

Regeringskansliet  
Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

## **Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69)** (Ert dnr Ju2018/04195/L5)

Migrationsverket har anmodats att svara på remissen av slutbetänkandet från Utredningen om starkare skydd mot barnåktenskap, tvångsåktenskap och brott med hedersmotiv.

Migrationsverket välkomnar utredningens förslag, inte minst när det gäller införandet av ett utreseförbud för barn som riskerar att föras utomlands för att ingå åktenskap eller könsstympas. Vidare att ett sådant utreseförbud innebär passhinder och skäl för passåterkallelse. Migrationsverket instämmer i att en motsvarande reglering är önskvärd också avseende främlingspass och resedokument, vilka utfärdas av Migrationsverket. Förslaget i den delen föranleder dock Migrationsverket att lämna vissa synpunkter, vilka följer nedan. Avslutningsvis berör Migrationsverkets yttrande även möjligheten för vårdnadshavare att säga upp ett barns svenska medborgarskap och utredningens resonemang om ifall det föreligger ett behov av en mer generell reglering till skydd för personer som riskerar att föras utomlands.

### *Behovet av en generell översyn av Migrationsverkets möjlighet att återkalla främlingspass och resedokument*

Inledningsvis konstateras att Återvändandeutredningen i sitt betänkande *Klarlagd identitet. Om utlänningars rätt att vistas i Sverige, inre utlänningskontroller och missbruk av identitetshandlingar* (SOU 2017:93) föreslår att Migrationsverket under vissa givna förutsättningar ska få en möjlighet att återkalla främlingspass och resedokument. Migrationsverket saknar idag möjlighet att återkalla såväl främlingspass som resedokument. I sitt remissvar på betänkandet tar Migrationsverket upp behovet av en generell översyn av möjligheten att återkalla främlingspass och resedokument. Det finns flera bestämmelser i passlagen (1978:302) som kan föranleda återkallelse av pass, men som saknar motsvarighet när det gäller främlingspass och resedokument. T.ex. skulle möjligheten att återkalla ett pass

när annan än den som passet är utställt för förfogar över det rimligen kunna gälla även för främlingspass.<sup>1</sup>

En sådan översyn bör även behandla frågan om var olika regler gällande resedokument och främlingspass ska återfinnas, i utlänningslagen (2005:716) och/eller i utlänningsförordningen (2006:97). Idag finns bestämmelser om främlingspass och resedokument både i utlänningslagen och i utlänningsförordningen. Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv föreslår att när ett barn får utreseförbud ska det medföra hinder för utfärdande av pass och skäl för passåterkallelse enligt passlagen och att samma ordning bör gälla för de främlingspass och resedokument som utfärdas av Migrationsverket. Vidare föreslår utredningen att återkallelse avseende främlingspass och resedokument möjliggörs genom ändringar i utlänningsförordningen.<sup>2</sup> Även Återvändandeutredningen föreslog i sitt betänkande att där aktuella återkallelsebestämmelser skulle införas i utlänningsförordningen.<sup>3</sup>

### *Överklagbarhet*

Möjligheten att överklaga Migrationsverkets beslut att avslå en ansökan om främlingspass är begränsad till om frågan behandlats i samband med ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd. När det gäller resedokument är dock rätten att överklaga inte villkorad.<sup>4</sup> Det framgår inte om det är utredningens avsikt att ett beslut om att återkalla ett resedokument eller ett främlingspass ska kunna överklagas. Däremot följer av passlagen att passmyndighetens beslut att återkalla ett pass, likväl som beslut att avslå en passansökan, kan överklagas.<sup>5</sup>

### *Sveriges möjlighet att neka främlingspass och resedokument begränsas av våra internationella åtaganden*

Migrationsverkets handläggning av ärenden om främlingspass och resedokument regleras i Migrationsverkets föreskrifter om främlingspass och resedokument. Enligt föreskrifterna ska bestämmelserna om passhinder och passstillstånd i passlagen och passförordningen (1979:664) tillämpas vid handläggningen.<sup>6</sup> Men eftersom flera av bestämmelserna om främlingspass och resedokument har sin grund i internationella åtaganden kan inte passlagen och passförordningen tillämpas fullt ut i alla frågor som gäller främlingspass och resedokument.

En person som beviljats uppehållstillstånd som alternativt eller övrig skyddsbehövande eller beviljats skyddsstatusförklaring och inte kan få ett

<sup>1</sup> Dnr Ju2017/10042/EMA. Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv tar upp detta i sitt betänkande och instämmer, men konstaterar att det ligger utanför utredningens uppdrag. Se SOU 2018:69 s. 201, fotnot 68.

<sup>2</sup> SOU 2018:69 s. 200–201.

<sup>3</sup> SOU 2017:93 s. 140–141 och 144–145.

<sup>4</sup> 14 kap. 6 och 6 a §§ utlänningslagen.

<sup>5</sup> 27 § passlagen.

<sup>6</sup> 9 § Migrationsverkets föreskrifter om främlingspass och resedokument (MIGRFS 03/2017).

nationellt pass, har rätt till främlingspass. När det gäller alternativt skyddsbehövande framgår detta av det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.<sup>7</sup> Den svenska bestämmelsen ger dock en motsvarande rätt också till övriga skyddsbehövande.<sup>8</sup> Även en person som inte beviljats uppehållstillstånd som alternativt eller övrig skyddsbehövande eller beviljats skyddsstatusförklaring kan dock få främlingspass, om han eller hon inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att få en sådan eller om det finns särskilda skäl. Men det är i dessa fall fråga om en möjlighet och regleringen ger inte personen någon rättighet.<sup>9</sup> Vidare är Sverige skyldigt att utfärda resedokument för flyktingar och statslösa. Det följer av våra konventionsåtaganden.<sup>10</sup> En rätt för flyktingar att få resedokument återfinns också i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.<sup>11</sup>

Både när främlingspass ska ges till en person som är alternativt eller övrig skyddsbehövande och då resedokument ska utfärdas är utrymmet att vägra att utfärda handlingen begränsat. När det gäller främlingspass måste det i dessa fall föreligga *tvingande hänsyn* till den nationella säkerheten eller allmänna ordningen.<sup>12</sup> Det framgår inte av den svenska regleringen när resedokument kan vägras.<sup>13</sup> Men enligt flyktingkonventionen ska resedokument utfärdas om inte *tungt vägande skäl* hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen talar mot det.<sup>14</sup> I det omarbetade skyddsgrundsdirektivet uttrycks det istället på ett motsvarande sätt som för alternativt skyddsbehövande: den som har flyktingstatus ska få ett resedokument om inte *tvingande hänsyn* till den nationella säkerheten eller allmänna ordningen kräver något annat.<sup>15</sup>

I betänkandet saknas ett resonemang om vilken betydelse Sveriges konventionsåtaganden och den EU-rättsliga regleringen i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet kan ha för möjligheten att vägra främlingspass eller resedokument, då ett utreseförbud utfärdats. Ett motsvarande resonemang saknas vidare när det gäller den föreslagna möjligheten att återkalla ett

<sup>7</sup> Artikel 25.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning) (EUT L 337, 20.12.2011, s. 9–26, Celex 32011L0095).

<sup>8</sup> 2 kap. 1 a § andra stycket utlänningslagen.

<sup>9</sup> 2 kap. 1 a § första och tredje stycket utlänningslagen.

<sup>10</sup> Enligt 4 kap. 4 § utlänningslagen *får* resedokument utfärdas till flyktingar och statslösa. Men av 2 kap. 7 § utlänningsförordningen framgår när resedokument *ska* utfärdas; i de fall som anges i 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).

<sup>11</sup> Artikel 25.1 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

<sup>12</sup> 2 kap. 1 a § andra stycket utlänningslagen.

<sup>13</sup> Jfr 2 kap. 7 § utlänningsförordningen. Återvändandeutredningen har dock föreslagit att möjligheten att, under där angivna förutsättningar, vägra resedokument bör regleras i utlänningslagen. Se SOU 2017:93 s. 141.

<sup>14</sup> Artikel 28.1 i flyktingkonventionen.

<sup>15</sup> Artikel 25.1 i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet.

främlingspass eller ett resedokument.<sup>16</sup> Någon reglering gällande återkallelse av främlingspass eller resedokument återfinns inte i det omarbetade skyddsgrundsdirektivet eller i flyktingkonventionen.

#### *Migrationsverket behöver få information om utreseförbud*

Migrationsverket behöver bli varse om det finns passhinder eller skäl för passåterkallelse. Enligt utredningen kan det ordnas antingen genom att se över reglerna om underrättelse i 7 kap. utlänningsförordningen eller genom att Migrationsverket får tillgång till samma registeruppgifter som passmyndigheten. Vidare måste det enligt utredningen ankomma på passmyndigheten att försäkra sig om att ett meddelat utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud består.<sup>17</sup>

Migrationsverket vill här understryka vikten av att informationen om ett utreseförbud görs tillgänglig för verket på ett enkelt sätt och utan tidsutdräkt. Utreseförbudet kan ju både vara beslutat av domstol och av socialnämnd. I de fall barnet fyller 18 år upphör utreseförbudet att gälla. Men utreseförbudet kan även upphöra att gälla i andra fall. Det är därmed av vikt att också denna information görs tillgänglig på ett enkelt och effektivt sätt, då det inte kan krävas att myndigheten i varje enskilt fall utreder om utreseförbudet fortfarande gäller.

#### *Förundersökningsledare ska underrättas om passansökan när en person är skäligen misstänkt för äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott eller i mindre grova fall av könsstympning*

Utredningen föreslår ett nytt andra stycke i 8 § passlagen. När en person är skäligen misstänkt för äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott eller i mindre grova fall av könsstympning, eller försök, förberedelse eller stämpling till något av brotten, ska passmyndigheten underrätta förundersökningsledaren och avvakta en vecka innan pass utfärdas. Enligt Migrationsverkets föreskrifter tillämpas bestämmelserna om passhinder i passlagen.<sup>18</sup> Det framgår dock inte av betänkandet om avsikten är att den föreslagna regleringen i 8 § andra stycket passlagen också ska gälla vid ansökan om främlingspass eller resedokument. För att Migrationsverket ska kunna tillämpa denna bestämmelse krävs vidare att verket har tillgång till information om att personen är skäligen misstänkt för något av de i bestämmelsen aktuella brotten.

#### *Omhändertagande av främlingspass och resedokument*

Passmyndigheten har under vissa förutsättningar möjlighet att omhänderta ett pass när fråga om återkallelse av passet har uppkommit. Utredningen föreslår att denna möjlighet ska utökas till att också gälla när ett barn får utreseförbud. Eftersom utredningen anser att Migrationsverket ska ha en motsvarande återkallelsemöjlighet när det gäller främlingspass och resedokument bör det övervägas om det även i dessa fall bör finnas en möjlighet att omhänderta främlingspasset eller resedokumentet. Migrationsverket

<sup>16</sup> Jfr också med Migrationsverkets remissvar på Återvändandeutredningens betänkande (dnr Ju2017/10042/EMA).

<sup>17</sup> SOU 2018:69 s. 201 och 287.

<sup>18</sup> 9 § MIGRFS 03/2017.

saknar idag möjlighet att omhänderta främlingspass och resedokument.<sup>19</sup> Däremot ska ett främlingspass eller ett resedokument under vissa förutsättningar återlämnas till verket.<sup>20</sup> Som nämnts efterlyser Migrationsverket en mer generell översyn av regelverket, där det i så fall hade varit lämpligt om även denna fråga ingick.

### *Befrielse från svenskt medborgarskap*

Utredningen tar även upp frågan om möjligheten för vårdnadshavare att säga upp ett barns svenska medborgarskap. Det har förekommit fall när den eller de som har vårdnaden ansökt om att ett barn ska befrias från sitt svenska medborgarskap i samband med att barnet förts utomlands, exempelvis för att giftas bort. Om barnet har hemvist i Sverige kan befrielse vägras när det finns särskilda skäl. Men om barnet inte längre har sin hemvist i Sverige finns det inte någon möjlighet att avslå en ansökan m.h.t. särskilda skäl.<sup>21</sup>

När det gäller särskilda skäl hänvisar utredningen till att det ankommer på den tillämpande myndigheten att i varje enskilt fall avgöra vad som avses med särskilda skäl. Vidare att regeringen uttalat att en ansökan om befrielse från medborgarskap skulle kunna vägras om Migrationsverket får indikationer på att ett barn riskerar att giftas bort mot sin vilja.<sup>22</sup> Det är Migrationsverkets uppfattning att situationer då ett barn riskerar att föras utomlands för att ingå äktenskap eller könsstympas, eller att ett barn i en sådan situation förhindras att återvända till Sverige, innebär att det kan föreligga särskilda skäl och att befrielse därmed får vägras. Detta sagt konstateras att ytterligare vägledning i form av förarbetsuttalanden eller praxis saknas.

För att Migrationsverket, i ett barns ärende om befrielse från svenskt medborgarskap, ska kunna ta hänsyn till om barnet riskerar att föras utomlands för att ingå äktenskap eller könsstympas krävs att sådan information kommer verket tillhanda. Därmed kan information om ett utreseförbud som meddelats ett barn ha betydelse för Migrationsverkets bedömningar vid handläggningen av barnets ärende om befrielse från medborgarskap.

Enligt utredningen ligger dock medborgarskapsfrågorna utanför dess uppdrag. De kräver sannolikt särskilda överväganden och bör därför

<sup>19</sup> Däremot kan Migrationsverket omhänderta pass eller andra identitetshandlingar om en utlänning ansöker om uppehållstillstånd när han eller hon kommer till Sverige eller därefter, eller när ett beslut om avvisning eller utvisning ska verkställas (9 kap. 4 och 5 §§ utlänningslagen).

<sup>20</sup> 2 kap. 10 och 16 §§ utlänningsförordningen.

<sup>21</sup> 15 § första stycket lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. Om personen inte är utländsk medborgare krävs för befrielse också att han eller hon inom viss tid blir medborgare i ett annat land, se paragrafens andra stycke.

<sup>22</sup> SOU 2018:69 s. 206 och där gjorda hänvisningar.

behandlas i en särskild ordning. Migrationsverket välkomnar en sådan översyn.

*En reglering med ett mer generellt tillämpningsområde för att förhindra att personer tvingas ingå äktenskap eller könsstympas utomlands*

Den reglering som utredningen föreslår tar enbart sikte på barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning. Men en person kan föras utomlands även i andra syften och därmed riskera att fara illa. Utredningen tar som exempel upp när barn eller unga skickas utomlands för att placeras i koranskola eller uppfostringsanstalt, eller när gifta kvinnor tas med utomlands och lämnas där för att utsättas för kontroll och förtryck.<sup>23</sup> Migrationsverket instämmer med utredningen i att den nu föreslagna regleringen är angelägen och välkomnar utredningens förslag på åtgärder för att motverka barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning. Vidare ställer Migrationsverket sig positivt till att frågan om en reglering med ett mer generellt tillämpningsområde övervägs i en särskild ordning.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad generaldirektör efter föredragning av verksjuristen Theresa Karlbjörn. I den slutliga beredningen har även rättschefen Fredrik Beijer deltagit.

Mikael Ribbenvik

---

<sup>23</sup> Ibid. s. 174.