxen ålder. Regeringen anser därför att ett utreseförbud för vuxna inte framstår som lika angeläget. I de fall utreseförbud är aktuellt kommer det i många fall även vara aktuellt med vård enligt LVU och då framför allt med stöd av 2 § LVU. För sådan vård gäller att den ska upphöra senast när barnet fyller 18 år. Sammantaget anser regeringen, i likhet med utredningen, att beslut om utreseförbud endast ska kunna meddelas för barn, dvs. personer under 18 år.

Länsstyrelsen i Kronobergs län och *TRIS* efterfrågar vidare utredning och förslag gällande möjligheten att tillämpa 3 § LVU för att skydda unga utsatta som väljer att stanna hos eller återvända till sin familj.

I 3 § LVU anges att vård ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Sådan vård kan enligt 1 § LVU även beredas den som fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke. En ung persons vilja att återvända till en miljö där han eller hon riskerar att utsättas för våld och förtryck har i rättspraxis i vissa fall ansetts som ett sådant socialt nedbrytande beteende som omfattas av rekvisitet i 3 § LVU (se bl.a. Kammarrätten i Stockholms dom den 14 januari 2010 i mål nr 7473-09, Kammarrätten i Stockholms dom den 24 mars 2014 i mål nr 386-14, Kammarrätten i Sundsvalls dom den 16 juni 2015 i mål nr 914-15 och Kammarrätten i Stockholms dom den 17 juli 2015 i mål nr 4414-15). Högsta förvaltningsdomstolen har dock uttalat att tillämpningen av 3 § LVU inte får sträckas utöver vad som är en rimlig tolkning av ordalydelsen eftersom lagen ger möjlighet till inskränkningar av rörelsefrihet och integritet för dem som vårdas på särskilda ungdomshem. Enbart det förhållandet att den unga utsätter sig för risk innebär enligt domstolen inte att det föreligger ett sådant nedbrytande beteende som avses i lagen (HFD 2015 ref. 7).

Utreseförbud ska kunna meddelas för resor som syftar till äktenskap, äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympning

Utredningen föreslår att utreseförbud ska kunna meddelas när det finns en risk för att barnet förs utomlands i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Ett antal remissinstanser anser att utreseförbud också bör kunna meddelas för resor med andra syften, t.ex. när barn riskerar att föras utomlands för omvändelseförsök på grund av sin sexuella läggning eller könsidentitet och vid s.k. uppfostringsresor.

Det förekommer att barn med anknytning till Sverige förs utomlands även i andra syften än äktenskap och könsstympning och i samband därmed riskerar att fara illa. Exempelvis händer det att barn och unga skickas utomlands för att placeras i koranskolor eller i uppfostringsskolor. En ordning som enbart tar sikte på äktenskap och könsstympning innebär till viss del att en särlösning införs för just dessa företeelser. En reglering med ett vidare tillämpningsområde som även omfattar personer som kan fara illa på något annat sätt kan å andra sidan innebära svårigheter eftersom gränsdragningen mellan det brottsliga och det tillåtna i sådana fall kan vara otydlig. Det kan dock inte uteslutas att ett mer generellt tillämpningsområde kan bli aktuellt i framtiden. En sådan fråga behöver då hanteras i särskild ordning. Mot denna bakgrund föreslår regeringen, i likhet med utredningen, att utreseförbud ska kunna meddelas för resor som syftar till att den unge utsätts för äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympning. Begreppet äktenskapsliknande förbindelse har samma innebörd som i 4 kap. 4 c § andra stycket brottsbalken.

Utredningen anger inte vilken anknytning ett barn ska ha till Sverige för att ett utreseförbud ska kunna meddelas. *Förvaltningsrätten i Linköping* anser att det finns skäl att förtydliga vilka barn som kan omfattas av ett utreseförbud och utreda och förtydliga svenska domstolars och myndigheters behörighet i förhållande till andra staters domstolar och myndigheter.

I internationella situationer är svenska domstolar och myndigheter skyldiga att på eget initiativ pröva om de är behöriga, dels enligt svenska interna behörighetsbestämmelser dels enligt de regler som styr svenska domstolars och myndigheters internationella behörighet. Av 2 kap. 1 § SoL framgår att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver. Den kommun där den enskilde vistas (vistelsekommunen) ansvarar för stöd och hjälp enligt 2 kap. 1 § om inte annat följer av 3–5 §§. Om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer (2 a kap. 2 §). Av 2 a kap. 3 § framgår att om den enskilde är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar bosättningskommunen för det stöd och den hjälp som den enskilde behöver. Bestämmelserna i SoL om kommunens ansvar och behörighet gäller även vid åtgärder enligt LVU. Den internationella behörigheten, som ofta benämns domsrätt, avser svenska domstolars och myndigheters behörighet i förhållande till andra staters domstolar och myndigheter. I fråga om barn finns domsreglerna i rådets förordning nr 2201/2003 av den 27 november 2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000 (Bryssel II-förordningen) och i lagen (2012:318) om 1996 års Haagkonvention. I propositionen Omedelbart omhändertagande av barn i vissa internationella situationer (prop. 2018/19:102 s. 16–19) redogörs mer utförligt för svenska myndigheters behörighet i internationella situationer.

Risken ska vara påtaglig

Utredningen föreslår att det för beslut om utreseförbud ska räcka med att det finns en risk för att den som är under 18 år förs utomlands i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Med tanke på dels svårigheterna för myndigheterna att hjälpa barn som befinner sig utomlands, dels de i många fall irreparabla konsekvenser som barnäktenskap och könsstympning medför, bör enligt utredningen ett högre krav än så inte föreskrivas.

Flera remissinstanser har synpunkter kopplade till frågan om vilken risknivå som bör gälla och anser att ytterligare vägledning om hur bedömningen ska göras behövs. *Göteborgs kommun* pekar på att det, särskilt när det finns misstankar om könsstympning, är svårt att nå upp till de högre beviskraven för vård enligt LVU men att det likväl kan föreligga en risk för ett allvarligt ingrepp i ett barns frihet, liv och kroppsliga integritet. *Riksdagens ombudsmän* anser att risknivån måste preciseras i lagtexten och är inte främmande för att använda uttrycket ”påtaglig risk”, vilket också *Sveriges advokatsamfund* föreslår. Eftersom ett utreseförbud inskränker den unges

Prop. 2019/20:131 grundläggande fri- och rättigheter anser *Förvaltningsrätten i Stockholm* att ett så lågt beviskrav som risk inger betänkligheter och att ett starkare beviskrav bör övervägas. *Förvaltningsrätten i Linköping* påpekar att mot bakgrund av den inskränkning som utreseförbudet innebär måste det vara tydligt i vilka fall ett utreseförbud kan bli aktuellt och anser att begreppet "risk" framstår som alltför oklart. Ur proportionalitetssynpunkt är det viktigt att beviskravet inte är för lågt. Domstolen föreslår i stället begreppet "risk som inte är ringa". Även *Kammarrätten i Stockholm* betonar att en begränsning av rörelsefriheten aldrig få gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och anser därför att det bör krävas mer än endast "risk" för att utreseförbud ska få meddelas. *Kammarrätten* hänvisar till vad som anges i lagen om kontaktförbud och föreslår i stället "om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att". Ett flertal remissinstanser, däribland *Helsingborgs kommun*, *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*, *Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar*, *SKR* och *Örebro universitet*, efterfrågar även tydligare vägledning för hur riskbedömningen ska göras.

Av 2 § LVU framgår att vård ska beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. Rekvisitet påtaglig risk för skada infördes, som framhålls av *Förvaltningsrätten i Linköping*, som en nyhet vid tillkomsten av gällande LVU år 1990. Avsikten med att införa begreppet var att åstadkomma en precisering av lagstiftningens grunder för tvångsvård genom beskrivning i lagtext av den risknivå som krävs (se prop. 1989/90:28 Vård i vissa fall av barn och ungdomar s. 60–63). Av förarbetena framgår att påtaglig risk innebär att det inte är fråga om en obetydlig, oklar eller avlägsen risk för den unge utan om en klar och konkret risk för skada på den unges hälsa eller utveckling. Det ska gå att konstatera att risken för skada har en sådan inverkan på barnets hälsa eller utveckling att barnet har ett tydligt vårdbehov. Det får inte vara fråga om något subjektivt antagande om att barnet löper risk att skadas. Det måste alltså finnas konkreta omständigheter som talar för att risk för skada föreligger. I uttrycket "påtaglig risk för skada" ligger att det inte kan vara fråga om någon ringa risk för skada (prop. 1989/90:28 s. 62, 63, 106 och 107). Vidare har Högsta förvaltningsdomstolen konstaterat att vid bedömningen av om påtaglig risk för skada föreligger måste utgångspunkten vara barnets aktuella situation och en närliggande eller klart förutsebar utveckling av denna. Hypotetiska resonemang om framtida händelser kan således inte ligga till grund för ett beslut om tvångsvård (se RÅ 2009 ref. 64).

Vid val av risknivå måste hänsyn tas till att utreseförbud innebär en inskränkning i barnets grundläggande fri- och rättigheter. Beviskravet får således inte vara för lågt. Beviskravet får heller inte vara så högt att syftet med utreseförbudet motverkas. Utreseförbudet måste vara ett effektivt verktyg för att motverka att barn förs utomlands i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller konsstymmas. Regeringen instämmer med *Förvaltningsrätten i Stockholm* om att ett så lågt beviskrav som "risk" inger betänkligheter mot bakgrund av den inskränkning i grundläggande fri- och rättigheter som utreseförbudet innebär. Att införa rekvisitet "risk" skulle dessutom innebära att det införs ett nytt rekvisit i LVU vilket bekräftas av att flera remissinstanser efterfrågar tydligare

vägledning av hur ett sådant rekvisit ska bedömas. Risknivån påtaglig risk gäller redan i dag för vård enligt både 2 och 3 §§ LVU och socialnämnderna och domstolarna är således vana vid att göra bedömningar kopplade till denna nivå, vilket kommer underlätta för tillämpningen av utreseförbudet. Enligt utredningen kan risk för bortförande föreligga om det t.ex. finns uppgifter med viss konkretion vilka har lämnats av barnet själv eller av barnets familj, släkt eller bekanta. Även uppgifter från det allmänna såsom förskola, skola, hälso- och sjukvården men även från frivilligorganisationer kan läggas till grund för att det finns en risk för att barnet förs utomlands för att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Enligt regeringens mening stämmer den beskrivningen i stort överens med vad som anges i förarbetena om innebörden av rekvisitet påtaglig risk. Mot denna bakgrund anser regeringen att för att utreseförbud ska kunna meddelas måste risken för att barnet förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas vara påtaglig. Det innebär att det måste föreligga konkreta omständigheter som talar för en risk för att barnet förs utomlands eller lämnar Sverige i de angivna syftena. Subjektiva antaganden om en sådan risk eller ovidkommande omständigheter, t.ex. samhällsvärderingar eller inställning i trosfrågor, får inte läggas till grund för utreseförbud. Det får inte heller vara fråga om en obetydlig, oklar eller avlägsen risk. Riskbedömningen tar sikte på andra förhållanden än i 2 och 3 §§ LVU. Ordningen för riskbedömningen kan dock i övrigt förutses ske på samma sätt som vid tvångsvård enligt 2 eller 3 § LVU. Något krav på att ett bortförande ska vara menligt för barnet uppställs inte eftersom det redan ligger i sakens natur att det är skadligt för barn att föras utomlands eller lämna Sverige för att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas.

Utreseförbud ska kunna meddelas även om förutsättningarna för vård enligt LVU inte är uppfyllda

Som framgår av avsnitt 6.3.2 föreslår regeringen att bestämmelserna om utreseförbud förs in i LVU. Enligt utredningen kan det inte uteslutas att det kan finnas barn som är i riskzonen vilka inte omfattas av förutsättningarna för vård enligt LVU och det kan inte heller uteslutas att det är fråga om mer än ett fåtal fall. Denna bild delas av ett antal remissinstanser, bl.a. *Helsingborgs kommun*, som anser att det inte kan uteslutas att det finns barn som befinner sig i riskzonen men inte omfattas av de rättsliga förutsättningarna för tvångsvård och därmed kan komma att skyddas av det föreslagna utreseförbudet. Regeringen instämmer i utredningens bedömning att ett utreseförbud som kräver att förutsättningarna för vård är för handen riskerar att få ett för snävt tillämpningsområde och endast ha en begränsad effekt. Även om vård enligt LVU medför visst skydd mot att ett barn förs utomlands, särskilt då socialnämnden under tiden för sådan vård enligt 14 § LVU har möjlighet att begränsa barnets kontakt med vårdnadshavarna eller föräldrarna samt hemlighålla barnets vistelseort, kan det trots detta förekomma att barn riskerar att föras utomlands eller lämna Sverige även när vård enligt LVU har beslutats. Barnet kan trots sådana åtgärder själv ta kontakt med familj eller släktingar och avvika från det hem som barnet är placerat i. Som *Lunds kommun* framhåller kan ett utreseförbud

Prop. 2019/20:131 som kopplas till vård enligt LVU göra värden säkrare eftersom det inte är ovanligt att barnet återvänder till sin ursprungsfamilj. Sammantaget anser således regeringen, i likhet med utredningen, att utreseförbud ska kunna meddelas både när förutsättningarna för vård enligt LVU är uppfyllda och när så inte är fallet.

Barnets samtycke eller medverkan ska inte hindra beslut om utreseförbud

Regeringen anser att utreseförbud bör kunna meddelas även om barnet inte motsätter sig själva resan och även om barnet medverkar till resan. Med tanke på att barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning ofta förekommer i familjer med kontrollerande och patriarkala inslag kan det vara svårt för barnet att motsätta sig sina föräldrars vilja. Regeringen gör, i likhet med utredningen, bedömningen att ett utreseförbud som bygger på att barnet motsätter sig en utlandsresa riskerar att bli verkninglös. Regeringen instämmer även i *ECPAT Sveriges* synpunkt om att en ordning som innebär att ett barn har möjlighet att ge sitt samtycke till resan riskerar att utsätta barnet för påtryckningar och innebär att ansvaret läggs på barnet.

Övriga kriterier för utreseförbud

Utredningens förslag innebär att ett barn ska kunna förbjudas att lämna Sverige om det finns en risk att barnet "förs utomlands" i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Med formuleringen "förs utomlands" avses enligt utredningen att någon annan än barnet själv för ut barnet ur landet, genom att resa med barnet eller på något annat sätt aktivt verkar för en sådan resa, t.ex. anordnar eller planerar denna. Enligt utredningen bör bestämmelsen även vara tillämplig i de fall barnet själv medverkar till att föras utomlands genom en sådan resa. Däremot ska helt självständiga resor vilka sker på barnets initiativ utan inblandning från någon annan undantas. Enligt utredningen torde sådana resor vara ovanliga och främst komma i fråga om två underåriga planerar att resa i väg för att frivilligt gifta sig. Det framstår enligt utredningens mening därför inte som tillräckligt skyddsvärt att förhindra sådana resor. *Förvaltningsrätten i Växjö* anser att formuleringen "förs utomlands" sannolikt kommer att leda till tolkningsproblem, särskilt i de fall när en domstol ska bedöma om barnet förs utomlands på initiativ av annan eller om det rör sig om en självständig resa på eget initiativ. Även *Jämställdhetsmyndigheten* ser en risk för avgränsningsproblem gällande självständiga resor på barnets initiativ bl.a. utifrån den beroendeställning som barnet befinner sig i. *Kammarrätten i Sundsvall* framhåller att det kan förekomma att barn på eget initiativ planerar att resa utomlands för att ansluta sig till grupper eller organisationer som omfattas av hedersrelaterade värderingar och normer och då bl.a. ingå äktenskap. Även *Malmö kommun* lyfter den problematiken och enligt *SKR* finns det skäl att överväga om inte även sådana resor ska omfattas av utreseförbudet, särskilt med tanke på de bevisvärigheter som kan uppstå för socialnämnden att visa att någon annan än barnet har för avsikt att föra barnet utomlands.

Formuleringen "förs utomlands" tar sikte på situationer då någon för ut barnet ur landet antingen genom att resa med barnet eller på annat sätt verkar för att en sådan resa ska komma till stånd. När det gäller självständiga resor som barnet genomför utan inblandning från någon annan anser

regeringen att även sådana resor ska omfattas. Mot bakgrund av de konsekvenser som barnäktenskap och könsstympning medför framstår det som omotiverat att undanta sådana resor från tillämpningsområdet, även om dessa sannolikt är få till antalet. Grundprincipen är att barn inte ska tillerkännas möjligheten att ta ställning till de långtgående konsekvenser och rättsverkningar som äktenskap innebär. I likhet med ett flertal remissinstanser anser regeringen att en ordning som undantar helt självständiga resor riskerar att medföra avgränsningsproblem. Det kan, särskilt mot bakgrund av de kontrollerande och patriarkala inslag som kan förekomma i sammanhangen och som kan påverka barnets inställning och agerande, vara svårt att avgöra om det är fråga om en helt självständig resa eller om någon annan verkar för att en sådan resa ska komma till stånd. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att den föreslagna bestämmelsen kompletteras på så vis att utreseförbud ska kunna meddelas då det finns en påtaglig risk för att ett barn förs utomlands ”eller lämnar Sverige” i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Tillägget ”eller lämnar Sverige” syftar till att tydliggöra att även sådana situationer då barnet själv tar initiativ till att lämna landet för att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas utan involvering från någon annan, omfattas av tillämpningsområdet.

Kammarrätten i Sundsvall ifrågasätter att utreseförbudet gäller just resor från Sverige och pekar på att det för ett barn som redan hunnit föras ut ur Sverige vid tidpunkten för domstolens prövning inte längre kan sägas finnas en sådan risk. Motsvarande sätt gäller förutsättningarna för ett tillfälligt utreseförbud. Effekten av ett utreseförbud måste ses i ett sammanhang med de föreslagna ändringarna i passlagen. Som förslaget ser ut kan ett barn som redan har förts ut ur Sverige men som fortfarande befinner sig inom Schengenområdet inte bli föremål för ett tillfälligt utreseförbud och därmed inte heller omfattas av inskränkningarna enligt passlagen.

Utreseförbudet syftar till att motverka att barn förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller utsättas för könsstympning. Har barnet redan förts utomlands eller lämnat Sverige har svenska myndigheter begränsade möjligheter att agera. Det är därför mycket viktigt med effektiva verktyg för att förhindra att barn förs utomlands i sådana syften. Frågan om effektiva åtgärder då barnet redan har lämnat Sverige kan inte hanteras inom ramen för nuvarande lagstiftningsarbete.

Socialnämndens skyldighet att tillhandahålla stöd och skydd

Enligt *Kammarrätten i Sundsvall* bör det övervägas om socialnämndens skyldighet att ge stöd och hjälp enligt SoL bör lyftas fram och förtydligas avseende barn och närstående till barn som bedöms löpa risk för att bli förda utomlands för äktenskap eller könsstympning.

I 5 kap. SoL finns särskilda bestämmelser om barn och unga. Socialnämnden ska enligt 5 kap. 1 § SoL bl.a. verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden samt bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa. Till socialnämndens uppgifter hör även enligt 5 kap. 11 § SoL att verka för att den som har utsatts för brott och dennes närstående får stöd och hjälp. Uppgifter om att ett barn riskerar att fara illa, t.ex. genom att

Prop. 2019/20:131 föras utomlands eller lämna Sverige i syfte att utsättas för äktenskap eller könsstympning, kan komma nämnden tillhanda på olika sätt. När sådana uppgifter kommer till socialnämndens kännedom blir bestämmelserna i SoL tillämpliga, bl.a. bestämmelserna om handläggning. Enligt 11 kap. 1 § SoL ska socialnämnden utan dröjsmål inleda en utredning av det som har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda en åtgärd av nämnden. Av 11 kap. 1 a § SoL följer att när en anmälan rör barn eller unga ska socialnämnden genast göra en bedömning av om barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd.

SoL bygger på frivillighet och socialnämndens insatser till barn och unga ska i första hand ges med stöd av SoL. Om det inte är möjligt eller tillräckligt med frivilliga insatser, ligger det inom socialnämndens ansvar att överväga om barnet eller den unge har behov av vård enligt LVU.

Enligt regeringens bedömning kommer förutsättningarna för vård enligt LVU i många fall vara uppfyllda när det finns skäl att meddela utreseförbud. Som framgår ovan ska utreseförbud dock kunna meddelas även om förutsättningarna för vård enligt LVU inte är uppfyllda. Även i sådana fall är socialnämnden skyldig att erbjuda stöd och hjälp. Sådant stöd kan under vissa förutsättningar ges utan samtycke från barnets vårdnadshavare (se 3 kap. 6 a § SoL). Socialnämnden är även skyldig att erbjuda stöd och hjälp till barnets vårdnadshavare. Vill vårdnadshavarna inte ta emot sådant stöd åligger det socialnämnden att arbeta för att motivera vårdnadshavarna till att ta emot stöd. Att socialnämnden uppfyller sitt ansvar i denna del är en viktig förutsättning för att barnets situation ska kunna förändras till det bättre och för att utreseförbudet ska kunna upphöra.

6.3.2 Utreseförbudet ska regleras i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

<p>Regeringens förslag: Bestämmelserna om utreseförbud ska föras in i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.</p>
--

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inte någon invändning mot utredningens förslag.

I fråga om bestämmelsernas placering i LVU pekar *BRIS – Barnens rätt i samhället* på att LVU-lagstiftningen har den fördelen att den medger snabba beslut när det behövs, att den regelmässigt medger omprövning och att barnet i ett tidigt skede kan erbjudas juridiskt biträde. Även *Falköpings kommun, Göteborgs kommun, Huddinge kommun, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarrätten i Stockholm, Rädda Barnen* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* instämmer i utredningens förslag att bestämmelserna ska placeras i LVU. *Förvaltningsrätten i Linköping* anser att en viss begreppsförvirring kan uppstå eftersom det redan i lagens namn anges att lagen avser vård av unga, men eftersom det redan har införts bestämmelser om flyttningsförbud i den lagen kan placeringen ändå accepteras. Vidare kan frågor om vård och utreseförbud ofta handläggas gemensamt och då är en samlad reglering att föredra. Ett antal remissinstanser invänder dock mot att bestämmelserna placeras i LVU. *Riksdagens ombudsmän* anser att LVU bör behålla karaktären av en vårdlag och att bestämmelserna bör

föras in i en särskild lag. *Akademikerförbundet SSR* ifrågasätter placeringen i LVU med tanke på att skäl för vård, eller att barnet tidigare varit i behov av vård enligt LVU, inte ska vara ett krav för ett utreseförbud. Även *Statens institutionsstyrelse (SiS)* är tveksam till att bestämmelserna placeras i LVU och för fram att det är olyckligt att ytterligare bestämmelser som inte knyter an till vård med stöd av 2 och 3 §§ LVU förs in i den lagen. Placeringens lämplighet behöver också övervägas utifrån intentionerna bakom förslagen i betänkandet *Barns och ungas rätt till tvångsvård – Förslag till ny LVU (SOU 2015:71)*, bl.a. ett förstärkt barnrättsperspektiv.

Förvaltningsrätten i Linköping anser att det är viktigt att noggrant analysera hur bestämmelserna om utreseförbud förhåller sig till de generella bestämmelserna i LVU. Det handlar dels om att den unges åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad (36 § LVU), dels om behövligheten av att kunna besluta om läkarundersökning i ärenden eller mål om utreseförbud (32 § LVU).

Skälen för regeringens förslag: Utredningen föreslår att bestämmelserna om utreseförbud ska föras in i LVU och lyfter fram att en tydlig fördel med att placera bestämmelserna i LVU är att förfarandet vid en ansökan om utreseförbud kan vara detsamma som i andra mål enligt LVU och följa den etablerade ansvarsfördelningen mellan socialnämnd och förvaltningsrätt.

Några remissinstanser, däribland *Riksdagens ombudsmän*, *SiS* och *Akademikerförbundet SSR*, ställer sig tveksamma till att bestämmelserna ska placeras i LVU. *Riksdagens ombudsmän* anser att LVU bör behålla karaktären av en vårdlag och att bestämmelserna bör föras in i en särskild lag.

LVU kompletterar SoL och innehåller bestämmelser om tvångsvård och bestämmelser som knyter an till tvångsvård. De föreslagna bestämmelserna om utreseförbud innefattar inte någon vård av barnet och förutsätter inte heller att det finns någon anknytning till sådan vård. Utreseförbudet syftar enbart till att motverka att den som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige för att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Som redogörs för i avsnitt 6.3.1 föreslår regeringen att ett utreseförbud inte ska vara beroende av om den unge har beretts vård enligt LVU eller inte. Som redogörs för i avsnitt 6.3.3–6.4.2 föreslås vidare att motsvarande bestämmelser som gäller för beslutsfattande och handläggning av vård av unga enligt LVU även ska gälla vid utreseförbud.

Regeringen delar utredningens bedömning att bestämmelserna om utreseförbud bör placeras i LVU bl.a. då bestämmelserna föreslås följa den etablerade ansvarsfördelningen mellan socialnämnd och förvaltningsrätt enligt LVU. Som anges ovan i avsnitt 6.3.1 anser regeringen dessutom att i de fall det är aktuellt med utreseförbud kommer förutsättningarna för tvångsvård enligt LVU i många fall vara uppfyllda.

Förvaltningsrätten i Linköping anser att det är viktigt att noggrant analysera hur bestämmelserna om utreseförbud förhåller sig till de generella bestämmelserna i LVU. Det handlar dels om att den unges åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad (36 § LVU), dels om behövligheten av att kunna besluta om läkarundersökning i ärenden eller mål om utreseförbud (32 § LVU).

Regeringen gör bedömningen att de föreslagna bestämmelserna om utreseförbud inte kommer i konflikt med övriga bestämmelser i LVU. Läkarundersökning enligt 32 § LVU bör främst aktualiseras i sammanhang då barnet behöver beredas vård enligt LVU. Av 36 § LVU framgår att den unge ska få relevant information och att den unge ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör honom eller henne. Om den unge inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Den unges åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad (se prop. 2012/13:10 Stärkt stöd och skydd för barn och unga s. 37–39). Regeringen anser att bestämmelsen bör vara tillämplig även vid beslut om utreseförbud. Bestämmelsen är en anpassning till artikel 12 i barnkonventionen om barns rätt att komma till tals.

6.3.3 Beslut om utreseförbud meddelas av förvaltningsrätten

Regeringens förslag: Beslut om utreseförbud ska meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden.

Socialnämndens ansökan ska innehålla en redogörelse för den unges förhållanden, de omständigheter som utgör grund för att den unge behöver skyddas genom ett utreseförbud, tidigare vidtagna åtgärder, hur relevant information lämnats till den unge, vilket slags relevant information som lämnats och den unges inställning.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inte någon invändning mot utredningens förslag att beslut om utreseförbud ska meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden. Enligt *Socialstyrelsen* kan det dock övervägas om kravet på en redogörelse för tidigare vidtagna åtgärder i ansökan kan tas bort. Även *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* ifrågasätter nödvändigheten av en sådan redogörelse.

Skälen för regeringens förslag: Beslut om vård med stöd av LVU meddelas enligt 4 § LVU av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden. Ett beslut om utreseförbud är en ingripande åtgärd och regeringen anser därför att huvudregeln bör vara att ett sådant förbud ska kunna meddelas först efter prövning i domstol. Regeringen delar utredningens bedömning att beslut om utreseförbud bör meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden på motsvarande sätt som gäller för beslut om vård med stöd av LVU.

Enligt *Socialstyrelsen* och *SKR* kan det övervägas om kravet på en redogörelse för tidigare vidtagna åtgärder i ansökan kan tas bort. *Socialstyrelsen* anser att det finns en osäkerhet kring vilka tidigare åtgärder som avses och hur dessa påverkar bedömningen av behovet av utreseförbud och att denna osäkerhet kan leda till att handläggningen hos socialnämnden och förvaltningsdomstolen riskerar att fördröjas.

Som framgår av avsnitt 6.3.1 ska utreseförbud kunna meddelas även om den unge inte motsätter sig resan och även om den unge samtycker till äktenskapet eller könsstympningen. Möjligheten att meddela utreseförbud ska inte heller vara beroende av om möjligheten till frivilliga insatser först

har uttömts. Regeringen anser dock att det är av vikt att förvaltningsrätten, inför prövningen av utreseförbudet, får en så fullig redovisning av barnets situation som möjligt, däribland tidigare vidtagna åtgärder som har syftat till att skydda och stödja barnet och som kan antas ha betydelse för frågan om utreseförbud. Har åtgärder vidtagits tidigare kommer uppgifter om detta finnas tillgängliga i socialnämndens utredning. Nämnden kommer även att ha en lagstadgad tidsram att förhålla sig till när det gäller ansökan om utreseförbud. Mot den bakgrunden anser regeringen att det inte finns någon risk för att handläggningen fördröjs av att ansökan ska innehålla en redogörelse över tidigare vidtagna åtgärder. Regeringen gör sammantaget bedömningen att socialnämndens ansökan även ska innehålla en redogörelse för tidigare vidtagna åtgärder.

6.3.4 Omprövning och upphörande av ett utreseförbud

Regeringens förslag: Om ett utreseförbud har meddelats ska socialnämnden inom sex månader från dagen för beslutet pröva om utreseförbudet ska upphöra. Denna fråga ska därefter prövas fortlöpande inom sex månader från senaste prövning.

Om det inte längre finns skäl för ett utreseförbud, ska socialnämnden besluta att utreseförbudet ska upphöra.

Ett utreseförbud upphör senast när den unge fyller 18 år.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens men har delvis en annan författningsteknisk lösning.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot bestämmelserna om omprövning av ett utreseförbud och upphörande av ett utreseförbud.

Vad gäller den tidsperiod som ett utreseförbud ska gälla och förutsättningarna för omprövning framför *Helsingborgs kommun* att en skyldighet för socialnämnden att var sjätte månad ompröva förutsättningarna för ett utreseförbud kan innebära onödigt oro och otrygghet hos barnet eftersom en sådan prövning t.ex. kan innebära process i domstol. I stället för en skyldighet att löpande ompröva förutsättningarna för ett utreseförbud, bör det införas en skyldighet att löpande överväga om förbudet fortfarande behövs (jfr 13 § första stycket och 14 § tredje stycket LVU). *Socialstyrelsen* anser att utreseförbud ska omprövas var tredje månad i stället för var sjätte och pekar på att förslaget har fler likheter med bestämmelserna om umgängesbegränsning och hemlighållande av vistelseort än med vård enligt 2 och 3 §§ LVU.

Kammarrätten i Stockholm efterlyser tydligare uttalanden om vad som kan få ett redan meddelat utreseförbud att upphävas före 18 års ålder. Även *Länsstyrelsen i Stockholms län* framhåller att det kan vara problematiskt för socialtjänsten att bedöma när behovet av ett utreseförbud upphör.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen har föreslagit att socialnämnden inom sex månader från dagen för ett utreseförbud ska pröva om utreseförbudet ska upphöra. Utredningen har utformat bestämmelsen med 13 § andra stycket LVU som förebild. Av den bestämmelsen följer att om den unge beretts vård med stöd av 3 § dvs. vård på grund av den unges beteende, ska socialnämnden inom sex månader från dagen för verkställig-

Prop. 2019/20:131 het av vårdbeslutet pröva om vården ska upphöra. Denna fråga ska därefter fortlöpan­de prövas inom sex månader.

Helsingborgs kommun har framfört att en skyldighet för socialnämnden att var sjätte månad ompröva förutsättningarna för ett utreseförbud kan innebära onödig oro och trygghet hos barnet eftersom en sådan prövning t.ex. kan innebära en process i domstol. Kommunen föreslår i stället att det bör införas en skyldighet att löpan­de överväga om förbudet fortfarande behövs (jfr 13 § första stycket och 14 § tredje stycket LVU).

Av 13 § första stycket LVU framgår att om den unge beretts vård med stöd av 2 § LVU ska socialnämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vård enligt lagen fortfarande behövs och hur vården bör inrik­tas och utformas. Bestämmelsen innebär en skyldighet för socialnämnden att löpan­de hålla sig underrättad och bedöma om vården fortfarande behövs. Det ankommer på den ansvarige handläggaren att minst en gång i halvåret anmäla till nämnden hur vården har bedrivits och hur barnets och föräld­rarnas förhållande utvecklar sig. Avsikten med anmälan är inte att den alltid ska leda fram till ett formellt beslutsförfarande. Det är först när nämnden finner anledning att ifrågasätta behovet av fortsatt vård som en prövning i nämnden ska ske (se prop. 1989/90:28 s. 114). Även av 14 § tredje stycket LVU följer att socialnämnden minst en gång var tredje månad ska överväga om ett sådant beslut som avses i andra stycket (beslut om umgän­gesbegränsning och hemlighållande av vistelseort) fortfarande behövs.

Enligt regeringens bedömning kan en omprövning av ett beslut om ut­reseförbud inte jämföras med ett övervägande av beslut enligt 13 § första stycket och 14 § tredje stycket LVU. Vård, hemlighållande av vistelseort och umgän­gesbegränsning är åtgärder som måste anses vara mer ingripande för barnet då de får en direkt inverkan på barnets vardag. Vid en om­prövning ska den av nämnden gjorda bedömningen redovisas i ett beslut som kan överklagas. Regeringen anser att den ordning som gäller vid en omprövning är viktigt vid ett utreseförbud. Av rättssäkerhetsskäl är det också viktigt att ett beslut om utreseförbud kan omprövas med visst tidsintervall.

Regeringen föreslår därför, i enlighet med utredningen, att socialnämnd­en ska göra en omprövning med visst tidsintervall. *Socialstyrelsen* anser att ett utreseförbud ska omprövas var tredje månad i stället för var sjätte och pekar på att förslaget har fler likheter med bestämmelserna om umgän­gesbegränsning och hemlighållande av vistelseort än med vård enligt 2 och 3 §§ LVU. Regeringen anser emellertid att umgän­gesbegränsning och hemlighållande av vistelseort mer direkt påverkar ett barns var­dag och förhållandet till vårdnadshavarna än ett utreseförbud och instämmer därför i utredningens bedömning att det är lämpligt med en löpan­de omprövning var sjätte månad.

Mot bakgrund av det som anförts ovan föreslår regeringen, i enlighet med utredningen, att socialnämnden ska göra en omprövning inom sex månader från dagen för ett beslut om utreseförbud. Denna omprövning bör sedan ske fortlöpan­de, inom sex månader från den senaste prövningen. Socialnämnden bör också, när det finns skäl till det, pröva om utreseför­budet ska upphöra. Därutöver bör gälla att omprövning av ett beslut bör ske när vårdnadshavaren eller det barn som fyllt 15 år, begär det. Detta följer av allmänna förvaltningsrättsliga principer och av att barn som har

fyllt 15 år har talerätt i mål och ärenden enligt LVU (36 § LVU). Socialnämndens omprövning bör således alltid resultera i ett formellt beslut, som är överklagbart (se avsnitt 6.9).

Ett par remissinstanser efterlyser tydligare uttalanden om vad som kan få ett redan meddelat utreseförbud att upphävas före 18 års ålder. Regeringen föreslår att socialnämnden ska besluta att ett utreseförbud ska upphöra när det inte längre finns skäl för det. För att ett utreseförbud ska få meddelas krävs att rekvisiten för ett sådant förbud är uppfyllda. Som redogörs för ovan (se avsnitt 6.3.1) bör det krävas att det föreligger en påtaglig risk för att barnet förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Om det inte längre finns en sådan påtaglig risk eller om övriga rekvisit i bestämmelsen inte är uppfyllda ska socialnämnden besluta att utreseförbudet ska upphöra. Vad som avses med påtaglig risk redogörs för i avsnitt 6.3.1 och i författningskommentaren.

6.4 Tillfälligt utreseförbud

6.4.1 Beslut om tillfälligt utreseförbud

Regeringens förslag: Socialnämnden ska få besluta om tillfälligt utreseförbud, om det är sannolikt att ett utreseförbud behövs och rättsens beslut om utreseförbud inte kan avvaktas med hänsyn till risken för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige.

Om socialnämndens beslut om tillfälligt utreseförbud inte kan avvaktas ska nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat få besluta om ett sådant förbud. Beslutet ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

När socialnämnden har ansökt om utreseförbud, ska även rätten få besluta om ett tillfälligt utreseförbud.

Ett beslut om tillfälligt utreseförbud ska gälla omedelbart.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningens förslag har delvis en annan författningsteknisk lösning. Utredningen föreslår att rätten ska få besluta om ett tillfälligt utreseförbud när socialnämnden har ansökt om vård med stöd av LVU.

Remissinstanserna: Den övervägande majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot regeringens förslag. *Kammarrätten i Stockholm* väcker frågan om även Polismyndigheten under vissa förutsättningar ska kunna besluta om tillfälliga utreseförbud, som i så fall omedelbart ska prövas av domstol. *Riksdagens ombudsmän* har ingen invändning mot att socialnämnden ges en central roll men anser att ett beslut om tillfälligt utreseförbud skulle kunna fattas t.ex. av Polismyndigheten.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen har föreslagit att socialnämnden i brådskande fall ska kunna besluta om tillfälligt utreseförbud och att förbudet ska utformas med 6 § LVU som förebild. Av den bestämmelsen framgår att socialnämnden får besluta att den unge omedelbart ska omhändertas om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättsens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till

Prop. 2019/20:131 risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen kan försvåras eller vidare åtgärder hindras.

Det är viktigt att socialnämnden även i brådskande situationer har möjlighet att vidta åtgärder för att motverka att barn förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Regeringen delar därför utredningens bedömning att det bör vara möjligt att i brådskande situationer kunna meddela ett tillfälligt utreseförbud. Ett sådant förbud bör dock endast kunna meddelas om det bedöms som sannolikt att ett utreseförbud behövs och rättens beslut om utreseförbud inte kan avvaktas med hänsyn till risken för att barnet hinner föras utomlands eller lämna Sverige. Ett beslut om tillfälligt utreseförbud bör gälla omedelbart med hänsyn till risken för att barnet förs utomlands eller lämnar Sverige.

Kammarrätten i Stockholm och *Riksdagens ombudsmän* har väckt frågan om Polismyndigheten skulle kunna fatta beslut om ett tillfälligt utreseförbud. Regeringen bedömer dock att det är socialnämnden som har bäst kunskap om barnets situation och de risker som barnet kan vara utsatt för och att det därför är socialnämnden som ska få besluta om tillfälliga utreseförbud.

Vidare bör nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat få besluta om ett tillfälligt utreseförbud då socialnämndens beslut inte kan avvaktas. Det är viktigt att beslut om tillfälligt utreseförbud kan fattas med kort varsel och att det vid helger och semestrar alltid finns någon som lätt kan nås för prövning av frågor om tillfälligt utreseförbud. Förslaget motsvarar vad som i dag gäller för beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § andra stycket LVU och beslut om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § andra stycket LVU.

Slutligen bör rätten kunna besluta om tillfälligt utreseförbud när socialnämnden har ansökt om utreseförbud, vilket motsvarar vad som i dag gäller när socialnämnden har ansökt om beredande av vård och flyttningsförbud (6 § tredje stycket och 27 § tredje stycket LVU). Utredningen har även föreslagit att rätten ska få besluta om ett tillfälligt utreseförbud när socialnämnden har ansökt om vård med stöd av LVU. Några skäl för detta förslag redovisas inte. Regeringen gör bedömningen att det inte ska vara möjligt för rätten att kunna besluta om ett tillfälligt utreseförbud då socialnämnden har ansökt om vård. Om det finns skäl för ett tillfälligt utreseförbud har socialnämnden möjlighet att besluta om det.

6.4.2 Handläggning och upphörande av ett tillfälligt utreseförbud

Regeringens förslag: Om socialnämnden har beslutat om ett tillfälligt utreseförbud, ska det beslutet underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades. Beslutet och handlingarna i ärendet ska tillställas rätten. Förvaltningsrätten ska pröva beslutet så snart det kan ske. Om det inte finns synnerliga hinder, ska prövningen ske inom en vecka från den dag då beslutet och handlingarna kom in till rätten. Om beslutet inte har underställts förvaltningsrätten inom föreskriven tid, upphör det tillfälliga utreseförbudet. Om socialnämnden har beslutat om ett tillfälligt utreseförbud efter det att nämnden har ansökt

om ett utreseförbud, ska beslutet underställas den rätt som prövar frågan om utreseförbudet.

Om förvaltningsrätten fastställer ett beslut om tillfälligt utreseförbud, ska socialnämnden inom fyra veckor från dagen för förvaltningsrättens beslut ansöka om ett utreseförbud. Förvaltningsrätten ska få medge förlängning av denna tid, om ytterligare utredning gör det nödvändigt.

Ett tillfälligt utreseförbud ska upphöra om socialnämnden inte inkommer med en ansökan till förvaltningsrätten om utreseförbud inom föreskriven tid och inte heller förlängning av den föreskrivna tiden har begärts. Ett tillfälligt utreseförbud ska också upphöra när rätten avgör frågan om utreseförbud. Om det inte längre finns skäl för ett tillfälligt utreseförbud, ska socialnämnden besluta att detta genast ska upphöra. Ett sådant beslut ska också få meddelas av den rätt som prövar en fråga om utreseförbud.

Om ett tillfälligt utreseförbud har meddelats, ska förvaltningsrätten ta upp målet till avgörande inom två veckor från den dag ansökan om utreseförbud kom in. Förvaltningsrätten ska få förlänga denna tid, om ytterligare utredning eller någon annan omständighet gör det nödvändigt.

I mål om tillfälligt utreseförbud ska förvaltningsrätten vara domför med en lagfaren domare ensam. Nämndemän behöver inte ingå i rätten vid handläggning i kammarrätten av mål om tillfälligt utreseförbud.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens men har delvis en annan författningsteknisk lösning. Utredningen föreslår att förvaltningsrätten ska få medge att socialnämnden får förlängd ansökningstid även när någon annan särskild omständighet än ytterligare utredning gör det nödvändigt. Utredningen föreslår inte att ett utreseförbud ska upphöra att gälla även då tiden för ansökan om utreseförbud har gått ut och inte heller förlängning av tiden har begärts.

Remissinstanserna: Den övervägande majoriteten av remissinstanserna har tillstyrkt eller har inga invändningar mot utredningens förslag. I fråga om tidsfristen från att förvaltningsrätten har meddelat ett beslut om tillfälligt utreseförbud till att socialnämnden ska ansöka om utreseförbud har *Förvaltningsrätten i Stockholm* svårt att se vilka andra omständigheter, utöver behov av ytterligare utredning, som skulle göra en förlängning av tiden nödvändig. *Kammarrätten i Sundsvall* påpekar att det i 31 f § LVU är tillräckligt att hänvisa till 7 § samma lag.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen har föreslagit att handläggningen och beslutsordningen när det gäller tillfälligt utreseförbud ska utformas i likhet med bestämmelserna om beslutsordning och handläggning av omedelbart omhändertagande (se 7 och 8 §§ LVU).

Regeringen instämmer i detta och föreslår att socialnämndens beslut om tillfälligt utreseförbud ska underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den dag beslutet fattades och att förvaltningsrätten ska pröva beslutet så snart det kan ske. Om det inte finns synnerliga hinder, ska prövningen ske inom en vecka från den dag beslutet och handlingarna kom in till rätten. Regeringen föreslår vidare att om förvaltningsrätten fastställer beslutet ska socialnämnden inom fyra veckor från dagen för förvaltningsrättens beslut ansöka om utreseförbud.

Ett tillfälligt utreseförbud är till sin karaktär en provisorisk åtgärd. Beslutet bör därför inte bestå längre tid än vad som oundgängligen behövs. Den tidsfrist som är angiven för att ansöka om utreseförbud sedan ett beslut om tillfälligt utreseförbud har fastställts av förvaltningsrätten bör därför hållas. Det innebär att en ansökan om utreseförbud ska ha kommit in till förvaltningsrätten inom fyra veckor från det att det tillfälliga utreseförbudet fastställts av förvaltningsrätten.

Förvaltningsrätten i Stockholm har uppmärksammat att det är svårt att se vilka andra omständigheter, utöver behov av ytterligare utredning, som skulle göra en förlängning av ansökningstiden nödvändig. Regeringen delar förvaltningsrättens uppfattning att det endast bör kunna vara behov av ytterligare utredning som ska kunna motivera en förlängning av ansökningstiden. Situationen är en annan när det gäller ansökan om vård enligt LVU. Det går därför inte helt att jämställa ansökningstiden om vård enligt LVU med ansökningstid om utreseförbud. När det gäller ansökan om vård kan även andra situationer, som t.ex. att den unge avviker efter verkställighet av omhändertagandebeslutet och håller sig undan, motivera att utredningstiden förlängs. Denna situation blir inte aktuell när det gäller ansökan om utreseförbud. Förvaltningsrätten bör därför få medge förlängning av ansökningstiden endast om ytterligare utredning gör det nödvändigt.

När det gäller frågan om när ett tillfälligt utreseförbud ska upphöra föreslår utredningen att utreseförbudet ska upphöra om socialnämnden inte inkommer med en ansökan till förvaltningsrätten om utreseförbud inom föreskriven tid. Utredningen föreslår vidare att ett tillfälligt utreseförbud också ska upphöra när förvaltningsrätten avgör frågan om utreseförbud eller senast när barnet fyller 18 år. Utredningens förslag har utformats med förebild i bestämmelserna om upphörande av omedelbart omhändertagande i 9 § LVU. Remissinstanserna har tillstyrkt eller har inte haft någon invändning mot utredningens förslag. Regeringen instämmer huvudsakligen i utredningens förslag men föreslår utöver detta att även ett tillfälligt utreseförbud ska upphöra om en ansökan om utreseförbud inte har gjorts inom rätt tid och förlängning av tiden inte heller har begärts. Detta motsvarar vad som gäller om upphörande av omedelbart omhändertagande enligt 9 § LVU.

Regeringen föreslår också, i enlighet med utredningens förslag, att socialnämnden ska besluta att ett tillfälligt utreseförbud genast ska upphöra om det inte finns skäl för detta. Ett sådant beslut bör också få meddelas av den rätt som prövar en fråga om utreseförbud. Detta motsvarar vad som gäller för omedelbart omhändertagande enligt 9 § LVU. Utredningen har vidare föreslagit att det tillfälliga utreseförbudet också ska upphöra senast när barnet fyller 18 år. Regeringen gör bedömningen att en sådan uttrycklig bestämmelse om upphörande av förbudet vid 18 års ålder inte behövs då det följer av de föreslagna bestämmelserna om utreseförbud och upphörande av utreseförbud i 31 a och 31 c §§ att ett utreseförbud endast gäller unga under 18 år.

Utredningen föreslår vidare att förvaltningsrätten ska vara domför med en lagfaren domare i mål om tillfälligt utreseförbud och att nämndemän inte heller ska ingå i rätten vid handläggning i kammarrätten av mål om tillfälligt utreseförbud. Ett tillfälligt utreseförbud är ett intermistiskt förfarande som kan jämställas med omedelbart omhändertagande. Det bör därför

vara tillräckligt att en lagfaren domare ska kunna fatta beslut i förvaltningsrätten i mål om tillfälligt utreseförbud och att nämndemän inte behöver ingå i rätten vid handläggning i kammarrätt av mål om tillfälligt utreseförbud.

6.5 Beslut om utreseförbud och tillfälligt utreseförbud hindrar inte vissa andra beslut

Regeringens förslag: Beslut om utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud ska inte hindra sådana beslut om avvisning, utvisning, utlämning eller överlämnande som anges i 21 a § första stycket lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud ska upphöra att gälla när ett sådant beslut har verkställts.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte yttrat sig i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Av 21 a § LVU följer att beslut om vård med stöd av LVU inte hindrar vissa beslut om avvisning, utvisning, utlämning eller överlämnande. Utredningen föreslår att samma sak ska gälla för utreseförbud och tillfälligt utreseförbud dvs. att beslut om utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud inte ska hindra sådana beslut som anges i 21 a § första stycket LVU. Regeringen instämmer i utredningens bedömning.

Utredningen föreslår även att ett beslut om utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud ska upphöra om ett sådant beslut som anges i 21 a § första stycket har verkställts. Även i denna del instämmer regeringen i utredningens bedömning.

6.6 Möjlighet att meddela undantag från ett utreseförbud

Regeringens förslag: Socialnämnden ska för en viss resa få besluta om ett tillfälligt undantag från ett utreseförbud. Ett sådant beslut ska endast få fattas om det inte finns någon risk för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige eller under resan förs eller beger sig till annat land i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas.

Utredningen föreslår inte någon möjlighet att meddela undantag från ett utreseförbud.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser lämnar synpunkter i fråga om utreseförbudet ska vara absolut eller inte. *Förvaltningsrätten i Linköping* anser att det finns skäl att utreda möjligheten att, för en angiven tid och ett visst ändamål, tillfälligt häva ett utreseförbud och utfärda ett tillfälligt pass för resa inom t.ex. Schengenområdet eller angivna länder där barnäktenskap och könsstympning är kriminaliserat. Det kan t.ex. handla om en skolresa eller en resa tillsammans med en idrotts- eller fritidsförening,

Prop. 2019/20:131 vid vilken skyddsfaktorer så som lärare och ledare finns närvarande med ansvar för de unga. Frågan om en möjlighet att besluta om undantag eller om problematik kopplad till t.ex. skolresor lyfts även av *Lunds kommun*, *Kvinnors Nätverk* och *Länsstyrelsen i Västra Götalands län*. *Riksdagens ombudsmän* pekar på att förslaget innebär att ett barn kan hindras från att lämna Sverige även om en viss resa inte skulle ha någon koppling till de skäl som har legat till grund för beslutet om utreseförbud. Det kan ifrågasättas om en sådan begränsning av rätten att lämna landet kan komma i konflikt med den princip som uttrycks i 2 kap. 21 § andra meningen RF om att begränsningen aldrig får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Skälen för regeringens förslag: Som redovisats ovan har flera remissinstanser framfört synpunkter på att utredningens förslag till utreseförbud är absolut och omfattar alla resor utanför Sverige oavsett koppling till de skäl som har legat till grund för beslutet. Flera remissinstanser efterfrågar möjligheten att göra undantag för vissa resor, t.ex. skolresor. *Riksdagens ombudsmän* framhåller att utreseförbudet, som det är utformat, innebär att ett barn kan hindras från att lämna Sverige även om en viss resa inte skulle ha någon koppling till de skäl som har legat till grund för beslutet om utreseförbud.

Det kan ifrågasättas om en sådan absolut begränsning av rätten att lämna landet som utredningen föreslår kan komma i konflikt med de förutsättningar som gäller för begränsningar av grundläggande fri- och rättigheter, däribland rörelsefriheten. Enligt 2 kap. 21 § RF får en sådan begränsning endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Ett utreseförbud innebär en inskränkning av barnets grundläggande fri- och rättigheter. Regeringen gör bedömningen att ett absolut förbud för den unge att resa utomlands oavsett kopplingar till de skäl som har legat till grund för beslutet om utreseförbud kan anses gå längre än vad som är nödvändigt för att skydda barnet från att utsättas för könsstympning och barn-äktenskap. Det bör därför införas en möjlighet att kunna göra undantag från ett utreseförbud för viss resa.

Ett undantag bör dock endast få meddelas om det inte finns någon risk för att den unge förs utomlands eller lämnar landet eller under resan förs eller beger sig till ett annat land i syfte att ingå äktenskap eller en äkten- skapsliknande förbindelse eller könsstympas. Socialnämnden bör ges möj- lighet att fatta beslut om ett undantag från utreseförbudet. Socialnämnden är den myndighet som har bäst kunskap om barnet och barnets situation och som därför bäst kan bedöma om det föreligger en risk för en specifik resa. Som redogörs för i avsnitt 6.9 föreslår regeringen att socialnämndens beslut om undantag från utreseförbudet ska kunna överklagas till förvalt- ningsrätten.

Exempel på när ett undantag ska kunna meddelas är t.ex. skolresor eller semesterresor med familjehemmet om barnet är placerat i ett sådant. Socialnämnden behöver i varje enskilt fall noga överväga om det finns någon risk för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige eller under resan förs eller beger sig till ett annat land i syfte att ingå ett äktenskap eller en äkten- skapsliknande förbindelse eller könsstympas om den aktuella resan äger rum.

Regeringens förslag: I mål om utreseförbud ska förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövt. Muntlig förhandling ska alltid hållas om någon part begär det.

I mål och ärenden om utreseförbud, upphörande av utreseförbud och tillfälligt utreseförbud ska offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår inte att offentligt biträde ska förordnas i mål och ärenden om tillfälligt utreseförbud.

Remissinstanserna: Remissinstanserna tillstyrker eller har inte några invändningar mot utredningens förslag att förvaltningsrätten och kammarrätten ska hålla muntlig förhandling i mål om utreseförbud om det inte är uppenbart obehövt samt att muntlig förhandling alltid ska hållas om någon part begär det. Remissinstanserna tillstyrker eller har inte några invändningar mot att offentligt biträde ska förordnas i mål och ärenden om utreseförbud och upphörande av utreseförbud. *Barnombudsmannen* anser att det bör förtydligas att bestämmelsen i 39 § LVU utvidgas så att barnet ska ha rätt till offentligt biträde även när socialnämnden ansöker om utreseförbud. *Förvaltningsrätten i Linköping* anser att ett offentligt biträde även ska förordnas i mål och ärenden om tillfälligt utreseförbud.

Skälen för regeringens förslag: Av 35 § LVU framgår att förvaltningsrätten och kammarrätten, i mål om beredande eller upphörande av vård, flyttningsförbud eller fortsatt omhändertagande för tillfällig vård, ska hålla muntlig förhandling om detta inte är uppenbart obehövt. Muntlig förhandling ska alltid hållas, om någon part begär det. Parterna ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling. Ett utreseförbud är en ingripande åtgärd. Av rättssäkerhetsskäl anser regeringen att det bör föreskrivas en rätt till muntlig förhandling också i mål om utreseförbud på motsvarande sätt som t.ex. redan gäller för mål om beredande eller upphörande av vård.

Utredningen föreslår att offentligt biträde ska förordnas i mål och ärenden om utreseförbud och upphörande av utreseförbud för den som åtgärden avser och för dennes vårdnadshavare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Regeringen instämmer i utredningens förslag. Som anges ovan är utreseförbud en ingripande åtgärd. Av rättssäkerhetsskäl är det därför angeläget att såväl barnet som hans eller hennes vårdnadshavare har rätt till offentligt biträde. *Förvaltningsrätten i Linköping* anser att ett offentligt biträde även ska förordnas i mål och ärenden om tillfälliga utreseförbud då ett sådant beslut omedelbart kan verka ingripande på den unges rörelsefrihet. Regeringen delar denna synpunkt och föreslår att offentligt biträde även ska förordnas i mål och ärenden om tillfälligt utreseförbud.

Barnombudsmannen anser att det bör förtydligas att bestämmelsen i 39 § LVU utvidgas så att barnet ska ha rätt till offentligt biträde även när socialnämnden ansöker om ett utreseförbud. Enligt 39 § fjärde stycket LVU ska offentligt biträde förordnas av den domstol som handlägger

Prop. 2019/20:131 målet. I ärenden hos socialnämnd förordnas offentligt biträde av förvaltningsrätten. Det är därmed redan i dag möjligt att förordna ett offentligt biträde när ärendet handläggs hos socialnämnden och innan det kommer till domstol. Regeringen anser därför inte att det behövs något förtydligande av bestämmelsen.

6.8 Delegering av socialnämndens beslut

Regeringens förslag: Bestämmelserna om begränsning av delegation av socialnämndens beslut i 10 kap. 4 § socialtjänstlagen ska även gälla ärenden om ansökan om utreseförbud, tillfälligt utreseförbud och tillfälligt undantag från ett utreseförbud.

Utredningen föreslår inte någon bestämmelse om delegering av socialnämndens beslut.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser lyfter frågor kopplade till delegationsbestämmelserna, däribland *Göteborgs kommun*, *Helsingborgs kommun*, *Socialstyrelsen* och *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)*. Göteborgs kommun anser att det är angeläget att vid ett införande av ett utreseförbud uppmärksamma socialnämnderna på om det är möjligt att delegera beslutet eller inte. Helsingborgs kommun påpekar att om det saknas möjlighet att delegera beslutanderätten eller om det råder osäkerhet kring om delegation är möjlig riskerar det att leda till ett större antal s.k. ordförandebeslut (jfr 6 kap. 39 § kommunallagen).

SKR anser att det finns skäl för att beslut om utreseförbud ska föras in i delegationsbestämmelsen i 10 kap. 4 § SoL. *SKR* menar att det inte sällan är fråga om s.k. hedersärenden med en stark hotbild och där kretsen av personer som tar del av uppgifter i ärendet bör begränsas. *Socialstyrelsen* framhåller vikten av att de nu föreslagna bestämmelserna om utreseförbud beaktas i samband med att delegationsbestämmelserna ses över.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 10 kap. 4 § SoL får uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar ges endast åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden i ett antal angivna ärenden, däribland ärenden om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU. Bestämmelsen i 10 kap. 4 § begränsar således till vem beslutanderätt får delegeras i angivna ärendetyper. Däremot innebär inte bestämmelsen att delegation får ske i dessa fall. För att delegation ska vara möjlig krävs att kommunallagens (2017:725) delegationsbestämmelser medger detta. I betänkandet föreslås inte någon ändring i 10 kap. 4 § SoL.

Regeringen instämmer i remissinstansernas synpunkter och anser att ärenden om ansökan om utreseförbud, tillfälligt utreseförbud och tillfälligt undantag från ett utreseförbud är av sådant slag att det kan anses vara motiverat att begränsa till vem beslutanderätten i sådana ärenden får delegeras. Regeringen föreslår därför att bestämmelserna om begränsning av delegation enligt 10 kap. 4 § SoL även ska gälla ärenden om ansökan om utreseförbud, tillfälligt utreseförbud och tillfälligt undantag från ett utreseförbud.

Regeringens förslag: Socialnämndens beslut i fråga om fortsatt utreseförbud och beslut i fråga om ett tillfälligt undantag från ett utreseförbud ska kunna överklagas. Rättens beslut i fråga om förlängd tid för socialnämnden att ansöka om utreseförbud ska inte få överklagas.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår inte att ett beslut i fråga om ett tillfälligt undantag från ett utreseförbud ska kunna överklagas. Utredningen föreslår inte heller att det ska vara möjligt att fatta beslut om undantag från ett utreseförbud (se avsnitt 6.6).

Remissinstanserna tillstyrker eller har inte några invändningar mot förslaget att socialnämndens beslut i fråga om fortsatt utreseförbud ska kunna överklagas.

Skälen för regeringens förslag: När förvaltningsrätten har beslutat om ett utreseförbud bör socialnämnden vara skyldig att fortlöpande pröva om utreseförbudet ska bestå. Därutöver gäller att omprövning av ett beslut ska ske när vårdnadshavaren eller den unge som fyllt 15 år begär det. Socialnämndens omprövning bör således alltid resultera i ett formellt beslut (se avsnitt 6.3.4). Regeringen delar utredningens bedömning att socialnämndens beslut om omprövning av utreseförbudet ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Regeringen föreslår därför ett tillägg i 41 § LVU om att socialnämndens beslut i fråga om fortsatt utreseförbud ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Som redogörs för i avsnitt 6.6 föreslår regeringen att socialnämnden bör få besluta om ett tillfälligt undantag från ett utreseförbud. Regeringen anser att det är viktigt att även ett sådant beslut om tillfälligt undantag från ett utreseförbud kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol och föreslår därför ett tillägg i 41 § LVU om att socialnämndens beslut i fråga om undantag från ett utreseförbud ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Av 33 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) framgår att förvaltningsrättens beslut får överklagas till kammarrätten. Prövningstillstånd krävs inte vid överklagande till kammarrätten (se 41 § LVU och 34 a § förvaltningsprocesslagen).

Det finns inga bestämmelser i LVU om vem som får överklaga ett beslut. Allmänt gäller dock enligt 42 § förvaltningslagen (2017:900) att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. 42 § motsvarar delvis 22 § i den tidigare förvaltningslagen (1986:223). I praxis avseende tillämpningen har det blivit tydligt att kravet att beslutet ska ha gått den enskilde emot ska tolkas generöst. Det är typiskt sett uppfyllt om den som överklagar yrkar att beslutet ska upphävas eller ändras (jfr HFD 2015 ref. 73). Detta innebär i regel att vårdnadshavarna och barnet, om han eller hon har fyllt 15 år, har talerätt.

Regeringen instämmer slutligen i utredningens bedömning att rättens beslut i fråga om förlängd tid för socialnämnden att ansöka om utreseförbud inte ska kunna överklagas.

6.10 Att föra ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud kriminaliseras

Regeringens förslag: Att föra ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud kriminaliseras. Straffet ska vara fängelse i högst två år. För försök till brott ska det dömas till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att även främjande av en sådan resa ska kriminaliseras och att straffskalan i stället ska vara böter till fängelse i högst ett år.

Remissinstanserna: De flesta remissinstanser tillstyrker eller har inte någon invändning mot förslaget. *Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden)* ifrågasätter om ageranden som innebär att en skyddsaspekt överträds, särskilt i fall där det inte finns ett sådant skyddsbehov att det krävs ett omhändertagande enligt LVU, verkligen bör kriminaliseras. *Riksdagens ombudsmän* pekar på att det för att en handling ska vara straffbar inte krävs att resan har ett sådant syfte som har legat till grund för beslutet om utreseförbud, vilket gör att det straffbara området sträcker sig mycket långt. *Helsingborgs kommun* ifrågasätter om andra än barnets vårdnads-havare kommer att kunna dömas för att ha fört ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud eftersom det för ansvar krävs uppsåt i förhållande till den omständigheten att barnet är föremål för ett utreseförbud. *ECPAT Sverige* anser att i vart fall även förberedelse bör kriminaliseras.

I fråga om straffskalan anser *Rädda Barnen* att konsekvenserna av att föra ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud kan bli ytterst allvarliga. Ur ett brottspreventivt perspektiv och för att värna barnets rättigheter bör det övervägas ett strängare straff än fängelse ett år. *Stockholms tingsrätt* anser att straffskalan kan vara strängare. *Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Sveriges kvinlobby* och *Varken hora eller kuvad (VHEK)* invänder mot att det föreslås finnas böter i straffskalan.

Skälen för regeringens förslag

Det finns behov av att kriminalisera överträdelse av ett utreseförbud

Vad gäller behovet att kriminalisera överträdelse av ett utreseförbud ifrågasätter *Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden)* om ageranden som innebär att en skyddsaspekt överträds bör kriminaliseras. Som fakultetsnämnden lyfter fram finns det redan i dag vissa kopplingar mellan straffrätten och LVU genom bestämmelserna om egenmäktighet med barn och överträdelse av ett flyttningsförbud enligt LVU. För att ett utreseförbud ska ha en tillräckligt preventiv verkan är det enligt regeringen nödvändigt att det också är kriminaliserat att föra ut ett barn ur Sverige i strid med ett sådant förbud.

Straffansvaret bör kunna tillämpas oavsett vem som överträder ett utreseförbud

Även om det i de flesta fall kan komma att handla om att barnets vårdnads-havare, släktingar eller vänner för ut barnet ur Sverige i strid med ett

utreseförbud kan det inte uteslutas att även personer som inte har en sådan relation till barnet begår en sådan gärning. Straffbestämmelsen bör därför vara tillämplig oavsett vem som överträder ett utreseförbud och bör inte avgränsas till en i förväg bestämd krets av personer. Själva överträdelsen består i att föra ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud. Att ett barn förs ut ur Sverige innebär inte att barnet måste förmås eller tvingas att lämna landet utan att det ska finnas ett samband mellan gärningsmannens agerande och att barnet reser utomlands. Det kan t.ex. handla om att gärningsmannen reser tillsammans med barnet men det krävs inte att gärningsmannens agerande är en helt nödvändig eller avgörande förutsättning för att barnet lämnar Sverige. I fall där ett barn har meddelats ett undantag från ett utreseförbud för en viss resa bör det vara straffbart att föra ut barnet ur Sverige för en resa som inte omfattas av undantaget.

Mot bakgrund av vikten av att barn som riskerar att utsättas för barnäktenskap eller könsstympning inte lämnar Sverige bör även försök till överträdelse av ett utreseförbud vara kriminaliserat. Utredningen föreslår att det i bestämmelsen också ska framgå att det är straffbart att främja att ett barn förs utomlands med ett sådant syfte. Flera av de tidiga ageranden som utredningen anger skulle kriminaliseras genom ett sådant tillägg kriminaliseras dock genom försöksbrottet. Vissa sådana ageranden skulle också kunna vara att anse som medgärningsmannaskap. Regeringen gör mot den bakgrunden bedömningen att utredningens förslag i den delen inte bör genomföras. Av samma skäl bör inte heller, till skillnad från vad *ECPAT Sverige* föreslår, förberedelse kriminaliseras. Detsamma gäller stämpling. *Riksdagens ombudsmän* pekar på att det straffbara området sträcker sig mycket långt. Enligt regeringen är det dock av vikt att det inte går att undgå ansvar genom att invända t.ex. att en resa företogs av ett annat syfte än att barnet skulle utsättas för barnäktenskap eller könsstympas.

Helsingborgs kommun ifrågasätter om andra än barnets vårdnadshavare kommer att kunna dömas för att ha fört ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud eftersom det för ansvar krävs uppsåt i förhållande till den omständigheten att barnet är föremål för ett utreseförbud. Vårdnadshavarna är parter i ett mål om utreseförbud och bör därför som regel känna till att det har fattats ett sådant beslut. Som anförs ovan kan det inte uteslutas att även personer som inte är vårdnadshavare till barnet kan komma att bryta mot ett utreseförbud. Att vårdnadshavare i och för sig i större utsträckning kommer ha vetskap om, och därmed uppsåt till att det finns ett utreseförbud, innebär inte att även andra personer i barnets närhet kan vara införstådda med detta. Det kan också konstateras att det är tillräckligt att personen har likgiltighetsuppsåt i förhållande till att barnet har ett utreseförbud.

Lagrådet anser att det kan sättas i fråga om inte straffbestämmelsen omfattar situationer som knappast kan anses straffvärda, t.ex. sådana situationer där barnet tillsammans med en jämnårig – en kamrat eller pojk- eller flickvän – gör (eller försöker göra) en resa över dagen till ett nordiskt grannland, i vart fall då den jämnåriga kamraten eller pojk- eller flickvännen är den som tagit initiativ till samt planerat och anordnat resan. Lagrådet anser att det vid den fortsatta beredningen bör övervägas om det finns anledning att begränsa det straffbara området. Enligt regeringen finns

Prop. 2019/20:131 det skäl att utan inskränkning kriminalisera handlingar som innebär att ett barn i strid med ett meddelat utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud uppsåtligen förs ur landet, liksom försök till sådana handlingar. Alla sådana gärningar riskerar nämligen att få svåra konsekvenser för det barn som förbudet är avsett att skydda. För straffansvar krävs uppsåt till de faktiska omständigheterna, inklusive till den omständigheten att ett utreseförbud har meddelats. Som redogörs för i avsnitt 6.5 kommer det att finnas en möjlighet att för en viss resa få ett tillfälligt undantag från ett beslutat utreseförbud om det inte finns någon risk för att den unge förs utomlands eller lämnar landet eller under resan förs eller beger sig till ett annat land i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Regeringen anser sammantaget att det inte finns anledning att begränsa det straffbara området.

Straffskalan för överträdelse av ett utreseförbud bör vara fängelse i högst två år

Utredningen pekar på straffskalan för egenmäktighet med barn och överträdelse av kontaktförbud som är böter eller fängelse högst ett år och anser att det är en väl avvägd straffskala även för överträdelse av ett utreseförbud (7 kap. 4 § andra stycket brottsbalken och 24 § lagen om kontaktförbud).

Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Sveriges kvinnolobby och VHEK invänder mot att det föreslås finnas böter i straffskalan. Inledningsvis kan det därför ifrågasättas om alla överträdelser av ett utreseförbud är så allvarliga att det enbart ska finnas fängelse i straffskalan. Enligt regeringen är riskerna med att ett barn förs ut ur Sverige i strid med ett utreseförbud stora. Eftersom svenska myndigheter har begränsade möjligheter att agera när ett barn inte längre befinner sig i Sverige hamnar barnet ofta i en svår och utsatt situation där det är utlämnat till att försöka skydda sig självt. Mot den bakgrunden instämmer regeringen i remissinstansernas synpunkter att böter inte bör finnas i straffskalan.

Vidare anser *Stockholms tingsrätt* att straffskalan kan vara strängare och *Rädda Barnen* att det bör övervägas ett strängare straff än fängelse högst ett år ur ett brottspreventivt perspektiv och för att värna barnets rättigheter. Regeringen konstaterar att samhällsordningen allt tydligare utgår från alla människors lika värde och respekt för individen, att straffen för allvarliga våldsbrott och integritetskränkande brottslighet har höjts och att integritetskränkande gärningar som tidigare var straffria nu omfattas av det kriminaliserade området (se t.ex. prop. 2016/17:108 Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott och prop. 2016/17:222 Ett starkt straffrättsligt skydd för den personliga integriteten). Enligt regeringen finns det också mot den bakgrunden skäl för en strängare straffskala än den utredningen föreslår. Regeringen föreslår därför att maximistraffet ska vara fängelse i två år.

En sådan straffskala innebär också att de rättsliga förutsättningarna för när polisen kan gripa en person som har överträtt ett utreseförbud blir tydligare. Av 24 kap. 1, 6 och 7 §§ rättegångsbalken framgår att om det kan antas att en misstänkt kommer att dömas endast till böter för en gärning får denne varken häktas, anhållas eller gripas av polisman (jfr undantagsregeln i 24 kap. 2 § rättegångsbalken). Om böter inte längre kan

dömas ut, försvinner den tvekan som annars kan uppstå i fråga om personen kommer att dömas till böter eller inte, och det kommer därmed också stå klart att polisen om det behövs kan gripa den som överträder ett utreseförbud. Regeringen föreslår sammanfattningsvis att straffskalan bör vara fängelse i högst två år.

6.11 Ett utreseförbud ska medföra passhinder, passåterkallelse och spärrmarkering

Regeringens förslag: Ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud ska medföra hinder för utfärdande av pass och utgöra skäl för passåterkallelse. I de fall där ett barn har meddelats ett tillfälligt undantag från ett utreseförbud ska ett provisoriskt pass kunna utfärdas. Passmyndighetens skyldighet att underrätta undersökningsledaren om en passansökan utvidgas.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Betänkandet innehåller inte något förslag om tillfälligt undantag från ett utreseförbud och således inte heller förslag om möjlighet att utfärda ett provisoriskt pass i en sådan situation.

Remissinstanserna: De flesta av de remissinstanser som yttrar sig tillstyrker förslagen eller har inga invändningar mot dem, däribland *ECPAT Sverige*, *Kvinnors Nätverk*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Skatteverket* och *Örebro universitet*. Vad gäller frågan om ändrade passregler anser *Förvaltningsrätten i Linköping* att de föreslagna ändringarna i passlagen (1978:302) är nödvändiga för att ett utreseförbud ska bli effektivt. *Länsstyrelsen i Östergötlands län* är positiv till att regelverket föreslås omfatta också andra resehandlingar än svenska pass, så att även barn som har anknytning till Sverige men som inte har svenskt medborgarskap får samma möjligheter till skydd. *Migrationsverket* pekar på att flera av bestämmelserna om främlingspass och resedokument har sin grund i internationella åtaganden och att utrymmet för att vägra att utfärda handlingar därför är begränsat. Migrationsverket ser behov av en generell översyn av verkets möjligheter att återkalla främlingspass och resedokument och pekar vidare på att även frågor om beslut ska kunna överklagas, förundersökningsledare ska underrättas vid ansökan om främlingspass och resedokument och verkets möjligheter att omhänderta främlingspass och resehandlingar behöver klargöras.

Länsstyrelsen i Östergötlands län och *Förvaltningsrätten i Linköping* framhåller att möjligheten till dubbla medborgarskap och avsaknaden av gränskontroller inom Schengenområdet medför att risken för att barn förs utomlands kan kvarstå, trots att ett utreseförbud har meddelats och barnets svenska pass har återkallats. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* efterfrågar resonemang om ett barn med utreseförbud kan stoppas från att passera ut från ett annat Schengenland och om det finns möjlighet att då även ingripa mot en gärningsman som förmått barnet att lämna Sverige. *ECPAT Sverige* anser att en särskild utredning bör tillsättas för att utreda det faktum att vårdnadshavare kan säga upp ett barns svenska medborgarskap t.ex. för att försvåra för svenska myndigheter i samband med att barnet förs utomlands

Prop. 2019/20:131 för att giftas bort. Även *Migrationsverket* välkomnar en sådan översyn. *Helsingborgs kommun* ifrågasätter om straffsanktionen och ändringarna i passlagen är tillräckliga för att förhindra att barn förs ut ur Sverige i strid mot ett utreseförbud.

Polismyndigheten anser att det i 12 § 10 passlagen ska läggas till ”och vistas här i landet” för att hindra att pass återkallas för barn som befinner sig utomlands, eftersom det annars kan försvåra barnets återresa till Sverige.

Skälen för regeringens förslag

Ett utreseförbud ska medföra passhinder, skäl för passåterkallelse och att pass kan omhändertas

Regleringen om pass för svenska medborgare finns i passlagen och i passförordningen (1979:664). Bestämmelserna om hinder mot att bifalla en passansökan och om återkallelse av pass syftar bl.a. till att förhindra att personer som är misstänkta för brott undandrar sig lagföring eller straff i Sverige (7, 7 a och 12 §§ passlagen).

Utredningen föreslår att ett utreseförbud och ett tillfälligt utreseförbud ska innebära hinder mot att bifalla en passansökan och skäl för passåterkallelse. Regeringen anser i likhet med bl.a. *Förvaltningsrätten i Linköping* att de föreslagna bestämmelserna i passlagen är nödvändiga för att ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud ska vara effektivt.

Vad gäller den närmare utformningen föreslår utredningen att det i 7 § passlagen bör införas en ny grund för passhinder. För att reglerna ska ha avsedd verkan även i brådskande fall bör passhinder uppstå redan om socialnämnden har meddelat ett tillfälligt utreseförbud. Mot bakgrund av att regeringen föreslår att det ska vara möjligt att meddela ett tillfälligt undantag från ett utreseförbud för en viss resa föreslår regeringen i stället att detta passhinder placeras i en separat paragraf. Denna paragraf utformas med hittillsvarande 7 a § som förebild och bör i likhet med denna innehålla en rätt för sökanden att på ansökan få ett provisoriskt pass utfärdat eftersom det är en förutsättning för att ett barn som har meddelats ett tillfälligt undantag från ett utreseförbud ska kunna åka på en resa.

Det är dock inte tillräckligt att ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud innebär hinder mot att bifalla en passansökan. Även ett barns befintliga pass bör kunna återkallas och regeringen föreslår därför att det i enlighet med utredningens förslag läggs till en ny grund i 12 § passlagen som innebär att ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud är skäl för passåterkallelse. *Polismyndigheten* anser att bestämmelsen bör utformas så att pass endast kan återkallas för ett barn som fortfarande befinner sig i Sverige, eftersom det annars kan försvåra barnets återresa till Sverige. Regeringen anser dock att det kan finnas behov av att återkalla ett pass i situationer där det är oklart var ett barn befinner sig eller där det finns indikationer på att ett barn befinner sig utanför Sverige men ännu inte har lämnat Schengenområdet. I sådana fall kan ett pass för direkt resa till Sverige utfärdas (11 § passlagen). Regeringen föreslår också att det ska förtydligas att provisoriska pass som har utfärdats dels för en sökande som har meddelats ett tillfälligt undantag från ett utreseförbud enligt 31 i § LVU, dels för direkt resa till Sverige enligt 11 § passlagen, inte ska åter-

kallas på den grunden att sökanden har meddelats ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud.

Passmyndigheten får besluta att ett pass ska omhändertas bl.a. om fråga om återkallelse av passet enligt 12 § första stycket 2 eller 4 har uppkommit och det finns risk för att passinnehavaren ska resa ut ur landet innan ett beslut om passåterkallelse hinner meddelas (18 § passlagen). Enligt regeringen bör det även gälla när frågan om återkallelse av pass är aktuell eftersom ett barn har meddelats ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud och den grunden föreslås därför läggas till i bestämmelsen. När ett pass återkallas leder det också till att en spärrmarkering läggs in i det inhemska resehandlingssystemet (RES) och i gränsöverskridande databaser (SIS/Interpol). Eftersom en kontroll i SIS görs både vid inresa till och utresa från Schengenområdet och därutöver kan göras i samband med polisinspårning i Sverige finns möjligheten att upptäcka och hindra att ett barn som har ett utreseförbud lämnar Sverige, vilket *Länsstyrelsen i Kronobergs län* efterfrågar resonemang om.

Regeringen föreslår sammanfattningsvis att ett utreseförbud och ett tillfälligt utreseförbud ska medföra passhinder och skäl för passåterkallelse. En sökande som har meddelats ett tillfälligt undantag från ett utreseförbud ska kunna få ett provisoriskt pass för en viss resa. Vidare ska passmyndigheten få besluta att omhänderta ett pass om fråga om återkallelse av passet har uppkommit eftersom passinnehavaren har ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud och det finns fara för att passinnehavaren ska resa ut ur landet innan ett beslut om passåterkallelse hinner fattas.

Ett utreseförbud kan också få betydelse för resedokument och främlingspass

Möjligheten att meddela ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud för ett barn är inte begränsad till barn som är svenska medborgare (se avsnitt 6.3.1). Enligt utredningen bör de föreslagna ändringarna i passlagen därför i möjligaste mån gälla också för barn som inte är svenska medborgare och som har rätt till sådana resehandlingar som utfärdas av Migrationsverket. På så sätt omfattas även dessa barn av det skydd mot att föras utomlands som regleringen av hinder för utfärdande av pass medför.

Sverige är, utom i vissa fall hänförliga till den nationella säkerheten eller allmänna ordningen, skyldigt att utfärda resedokument för flyktingar och statslösa som lovligen vistas här (se 2 kap. 7 § utlänningsförordningen [2006:97], förkortad UtIF, samt konventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning [SÖ 1954:55], konventionen den 28 september 1954 angående statslösa personers rättsliga ställning [SÖ 1965:54] och konventionen den 23 november 1957 angående flyktingar som äro sjömän [SÖ 1959:16]). Enligt praxis från Utlänningsnämnden, som ännu är giltig, bör resedokument kunna vägras i motsvarande situationer som en svensk medborgare kan vägras pass eller passtillstånd enligt passlagen, t.ex. om personen är efterlyst, anhållen eller häktad (UN 240-94). Resedokument bör enligt Utlänningsnämndens praxis också kunna vägras för att förhindra brott som till sin art är sådana att de typiskt sett möjliggörs, eller i vart fall underlättas, genom innehav av en resehandling. Det bör dock handla om mycket allvarlig eller upprepad brottslighet för att resedokument ska kunna vägras i ett sådant fall, t.ex. grovt narkotikabrott. I lagrådsremissen

Prop. 2019/20:131 Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten, som beslutades den 6 februari 2020, föreslås att det bör framgå direkt av utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, att resedokument inte ska utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker. Någon ändring är inte avsedd av den praxis som har utvecklats hittills mot bakgrund av bestämmelsen i bl.a. flyktingkonventionen om att resedokument inte ska utfärdas i vissa fall hänförliga till den nationella säkerheten eller allmänna ordningen.

Även andra utläningar än flyktingar och statslösa kan vara förhindrade att skaffa hemlandspass. Om en utläning inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling, får Migrationsverket utfärda ett främlingspass för honom eller henne (2 kap. 1 a § första stycket UtL). Om det finns särskilda skäl får främlingspass utfärdas även i andra fall (tredje stycket). Om en utläning har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § UtL eller har beviljats skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c § samma lag, är Migrationsverket skyldigt att utfärda ett främlingspass för utläningen om han eller hon inte kan få ett nationellt pass. Främlingspass ska dock inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker (2 kap. 1 a § andra stycket UtL).

Utrymmet för att vägra att utfärda ett resedokument eller ett främlingspass är alltså begränsat. Som angivits finns det dock viss praxis om när ett resedokument kan vägras. Också när det gäller främlingspass finns det vissa situationer då det är möjligt att vägra ett utfärdande. I vilken utsträckning förslagen om utreseförbud medför hinder mot att utfärda sådana handlingar är en fråga för rättstillämpningen.

Vad gäller *Migrationsverkets* synpunkt om att det finns behov av en generell översyn föreslår regeringen i lagrådsremissen Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten bl.a. att resedokument och främlingspass ska kunna återkallas. När det gäller de frågor *ECPAT Sverige* och Migrationsverket lyfter kopplade till det faktum att vårdnadshavare på ett barns vägnar kan ansöka om befrielse från svenskt medborgarskap i samband med att barnet förs utomlands för att giftas bort kan nämnas att regeringen den 24 oktober 2019 beslutade att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. lämna förslag till hur barns rättigheter i ärenden om befrielse från svenskt medborgarskap kan stärkas och hur möjligheterna att avslå en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap bör utökas (dir. 2019:70).

Passmyndighetens skyldighet att underrätta undersökningsledaren om en passansökan utvidgas

När det i ett passärende framkommer att sökanden är skäligen misstänkt för ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader ska passmyndigheten underrätta undersökningsledaren. I ett sådant fall får ett pass inte utfärdas innan det har gått en vecka från det att underrättelsen lämnades, om inte undersökningsledaren medger det (8 § passlagen). Syftet med underrättelseplikten är att ge undersökningsledaren möjlighet att omedelbart ta upp frågan om reseförbud eller annat tvångsmedel för sökanden, om det skulle vara påkallat (prop. 1977/78:156 s. 46). De straffskalor som anges i bestämmelsen innebär att den är tillämplig vid

misstanke om brott mot lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor av normalgraden eller vid grovt brott. Vid misstankar som rör det föreslagna barnnäkenskapsbrottet, äktenskapstvång eller mindre grova fall av brott mot könsstympningslagen aktualiseras inte underrättelseplikten. Detsamma gäller vid försök, förberedelse och stämpling till de brotten, trots att det är i just de situationerna som reseförbud, anhållande och häktning kan ha en preventiv verkan i förhållande till att den misstänkte för iväg ett barn utomlands. Paragrafen bör därför utvidgas så att den även omfattar misstankar om brott av dessa slag, även när det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling.

7 I kraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2020.

Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens utom när det gäller föreslaget datum för ikraftträdande.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i frågan.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Det är angeläget att skyddet mot hedersrelaterad brottslighet snarast stärks. Lagändringarna bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår att detta sker den 1 juli 2020.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte. Av 5 § första stycket lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer att ingen får dömas för en gärning som inte var straffbar när den begicks. Vidare följer av 5 § andra stycket att straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs om inte annan lag gäller då dom meddelas som leder till frihet från straff eller ett lindrigare straff.

8 Konsekvenser

8.1 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen kommer att innebära vissa kostnadsökningar för Sveriges Domstolar, Kriminalvården, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Förslagen kommer inte medföra annat än marginella kostnadsökningar för kommunerna.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna yttrar sig inte i fråga om de ekonomiska konsekvenserna av förslagen.

Brottsövermyndigheten anför att höjda utbetalningsnivåer kan aktualiseras, men att det är svårt att göra någon prognos varför kostnadsutvecklingen får bevakas inom ramen för kommande dialoger.

Bland andra *Domstolsverket*, *RFSU* och *Åklagarmyndigheten* invänder mot bedömningen att de merkostnader som förslagen kommer innebära ryms inom Sveriges Domstolars, Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens nuvarande anslag. *Kriminalvården* anser att utredningens uppskattning av merkostnaderna är lågt beräknad och anser inte att kostnaderna för införandet av ett barnäktenskapsbrott och en särskild straffskärpningsgrund ryms inom myndighetens befintliga anslag.

Flera remissinstanser, däribland *Domstolsverket* och *Förvaltningsrätten i Stockholm*, påtalar att utredningen inte har gjort någon bedömning i fråga om de ekonomiska konsekvenserna för de allmänna förvaltningsdomstolarna. *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Kammarrätten i Stockholm* pekar på att mål om utreseförbud kommer att vara resurskrävande eftersom de ska handläggas med förtur och avgöras efter muntlig förhandling med nämndemän. *Helsingborgs kommun* delar inte utredningens bedömning att förslagen om utreseförbud endast förväntas leda till försumbara kostnadsökningar för kommunerna. Enligt kommunen innebär förslagen att socialnämnderna ska göra svåra bedömningar i ärenden som till sin natur ställer höga krav på kompetens och erfarenhet avseende kontrollerande och patriarkala inslag i familjer. Vidare menar kommunen att det inte kan uteslutas att förslagen om utreseförbud kommer att leda till viss ökning av antalet barn som bereds vård med stöd av LVU. Sammantaget bedömer kommunen att förslagen kommer leda till mer än försumbara kostnadsökningar. *Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)* ifrågasätter att det handlar om ett lågt antal ärenden och saknar vidare överväganden om hur mycket ytterligare tid som skulle tas i anspråk för dessa ärenden. Sammantaget anser SKR att kommunerna åläggs nya uppgifter och att reformen ska kostnadsberäknas. Om en kostnadsberäkning är omöjlig att göra bör en uppföljning göras vad gäller de faktiska kostnaderna och kompensation utgå enligt finansieringsprincipen i efterhand.

Skälen för regeringens bedömning: Införandet av ett särskilt barnäktenskapsbrott, en särskild straffskärpningsgrund, bestämmelserna om utreseförbud och sammanhängande passåtgärder kan förväntas öka statens och kommunernas kostnader i viss mån. Liksom framgår av utredningen är det inte möjligt att med någon större säkerhet uppskatta hur många förundersökningar, åtal, mål i domstol och lagföringar som kommer att bli resultatet av de nya bestämmelserna. Det är därför svårt att uppskatta den exakta kostnadsökningen.

Förslaget om en ny bestämmelse om barnäktenskapsbrott kommer att leda till vissa kostnadsökningar för de allmänna domstolarna, Kriminalvården, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. I och med att det kan förordnas målsägandebiträde och offentlig försvarare i mål om barnäktenskapsbrott kommer förslaget också att leda till begränsade ökade kostnader för rättsliga biträden. Förslaget om en särskild straffskärpningsgrund bör rimligen inte leda till ökade kostnader för domstolarna, Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Förslagen kan innebära kostnader avseende ökade informations- och utbildningsinsatser hos bl.a. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Förslagen om en särskild straffskärpningsgrund och ett särskilt barn-
 äktenskapsbrott kan enligt regeringens bedömning väntas medföra kost-
 nadsökningar för Kriminalvården med ca 10 miljoner kronor från och med
 2021. Medel för detta har beräknats i budgetpropositionen för 2020. Krim-
 inalvårdens utgifter till följd av förslagen under 2020 bedöms kunna
 hanteras inom beslutade ekonomiska ramar.

De ökade kostnaderna med anledning av införandet av barnäktenskaps-
 brottet och den särskilda straffskärpningsgrunden bedöms inte bli större än
 att de ryms inom Sveriges Domstolars, Kriminalvårdens, Polismyndig-
 hetens och Åklagarmyndighetens befintliga ramar.

Vad gäller förslagen om ett utreseförbud och ändringar i passlagen kan
 dessa antas innebära en viss ökad kostnad för socialtjänsterna och för
 Polismyndigheten, i egenskap av passmyndighet. Till viss del åläggs
 socialtjänsterna nya arbetsuppgifter i form av handläggningen av utred-
 ningar och ansökningar om utreseförbud. Regeringen anser dock att för-
 slagen berör en begränsad grupp av barn och att antalet ärenden om utrese-
 förbud bör vara relativt lågt. Dessutom har socialnämnden redan i dag ett
 särskilt ansvar för barn som far illa eller riskerar att fara illa. Det ligger
 således redan inom socialnämndens ansvar att skydda barn som riskerar
 giftas bort eller utsätts för könsstympning. Som framgår av avsnitt 6.3.1
 kommer i de fall det är aktuellt med utreseförbud i många fall även
 förutsättningarna för tvångsvård enligt LVU vara uppfyllda varför för-
 slagen inte bör ge upphov till en ökad ärendemängd för socialtjänsterna.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att förslagen inte medför
 annat än marginella ekonomiska konsekvenser för kommunerna. Mot den
 bakgrunden föreslår regeringen inte någon kompensation enligt den kom-
 munal finansieringsprincipen.

Flera remissinstanser gör bedömningen att förslagen också kommer att
 leda till ökade kostnader för de allmänna förvaltningsdomstolarna. Som
 konstaterats ovan berör förslagen en begränsad grupp av barn och utrese-
 förbud bör aktualiseras i ett relativt begränsat antal fall. Det kan antas att
 yrkanden om utreseförbud kommer att förekomma dels i samband med
 mål om vård enligt LVU, dels ersätta sådana mål. Kostnadsökningarna bör
 mot den bakgrunden inte bli större än att de ryms inom Sveriges Dom-
 stolars befintliga ramar. Eftersom offentligt biträde ska förordnas i mål om
 utreseförbud kommer förslagen också att innebära begränsade ökade
 kostnader för rättsliga biträden.

8.2 Konsekvenser för jämställdheten

Regeringens bedömning: Förslagen kan förväntas få positiva effekter
 för jämställdheten.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Den övervägande majoriteten av remissinstans-
 erna instämmer i utredningens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: När det gäller konsekvenserna för
 jämställdheten mellan kvinnor och män kan effekterna antas bli påtagligt
 positiva. Tvångsäktenskap, barnäktenskap, könsstympning och annan
 hedersrelaterad brottslighet drabbar framför allt flickor och unga kvinnor.

Prop. 2019/20:131 Det drabbar dessutom främst personer som i sin hemmiljö är drabbade av påtagliga brister i jämställdheten. Genom att förslagen bör få goda effekter för dessa flickors och kvinnors situation uppnås positiva jämställdhetseffekter av stor betydelse. Ett jämställdhetspolitiskt delmål är att mäns våld mot kvinnor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck, ska upphöra. Förslagen kan förväntas stärka förutsättningarna för att delmålet uppnås. Förslaget om utreseförbud syftar till att skydda barn från skadliga sedvänjor i form av äktenskap och könsstympning. Förslaget kan vara särskilt betydelsefullt för dem som är extra utsatta, främst flickor och unga kvinnor, men även andra grupper såsom hbtq-personer och personer med intellektuell funktionsnedsättning.

8.3 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Regeringens bedömning: Förslagen kan förväntas få positiva effekter för de integrationspolitiska målen.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte.

Skälen för regeringens bedömning: När det gäller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen instämmer regeringen i utredningens bedömning att förslagen kan förväntas få positiva effekter. Ett långsiktigt arbete på många områden mot tvångsäktenskap, barnäktenskap och könsstympning samt andra former av hedersrelaterat våld och förtryck riktas i hög grad mot problem som är integrationspolitiskt centrala.

8.4 Konsekvenser för barn och brottsförebyggande konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen bidrar till att skydda barn från att fara illa och ger ett starkare skydd mot barnäktenskap och brott med hedersmotiv.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Den övervägande majoriteten av de remissinstanser som yttrar sig i frågan instämmer i utredningens bedömning. Flera remissinstanser hänvisar till hur förslagen överensstämmer med bestämmelserna i barnkonventionen. *Statens institutionsstyrelse (SiS)* saknar dock en samlad och tydlig analys av förslagets konsekvenser utifrån ett barnrättsperspektiv.

Skälen för regeringens bedömning: Förslagen bedöms få positiva effekter för barn eftersom de bidrar till att skydda barn från att fara illa och ger ett starkare skydd mot barnäktenskap och brott med hedersmotiv. Barn har rätt till bästa möjliga hälsa och konventionsstaten ska vidta alla effektiva och lämpliga åtgärder i syfte att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa (artikel 24 i barnkonventionen). Bestämmelsen om barnäktenskapsbrott kan t.ex. komma att stärka ett utsatt barn och ge

denne verktyg för att motsätta sig ett äktenskap. Det särskilda barnäktningsbrottet kan dessutom tänkas verka avhållande på den som överväger att medverka till ett barnäktningsbrott och ett särskilt barnäktningsbrott kan stärka familjer som behöver hjälp med att stå emot påtryckningar från andra om att gifta bort en underårig familjemedlem. Detsamma kan gälla den som står under påtryckningar från andra att gifta sig med ett barn. Även bestämmelsen om en särskild straffskärpningsgrund kan tänkas ha en viss avskräckande effekt när det gäller brottslighet som är motiverad av heder. Straffskärpningsgrunden markerar den hedersrelaterade brottslighetens allvar vilket kan resultera i att arbetet med att förebygga denna typ av brottslighet ökar. Utreseförbudet innebär ett skydd för barn mot att föras utomlands för att utsättas för barnäktningsbrott och könsstympning. Att skydda barn från att föras utomlands i sådana situationer innebär också att flera andra fri- och rättigheter som tillkommer barnet kan upprätthållas, såsom rätten till liv och familjeliv, skyddet för hälsa och mot att barn ska utsättas för våld, övergrepp och utnyttjande och diskrimineringsförbudet (artikel 2, 8 och 14 i Europakonventionen, artikel 2.3 i det fjärde protokollet till samma konvention, artikel 7 i EU:s stadga och artikel 16, 19 och 36 i barnkonventionen).

Sammantaget anser regeringen att förslagen bidrar till att skydda barn från att fara illa och ger ett starkare skydd mot barnäktningsbrott och brott med hedersmotiv.

8.5 Övriga konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen medför inte några konsekvenser för de övriga områden som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Inga remissinstanser uttalar sig specifikt om de förslag som är aktuella här.

Skälen för regeringens bedömning: Förslagen om utreseförbud innebär att socialtjänsterna till viss del åläggs nya arbetsuppgifter i form av handläggningen av utredningar och ansökningar om utreseförbud. Detta innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Förslagen syftar till att förhindra att barn förs utomlands eller lämnar Sverige för att ingå äktenskap eller könsstympas. Den nya uppgiften är av begränsad omfattning och rör en begränsad grupp av barn och regeringen bedömer att syftet med förslagen inte kan uppnås på ett, för den kommunala självstyrelsen, mindre ingripande sätt. Därmed anser regeringen att förslaget utgör ett proportionellt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

4 kap.

4 c § Den som, i annat fall än som avses i 1 a §, genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att ingå ett äktenskap som är giltigt i den stat där det ingås, i den stat enligt vars lag det ingås eller i en stat i vilken minst en av makarna är medborgare eller har hemvist döms för äktenskapstvång till fängelse i högst fyra år.

Detsamma gäller den som på sätt som anges i första stycket förmår någon att ingå en äktenskapsliknande förbindelse, om den ingås enligt regler som gäller inom en grupp och som

1. innebär att parterna betraktas som makar och anses ha rättigheter eller skyldigheter i förhållande till varandra, och
2. innefattar frågan om upplösning av förbindelsen.

Den som begår en gärning som avses i första eller andra stycket mot en person som inte har fyllt arton år, döms för barnäktenskapsbrott till fängelse i högst fyra år. För barnäktenskapsbrott döms också den som i annat fall förmår eller tillåter en person som inte har fyllt arton år att ingå ett äktenskap som är giltigt på sätt som anges i första stycket eller en äktenskapsliknande förbindelse enligt vad som anges i andra stycket. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

I paragrafen regleras straffansvar för äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott. I paragrafens första stycke införs en subsidiaritetsregel i förhållande till brottet människohandel i 4 kap. 1 a §. Paragrafens tredje stycke är nytt. Där föreskrivs straffansvar för barnäktenskapsbrott för den som förmår eller tillåter ett barn att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Övervägandena finns i avsnitt 5.2 och 5.4.

I *första stycket* tydliggörs genom tillägget i annat fall än som avses i 1 a §, att det i första hand ska dömas för människohandel om rekvisiten för det brottet är uppfyllda även om rekvisiten för äktenskapstvång eller barnäktenskapsbrott i och för sig också är uppfyllda.

Enligt *tredje stycket*, som är nytt, ska om ett äktenskapstvångsbrott riktar sig mot en person som inte har fyllt 18 år i stället dömas för barnäktenskapsbrott. Tredje stycket första meningen avser de fall där gärningsmannen genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmått en person som inte har fyllt 18 år att ingå ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. För barnäktenskapsbrott ska dock också dömas om en person som inte har fyllt 18 år förmås eller tillåts att ingå ett äktenskap som är giltigt på sätt som anges i första stycket eller en äktenskapsliknande förbindelse enligt vad som anges i andra stycket. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt 18 år.

Bestämmelsen om barnäktenskapsbrott omfattar alla äktenskap och äktenskapsförbindelser som ingås med personer som inte har fyllt 18 år, även sådana som i och för sig uppfyller rekvisiten för äktenskapstvång. I förhållande till äktenskapstvång har dock tillämpningsområdet utvidgats med rekvisiten förmår eller tillåter en person som inte har fyllt 18 år att

ingå ett äktenskap. Något krav på att äktenskapet eller den äktenskapsliknande förbindelsen kommer till stånd genom något otillbörligt medel uppställs inte, vilket överensstämmer med vad som gäller för människohandel när gärningen begås mot en person som inte har fyllt 18 år.

I rekvisitet förmår ligger, på samma sätt som i bestämmelsen om äktenskapstvång, att det ska finnas ett orsakssamband mellan gärningsmannens handlande och att äktenskapet eller den äktenskapsliknande förbindelsen ingås. Det ska förstås på så sätt att det finns ett krav på ett aktivt handlande inriktat på ett visst resultat. Redan mycket subtila påtryckningar, t.ex. att en släkting uppmanar ett barn att gifta sig eftersom det är viktigt för släktens anseende, kan innebära att rekvisitet är uppfyllt och att ansvar för barnäktenskapsbrott aktualiseras. Om den som gifter sig med ett barn också har förmått barnet till äktenskapet träffar straffbestämmelsen även honom eller henne.

Bestämmelsen straffbelägger också den som tillåter en person som inte har fyllt 18 år att ingå ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse (jfr NJA 2013 s. 588 punkterna 9–11). När det gäller rekvisitet tillåter omfattar det på grund av den s.k. garantläran inte bara aktiva handlingar utan även, för dem som är i en garantställning gentemot barnet, underlåtenhet att avvärja att ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse kommer till stånd. Vårdnadshavare är alltid i garantställning gentemot barnet och har alltså en skyldighet att skydda sitt barn och avvärja ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse som han eller hon känner till kan komma att ingås.

Utöver formella vårdnadshavare kan straffansvar på denna grund också komma i fråga för den som har trätt i vårdnadshavarens ställe eller annan som har den faktiska vårdnaden om och bestämmande inflytande över barnet.

Om en vårdnadshavare i praktiken har mycket små möjligheter att förhindra ett äktenskap, på grund av dennes ställning i förhållande till en annan vårdnadshavare eller andra som inom en släkt har ett bestämmande inflytande, kan detta ha betydelse för bedömningen av gärningens straffvärde. Saken kan också få betydelse för bedömningen av om kravet på orsakssamband mellan en vårdnadsvarares underlåtenhet och den inträffade effekten (barnäktenskapet) är uppfyllt. Ytterst kan även en tillämpning av bestämmelser och principer om ansvarsfrihet på grund av nöd aktualiseras.

Bestämmelsen omfattar, på samma sätt som bestämmelsen om äktenskapstvång, äktenskap som är giltiga i den stat där det ingås, i den stat enligt vars lag det ingås eller i en stat i vilken minst en av makarna är medborgare eller har hemvist samt vissa äktenskapsliknande förbindelser (se kommentaren till bestämmelsen om äktenskapstvång, prop. 2013/14:208 s. 142–144).

Brottet fullbordas när äktenskapet eller den äktenskapsliknande förbindelsen kommit till stånd. Vad som krävs för att en äktenskapsliknande förbindelse ska anses ha ingåtts framgår av *andra stycket*.

För att straffansvar ska inträda krävs uppsåt till samtliga brottsrekvisit, utom när det gäller brottsoffrets ålder. För barnäktenskapsbrott kan nämligen dömas även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt 18 år. Detta gäller brott enligt såväl första som andra meningen i tredje

Prop. 2019/20:131 stycket. Motsvarande reglering finns för vissa sexualbrott i 6 kap. 13 § och i bestämmelsen om människohandel i 4 kap. 1 a §. Vid den oaktsamhetsbedömning som ska göras kan ledning därför fås från förarbetsuttalandena till dessa bestämmelser (se prop. 2017/18:177 En ny sexualbrottslagstiftning byggd på frivillighet s. 88 och 89 och prop. 2017/18:123 Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering s. 26–28) samt från tillämpningen av dessa bestämmelser (jfr NJA 2017 s. 316). När det gäller uppsåtsbedömningen för övriga rekvisit är varje slags uppsåt tillräckligt, dvs. även s.k. likgiltighetsuppsåt.

Straffet för barnäktenskapsbrott är fängelse i högst fyra år. De fall där gärningen har riktats mot ett barn samtidigt som gärningen innefattat olaga tvång eller användandet av annat otillbörligt medel får typiskt sett anses som allvarligare än fall där detta inte har förekommit. Även barnets ålder vid gärningen bör påverka straffvärdet. Den övre delen av straffskalan bör vara reserverad för fall med särskilt unga barn eller där otillbörliga medel har använts eller där omständigheterna annars är särskilt försvårande. Med hänsyn till att barnäktenskapsbrottet innebär ett allvarligt angrepp i den utsattes personliga integritet bör brottet i många fall anses vara av sådan karaktär att starka skäl för att påföljden ska bestämmas till fängelse föreligger. Som alltid behöver det dock göras en bedömning från fall till fall och graden av de skäl som talar för fängelse kan skilja sig åt.

De allmänna reglerna om medverkan i 23 kap. gäller, vilket innebär bl.a. att var och en av de medverkande får bedömas utifrån det uppsåt som ligger honom eller henne till last.

I likhet med vad som gäller för bl.a. äktenskapstvång är barnäktenskapsbrott undantaget från de inskränkningar av svensk domsrätt som annars gäller enligt 2 kap. 2 § andra och tredje styckena. Det innebär att barnäktenskapsbrott kan bestraffas i Sverige även om gärningen skulle vara fri från straff i det land där den begicks. Brottet omfattas heller inte av den annars gällande begränsningen att svensk domstol inte får döma till påföljd som är att anse som strängare än det svåraste straff som är föreskrivet för brottet enligt lagen på gärningsorten.

4 d § Den som, i annat fall än som avses i 1 a §, genom vilseledande förmår en person att resa till en annan stat än den där han eller hon bor, i syfte att personen ska utsättas för en sådan gärning som anges i 4 c §, döms för vilseledande till äktenskapsresa till fängelse i högst två år.

Paragrafen reglerar straffansvar för vilseledande till äktenskapsresa.

I första meningen införs på samma sätt som för bestämmelsen om äktenskapstvång i 4 c § en subsidiaritetsregel i förhållande till brottet människohandel i 4 kap. 1 a §. Paragrafen ändras även på så sätt att brottet betecknas vilseledande till äktenskapsresa. Övervägandena finns i avsnitt 5.3 och 5.4.

Angående subsidiaritetsregeln, se kommentaren till 4 c §. Eftersom bestämmelsen, utöver vilseledande till resor för tvångsäktenskap, även omfattar att genom vilseledande förmå ett barn att resa till en annan stat än den där barnet bor, i syfte att barnet där ska utsättas för en sådan gärning som avses i den nya bestämmelsen om barnäktenskapsbrott betecknas brottet vilseledande till äktenskapsresa.

Om en gärning innefattar såväl vilseledande till äktenskapsresa som brott mot bestämmelsen om utreseförbud i 45 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU, bör gärningsmannen kunna dömas för båda brotten i konkurrens.

10 § För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel, grov människoexploatering eller olaga frihetsberövande och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök, förberedelse eller stämpling till människoexploatering, grovt olaga tvång, äktenskapstvång, *barnäktenskapsbrott* eller grovt olaga hot och för försök eller förberedelse till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa, eller grovt dataintrång.

Paragrafen reglerar straffansvar vid osjälvständiga brottsformer i 4 kap. och ändras på så sätt att även försök, förberedelse och stämpling till barnäktenskapsbrott straffbeläggs. Övervägandena finns i avsnitt 5.2.

Barnäktenskapsbrottet fullbordas när ett äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som straffbestämmelsen avser har ingåtts. Det är därmed i fall när ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse inte har kommit till stånd som det kan bli aktuellt att döma för försök till brottet. För att försöksansvar ska komma i fråga torde det i normalfallet vara nödvändigt att gärningsmannen har påbörjat utförandet av något av brottsrekvisiten för barnäktenskapsbrott.

När det gäller rekvisitet tillåta bör försök och förberedelse i praktiken endast bli aktuellt när det gäller aktiva tillåtande handlingar.

Ansvar för förberedelse förutsätter uppsåt att utföra eller främja brott. Vidare krävs att gärningsmannen antingen tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för utförande av ett brott, eller att gärningsmannen tar viss befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott. I fråga om barnäktenskapsbrott torde främst förberedelseåtgärder av det förstnämnda slaget vara aktuella. Det kan t.ex. röra sig om att den presumptive brudgummen med uppsåt att främja ett barnäktenskapsbrott ersätter resekostnaderna i samband med att brudens familj ska föra med henne till ett annat land som ett led i brottet.

Liksom för äktenskapstvång är stämpling till barnäktenskapsbrott kriminaliserat.

29 kap.

2 § Som försvärande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas

1. om den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarligare följder än det faktiskt fått,
2. om den tilltalade visat stor hänsynslöshet,
3. om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig,
4. om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,
5. om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,
6. om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering,

7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet,

8. om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person,

9. om brottet begåtts mot en person på grund av att han eller hon eller någon närstående innehaft ett uppdrag som förtroendevald i stat, kommun, region, Sametinget eller Europaparlamentet, *eller*

10. om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

Paragrafen innehåller en exemplifierande uppräkningslista av omständigheter som, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt ska beaktas som försvarande vid bedömningen av straffvärdet. Paragrafen tillförs en ny punkt som tar sikte på brott med hedersmotiv. Övervägandena finns i avsnitt 5.1.

Enligt *punkt 10*, som är ny, ska det beaktas som försvarande vid bedömningen av straffvärdet om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Den föreslagna bestämmelsen syftar till att förtydliga och markera att brott med hedersmotiv har ett högre straffvärde än likartad brottslighet som inte har ett sådant motiv.

Hedersmotivet behöver inte ha varit det enda eller ens det huvudsakliga motivet för brottet för att bestämmelsen ska kunna tillämpas, det räcker att ett motiv för brottet har varit hänförligt till heder.

Med heder avses en sådan kollektivt präglad heder som kännetecknas av starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar och att familjens eller släktens anseende, ställning eller liknande är beroende av de individuella medlemmarnas handlande, t.ex. kvinnliga familjemedlemmars kyskhet och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till sådana ideal.

Det ska för det första vara fråga om en persons eller familjs eller släkts heder. Fall då det endast är en enskild persons uppfattade heder i en grupp som anses påverkad och som har föranlett brottsligheten – det kan t.ex. vara fråga om ett familjeöverhuvuds anseende – omfattas alltså. Även fall där en person begår brott för att personen i fråga anses som bärare av en familjs eller släkts heder omfattas. Ett sådant fall kan t.ex. vara att ett brott med hedersmotiv begås av pappan för att dottern i familjen anses ha kränkt släktens heder, som pappan är bärare av. Begreppen familj eller släkt avses i vid bemärkelse och kan alltså avse såväl nära familjemedlemmar som mer avlägsna släktingar. Vidare omfattas annan liknande grupps heder. Härmed avses andra med familjen eller släkten jämförbara kollektiv som i formell mening inte utgör familj eller släkt, men som betraktas som familj eller släkt, t.ex. klaner. Det är alltså inte ett krav att det finns ett släktskap i gruppen, men avsikten är inte att träffa grupper eller sammanslutningar som inte kan likställas med familj eller släkt, t.ex. kriminella nätverk. Den persons, familjs, släkts eller grupps heder som motivet knyter an till behöver inte vara gärningsmannens egen. Inte heller i de fall då brottet har begåtts för att bevara eller återupprätta en enskild persons heder behöver det vara fråga om gärningsmannens egna anseende. Av lagtexten framgår

därför att det räcker att det är fråga om en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

Genom formuleringen bevara eller återupprätta träffas såväl brott vilka begås för att motverka att hedern skadas eller förloras som brott vilka begås när hedern redan anses skadad eller förlorad, dvs. i efterhand i syfte att återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps anseende.

9.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

18 § En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. vid åtgärder som endast avser måls beredande,
2. vid förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av en annan förvaltningsrätt,
3. vid beslut som endast avser rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende, och

4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsuttan rätt, är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som endast avser beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare, får utföras av någon annan som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän förvaltningsdomstol, en allmän domstol eller en hyresnämnd. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

1. mål av enkel beskaffenhet,
2. mål om bevissäkring och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om en uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt skatteförfarandelagen eller någon annan skatteförfattning,
3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 och 6 a §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård vid en låsbar enhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 15 d § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, *mål om tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag*, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet enligt 34 a § samma lag, mål om avskildhet enligt 34 b § samma lag, mål om vård vid en låsbar enhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård, mål om vård i enskildhet enligt 14 a § samma lag, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3–5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt strafftidslagen (2018:1251), mål enligt fängelselagen (2010:610) och mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål om preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,

5. mål enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,

6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,

7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt, och

8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem och lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

Paragrafen reglerar i vilka mål och ärenden som förvaltningsrätten är domför med endast en lagfaren domare. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.2.

Paragrafen ändras som en följd av att det införs en reglering om tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § LVU. Ändringen i *fjärde stycket 3* innebär att förvaltningsrätten är domför med en lagfaren domare ensam i mål om tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § LVU.

9.3 Förslaget till lag om ändring i passlagen (1978:302)

7 a § Ansökan om pass ska, utöver vad som anges i 7 §, avslås om sökanden är underkastad ett utreseförbud enligt 31 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller ett tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag.

Om det finns hinder mot att utfärda ett pass enligt första stycket och sökanden har meddelats ett tillfälligt undantag från utreseförbudet enligt 31 i § samma lag, har sökanden rätt att på ansökan få ett provisoriskt pass utfärdat om inte annat följer av denna lag.

Paragrafen är ny och reglerar, utöver 7 och 7 b §§, när en ansökan om pass ska avslås. Övervägandena finns i avsnitt 6.11.

Enligt *första stycket* ska en ansökan om pass avslås om sökanden har meddelats ett utreseförbud enligt 31 a § LVU eller ett tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag.

Enligt *andra stycket* har sökanden, om det finns hinder mot att utfärda ett pass enligt första stycket och sökanden har meddelats ett tillfälligt undantag från utreseförbudet enligt 31 i § samma lag, rätt att på ansökan få ett provisoriskt pass utfärdat. Detta förutsätter dock att annat inte följer av övriga bestämmelser i lagen, till exempel får det inte finnas hinder mot att bifalla en passansökan enligt 7 §. Den som i enlighet med regleringen i första stycket inte har rätt till något nytt vanligt pass kan i stället ansöka om och beviljas ett provisoriskt pass för en särskild resa. Av 11 § framgår vidare att pass för direkt resa till Sverige alltid ska utfärdas för sökande som uppehåller sig utomlands och som begär ett sådant pass.

7 b § Ansökan om vanligt pass ska, utöver vad som anges i 7 och 7 a §§, avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre vanliga pass för sökanden och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan.

Om det finns hinder mot att utfärda ett vanligt pass enligt första stycket, har sökanden rätt att på ansökan få ett provisoriskt pass utfärdat. Detta förutsätter dock att sökanden har behov av ett pass för en resa och att annat inte följer av denna lag.

Paragrafen reglerar, utöver 7 och 7 a §§, när en ansökan om vanligt pass ska avslås. Övervägandena finns i avsnitt 6.11.

Paragrafen får ny beteckning och ändras som en följd av att det införs en ny paragraf, 7 a §, om att en ansökan om pass ska avslås om sökanden har meddelats ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud. Ändringen innebär att en ansökan om vanligt pass, utöver vad som anges i 7 och 7 a §§ som huvudregel ska avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan redan har utfärdats tre vanliga pass för sökanden.

8 § Om en passansökan inte ska avslås enligt 7 § men *det* framkommer i ärendet att sökanden är skäligen misstänkt för ett brott, för vilket *det* inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, ska passmyndigheten underrätta den som leder förundersökningen. Pass får i så fall inte utfärdas innan en vecka har gått från det att underrättelsen lämnades, om inte undersökningsledaren medger det.

Vad som sägs i första stycket ska även gälla om sökanden är skäligen misstänkt för äktenskapstvång eller barnäktenskapsbrott enligt 4 kap. 4 c § brottsbalken eller brott enligt 2 § andra stycket lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor eller försök, förberedelse eller stämpling till något av dessa brott.

I paragrafen anges i vilka fall passmyndigheten ska underrätta undersökningsledaren om en passansökan. Övervägandena finns i avsnitt 6.11.

Genom ett *nytt andra stycke* utvidgas underrättelseplikten till att även omfatta misstankar om äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott enligt 4 kap. 4 c § brottsbalken och brott enligt 2 § andra stycket lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor och försök, förberedelse eller stämpling till något av dessa brott. Regleringen i det nya stycket innebär att undersökningsledaren ges möjlighet att ingripa med tvångsmedel vid misstanke om ett sådant brott. Paragrafen moderniseras också språkligt.

12 § Passmyndigheten ska återkalla ett gällande pass, om

1. passinnehavaren har förlorat eller efter ansökan har befriats från sitt svenska medborgarskap,

2. passet avser barn under arton år och barnets vårdnadshavare eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att passet ska återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse,

3. en passinnehavare, som är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas,

4. passinnehavaren genom en dom som har fått laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

5. passinnehavaren avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och innehavaren inte har villkorligt frigetts,

6. passinnehavaren genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,

7. passinnehavaren genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,

8. *det fanns hinder mot att bevilja* passansökan enligt 7 § vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består,

9. *någon annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet, eller*

10. passinnehavaren är underkastad ett utreseförbud enligt 31 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller ett tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag.

Ett särskilt pass ska dessutom återkallas, när de skäl som har föranlett passets utfärdande inte längre finns.

Vad som sägs i första stycket 2 ska inte gälla i det fall pass har utfärdats utan vårdnadshavares medgivande enligt 11 § andra stycket.

Vad som sägs i första stycket 10 ska inte gälla i det fall pass har utfärdats enligt 7 a § andra stycket eller 11 §.

I paragrafen regleras i vilka fall passåterkallelse ska ske. Övervägandena finns i avsnitt 6.11.

I *första stycket* har en ny punkt 10 lagts till. Punkten innebär att pass ska återkallas om ett utreseförbud enligt 31 a § LVU eller ett tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag har meddelats för passinnehavaren.

Genom *fjärde stycket*, som är nytt, framgår att provisoriska pass som har utfärdats dels för en sökande som har meddelats ett tillfälligt undantag från ett utreseförbud enligt 31 i § LVU, dels för direkt resa till Sverige enligt 11 § inte ska återkallas på den grund som framgår av punkt 10. I lagen finns också bestämmelser om provisorisk återkallelse av pass och möjligheten att förkorta giltighetstid eller begränsa giltighetsområde för ett pass (13 och 14 §§). Paragrafen moderniseras också språkligt.

18 § Passmyndigheten får besluta att pass ska omhändertas, om

1. fråga om återkallelse av passet enligt 12 § första stycket 2, 4 eller 10 har uppkommit och *det finns risk* att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslut om återkallelse hinner meddelas,

2. framställning enligt 24 eller 25 § har beslutats och *det finns risk* att passinnehavaren reser ut ur landet innan fråga om återkallelse av passet eller begränsning av dess giltighet har slutbehandlats.

Bestämmelserna i 17 § tillämpas också när beslut om omhändertagande har meddelats enligt första stycket.

Om pass som *har omhändertagits* enligt första stycket 1 *inte har* återkallats inom en vecka efter passets omhändertagande, ska innehavaren *ges tillfälle att få tillbaka* passet. Pass som *har omhändertagits* enligt första stycket 2 ska förvaras av passmyndigheten *tills* frågan om återkallelse eller begränsning har avgjorts slutligt.

I paragrafen regleras när passmyndigheten får omhänderta pass. Övervägandena finns i avsnitt 6.11.

Enligt *första stycket 1* får ett pass omhändertas om det finns risk att en passinnehavare reser ut ur landet innan ett beslut om att återkalla passet på någon av de grunder som anges i punkten hinner meddelas. En hänvisning till 12 § första stycket 10 har lagts till. Ändringen innebär att pass även får omhändertas om fråga om återkallelse av ett pass har uppkommit på grund av att passinnehavaren har ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud och det finns risk att passinnehavaren reser ut ur landet innan ett beslut om återkallelse hinner meddelas. Paragrafen moderniseras också språkligt.

9.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Prop. 2019/20:131

1 § Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Insatserna ska präglas av respekt för den unges människovärde och integritet.

Den som är under 18 år ska dock beredas vård enligt denna lag, om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv.

Vård med stöd av 3 § får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

Vissa andra åtgärder får vidtas utan samtycke enligt 22, 24 och 31 a §§.

Vid beslut enligt denna lag ska vad som är bäst för den unge vara avgörande.

I paragrafen regleras de allmänna förutsättningarna för vård och andra åtgärder enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Fjärde stycket i bestämmelsen ändras så att det framgår att ett beslut om utreseförbud inte förutsätter något samtycke från vårdnadshavarna eller den unge. Ett sådant beslut får således meddelas även om vårdnadshavarna eller den unge inte har samtyckt till beslutet.

31 a § *Om det finns en påtaglig risk för att någon som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas, ska han eller hon förbjudas att lämna Sverige (utreseförbud).*

I paragrafen, som är ny, anges att någon som är under 18 år ska meddelas ett utreseförbud om det finns en påtaglig risk för att han eller hon förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

Bestämmelsen tar således sikte på att den som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige i något av de angivna syftena. Med uttrycket förs utomlands avses att någon annan än den unge själv för ut den unge från Sverige genom att resa med den unge eller att på något annat sätt aktivt verka för en sådan resa, t.ex. anordna eller planera denna. Ett utreseförbud ska också kunna meddelas i de fall den unge medverkar till att föras utomlands i de angivna syftena. Den unges medverkan ska alltså inte hindra ett beslut om utreseförbud. Med uttrycket lämnar Sverige tydliggörs att även sådana situationer då den unge själv tar initiativ till att lämna Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas, utan involvering från någon annan, omfattas.

Att den unge riskerar att föras utomlands eller lämna Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse omfattar både civilrättsligt giltiga äktenskap och äktenskapsliknande förbindelser. Begreppen har samma innebörd som i 4 kap. 4 c § andra stycket brottsbalken. Något krav på att barnet ska tvingas ingå äktenskapet eller den äktenskapsliknande förbindelsen eller på annat sätt förmås därtill uppställs inte. Även

Prop. 2019/20:131 giftmål som barnet samtycker till omfattas alltså. Detta grundar sig på att barn inte bör tillerkännas förmågan att ta ställning till ett äktenskaps långtgående konsekvenser och rättsverkningar. Risken för att barnet könsstympas utomlands avser brott enligt lagen med förbud mot könsstymning av kvinnor. Enligt 1 § i den lagen får ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympa dessa eller åstadkomma andra bestående förändringar av dem (könsstymning) inte utföras, oavsett om samtycke har lämnats till ingreppet eller inte.

För att ett utreseförbud ska kunna beslutas krävs att det finns en påtaglig risk för att den som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Med påtaglig risk avses detsamma som med påtaglig risk enligt bestämmelserna om beredande av vård enligt 2 och 3 §§, dock med beaktande av att det är fråga om en riskbedömning som tar sikte på andra förhållanden än i vårdfallen. Riskbedömningen vid utreseförbud riktar in sig på risken för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. I uttrycket påtaglig risk för att föras utomlands eller lämna Sverige i de syften som anges i bestämmelsen ligger att det inte kan vara fråga om någon ringa risk. Det måste finnas konkreta omständigheter som talar för en risk att föras utomlands eller lämna Sverige i de syften som anges i bestämmelsen. Subjektiva antaganden om en risk eller ovidkommande omständigheter, t.ex. samhällsvärderingar eller inställning i trosfrågor, får inte läggas till grund för ett utreseförbud (jfr prop. 1989/90:28 s. 106 och 107). Det förhållandet att den unge eller dess familj eller släkt tillhör en viss grupp (etnisk, kulturell, religiös etc.) inom vilka skadliga sedvänjor förekommer är t.ex. inte tillräckligt. Vid bedömningen måste utgångspunkten vara den unges situation och en närliggande eller klart förutsebar utveckling av denna. Hypotetiska resonemang om framtida händelser kan inte ligga till grund för beslut om ett utreseförbud.

Uppgifter om att en person som är under 18 år riskerar att lämna Sverige eller föras utomlands i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas kan komma till socialnämndens kännedom på olika sätt. Det kan vara fråga om uppgifter från den unge själv eller från någon i den unges familj, släkt eller bekanta. Det kan också vara fråga om uppgifter från t.ex. förskola, skola eller hälso- och sjukvården. När sådana uppgifter kommer till socialnämndens kännedom blir bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, tillämpliga, bl.a. bestämmelserna om handläggning av ärenden. Enligt 11 kap. 1 § SoL ska socialnämnden utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. När en anmälan enligt 11 kap. 1 § SoL rör barn eller unga ska socialnämnden genast göra en bedömning av om barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd (se 11 kap. 1 a § SoL).

Som nämnts ovan tar riskbedömningen delvis sikte på andra förhållanden än när det gäller tvångsvård enligt 2 eller 3 §. Ordningen för riskbedömningen kan dock i övrigt förutses ske på samma sätt som vid tvångsvård. Något krav på att det ska vara menligt för den unge att föras utomlands eller lämna Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas uppställs dock inte eftersom

det får anses ligga i sakens natur att det är skadligt för den unge att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. För bestämmelsens tillämplighet krävs inte heller att det finns formella misstankar mot någon i ett straffrättsligt förfarande.

Det krävs inte heller att förutsättningarna för tvångsvård enligt 2 eller 3 § är uppfyllda för att ett utreseförbud ska kunna meddelas. Ett utreseförbud kan meddelas såväl när förutsättningarna för vård enligt lagen är uppfyllda som när så inte är fallet.

Om förutsättningarna för tvångsvård enligt 2 § är uppfyllda är däremot inte avsikten att ett utreseförbud ska kunna ersätta ett beslut om vård, men väl komplettera ett sådant ingripande. Som framgått i avsnitt 6.3 kan det nämligen finnas en kvarstående risk för att ett barn förs ut ur landet även när barnet är föremål för tvångsvård. Det bör även beaktas om ett utreseförbud i det enskilda fallet kan leda till att hotbilden mot ett barn som lever i en hederskontext förstärks. Om så bedöms vara fallet kan det innebära att förutsättningar för beredande av vård enligt lagen uppstår.

Eftersom 1 § andra stycket samt 2 och 3 §§ inte ska tillämpas i förhållande till regleringen om utreseförbud kan ett sådant utreseförbud, till skillnad från ett beslut om beredande av vård, beslutas oberoende av frågan om samtycke från den eller dem som har vårdnaden om den unge eller, när den unge har fyllt 15 år, från honom eller henne själv. Detta följer av att ett utreseförbud, till skillnad från tvångsvård, är ett ingripande som inte kan ersättas genom åtgärder baserade på frivillighet. Frågan om samtycke är således inte avgörande för prövningen av ett utreseförbud till skillnad från vid beredande av vård enligt 2 och 3 §§. Lagens allmänna bestämmelser om att den unges inställning så långt som möjligt ska klarläggas och tillmätas betydelse i förhållande till den unges ålder och mognad gäller dock även i ärenden om utreseförbud, se 36 §. Likaså ska den unge på samma sätt som i övriga mål och ärenden enligt lagen ha rätt att föra sin egen talan om han eller hon har fyllt 15 år, vilket även det framgår av 36 §. Se även 31 b § om socialnämndens ansökan om utreseförbud, vilken bl.a. ska innehålla en redogörelse för den unges inställning.

31 b § *Beslut om utreseförbud meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden.*

Ansökan ska innehålla en redogörelse för

- 1. den unges förhållanden,*
- 2. de omständigheter som utgör grund för att den unge behöver skyddas genom ett utreseförbud,*
- 3. tidigare vidtagna åtgärder,*
- 4. hur relevant information lämnats till den unge,*
- 5. vilket slags relevant information som lämnats, och*
- 6. den unges inställning.*

I paragrafen, som är ny, regleras bl.a. att beslut om utreseförbud ska meddelas av förvaltningsrätten. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.3.

Av *första stycket* framgår att beslut om utreseförbud meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden. Detta innebär att förfarandet är detsamma som vid beredande av vård enligt 4 §, flyttningsförbud enligt 24 § och fortsatt omhändertagande för tillfällig vård enligt 9 a §.

I *andra stycket* specificeras de krav på redogörelse som socialnämndens ansökan måste innehålla. Kraven motsvarar de krav som uppställs vid

Prop. 2019/20:131 socialnämndens ansökan om vård enligt 4 § andra stycket LVU (jfr prop. 1979/80:1 s. 585 och prop. 2006/07:129 s. 110).

31 c § Om ett utreseförbud har meddelats ska socialnämnden inom sex månader från dagen för beslutet pröva om utreseförbudet ska upphöra. Denna fråga ska därefter prövas fortlöpande inom sex månader från senaste prövning.

Om det inte längre finns skäl för ett utreseförbud, ska socialnämnden besluta att utreseförbudet ska upphöra.

Ett utreseförbud upphör senast när den unge fyller 18 år.

I paragrafen, som är ny, anges att socialnämnden är skyldig att regelbundet ompröva ett utreseförbud. I paragrafen regleras också när ett utreseförbud ska upphöra. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.4.

Socialnämndens skyldighet att pröva om utreseförbudet ska upphöra enligt *första stycket* är utformad utifrån regleringen om omprövning av vård enligt 13 § andra stycket och är avsedd att tillämpas på ett i huvudsak motsvarande sätt. Omprövning av utreseförbud ska dock ske inom sex månader från dagen då förvaltningsrättens beslut om utreseförbud meddelades. Därefter ska utreseförbudet fortlöpande prövas inom sex månader från senaste prövning.

Av *andra stycket* framgår att socialnämnden ska besluta att utreseförbudet ska upphöra när det inte längre finns skäl för ett utreseförbud, dvs. då kriterierna för ett utreseförbud enligt 31 a § inte längre är uppfyllda. Bestämmelsen motsvarar huvudsakligen 21 § första stycket om upphörande av vård. Nämnden ska på eget initiativ pröva om utreseförbudet ska upphöra, när omständigheterna ger anledning till det. Socialnämnden har ansvaret för att ett utreseförbud inte består under längre tid än vad som är nödvändigt.

Ett utreseförbud får endast meddelas för den som inte har fyllt 18 år, varför utreseförbudet enligt *tredje stycket* upphör senast när den unge fyller 18 år, vilket motsvarar bestämmelsen i 21 § andra stycket om upphörande av vård som meddelats med stöd av 2 §.

31 d § Socialnämnden får besluta om tillfälligt utreseförbud, om

1. det är sannolikt att ett utreseförbud behövs, och

2. rättsens beslut om utreseförbud inte kan avvaktas med hänsyn till risken för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige.

Om socialnämndens beslut om tillfälligt utreseförbud inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om ett sådant förbud. Beslutet ska anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

När socialnämnden har ansökt om utreseförbud, får även rätten besluta om ett tillfälligt utreseförbud.

I paragrafen, som är ny, regleras bl.a. förutsättningarna för socialnämnden att besluta om ett tillfälligt utreseförbud. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.1.

Även när det gäller utreseförbud kan det ibland vara nödvändigt för socialnämnden att ingripa i brådskande situationer på ett sätt som huvudsakligen motsvarar omedelbart omhändertagande enligt 6 och 6 a §§ och tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 §.

För att socialnämnden ska få besluta om ett tillfälligt utreseförbud krävs det, enligt *första stycket 1*, att det är sannolikt att ett utreseförbud behövs. För att socialnämnden ska få besluta om ett tillfälligt utreseförbud krävs det vidare, enligt *första stycket 2*, att rättens beslut om utreseförbud inte kan avvaktas med hänsyn till risken för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige, eftersom det kan äventyra att ett utreseförbud kommer till stånd eller innebära att ett sådant meddelas för sent.

Enligt *tredje stycket* ges rätten möjlighet att besluta om ett tillfälligt utreseförbud när socialnämnden ansökt om utreseförbud.

Regleringen i *andra* och *tredje styckena* motsvarar den ordning som gäller vid beslut om omedelbart omhändertagande enligt 6 § andra och tredje styckena och tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § andra och tredje styckena (jfr prop. 1979/80:1 s. 590 och prop. 1989/90:28 s. 110 och 120).

31 e § *Om socialnämnden har beslutat om ett tillfälligt utreseförbud, ska det beslutet underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den dag då beslutet fattades. Beslutet och handlingarna i ärendet ska tillställas rätten.*

Förvaltningsrätten ska pröva beslutet så snart det kan ske. Om det inte finns synnerliga hinder, ska prövningen ske inom en vecka från den dag då beslutet och handlingarna kom in till rätten.

Om beslutet inte har underställts förvaltningsrätten inom föreskriven tid, upphör det tillfälliga utreseförbudet.

Om socialnämnden har beslutat om ett tillfälligt utreseförbud efter det att nämnden har ansökt om ett utreseförbud, ska beslutet underställas den rätt som prövar frågan om utreseförbudet. Första–tredje styckena gäller också vid ett sådant beslut.

I paragrafen, som är ny, regleras bl.a. tidsfrister för socialnämnden och förvaltningsrätten vid handläggning och prövning av tillfälligt utreseförbud. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.2.

Paragrafen motsvarar den ordning som föreskrivs vid ett omedelbart omhändertagande enligt 7 § (jfr prop. 1979/80:1 s. 590 och 591).

Beslutet ska, enligt *första stycket*, underställas förvaltningsrätten. Det har skett när beslutet och den utredning i övrigt som socialnämnden åberopar har kommit in till förvaltningsrätten. En underställan ska ske utan dröjsmål. I regel bör beslutet och skälen kunna dokumenteras samma dag som beslutet fattas. Nämnden eller den som har fattat beslutet bör redan samma dag eller påföljande dag ge in beslutet till förvaltningsrätten. Beslutet och handlingarna i ärendet ska ha inkommit till förvaltningsrätten inom den angivna tidsfristen, dvs inom en vecka från den dag beslutet fattades.

Av *andra stycket* framgår att förvaltningsrätten skyndsamt måste pröva ett underställt beslut. Som regel ska prövningen ske inom en vecka från det att beslutet och handlingarna kom in till förvaltningsrätten. Detta får frångås endast om det finns synnerliga hinder. Ett sådant synnerligt hinder kan vara att förvaltningsrätten finner det nödvändigt att få utredningen kompletterad. En prövning ska i sådant fall ske omedelbart efter att hindret har fallit bort.

Enligt *tredje stycket* ska det tillfälliga utreseförbudet upphöra om inte socialnämnden har underställt beslutet inom den tid som anges i första stycket.

Prop. 2019/20:131 Socialnämnden kan besluta om tillfälligt utreseförbud även efter det att socialnämnden har gjort en ansökan om utreseförbud. I *fjärde stycket* anges att ett sådant beslut ska underställas den rätt som prövar frågan om utreseförbud.

31 f § Om förvaltningsrätten fastställer ett beslut om tillfälligt utreseförbud, ska socialnämnden inom fyra veckor från dagen för förvaltningsrättens beslut ansöka om ett utreseförbud. Förvaltningsrätten får medge förlängning av denna tid, om ytterligare utredning gör det nödvändigt.

I paragrafen, som är ny, anges att socialnämnden ska inkomma med en ansökan om utreseförbud inom viss tid efter det att förvaltningsrätten har fastställt ett beslut om tillfälligt utreseförbud. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.2.

Även här motsvarar paragrafen i huvudsak den ordning som föreskrivs vid ett omedelbart omhändertagande och ett tillfälligt flyttningsförbud, i nu aktuellt avseende enligt 8 och 29 §§ (jfr prop. 1979/80:1, s. 591 och 592 och 1989/90:28 s. 110, 111 och 121).

För att det tillfälliga utreseförbudet inte ska bestå under längre tid än nödvändigt ska en ansökan om utreseförbud ges in till förvaltningsrätten inom fyra veckor från förvaltningsrättens beslut. Tiden kan dock förlängas eftersom det vid frågor om utreseförbud kan förekomma exempelvis situationer där utredningen är komplicerad och en längre utredningstid än fyra veckor är påkallad. Vid tillämpningen av denna bestämmelse bör förvaltningsrätten vara restriktiv både i fråga om att medge förlängning och när det gäller förlängningstiden (jfr prop. 1989/90:28 s. 111).

31 g § Ett tillfälligt utreseförbud upphör

1. om en ansökan om utreseförbud inte har gjorts inom den tid som anges i 31 f § och inte heller förlängning av tiden har begärts, eller

2. när rätten avgör frågan om utreseförbud.

Om det inte längre finns skäl för ett tillfälligt utreseförbud, ska socialnämnden besluta att detta genast ska upphöra. Ett sådant beslut får meddelas också av den rätt som prövar en fråga om utreseförbud.

I paragrafen, som är ny, anges i vilka situationer ett tillfälligt utreseförbud ska upphöra. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.2.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak bestämmelsen i 9 § i fråga om omedelbart omhändertagande (jfr prop. 1979/80:1 s. 591–593 och prop. 1989/90:28 s. 111 och 112).

Om socialnämnden inte inkommer med en ansökan om utreseförbud till rätten inom föreskriven tid och inte heller förlängning av tiden har begärts, ska det tillfälliga utreseförbudet upphöra enligt bestämmelsens *första stycke 1*. I ett sådant fall får ett nytt beslut om tillfälligt utreseförbud inte fattas på samma grunder som föranledde det tidigare beslutet. Detta följer av allmänna rättsgrundsatser. Syftet med tidsfristen är att förstärka rätts-säkerheten i förfarandet. Den omständigheten att det tillfälliga utreseförbudet upphör utgör dock inget hinder för socialnämnden att ansöka om utreseförbud (jfr prop. 1979/80:1 s. 592). Bestämmelsen i *första stycket 2* innebär att ett beslut om tillfälligt utreseförbud automatiskt upphör att gälla när rätten beslutar i fråga om utreseförbud.

I *andra stycket* anges att socialnämnden ska besluta att ett tillfälligt utreseförbud genast ska upphöra om det inte längre finns skäl för det. Innebördens av bestämmelsens *andra stycke* är att socialnämnden har ansvaret för att ett tillfälligt utreseförbud inte består under längre tid än vad som är nödvändigt. Visar det sig under den fortsatta utredningen att det inte finns grund för ett tillfälligt utreseförbud, ska socialnämnden besluta att det tillfälliga utreseförbudet genast ska upphöra. I motsats till vad som är fallet i de situationer som anges i första stycket krävs alltså ett särskilt beslut för att det tillfälliga utreseförbudet ska upphöra att gälla. Även den rätt som prövar en fråga om utreseförbud får meddela ett sådant beslut.

31 h § *Beslut om utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud hindrar inte beslut enligt 21 a § första stycket.*

Ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud upphör när ett beslut enligt 21 a § första stycket har verkställts.

I paragrafen, som är ny, regleras hur ett utreseförbud och ett tillfälligt utreseförbud förhåller sig till vissa andra beslut. Övervägandena finns i avsnitt 6.5.

I 21 a § anges att beslut om vård med stöd av lagen inte hindrar beslut om t.ex. utvisning, avvisning eller utlämning. Motsvarande gäller enligt *första stycket* för utreseförbud och tillfälligt utreseförbud. Beslut om utreseförbud och tillfälligt utreseförbud hindrar således inte beslut om t.ex. utvisning, avvisning eller utlämning.

Likaså ska, enligt *andra stycket*, ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud upphöra om ett beslut enligt 21 a § har verkställts.

31 i § *Socialnämnden får för en viss resa besluta om ett tillfälligt undantag från ett utreseförbud. Sådant beslut får endast fattas om det inte finns någon risk för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige eller under resan förs eller beger sig till annat land i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas.*

I paragrafen, som är ny, regleras förutsättningarna för tillfälligt undantag från ett utreseförbud. Övervägandena finns i avsnitt 6.6.

Ett beslut om utreseförbud enligt 31 a § är absolut på så vis att den som omfattas av förbudet inte får lämna Sverige även om det för en viss resa inte finns någon påtaglig risk för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Bestämmelsen i 31 i § möjliggör för socialnämnden att för viss resa meddela tillfälligt undantag från det absoluta utreseförbudet i 31 a §.

Ett undantag ska kunna beslutas för viss resa om det inte finns någon risk för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige eller under resan förs eller beger sig till annat land i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas.

När det gäller uttrycken förs utomlands och lämnar Sverige hänvisas till kommentaren till 31 a §. Att den unge under resan förs till ett annat land reglerar den situationen då den unge riskerar att föras vidare från ett land till ett annat. Uttrycket beger sig till ett annat land omfattar den situationen då den unge beger sig från ett land till ett annat land. Med uttrycket beger sig tydliggörs att det omfattar sådana situationer då den unge själv tar

Prop. 2019/20:131 initiativ till att bege sig till ett annat land i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas, utan involvering från någon annan.

För att socialnämnden ska få fatta beslut om undantag krävs att nämnden gör bedömningen att det för den specifika resan inte finns någon risk för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige eller under resan förs eller beger sig till ett annat land i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. Det åligger socialnämnden att i varje enskilt fall noga överväga risken.

Exempel på situationer då det skulle kunna bli aktuellt med ett undantag är skolresor eller semesterresor med familjehemmet om barnet är placerat i familjehem.

Socialnämndens beslut kan överklagas till förvaltningsrätten (se kommentaren till 41 §).

34 § Om den unge är omhändertagen eller om ett tillfälligt flyttningsförbud *eller ett tillfälligt utreseförbud* har meddelats, ska förvaltningsrätten ta upp målet till avgörande inom två veckor från den dag då ansökan om vård, fortsatt omhändertagande för tillfällig vård, flyttningsförbud *eller utreseförbud* kom in. Förvaltningsrätten får förlänga denna tid, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt.

I paragrafen regleras den tidsfrist som gäller för förvaltningsrättens prövning om den unge är omhändertagen eller ett tillfälligt flyttningsförbud har meddelats samt möjligheten till förlängning av denna tid. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.2.

Paragrafen ändras som en följd av att det införs en reglering om utreseförbud. Ändringarna i paragrafen innebär att kravet att förvaltningsrätten ska ta upp den typ av mål som anges i bestämmelsen till avgörande inom två veckor från den dag då ansökan kom in till rätten även gäller mål om utreseförbud. Det ställs inget krav på att målet ska vara avgjort inom den angivna tiden. Den slutliga handläggningen, i form av muntlig förhandling eller föredragning, måste dock ha påbörjats inom den angivna tiden. Förvaltningsrätten får förlänga tiden, om ytterligare utredning eller någon annan omständighet gör det nödvändigt. Undantagsregeln bör användas sparsamt (se prop. 1979/80:1 s. 594 och prop. 1989/90:28 s. 123).

35 § I mål om beredande eller upphörande av vård, flyttningsförbud, fortsatt omhändertagande för tillfällig vård *eller utreseförbud* enligt denna lag ska förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om detta inte är uppenbart obehövt. Muntlig förhandling ska alltid hållas, om någon part begär det. Parterna ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

Om en enskild part som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten förordna att han eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Paragrafen innehåller bestämmelser om handläggningen i förvaltningsrätt och kammarrätt. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

Paragrafen ändras som en följd av att det införs en reglering om utreseförbud. Ändringen i *första stycket* innebär att paragrafens nuvarande handläggningsbestämmelser om parternas rätt till muntlig förhandling och

domstolens skyldighet att informera om denna rätt, ska gälla även i mål om utreseförbud.

Andra stycket är oförändrat men ändringen i första stycket innebär att rätten får förordna att en enskild part, som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling i ett mål om utreseförbud, ska hämtas till rätten om han eller hon uteblir.

37 § Vid handläggning i kammarrätt av andra mål enligt denna lag än mål om omedelbart omhändertagande, tillfälligt flyttningsförbud *och tillfälligt utreseförbud ska nämndemän ingå i rätten.*

I paragrafen anges att vid handläggning i kammarrätt av andra mål enligt lagen än de som uppräknas i bestämmelsen ska nämndemän ingå i rätten. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.2. Paragrafen ändras som en följd av att det införs en reglering om utreseförbud. Ändringen i bestämmelsen innebär att nämndemän inte behöver ingå i rätten vid handläggning av mål i kammarrätt om tillfälligt utreseförbud.

39 § I mål och ärenden om beredande av vård enligt 2 eller 3 §, omedelbart omhändertagande enligt 6 eller 6 a §, fortsatt omhändertagande enligt 9 a §, upphörande av fortsatt omhändertagande enligt 9 b §, upphörande av vård enligt 21 §, flyttningsförbud enligt 24 §, upphörande av flyttningsförbud enligt 26 §, *utreseförbud enligt 31 a §, upphörande av utreseförbud enligt 31 c § eller tillfälligt utreseförbud enligt 31 d §* eller vid överklagande enligt 41 § första stycket 1 ska offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Behövs offentligt biträde både för den unge och för dennes vårdnadshavare, förordnas gemensamt biträde, om det inte finns motstridiga intressen mellan dem.

Vid överklagande enligt 42 § ska offentligt biträde förordnas för den som är under 15 år och som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Offentligt biträde förordnas av den domstol som handlägger målet. I ärenden hos socialnämnd eller social distriktsnämnd förordnas offentligt biträde av förvaltningsrätten.

I paragrafen anges när offentligt biträde ska förordnas. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

Paragrafen ändras som en följd av att det införs en reglering om utreseförbud och tillfälligt utreseförbud.

Ändringarna i *första stycket* innebär att paragrafens nuvarande handläggningsbestämmelser om förordnande av offentligt biträde ska gälla även i mål och ärenden om utreseförbud enligt 31 a §, upphörande av utreseförbud enligt 31 c § och tillfälligt utreseförbud enligt 31 d §.

Bestämmelserna i *andra, tredje och fjärde styckena* är oförändrade men ändringarna i första stycket innebär att även paragrafens handläggningsbestämmelser om offentligt biträde i andra och fjärde styckena, på samma sätt som i första stycket, ska gälla i mål och ärenden om utreseförbud enligt 31 a §, upphörande av utreseförbud enligt 31 c § och tillfälligt utreseförbud enligt 31 d §.

40 § Beslut om omedelbart omhändertagande, om förebyggande insatser, om tillfälligt flyttningsförbud *eller om tillfälligt utreseförbud* gäller omedelbart.

Prop. 2019/20:131 Andra beslut av socialnämnden enligt denna lag gäller omedelbart, om nämnden inte *bestämmer* något annat.
Rätten får *bestämma* att andra beslut som rätten har meddelat ska gälla omedelbart.

I paragrafen anges vilka beslut som gäller omedelbart. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.1.

Paragrafen ändras som en följd av att det införs en reglering om utreseförbud.

Ändringen i *första stycket* innebär att beslut om tillfälligt utreseförbud gäller omedelbart.

I *andra* och *tredje styckena* görs språkliga moderniseringar.

41 § Socialnämndens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, när nämnden har

1. beslutat om var vården av den unge ska inledas eller beslutat i fråga om att flytta den unge från det hem där han eller hon vistas,
2. beslutat i fråga om fortsatt vård med stöd av lagen,
3. med stöd av 14 § beslutat i fråga om umgänge eller beslutat att den unges vistelseort inte ska röjas,
4. fattat beslut enligt 22 § eller prövat om ett sådant beslut ska upphöra att gälla,
5. med stöd av 31 § beslutat i fråga om umgänge,
6. beslutat i fråga om fortsatt flyttningsförbud,
7. beslutat i fråga om upphörande av ett fortsatt omhändertagande för tillfällig vård,
8. *beslutat i fråga om fortsatt utreseförbud, eller*
9. *beslutat i fråga om tillfälligt undantag från ett utreseförbud.*

Andra beslut av nämnden enligt denna lag får inte överklagas.

Rättens beslut enligt 8 och 31 f §§ i fråga om förlängd ansökningstid och enligt 32 § om läkarundersökning får inte överklagas.

I paragrafen anges bl.a. vilka beslut av socialnämnden som får överklagas. Övervägandena finns i avsnitt 6.9.

Två nya punkter införs i *första stycket*. En ny *punkt 8* innebär att socialnämndens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol när nämnden har beslutat i fråga om fortsatt utreseförbud. Ett sådant beslut kan vara föranlett av vårdnadshavarnas eller den unges begäran om att ett utreseförbud ska upphöra. Lämnas en sådan begäran utan bifall får beslutet överklagas. Om det inte längre finns skäl för ett fortsatt utreseförbud ska socialnämnden enligt 31 c § besluta att utreseförbudet ska upphöra. Överklaganderätten avser också de fall då socialnämnden mot vårdnadshavarnas eller den unges vilja beslutar att utreseförbudet ska upphöra. *Punkt 9* innebär att socialnämndens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol när nämnden har beslutat i fråga om tillfälligt undantag från ett utreseförbud.

I *tredje stycket* anges att rättens beslut enligt 8 § i fråga om förlängd ansökningstid inte får överklagas. Genom ändringen gäller det även för beslut om tidsförlängning enligt 31 f §.

45 § *Den som för ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud döms till fängelse i högst två år. För försök döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.*

Genom paragrafen, som är ny, införs en ny straffbestämmelse som träffar den som för ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud. Övervägandena finns i avsnitt 6.10.

Straffbestämmelsen är tillämplig på den som för ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud. Att ett barn förs ut ur Sverige innebär inte ett krav på att barnet måste förmås eller tvingas att lämna landet utan att det ska finnas ett samband mellan gärningsmannens agerande och att barnet reser utomlands. Det kan t.ex. handla om att gärningsmannen reser tillsammans med barnet eller att på något annat sätt aktivt verkar för en sådan resa, t.ex. genom att anordna eller planera denna. Det krävs dock inte att gärningsmannens agerande är en helt nödvändig eller avgörande förutsättning för att barnet lämnar Sverige. Ett barn ska anses ha förts ut ur Sverige när barnet har passerat gränsen för svenskt territorium. Även ett tillfälligt utreseförbud som meddelas av en socialnämnd omfattas av bestämmelsen. I fall där ett barn har meddelats ett undantag från ett utreseförbud för en viss resa är det straffbart att föra ut barnet ur Sverige för en resa som inte omfattas av det undantaget.

För ansvar enligt bestämmelsen krävs uppsåt. Till skillnad från bestämmelserna om kontaktförbud är delgivning av beslutet om utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud inte ett krav för att bestämmelsen ska vara tillämplig. Straffskalan är fängelse i högst två år. Även försök till överträdelse av ett utreseförbud är kriminaliserat.

Om en gärning innefattar såväl vilseledande till äktenskapsresa i 4 kap. 4 d § brottsbalken som brott mot bestämmelsen om utreseförbud bör gärningsmannen kunna dömas för båda brotten i konkurrens.

9.5 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

10 kap.

4 § Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får ges endast åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden i ärenden som är en uppgift för nämnden enligt 6 kap. 6, 8 och 11 a–13 §§ denna lag, 4, 6 och 6 a §§, 11 § första och andra styckena, 13 §, 14 § tredje stycket, 21, 22, 24, 26, 27, 31 b, 31 d, 31 i och 43 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 11 och 13 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Första stycket gäller även i ärenden enligt 6 kap. 14 § om samtycke vägras och beslut enligt 9 kap. 3 § om att föra talan om återkrav enligt 9 kap. 1 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om delegation av socialnämndens uppgifter enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 6.7.

Av uppräknigen i paragrafen framgår i vilka fall delegation endast får ske till förtroendevalda. Till uppräknigen i *första stycket* läggs 31 b, 31 d och 31 i §§ LVU till. Ändringarna är en följd av att det införs en reglering om utreseförbud, tillfälligt utreseförbud och beslut om tillfälligt undantag från ett utreseförbud. Ändringarna innebär att bestämmelserna om begränsning av delegation enligt 10 kap. 4 § första stycket även ska gälla ärenden om ansökan om utreseförbud, ärenden om tillfälligt utreseförbud

Prop. 2019/20:131 och ärenden om tillfälligt undantag från ett utreseförbud enligt 31 b, 31 d och 31 i §§ LVU.

Sammanfattning av betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69)

Prop. 2019/20:131
Bilaga 1

Uppdraget

Syftet med vårt uppdrag har varit att undersöka om det finns behov av åtgärder för att säkerställa ett starkt skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv. Vi har i det sammanhanget haft i uppdrag att bl.a.

- 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 och oavsett ställningstagande i sak, lämna förslag på hur en sådan bestämmelse bör utformas,
- följa det pågående utvecklingsarbetet inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten och bedöma om det behöver 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
- analysera möjligheterna att föra statistik över hedersrelaterade brott och, om det bedöms möjligt, föreslå hur sådan statistik skulle kunna tas fram.

Genom tilläggsdirektiv erhöll utredningen ett utvidgat uppdrag, innebärande att utredningen även skulle analysera och ta ställning till den internationella dimensionen av tvångsäktenskap och könsstympning. I den delen har särskilt ingått att

- 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, såsom omhändertagande, återkallelse och spärr av pass samt utfärdande av reseförbud i skyddande syfte, liksom åtgärder för att framtvunga eller underlätta ett återförande till Sverige av den utsatta personen,
- analysera och ta ställning till hur samverkan mellan rättsväsendets myndigheter, socialtjänsten, skolan och utrikesförvaltningen i ärenden om tvångsäktenskap med internationella inslag kan utvecklas och arbetsmetodikerna förbättras, och
- analysera och ta ställning till hur arbetsmetodikerna kan förbättras och samverkan utvecklas mellan berörda aktörer i ärenden om könsstympning.

I vårt uppdrag har även ingått att vid behov lämna förslag till författningssändringar.

Vi har i december 2017 genom vårt delbetänkande Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap (SOU 2017:96) lämnat förslag till hur möjligheterna att erkänna utländska barnäktenskap ytterligare bör begränsas.

Utredningens bedömningar och förslag

Begreppet hedersrelaterat våld och förtryck är numera tydligt etablerat och kan generellt beskrivas som kopplat till s.k. hedersnormer, vilka bygger på starka patriarkala och heteronormativa föreställningar. Kännetecknande är att individens intresse anses vara underordnat familjens, att individens handlingar anses påverka hela familjens anseende och att individens sexualitet är hela familjens angelägenhet. Till normerna hör bl.a. uppfattningen att familjens eller släktens rykte och anseende är avhängigt kvinnliga familjemedlemmars kyskhet och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till dessa ideal. Tvångsäktenskap, barnäktenskap och könsstympning är olika uttryck för det hedersrelaterade våldet och förtrycket.

En straffbestämmelse om barnäktenskap bör införas

Riskerna med barnäktenskap och s.k. äktenskapsliknande förbindelser (eller informella äktenskap) är många och väl kända (se bl.a. avsnitt 4.4 i utredningens delbetänkande, SOU 2017:96). Trots denna syn på äktenskap som ingås med barn finns det inte någon särskild straffbestämmelse som tar sikte på det fallet att någon gifter sig med ett barn, eller medverkar till att ett barn blir gift.

Frågan om ett särskilt barnäktenskapsbrott ska införas har varit föremål för överväganden vid flera tillfällen (se bl.a. SOU 2008:41 och SOU 2012:35).

Barnäktenskap handlar närmast uteslutande om att föräldrar eller släktingar tvingar tonåringar att gifta sig eller utsätter dem för påtryckningar att göra det. Barnäktenskap utgör därför i hög utsträckning tvångsäktenskap, vilket innebär att straffbuden om äktenskapstvång (4 kap. 4 c § brottsbalken) och vilseledande till tvångsäktenskapsresa (4 kap. 4 d § brottsbalken) i de allra flesta fall är tillämpliga också på barnäktenskap. Mot denna bakgrund kan det med fog ifrågasättas om det är rimligt med en kriminalisering.

Det finns dock flera omständigheter som kan motivera införandet 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 (se t.ex. Hovrätten för Nedre Norrlands dom den 18 april 2018 i mål nr B 1382-17). Åklagaren har att visa att barnet har förmåtts att ingå ett giltigt äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse genom något otillbörligt medel; olaga tvång eller utnyttjande av barnets utsatta belägenhet.

Det är inte ovanligt att det förekommer påtryckningar som inte är straffbara. Som exempel kan nämnas att föräldrar förklarar att familjen kommer

att bli utskämd om barnet inte gifter sig med den familjen har utsett, eller att barnet kommer att stötas ut ur familjegemenskapen. Det kan också vara så att den unge överhuvudtaget inte vågar att ge uttryck för sin ovilja att gifta sig.

Det skydd som FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) strävar att ge barn inrymmer också ett skydd mot tidiga äktenskap. Barnkonventionen ställer krav på att konventionsstaterna ska motverka skadliga sedvänjor (artikel 24.3). Barnäktenskap har utpekats som en sådan. En kriminalisering av barnäktenskap är ett tydligt besked från lagstiftarens sida om att barnäktenskap inte tolereras.

En straffbestämmelse kan verka avhållande på den som överväger att medverka till ett barnäktenskap. Den kan stärka familjer som behöver hjälp med att stå emot påtryckningar från andra om att gifta bort en underårig familjemedlem. Detsamma kan gälla den som står under påtryckningar från andra att gifta sig med ett barn. En straffregel kan också stärka barn som inte vill gifta sig och ge dem verktyg för att motsätta sig äktenskapet.

Utredningens sammantagna bedömning är att barnäktenskap bör kriminaliseras och att det finns ett tillräckligt stort tillämpningsområde för att en straffbestämmelse ska kunna motiveras.

När det gäller utformningen av ett särskilt straffstadgande är det naturligt att utgå från den nuvarande regleringen om äktenskapstvång men att ta bort kravet på tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet vid brott som riktar sig mot barn. En sådan konstruktion, där ansvar för brott alltså inte kräver att gärningsmannen använt sig av något otillbörligt medel, är i linje med regleringen i fråga om människohandel, där det inte finns krav på sådana medel vid brott som riktar sig mot barn. En annan naturlig utgångspunkt är att straff i första hand bör drabba den som bär det huvudsakliga ansvaret för att ett barnäktenskap kommer till stånd. Om barnet själv samtycker till att ingå äktenskapet är utan betydelse. Det är därför rimligt att straffa den som förmår ett barn att ingå äktenskap utan att det därjämte ställs något krav beträffande tvång eller utnyttjande av viss belägenhet.

I många fall är barnets vårdnadshavare också den som har förmått barnet att ingå äktenskapet. Man kan emellertid tänka sig fall där det inte går att bevisa att vårdnadshavaren förmått barnet till äktenskapet eller att dennes åtgärder inte är att anse som ett förmående. Utredningen föreslår därför även att den som tillåter att ett barn ingår äktenskap kan straffas för barnäktenskapsbrott. Begreppet ”tillåter” tar sikte på aktiva handlingar. Exempel på handlingar som kan innefatta ett tillåtande är att vårdnadshavare ger sitt samtycke till äktenskapet eller närvarar vid en bröllopsceremoni.

Ansvar för barnäktenskapsbrott bör alltså träffa den som ”förmår” eller ”tillåter” barnet att ingå äktenskap.

Även sådana barnäktenskap som ingåtts efter tvång eller utnyttjande och som i och för sig uppfyller rekvisiten för äktenskapstvång bör omfattas av bestämmelsen om barnäktenskapsbrott. En sådan lösning är att föredra eftersom den leder till en samlad behandling av alla äktenskapstvångsbrott som riktar sig mot barn.

Även de informella äktenskapen ska inrymmas i bestämmelsen (jfr 4 kap. 4 c § andra stycket brottsbalken). Det synes till och med vara så att det är här straffbestämmelsen kommer att få den största effekten eftersom

några juridiskt giltiga svenska barnäktenskap inte längre kan ingås och föreslagna skärpningar av reglerna kring erkännande av utländska barnäktenskap kommer att få till följd att utländska barnäktenskap i princip aldrig kommer att erkännas.

Straffet för brottet ska vara fängelse i högst fyra år.

En särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv bör införas

Bestämmelserna om straffmätning finns i 29 kap. brottsbalken. Redan den nuvarande lagstiftningen medger att förekomsten av ett visst motiv kan få genomslag vid bedömningen av ett brott. De avsikter eller motiv som den tilltalade haft ska nämligen beaktas vid bedömningen av straffvärdet enligt 29 kap. 1 § andra stycket första meningen brottsbalken. Även i dagsläget finns det alltså möjlighet att beakta hedersmotiv vid straffvärdebedömningen eftersom motivet till ett brott i sig är en faktor som uttryckligen ska beaktas. Den undersökning som genomförts som ett led i vår utredning visar även att domstolarna i viss mån lägger hedersmotiv till grund för straffskärpning.

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett samhällsproblem och det bör vara en prioriterad uppgift att bekämpa brottslighet som har hedersmotiv. Mot denna bakgrund är det önskvärt att allvaret hos den brottslighet som sker i hederns namn regelmässigt och tydligt återspeglas i dess straffvärde. De enskilda offren för hedersrelaterad brottslighet är dessutom hårt drabbade. Brottsoffren, som främst är unga kvinnor och flickor, kan p.g.a. brottslighetens kollektiva karaktär ofta drabbas hårdare än vad som annars är fallet. Även mot denna bakgrund är det angeläget att det finns utrymme att åsätta brott med hedersmotiv ett högre straffvärde än annan motsvarande brottslighet som inte är hedersrelaterad, vilket en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv kan bidra till att säkerställa. En sådan ny straffskärpningsgrund kan också ses som ett led i att tydliggöra brottsoffrens särskilt stora utsatthet och att stärka rättighets-skyddet för de som drabbas.

Att hedersmotiv redan i dag kan beaktas inom ramen för 29 kap. 1 § brottsbalken bör inte ses som ett hinder mot införandet av en ny särskild straffskärpningsgrund. Bestämmelsen i 29 kap. 1 § brottsbalken är allmänt hållen och omfattar mycket varierande förhållanden, av såväl skärpande som mildrande karaktär, varför det kan råda viss osäkerhet kring den fulla betydelsen av att ett brott har begåtts med hedersmotiv. Om en ny särskild straffskärpningsgrund införs skulle det inte råda något tvivel om att förekomsten av hedersmotiv är av betydelse vid straffvärdebedömningen. Ett sådant tydliggörande kan framförallt bidra till att hedersmotiv uppmärksammas i större utsträckning av polis, åklagare och domstolar – exempelvis genom att bevisning om motivet säkras under förundersökningar och att strängare påföljder döms ut i domstol. Införandet av en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv markerar även det allmännas ståndpunkt att sådan brottslighet aldrig kan accepteras och bör kunna påverka den syn som såväl samhället i stort som vissa grupper har på brottslighet med hedersmotiv.

Mot denna bakgrund föreslår vi att det i 29 kap. 2 § brottsbalken införs en ny punkt 9 som innebär att det vid bedömningen av straffvärdet 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. Den föreslagna lagtexten knyter i huvudsak an till den definition av hedersrelaterad brottslighet som polis och åklagare använder sig av och utgår från den prägel och det syfte som brottslighet baserad på hedersnormer innehar.

Att den föreslagna ordalydelsen hänvisar till begreppet heder (och därvid knyter an till en uppfattning om heder som inte delas av de flesta människor) innebär dock inte att lagstiftaren själv ska uppfattas utgå från en idé om att heder kan utgöra en godtagbar anledning till våld och förtryck. Den särskilda straffskärpningsgrundens budskap är tvärtom att hedersmotiv inte är försvarbara och innebär ett tydligt avståndstagande från sådant hederstänkande. Utredningen har därför valt att använda begreppet heder. Om man trots allt önskar markera att det allmänna inte står bakom den innebörden av hedersbegreppet har vi angett en alternativ utformning som utgår från en föreställning om heder.

När det gäller frågan om införandet av ett särskilt hedersbrott, dvs. en särreglering i brottsbalken som tar sikte på hedersrelaterad brottslighet, så ligger detta utanför ramen för vårt uppdrag. Vi har trots detta i korthet behandlat frågan i vårt betänkande och funnit att det finns beaktansvärda invändningar mot införandet av en sådan straffbestämmelse, för att omfatta hela vidden av det våld och förtryck som utövas i hederns namn skulle straffbestämmelsen till att börja med behöva konstrueras så pass brett att det kan ifrågasättas om en särskild brottsrubricering är den lämpligaste lösningen. Vidare kan avgränsnings- och konkurrensproblem uppstå eftersom ett sådant straffbud skulle riskera att överlappa de grova fridskränkningarna.

I skyddande syfte bör ett utreseförbud för barn som riskerar att föras utomlands för att ingå äktenskap eller könsstympas införas

Trots att både tvångsäktenskap och könsstympning är kriminaliserat och att något krav på dubbel straffbarhet inte råder förekommer det att barn med anknytning till Sverige tvingas att gifta sig eller utsätts för könsstympning utomlands. Ett flertal svårigheter kan kopplas till detta förhållande, bl.a. har myndigheterna ofta små möjligheter att hjälpa den som befinner sig utanför Sverige.

I dagsläget framstår möjligheterna att ingripa med förebyggande åtgärder som begränsade. Reglerna i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), de straffprocessuella tvångsmedlen (såsom reseförbud enligt 25 kap. rättegångsbalken) samt möjligheten att meddela kontaktförbud medför visserligen att tvångsåtgärder i vissa fall kan tillgripas. Trots dessa regler förekommer det att barn förs utomlands för att utsättas för tvångsäktenskap eller könsstympning. Detta förhållande kan bl.a. bero på att inga av de nämnda regelverken är särskilt utformade för att avvärja att någon förs ut ur Sverige i sådana syften. Med undantag för LVU riktar de sig inte heller mot den skyddsbehövande utan mot miss-

tänkta eller möjliga förövare. Inte heller regelverket för pass och andra resehandlingar innehåller några bestämmelser till skydd för enskilda i dessa situationer.

Mot denna bakgrund är det angeläget att vidta åtgärder för att kunna förhindra att barn förs utomlands för att tvingas att ingå äktenskap eller könsstympas. Sådana åtgärder bör även omfatta barn vilka förs utomlands för att ingå giftermål vilka de till synes samtycker till, bl.a. mot bakgrund av att det i regel är skadligt för barn att gifta sig och att dessa inte bör tillerkännas förmågan att samtycka till de långtgående konsekvenser som ett giftermål medför.

Det finns således ett behov av att kunna inskränka möjligheten att resa utomlands för barn som riskerar att föras ur landet för att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Utredningen föreslår därför att ett utreseförbud som avser dessa fall införs i LVU. Förslaget utgår i huvudsak från lagens befintliga systematik, vilket bl.a. innebär att ett utreseförbud som huvudregel ska meddelas av förvaltningsdomstol men i brådskande fall även kan meddelas tillfälligt av socialnämnden. För att vara effektivt bör ett sådant utreseförbud vara straffsanktionerat och medföra inskränkningar av möjligheten att erhålla och inneha pass. Vi föreslår därför vidare dels att den som för ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud, eller främjar en sådan resa, döms till böter eller fängelse i högst ett år, dels att passhinder och skäl för passåterkallelse ska uppstå för ett barn som har meddelats ett reseförbud. De föreslagna ändringarna av passlagen (1978:302) medför även att pass ska kunna omhändertas och spärras i dessa situationer. Enligt vår bedömning bör samma ordning som vi föreslår för vanliga pass gälla även för sådana tjänste- och diplomatpass som utfärdas av Utrikesdepartementet respektive främlingspass och resedokument vilka utfärdas av Migrationsverket. Det ska även nämnas att vi i samband med vår översyn av reglerna för pass och andra resehandlingar har funnit att åtgärder på detta område inte ensamt är tillräckliga för att motverka att barn förs utomlands i de aktuella syftena.

När det gäller vuxna personer är en motsvarande ordning (som den vi föreslagit ska införas för barn) inte lika angelägen. Utredningen föreslår därför inte något utreseförbud eller ändringar av passreglerna m.m. för denna grupp.

Våra bedömningar avseende myndigheternas samverkan, arbetsmetoder och ansvarsområden

Lagstiftningen utgör en viktig del i arbetet med att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck och dess olika uttrycksformer. Men problematiken kräver också andra åtgärder. Att identifiera och förebygga hedersrelaterat våld och förtryck är ett arbete som ankommer på många samhällsaktörer och inte bara de brottsbekämpande myndigheterna.

Det pågår ett utvecklingsarbete inom Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten för att öka förutsättningarna för lagföring av äktenskapstvång, vilseledande till tvångsäktenskapsresa och könsstympning. Enligt utredningen bör detta arbete fortgå, bl.a. vad gäller framtagandet av ett gemensamt metodstöd.

Det finns vidare anledning för Åklagarmyndigheten att överväga att koncentrera ärenden om äktenskapstvång, vilseledande till tvångsäktenskapsresa och könsstympning (liksom det föreslagna barnäktenskapsbrottet) till ett mindre antal åklagarkammare för att handläggas av särskilt utsedda åklagare. Dessutom bör ett kompetensnätverk inrättas för de åklagare som handlägger dessa brott.

Samverkan med andra myndigheter kan förbättras inom skolan och hälso- och sjukvården

Viktiga steg har tagits för att förbättra samverkan mellan berörda myndigheter när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck. Det finns dock områden inom vilka det finns behov av förbättrad samverkan med andra myndigheter. Det handlar om skolan samt hälso- och sjukvården som är viktiga aktörer när det gäller att fånga upp att någon riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. För att dessa ska förmedla information och även i övrigt samarbeta med andra myndigheter krävs det etablerade rutiner och kännedom om frågor som hedersrelaterat våld och förtryck aktualiserar. Skolverket och Socialstyrelsen bör därför inom ramen för sitt pågående arbete beakta behovet av tydliga samverkansrutiner avseende bl.a. risken för att elever, vård sökande m.fl. förs utomlands för att ingå äktenskap eller könsstympas.

Samverkan och metodiken kan även förbättras när det gäller arbetet med att hjälpa personer som förts utomlands för att ingå barnäktenskap, tvångsäktenskap eller könsstympas. Det finns ett behov av en förbättrad övergripande samverkan mellan främst Utrikesdepartementet och Socialstyrelsen när det gäller frågor om nödställda som har förts utomlands för att t.ex. giftas bort eller könsstympas. Sådana internationella ärenden aktualiserar en rad övergripande frågor, såsom bl.a. ansvars- och arbetsfördelningen mellan socialtjänsterna och utrikesförvaltningen utifrån gällande regelverk. Vi bedömer därför att en övergripande samverkan i dessa frågor bör ske i fast och strukturerad form.

Också när det gäller hanteringen av enskilda ärenden finns det utrymme för en förbättrad samverkan, mellan främst socialtjänsterna och utrikesförvaltningen för att hjälpa den som förts utomlands hem till Sverige. Även om samarbetet ofta synes fungera väl förekommer det att problem uppstår. Detta hänger främst ihop med att kunskaperna i dessa frågor varierar hos landets socialtjänster. Vi bedömer att Socialstyrelsen därför bör ges i uppdrag att utveckla socialtjänsternas möjligheter att samverka effektivt med bl.a. utrikesförvaltningen genom att ta fram metodstöd för hanteringen av dessa ärenden.

När det gäller utrikesförvaltningens arbetsmetoder finns det redan idag en ordning som innebär att det på Utrikesdepartementet och utvalda ambassader finns tjänstemän vilka arbetar särskilt med konsulära ärenden

om bl.a. barn- och tvångsaktenskap. Den ordningen bör permanentas. Ett sådant upplägg främjar ökad kompetens och förbättrade arbetsmetoder i ärenden om att återföra personer som är nödställda i utlandet av hedersrelaterade s.k. familjekonfliktsskäl. Vi bedömer därför att regeringens satsning inom familjekonfliktområdet för åren 2018–2020 bör utvärderas för att undersöka om en stadigvarande ordning med tjänstemän specialiserade inom frågor om bl.a. barn- och tvångsaktenskap samt könsstympling bör införas inom utrikesförvaltningen.

Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna

I behovet av samverkan ligger också att ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter måste vara tydlig och att frågor inte faller mellan stolarna. Vi har därför undersökt ansvarsfördelningen mellan Socialstyrelsen, Jämställdhetsmyndigheten, Länsstyrelsen i Östergötlands län och Nationellt centrum för kvinnofrid.

Även om det förekommit vissa mindre överlappningar mellan de berörda myndigheternas uppdrag synes det inte finnas några större problem vad gäller roll- eller ansvarsfördelningen myndigheterna emellan. Däremot finns det ett behov av en övergripande permanent resurs- eller kompetensfunktion med uppgift att på olika sätt främja arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck genom konkret stöd till berörda myndigheter, kommuner och landsting. Att närmare ange formerna för hur en sådan funktion bör organiseras omfattas inte av vårt uppdrag. Den frågan bör dock så snart som möjligt ses över. Vi bedömer därför att det finns ett behov av att den kommande utvärderingen av Länsstyrelsen i Östergötlands läns uppdrag att ansvara för det Nationella kompetensteamet (vilken har planerats äga rum efter 2020) tidigareläggs.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 4 c §, 4 d §, 10 § och 29 kap. 2 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 c §¹

Den som genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att ingå ett äktenskap som är giltigt i den stat där det ingås, i den stat enligt vars lag det ingås eller i en stat i vilken minst en av makarna är medborgare eller har hemvist döms för äktenskapstvång till fängelse i högst fyra år.

Den som *i annat fall än som sägs i 1 a §* genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att ingå ett äktenskap som är giltigt i den stat där det ingås, i den stat enligt vars lag det ingås eller i en stat i vilken minst en av makarna är medborgare eller har hemvist döms för äktenskapstvång till fängelse i högst fyra år.

Detsamma gäller den som på sätt som anges i första stycket förmår någon att ingå en äktenskapsliknande förbindelse, om den ingås enligt regler som gäller inom en grupp och som

1. innebär att parterna betraktas som makar och anses ha rättigheter eller skyldigheter i förhållande till varandra, och
2. innefattar frågan om upplösning av förbindelsen.

Om brott som avses i första stycket riktar sig mot ett barn döms för barnäktenskapsbrott till fängelse i högst fyra år. För barnäktenskapsbrott döms också den som förmår eller tillåter ett barn att ingå ett äktenskap som är giltigt på sätt som anges i första stycket eller en äktenskapsliknande förbindelse enligt vad som anges i andra stycket. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den utsatta personen inte fyllt arton år.

¹ Senaste lydelse 2014:381.

Den som genom vilseledande förmår en person att resa till en annan stat än den där han eller hon bor, i syfte att personen genom olaga tvång eller utnyttjande av hans eller hennes utsatta belägenhet ska förmås att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 c §, döms för vilseledande till tvångsäktenskapsresa till fängelse i högst två år.

Den som *i annat fall än som sägs i 1 a §* genom vilseledande förmår en person att resa till en annan stat än den där han eller hon bor, i syfte att personen genom olaga tvång eller utnyttjande av hans eller hennes utsatta belägenhet ska förmås att ingå ett sådant äktenskap eller en sådan äktenskapsliknande förbindelse som avses i 4 c §, döms för vilseledande till tvångsäktenskapsresa till fängelse i högst två år.

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel, grov människoexploatering eller olaga frihetsberövande och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök, förberedelse eller stämpling till människoexploatering, grovt olaga tvång, äktenskapstvång eller grovt olaga hot och för försök eller förberedelse till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa, eller grovt dataintrång.

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel, grov människoexploatering eller olaga frihetsberövande och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök, förberedelse eller stämpling till människoexploatering, grovt olaga tvång, äktenskapstvång, *barnäktenskapsbrott* eller grovt olaga hot och för försök eller förberedelse till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa, eller grovt dataintrång.

29 kap.

2 §⁴

Som försvårande omständigheter vid bedömningen av straffvärdet ska, vid sidan av vad som gäller för varje särskild brottstyp, särskilt beaktas

1. om den tilltalade avsett att brottet skulle få allvarigare följder än det faktiskt fått,
2. om den tilltalade visat stor hänsynslöshet,
3. om den tilltalade utnyttjat någon annans skyddslösa ställning eller svårigheter att värja sig,
4. om den tilltalade utnyttjat sin ställning eller i övrigt missbrukat ett särskilt förtroende,

² Senaste lydelse 2014:381.

³ Senaste lydelse 2018:601.

⁴ Senaste lydelse 2018:540.

5. om den tilltalade förmått någon annan att medverka till brottet genom tvång, svek eller missbruk av hans eller hennes ungdom, oförstånd eller beroende ställning,

6. om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering,

7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet, *eller*

8. om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person.

7. om ett motiv för brottet varit att kränka en person, en folkgrupp eller en annan sådan grupp av personer på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung, trosbekännelse, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck eller annan liknande omständighet,

8. om brottet varit ägnat att skada tryggheten och tilliten hos ett barn i dess förhållande till en närstående person, *eller*

9. om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

Förslag till lag om ändring av lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar

Härigenom föreskrivs att 18 § fjärde stycket 3 lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §¹

En förvaltningsrätt är domför med en lagfaren domare ensam

1. vid åtgärder som endast avser måls beredande,
2. vid förhör med vittne eller sakkunnig som begärts av en annan förvaltningsrätt,
3. vid beslut som endast avser rättelse av felräkning, felskrivning eller annat uppenbart förbiseende, och
4. vid annat beslut som inte innefattar slutligt avgörande av mål.

Om det inte är påkallat av särskild anledning att målet prövas av fullsuttan rätt, är en förvaltningsrätt domför med en lagfaren domare ensam vid beslut som inte innefattar prövning av målet i sak.

Åtgärder som endast avser beredandet av ett mål och som inte är av sådant slag att de bör förbehållas lagfarna domare, får utföras av någon annan som har tillräcklig kunskap och erfarenhet och som är anställd vid en allmän förvaltningsdomstol, en allmän domstol eller en hyresnämnd. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om detta.

Vad som sägs i andra stycket gäller även vid avgörande i sak av

1. mål av enkel beskaffenhet,
2. mål om bevissäkring och betalningssäkring enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), om besiktning enligt fastighetstaxeringslagen (1979:1152), om en uppgifts eller handlings undantagande från kontroll enligt skatteförfarandelagen eller någon annan skatteförfattning,

3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård i enskildhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet eller avskildhet enligt 34 § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet av slutna ungdomsvård, mål om

3. mål om omedelbart omhändertagande enligt 6 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, mål om vård i enskildhet enligt 15 b § samma lag, mål om avskildhet enligt 15 c § samma lag, mål om tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § samma lag, *mål om tillfälligt utreseförbud enligt 31 a § samma lag*, mål om omedelbart omhändertagande enligt 13 § lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, mål om vård i enskildhet eller avskildhet enligt 34 § samma lag, mål om vård i enskildhet enligt 14 § lagen (1998:603) om verkställighet

avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3-5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt fängelselagen (2010:610) och mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

av sluten ungdomsvård, mål om avskildhet enligt 17 § samma lag, mål om tillfällig isolering enligt 5 kap. 3 § smittskyddslagen (2004:168), mål enligt 12 § första stycket och 33 § lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård, mål enligt 18 § första stycket 3-5 och 9 när det gäller de fall då vården inte har förenats med särskild utskrivningsprövning eller 6 lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, mål om förvar och uppsikt enligt utlänningslagen (2005:716), mål enligt lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m., mål enligt fängelselagen (2010:610) och mål enligt lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.,

4. mål enligt folkbokföringsförfattningarna, mål om preliminär skatt eller om anstånd med att betala skatt eller avgifter enligt skatteförfattningarna,

5. mål enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner eller lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet,

6. mål som avser en fråga av betydelse för inkomstbeskattningen, dock endast om värdet av vad som yrkas i målet uppenbart inte överstiger hälften av prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken,

7. mål enligt lagen (2004:629) om trängselskatt, och

8. mål enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem och lagen (2013:311) om valfrihetssystem i fråga om tjänster för elektronisk identifiering.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

Förslag till lag om ändring i passlagen (1978:302)

Härigenom föreskrivs att 7, 8, 12 och 18 §§ passlagen (1978:302) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

Passansökan ska avslås, om

1. bestämmelserna i 6 § inte har iakttagits och sökanden inte har följt uppmaningen att avhjälpa bristen,

2. ansökan avser pass för barn under arton år och barnets vårdnadshavare inte har lämnat medgivande och det inte finns synnerliga skäl att ändå utfärda pass,

3. sökanden är anhållen, häktad eller underkastad övervakning enligt 24 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken eller reseförbud eller anmälningsskyldighet enligt 25 kap. 1 § samma balk,

4. sökanden är föremål för ett beslut om övervakningsåtgärder enligt 2 kap. 1 § lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen och åklagare inte har lämnat medgivande,

5. sökanden är föremål för en uppföljningsförklaring som avser en övervakningsåtgärd enligt 3 kap. 3 § 3–5 lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen och åklagare inte har lämnat medgivande,

6. sökanden är efterlyst och ska omhändertas omedelbart vid anträffandet,

7. sökanden genom en dom som har fått laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

8. sökanden avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och sökanden inte har villkorligt frigivits,

9. sökanden genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,

10. sökanden genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård, *eller*

11. sökanden enligt 2 kap. 12 § eller 6 kap. 6 § konkurslagen (1987:672) är ålagd att lämna ifrån sig sitt pass eller förbud att utfärda pass för sökanden har meddelats enligt samma bestämmelser.

10. sökanden genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,

11. sökanden enligt 2 kap. 12 § eller 6 kap. 6 § konkurslagen (1987:672) är ålagd att lämna ifrån sig sitt pass eller förbud att utfärda pass för sökanden har meddelats enligt samma bestämmelser, *eller*

12. sökanden är underkastad ett utreseförbud eller tillfälligt

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §²

Skall passansökan ej avslås enligt 7 § men framkommer i ärendet att sökanden är skäligen misstänkt för ett brott, för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader, skall passmyndigheten underrätta den som leder förundersökningen. Pass får i sådant fall ej utfärdas innan en vecka har förflutit från det underrättelsen lämnades, med mindre undersökningsledaren medger det.

Vad som sägs i första stycket ska även gälla om sökanden är skäligen misstänkt för äktenskapstvång eller barnäktenskapsbrott enligt 4 kap. 4 c § brottsbalken eller brott enligt 2 § andra stycket lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor eller försök, förberedelse eller stämpling till något av dessa brott.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §³

Passmyndigheten skall återkalla gällande pass, om

1. passinnehavaren har förlorat eller efter ansökan har befriats från sitt svenska medborgarskap,

2. passet avser barn under arton år och barnets vårdnadshavare eller, om barnet vistas här i landet och står under vårdnad av båda föräldrarna, en av dem begär att passet skall återkallas och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse,

3. passinnehavare, som är efterlyst och skall omhändertas omedelbart vid anträffandet, uppehåller sig utomlands och det av särskilda skäl är motiverat att passet återkallas,

4. passinnehavaren genom en dom som har vunnit laga kraft har dömts till frihetsberövande påföljd, som inte har börjat verkställas, och det finns sannolika skäl att anta, att han eller hon har för avsikt att undandra sig verkställigheten,

5. passinnehavaren avtjänar fängelsestraff och den sammanlagda tiden att avtjäna är fängelse i minst ett år och innehavaren inte har villkorligt frigivits,

6. passinnehavaren genomgår sluten ungdomsvård och den sammanlagda vårdtiden är minst ett år,

² Senaste lydelse 1985:931.

³ Senaste lydelse 2006:434.

7. passinnehavaren genomgår rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning enligt lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård,

8. hinder mot bifall till passansökan enligt 7 § förelåg vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består, eller

9. annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet.

8. hinder mot bifall till passansökan enligt 7 § förelåg vid tiden för passets utfärdande och hindret fortfarande består,

9. annan än den för vilken passet är utställt förfogar över passet, *eller*
10. passinnehavaren är underkastad ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud enligt 31 a och 31 e §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Särskilt pass skall dessutom återkallas, när de skäl som har föranlett passets utfärdande inte längre finns.

Vad som sägs i första stycket 2 skall inte gälla i det fall pass utfärdats utan vårdnadshavares medgivande enligt 11 § andra stycket.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 §

Passmyndighet får besluta att pass skall omhändertagas, om

1. fråga om återkallelse av passet enligt 12 § första stycket 2 eller 4 har uppkommit och fara föreligger att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslut om återkallelse hinner meddelas,

2. framställning enligt 24 eller 25 § har beslutats och fara föreligger att passinnehavaren reser ut ur landet innan fråga om återkallelse av passet eller begränsning av dess giltighet har slutbehandlats.

Bestämmelserna i 17 § tillämpas också när beslut om omhändertagande har meddelats enligt första stycket.

Om pass som omhändertagits enligt första stycket 1 ej återkallats inom en vecka efter passets omhändertagande, skall innehavaren beredas tillfälle att återfå passet. Pass som omhändertagits enligt första stycket 2 skall förvaras av passmyndigheten till dess frågan om återkallelse eller begränsning har avgjorts slutligt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Prop. 2019/20:131
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

dels att 1, 34, 35, 37, 39, 40 och 41 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen införs nio nya paragrafer, 31 a–31 h §§ samt 45 §,

dels att en ny mellanrubrik införs före 31 a § (*Utreseförbud*) samt att mellanrubriken före 44 § ändras (från Böter till *Straff*).

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Insatserna ska präglas av respekt för den unges människovärde och integritet.

Den som är under 18 år ska dock beredas vård enligt denna lag, om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv.

Vård med stöd av 3 § får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

Vissa andra åtgärder får vidtas utan samtycke enligt 22 och 24 §§. Vissa andra åtgärder får vidtas utan samtycke enligt 22, 24 och 31 a §§.

Vid beslut enligt denna lag ska vad som är bäst för den unge vara avgörande.

Utreseförbud

31 a §

Om det finns risk för att den som är under 18 år förs utomlands i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas ska ett sådant barn i skyddande syfte förbjudas att lämna Sverige (utreseförbud).

31 b §

Beslut om utreseförbud meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden.

¹ Senaste lydelse 2012:777.

Ansökan ska innehålla en redogörelse för

- barnets förhållanden,*
- de omständigheter som utgör grund för att barnet behöver skyddas genom ett utreseförbud,*
- tidigare vidtagna åtgärder,*
- hur relevant information lämnats till barnet,*
- vilket slags relevant information som lämnats, samt*
- barnets inställning.*

31 c §

Har ett utreseförbud meddelats barnet ska socialnämnden inom sex månader från dagen för beslutet pröva om utreseförbudet ska upphöra. Denna fråga ska därefter prövas fortlöpande inom sex månader från senaste prövning.

När ett utreseförbud inte längre behövs, ska socialnämnden besluta att utreseförbudet ska upphöra.

Ett utreseförbud ska upphöra senast när barnet fyller 18 år.

31 d §

Beslut om utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud hindrar inte sådana beslut som anges i 21 a § första stycket 1–9.

Ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud upphör när ett beslut enligt 21 a § första stycket 1–9 har verkställts.

31 e §

Socialnämnden får besluta om tillfälligt utreseförbud, om

- 1. det är sannolikt att ett utreseförbud behövs, och*
- 2. rättens beslut om utreseförbud inte kan avvaktas med hänsyn till risken för att barnet lämnar landet.*

Om socialnämndens beslut om tillfälligt utreseförbud inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om ett sådant förbud. Beslutet ska

anmälas vid nämndens nästa sammanträde.

När socialnämnden har ansökt om utreseförbud eller vård med stöd av lagen, får även rätten besluta om ett tillfälligt utreseförbud.

31 f §

Har socialnämnden beslutat om tillfälligt utreseförbud, ska beslutet underställas förvaltningsrätten. Därvid ska vad som anges i 7 § första–fjärde styckena på motsvarande sätt gälla för ett tillfälligt utreseförbud.

31 g §

Om förvaltningsrätten fastställer eller meddelar ett beslut om tillfälligt utreseförbud, ska socialnämnden inom fyra veckor från dagen för förvaltningsrättens beslut ansöka om utreseförbud. Förvaltningsrätten får medge förlängning av denna tid, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt.

31 h §

Ett tillfälligt utreseförbud upphör

1. om ansökan om utreseförbud inte har gjorts inom den tid som anges i 31 g §,

2. när rätten avgör frågan om utreseförbud, eller

3. senast när barnet fyller 18 år.

Om det inte längre finns skäl för ett tillfälligt utreseförbud, ska socialnämnden besluta att detta genast ska upphöra. Ett sådant beslut får meddelas också av den rätt som prövar en fråga om utreseförbud eller vård med stöd av lagen.

Är den unge omhändertagen eller har ett tillfälligt flyttningsförbud meddelats, skall förvaltningsrätten ta upp målet till avgörande inom två veckor från den dag då ansökan om vård eller flyttningsförbud kom in. Förvaltningsrätten får förlänga denna tid, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt.

34 §²

Är den unge omhändertagen eller har ett tillfälligt flyttningsförbud eller tillfälligt utreseförbud meddelats, skall förvaltningsrätten ta upp målet till avgörande inom två veckor från den dag då ansökan om vård, flyttningsförbud eller utreseförbud kom in. Förvaltningsrätten får förlänga denna tid, om ytterligare utredning eller någon annan särskild omständighet gör det nödvändigt.

I mål om beredande eller upphörande av vård eller om flyttningsförbud enligt denna lag skall förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om detta inte är uppenbart obehövt. Muntlig förhandling skall alltid hållas, om någon part begär det. Parterna skall upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

35 §³

I mål om beredande eller upphörande av vård eller om flyttningsförbud eller utreseförbud enligt denna lag skall förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om detta inte är uppenbart obehövt. Muntlig förhandling skall alltid hållas, om någon part begär det. Parterna skall upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

Om en enskild part som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten förordna att han eller hon skall hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

37 §

Vid handläggning i kammarrätt av andra mål enligt denna lag än mål om omedelbart omhändertagande och tillfälligt flyttningsförbud skall nämndemän ingå i rätten.

Vid handläggning i kammarrätt av andra mål enligt denna lag än mål om omedelbart omhändertagande, tillfälligt flyttningsförbud och tillfälligt utreseförbud skall nämndemän ingå i rätten.

39 §⁴

I mål och ärenden angående beredande av vård enligt 2 eller 3 §, omedelbart omhändertagande enligt 6 §, upphörande av vård enligt 21 §, flyttningsförbud enligt 24 § eller upphörande av flyttningsförbud enligt 26 § eller vid

I mål och ärenden angående beredande av vård enligt 2 eller 3 §, omedelbart omhändertagande enligt 6 §, upphörande av vård enligt 21 §, flyttningsförbud enligt 24 § eller upphörande av flyttningsförbud enligt 26 §, utreseförbud

² Senaste lydelse 2009:804.

³ Senaste lydelse 2009:804.

⁴ Senaste lydelse 2009:804.

överklagande enligt 41 § första stycket 1 skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnads-havare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

enligt 31 a § eller upphörande av utreseförbud enligt 31 c § eller vid överklagande enligt 41 § första stycket 1 skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnads-havare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

40 §

Beslut om omedelbart omhänder-tagande, om förebyggande insatser eller om tillfälligt flyttningsförbud gäller omedelbart.

Beslut om omedelbart omhänder-tagande, om förebyggande insatser, om tillfälligt flyttningsförbud eller om tillfälligt utreseförbud gäller omedelbart.

Andra beslut av socialnämnden enligt denna lag gäller omedelbart, om nämnden inte förordnar något annat.

Rätten får förordna att andra beslut som rätten har meddelat skall gälla omedelbart.

41 §⁵

Socialnämndens beslut får överklagas hos förvaltningsrätten, när nämnden har

1. beslutat om var vården av den unge ska inledas eller beslutat i fråga om att flytta den unge från det hem där han eller hon vistas,

2. beslutat i fråga om fortsatt vård med stöd av lagen,

3. med stöd av 14 § beslutat i fråga om umgänge eller beslutat att den unges vistelseort inte ska röjas,

4. fattat beslut enligt 22 § eller prövat om ett sådant beslut ska upphöra att gälla,

5. med stöd av 31 § beslutat i fråga om umgänge, *eller*

5. med stöd av 31 § beslutat i fråga om umgänge,

6. beslutat i fråga om fortsatt flyttningsförbud.

6. beslutat i fråga om fortsatt flyttningsförbud, eller

7. beslutat i fråga om fortsatt utreseförbud.

Andra beslut av nämnden enligt denna lag får inte överklagas.

Rättens beslut enligt 8 § i fråga om förlängd ansökningstid och enligt 32 § om läkarundersökning får inte överklagas.

Rättens beslut enligt 8 och 31 g §§ i fråga om förlängd ansökningstid och enligt 32 § om läkarundersökning får inte överklagas.

Böter

Straff

45 §

Den som för ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud, eller

⁵ Senaste lydelse 2009:804.

främjar att ett barn reser utomlands i strid med ett sådant förbud, döms till böter eller fängelse i högst ett år.

För försök till brott enligt denna paragraf döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2020.

Yttrande över betänkandet har avgetts av Arbetsförmedlingen, Barnombudsmannen, BRIS – Barnens rätt i samhället, Brottsförebyggande rådet, Brottsofferjouren Sverige, Brottsoffermyndigheten, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, ECPAT Sverige, Fagersta kommun, Falköpings kommun, Folkhälsomyndigheten, Försäkringskassan, Förvaltningsrätten i Karlstad, Förvaltningsrätten i Linköping, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Växjö, Göteborgs kommun, Helsingborgs kommun, Helsingborgs tingsrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Huddinge kommun, Judiska Centralrådet, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Sundsvall, Knivsta kommun, Kriminalvården, Kumla kommun, Kvinnors Nätverk, Landskrona kommun, Linköpings universitet (Barnafrid – Nationellt kunskapscenter), Lunds kommun, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Malmö kommun, Migrationsverket, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF), Norrköpings kommun, Origo, Polismyndigheten, Region Halland (tidigare Hallands läns landsting), Region Stockholm (tidigare Stockholms läns landsting), RFSL, RFSU, Riksdagens ombudsmän, Riksförbundet Internationella Föreningar för Invandrarkvinnor (RIFFI), Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks), Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Rädda Barnen, Rättsmedicinalverket, Akademikerförbundet SSR, Saco-S Åklagarmyndigheten, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens institutionsstyrelse, Statens skolverk, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, Stockholms kommun, Stockholms tingsrätt, Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden), Svenska kyrkan, Sveriges advokatsamfund, Sveriges ambassad i Kenya, Sveriges Kommuner och Regioner (tidigare Sveriges Kommuner och Landsting), Sveriges kristna råd, Sveriges Kvinnolobby, Södertälje kommun, Tjejers rätt i samhället (TRIS), Umeå kommun, UNICEF Sverige, Varken hora eller kuvad (VHEK), Västerås kommun, Åklagarmyndigheten och Örebro universitet.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter. Action aid, Amelmottagningen, Amnesty International Sverige, Borgholms kommun, Botkyrka kommun, Fredrika Bremer Förbundet, Fryshuset-Elektra, Förvaltningsrätten i Härnösand, Habo kommun, Härjedalens kommun, Härnösands kommun, Islamiska samarbetsrådet, Justitiekanslern, Kalix kommun, Köpings kommun, Linköpings kommun, Män för jämställdhet, Mölndals kommun, Norrbottens läns landsting, Nyköpings kommun, Nätverket Män mot hedersförtryck, Olofströms kommun, Riksföreningen gode män vårdnadshavare (RGMV), Riksföreningen GAPF – Glöm aldrig Pela och Fadime, Saco, Svenska FN-förbundet, Sveriges ambassad i Irak, Sveriges ambassad i Iran, Sveriges ambassad i Jordanien, Sveriges ambassad i Pakistan, Söderhamns kommun, TCO, Terrafem, Trelleborgs kommun, Uddevalla kommun, Unizon, Uppsala universitet, Västra Götalands läns landstings kompetenscentrum om våld i nära relationer (VKV) och Ystads kommun.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-02-24

Närvarande: F.d. justitieråden Gustaf Sandström och Karin Almgren samt justitierådet Stefan Johansson

Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet

Enligt en lagrådsremiss den 6 februari 2020 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar,
3. lag om ändring i passlagen (1978:302),
4. lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga,
5. lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kansliråden Johanna Gustafsson och Charlotte Lönnheim samt rättssakkunniga Rezanne Marouf, biträdda av departementssekreteraren Kajsa Laxhammar.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

4 kap. 4 c §

För äktenskapstvång döms den som genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att ingå ett närmare angivet äktenskap eller en närmare angiven äktenskapsliknande förbindelse.

Det andra ledet av det föreslagna barnäktenskapsbrottet innebär att det straffbara området utvidgas när brottet riktas mot någon som inte har fyllt 18 år. Det ställs då inget krav på olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet (otillbörligt medel), utan det är för straffansvar tillräckligt att gärningspersonen förmår eller tillåter barnet att ingå ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse.

Det är inte helt klart vilka situationer förslaget i denna del avser att träffa, utöver de som redan omfattas av bestämmelsen om äktenskapstvång. I remissens avsnitt En ny straffbestämmelse om barnäktenskapsbrott finns skrivningar som anger att det ”anses ligga i sakens natur att ett barns utsatta belägenhet uppkommer redan genom en vuxens psykiska överläge i förhållande till barnet” (s. 42) och att är ”offret ett barn anses barnet i förhållande till närstående vuxna regelmässigt befinna sig i en sådan beroendeställning som utgör en särskilt utsatt belägenhet” (s. 40). Under den fortsatta beredningen bör klargöras vad som avses gälla.

Äktenskapstvång är undantaget från kravet på dubbel straffbarhet och kan därför bestraffas i Sverige även om äktenskapstvånget har begåtts i en stat där det inte är kriminaliserat. Den svenska domsrätten träffar inte bara svenska medborgare och utlänningar med hemvist i Sverige utan även utlänningar som finns här. (Se 2 kap. 2 § brottsbalken.)

Kravet på dubbel straffbarhet vilar bl.a. på den folkrättsliga noninterventionsprincipen, dvs. att stater inte ska gripa in i varandras inre angelägenheter. För att ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet ska kunna motiveras har som huvudregel krävts att det finns en hög grad av internationell samsyn när det gäller den aktuella brottsligheten och behovet av en kriminalisering. Även om en sådan samsyn inte i samma grad har förelegat eller kunnat konstateras har vissa ytterligare undantag gjorts. Det har då rört sig om särskilt allvarlig brottslighet eller brottslighet som är av internationell och gränsöverskridande karaktär. Det senare skälet anfördes när undantag från dubbel straffbarhet gjordes i fråga om äktenskapstvång (se prop. 2013/14:208 s. 74 f.).

Mot denna bakgrund finns inget att erinra mot att barnäktenskapsbrott som uppfyller rekvisiten för äktenskapstvång undantas från kravet på dubbel straffbarhet. När det gäller sådana barnäktenskapsbrott där något otillbörligt medel inte har använts är frågan mer svårbedömd.

Det är i Sverige inte möjligt att få s.k. äktenskapsdispens, vilket innebär att det inte är möjligt att ingå ett äktenskap där en eller båda parterna är under 18 år. Vidare gäller som huvudregel att inga utländska barnäktenskap ska erkännas i Sverige. Undantag ska aldrig kunna göras om någon av parterna fortfarande är under 18 år vid prövningen. Det finns flera länder som tillåter äktenskapsdispens för personer som inte har fyllt 18 år och som inte har kriminaliserat barnäktenskap i de fall det inte har använts något otillbörligt medel. Det innebär att ett äktenskap som lagligen ingås mellan t.ex. två 17-åringar i ett land där dispensmöjlighet finns, skulle kunna straffas enligt svensk lag.

Vad nu sagts talar emot att undanta barnäktenskapsbrott, som inte innefattar något otillbörligt medel, från kravet på dubbel straffbarhet. Samtidigt har det föreslagna brottet även i denna del en tydlig internationell och gränsöverskridande prägel. De personer som utsätts för sådana barnäktenskapsbrott är i stor utsträckning flickor och pojkar med utländsk bakgrund och äktenskapen ingås inte sällan i samband med resor till familjens ursprungsland. För det fall kravet på dubbel straffbarhet upprätthålls skulle det således finnas möjlighet att kringgå straffbestämmelsen.

Regeringen framhåller att det krävs ett särskilt åtalsförordnande för brott som har begåtts i ett annat land och att det därför finns en möjlighet att underlåta att väcka åtal i de fall det inte framstår som ändamålsenligt eller motiverat. Regeringen uttalar att som utgångspunkt bör åklagare inte väcka åtal för en gärning som helt saknar anknytning till Sverige och då det inte finns något svenskt intresse av att ingripa mot gärningen.

En straffbestämmelses närmare tillämpning bör inte vara beroende av reglerna om åtalstillstånd. Ett av syftena bakom dessa regler är emellertid att balansera tillämpningen när det gäller brott som har en tydlig internationell dimension och där det finns en uppenbar risk att syftet med bestämmelsen urholkas för det fall kravet på dubbel straffbarhet upprätthålls. Mot denna bakgrund anser Lagrådet att förslaget får godtas.

Enligt 29 kap. 1 § andra stycket brottsbalken ska vid bedömningen av straffvärdet beaktas bl.a. de avsikter eller motiv som gärningspersonen haft. Hedersmotiv kan därför enligt nuvarande lagstiftning beaktas vid straffvärdebedömningen, vilket också sker i rättstillämpningen. Vidare kan vissa av de försvårande omständigheterna i 29 kap. 2 §, t.ex. punkterna 3 och 8, vara tillämpliga. Det kan därför sättas i fråga om det finns något egentligt behov av den föreslagna straffskärpningsgrunden. Med varje ny straffskärpningsgrund ökar dessutom risken för att den allmänna regeln i 29 kap. 1 § skymms och att sådana omständigheter som inte uttryckligen anges i 29 kap. 2 § inte beaktas i tillräcklig utsträckning.

Motsvarande diskussion fördes i samband med införandet av punkterna 7, 8 och 9. I samtliga fall ansåg lagstiftaren att det fanns ett behov av att tydliggöra att omständigheterna ska anses som försvårande vid straffvärdebedömningen. Mot denna bakgrund finner Lagrådet att det nu saknas skäl att utifrån systematiska utgångspunkter motsätta sig förslaget.

Utformningen av bestämmelsen kan ge anledning till tveksamhet beträffande tillämpningsområdet. Begreppet heder kan inte sägas ha en entydig innebörd. Samtidigt har Lagrådet förståelse för svårigheterna att mer precist definiera detta uttryck. Det bör också beaktas att det som bestämmelsen avser att träffa redan kan beaktas med stöd av gällande bestämmelser och att författningskommentaren till den föreslagna straffskärpningsgrunden närmare anger vilka situationer som avses. Lagrådet anser därför att utformningen av bestämmelsen kan accepteras.

Förslaget till lag om ändring i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

I remissen föreslås att det i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga införs en möjlighet att besluta om utreseförbud för ett barn. Syftet med reglerna är att skydda barn från att föras ut ur landet för att ingå äktenskap eller att könsstympas. Mot bakgrund av syftet med det nya regelverket och den anknytning det har till de etablerade bestämmelserna om omhändertagande av barn har Lagrådet inte något att invända mot att det placeras i denna lag.

45 §

Straffbestämmelsen träffar den som för ut ett barn ur Sverige. Straffansvar kan komma i fråga även om barnet frivilligt lämnar Sverige. I författningskommentaren anges nämligen att det inte krävs att barnet förmås eller tvingas att lämna landet. Det är tillräckligt att det finns ett samband mellan gärningspersonens agerande och att barnet reser utomlands. Det kan t.ex. handla om att gärningspersonen reser tillsammans med barnet eller på annat sätt aktivt verkar för en sådan resa genom att anordna eller planera denna. Även försök är straffbart och det finns inget undantag för ringa fall.

Det kan sättas i fråga om inte straffbestämmelsen omfattar situationer som knappast kan anses straffvärda. Såvitt Lagrådet förstår träffar straffbestämmelsen t.ex. sådana situationer där barnet tillsammans med en

jämnårig – en kamrat eller pojk- eller flickvän – gör (eller försöker göra) en resa över dagen till ett nordiskt grannland, i vart fall då den jämnåriga kamraten eller pojk- eller flickvännen är den som tagit initiativ till samt planerat och anordnat resan.

Prop. 2019/20:131

Bilaga 4

Mot denna bakgrund bör vid den fortsatta beredningen övervägas om det finns anledning att begränsa det straffbara området.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 mars 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Nilsson, Ernkranz, Lindhagen, Lind, Hallberg, Nordmark, Micko

Föredragande: statsrådet Johansson

Regeringen beslutar proposition Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet