

2026-09-21
Jämställdhetsmyndigheten
info@jamstalldhetsmyndigheten.se
Diarienummer: 26/00121

Utrikesdepartementet
ud.remissvar@regeringskansliet.se
Diarienummer UD2026/04252

JÄMSTÄLLDHETSMYNDIGHETENS REMISSVAR PÅ PROMEMORIAN DS 2026:6, EN ÖVERSYN AV DET KONSULÄRA REGELVERKET

Sammanfattning

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslagen i promemorian om att öka tydligheten avseende vem som har rätt till konsulärt bistånd och de avvägningar och bedömningar som behöver göras.

Jämställdhetsmyndigheten välkomnar att promemorian uppmärksammar barn och vuxna som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck och att särskild utsatthet uttryckligen ska beaktas. Myndigheten bedömer dock att följande ändringar eller förtydliganden behövs:

Den föreslagna regleringen avseende personkretsen bör kompletteras med en undantagsmöjlighet för personer som annars inte omfattas, när personens anknytning till Sverige och särskilda utsatthet motiverar det.

Förarbetena bör tydliggöra att särskilda skäl för att göra identiteten sannolik kan föreligga när en person till följd av hedersrelaterat våld och förtryck eller annat våld har framtagit sitt pass eller andra identitetshandlingar och därför saknar möjlighet att styrka sin identitet.

Förarbetena bör även tydliggöra hur särskild utsatthet ska påverka rimlighetsbedömningen. Det bör särskilt framgå att en reseavrådan eller bristande försiktighetsåtgärder inte bör ges samma betydelse när den enskilde till följd av hedersrelaterat våld och förtryck eller annat våld har saknat faktisk möjlighet att påverka resan eller utlandsvistelsen eller att vidta sådana åtgärder.

Det bör utredas hur regleringen kan kompletteras för att säkerställa att barn inte riskerar att stå utan konsulärt stöd när en vårdnadshavare är delaktig i barnets bortförande, kvarhållande eller utsatthet och socialtjänsten samtidigt saknar behörighet eller möjlighet att agera. En sådan reglering behöver utgå från barnets bästa och de rättsliga förutsättningarna att agera i det land där barnet befinner sig.

Jämställdhetsmyndigheten bedömer därutöver att konsekvenserna av förslagen behöver analyseras ur ett jämställdhetsperspektiv.

Synpunkter enligt promemorians disposition

8.2.4 Bosättningsbegreppet

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget avseende bosättning. Myndigheten bedömer dock att det behöver säkerställas att personer som till följd av hedersrelaterat våld och förtryck under lång tid varit förhindrade att återvända till Sverige inte faller utanför personkretsen på grund av omständigheter som de själva saknat möjlighet att påverka. Det kan exempelvis röra sig om en person som under flera år hållits kvar utomlands och under denna tid saknat möjlighet att kontakta svenska myndigheter. Hedersrelaterat våld och förtryck kan ha en tydlig transnationell dimension, där barn och vuxna genom vilseledande, påtryckningar eller tvång kan föras utomlands eller hindras från att återvända till Sverige. Det kan exempelvis handla om barn- och tvångsåktenskap, könsstympning av flickor och kvinnor eller pojkar och unga män som förs utomlands i uppfostringssyfte.¹

Jämställdhetsmyndigheten anser därför att det i bestämmelsen bör införas en möjlighet att i särskilda undantagsfall ge konsulärt ekonomiskt bistånd och konsulärt stöd till personer som faller utanför den föreslagna personkretsen, när personens anknytning till Sverige och särskilda utsatthet motiverar det. I förarbetena bör det tydliggöras att en sådan möjlighet särskilt kan aktualiseras när en person till följd av hedersrelaterat våld och förtryck eller annat våld har förts eller hållits kvar utomlands och därigenom saknat möjlighet att påverka de omständigheter som medfört att personen fallit utanför personkretsen.

En sådan undantagsmöjlighet kan vara särskilt betydelsefull för personer som reser utomlands i tron om att det rör sig om en kortare vistelse och därefter frantas pass och hindras att återvänta.² Detta gäller särskilt barn och unga, unga vuxna, vuxna med funktionsnedsättningar samt hbtqi-personer som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck eller någon annan våldsform.

8.2.5 Identitet

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget att en person, när det finns särskilda skäl, ska kunna göra sin identitet sannolik i stället för att styrka den. Myndigheten bedömer samtidigt att det bör tydliggöras att särskilda skäl kan föreligga när en person är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck, eller andra former av våld, saknar möjlighet att styrka sin identitet, exempelvis till följd av att personen

¹ Jämställdhetsmyndigheten, *Bortförda barn och unga: Delredovisning av uppdraget att kartlägga och sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse*, Rapport 2022:25 (Jämställdhetsmyndigheten), 5-6 & 37-38; Jämställdhetsmyndigheten, *Förstärkt arbete mot bortföranden: Slutredovisning av uppdrag att fortsätta sprida kunskap om erfarenheter av hedersrelaterat våld och förtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse*, Rapport 2026:9 (Jämställdhetsmyndigheten), 31.

² Jämställdhetsmyndigheten, *När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd: Slutredovisning av uppdrag att kartlägga och sprida kunskap om hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse*, Rapport 2023:15 (Jämställdhetsmyndigheten), 35; Jämställdhetsmyndigheten, *Bortförda barn och unga: Delredovisning av uppdraget att kartlägga och sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse*, Rapport 2022:25 (Jämställdhetsmyndigheten), 46-47.

fråntagits sitt pass eller andra identitetshandlingar som ett led i kontrollen och för att förhindras från att återvända till Sverige.

8.2.6 Rimlighetsbedömning

Särskild utsatthet

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget att särskilt utsatta ska beaktas i bedömningen om det är rimligt att staten ger konsulärt ekonomiskt bistånd eller konsulärt stöd. Myndigheten ser positivt på att hedersrelaterat våld och förtryck anges som en omständighet som kan innebära att en person befinner sig i en särskilt utsatt situation. Jämställdhetsmyndigheten anser dock att det i förarbetena bör tydliggöras att den särskilda utsattheten kan påverka den enskildes möjligheter att själv påverka sin situation och att detta behöver beaktas vid bedömningen av övriga omständigheter.

Jämställdhetsmyndigheten bedömer även att barnrättsperspektivet behöver genomsyra förslagen i större utsträckning, eftersom flera av de situationer som regleringen omfattar direkt berör barn som befinner sig i utsatthet utomlands och är utsatta för till exempel hedersrelaterat våld och förtryck.

Enligt barnkonventionen ska barnets bästa särskilt beaktas vid alla åtgärder som rör barn och alla barn har rätt till liv, överlevnad och utveckling.³ Barn ska också ges möjlighet att uttrycka sina åsikter i frågor som rör dem, och åsikterna ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.⁴

Av Jämställdhetsmyndighetens rapporter framgår att bortförda barn kan tvingas ta ett stort ansvar för att försöka ta sig ur sin utsatthet och få det stöd och skydd de behöver.⁵ Det konsulära regelverket behöver därför motverka att ansvaret för att lämna en utsatt situation och få tillgång till stöd och skydd i praktiken förskjuts till barnet självt. Barnets begränsade handlingsutrymme behöver därför beaktas vid bedömningen av vilka krav som rimligen kan ställas på barnet för att själv tillgodose sitt behov av stöd och skydd. Jämställdhetsmyndigheten anser därför att barnets bästa uttryckligen ska framgå av bestämmelsen när konsulärt ekonomiskt bistånd eller konsulärt stöd avser ett barn. Förarbetena bör därutöver tydliggöra att barnets rätt till skydd och delaktighet ska beaktas vid handläggningen och bedömningen.

³ SFS 2018:1197. *Lag om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter*, art. 3 & 6; Jämställdhetsmyndigheten, *Bortförda barn och unga: Delredovisning av uppdraget att kartlägga och sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse*, Rapport 2022:25 (Jämställdhetsmyndigheten); Jämställdhetsmyndigheten, *När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd: Slutredovisning av uppdrag att kartlägga och sprida kunskap om hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse*, Rapport 2023:15 (Jämställdhetsmyndigheten).

⁴ SFS 2018:1197. *Lag om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter*, art. 12.

⁵ Jämställdhetsmyndigheten, *När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd: Slutredovisning av uppdrag att kartlägga och sprida kunskap om hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse*, Rapport 2023:15 (Jämställdhetsmyndigheten); Jämställdhetsmyndigheten, *Förbättrad nationell uppföljning av bortförda: Delredovisning av regeringsuppdrag att fortsätta att sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse*, Rapport 2025:4 (Jämställdhetsmyndigheten).

Promemorian beskriver att utrikesförvaltningens möjligheter att agera i strid med vårdnadshavarens vilja är begränsade och bland annat kan vara beroende av socialtjänstens bedömning och behörighet. När vårdnadshavare är delaktiga i bortförandet, kvarhållandet eller utsattheten behöver det säkerställas att barnets rätt till stöd och skydd kan tillgodoses oberoende av vårdnadshavarens agerande eller inställning. Jämställdhetsmyndigheten bedömer att det behöver säkerställas att barn i dessa situationer inte riskerar att stå utan möjlighet till konsulärt stöd när socialtjänsten samtidigt saknar behörighet eller möjlighet att agera. Myndigheten anser därför att det kan behöva utredas vidare hur regleringen kan kompletteras för att möjliggöra konsulärt stöd till barnet även i sådana situationer, med utgångspunkt i barnets bästa och inom ramen för de rättsliga förutsättningarna att agera i det land där barnet befinner sig.

Jämställdhetsmyndigheten vill samtidigt framhålla att särskild utsatthet inte är begränsad till barn. Även unga vuxna, personer med funktionsnedsättningar, hbtqi-personer och andra vuxna i särskilt utsatta situationer som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck kan ha ett mycket begränsat handlingsutrymme. För myndiga personer som har förts eller hålls kvar utomlands mot sin vilja kan möjligheterna att få stöd från svenska sociala myndigheter dessutom vara begränsade. Konsulärt ekonomiskt bistånd kan därför i vissa situationer vara avgörande för möjligheten att lämna utsattheten och återvända till Sverige.

Helhetsbedömning

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker att särskild utsatthet uttryckligen ska beaktas vid bedömningen av om konsulärt ekonomiskt bistånd och annat konsulärt stöd ska ges och att hedersrelaterat våld och förtryck lyfts fram som ett exempel på sådan utsatthet.

Myndigheten bedömer samtidigt att det behöver säkerställas att bestämmelserna om den enskildes eget ansvar och vidtagna försiktighetsåtgärder inte medför försämrade möjligheter till stöd för personer vars handlingsutrymme är begränsat eller obefintligt till följd av hedersrelaterat våld och förtryck eller andra former av våldsutsatthet.

En person kan ha vilseletts om resans syfte, eller rest i tron att det rör sig om en kortare vistelse, pressats eller tvingats att resa och därefter hindrats från att återvända till Sverige. Personen kan även ha frantagits pass, pengar och telefon och sakna möjlighet att kontakta myndigheter eller få ekonomisk hjälp från närstående. I dessa situationer är förutsättningarna för att själv vidta försiktighetsåtgärder eller lösa den uppkomna situationen väsentligt annorlunda än för personer som frivilligt väljer att resa och vistas utomlands.

Jämställdhetsmyndigheten anser därför att det i förarbetena bör tydliggöras att Utrikesdepartementets reseavrådan eller bristande försiktighetsåtgärder inte bör ges samma betydelse vid rimlighetsbedömningen när den enskilde, till följd av hedersrelaterat våld och förtryck eller annat våld, har saknat faktiskt möjlighet att påverka resan eller utlandsvistelsen, eller att vidta sådana åtgärder. En person som

genom vilseledande, påtryckningar eller tvång har förts till ett område som omfattas av en reseavrådan kan inte anses ha gjort samma val som en person som frivilligt rest dit trots avrådan. Motsvarande gäller exempelvis möjligheten att teckna försäkring eller vidta andra försiktighetsåtgärder. Promemorian anger dessa omständigheter som faktorer i rimlighetsbedömningen samtidigt som särskild utsatthet ska vägas in.

10 Konsekvenser av förslagen

Jämställdhetsmyndigheten bedömer att konsekvenserna av förslagen behöver analyseras tydligare ur ett jämställdhetsperspektiv. Hedersrelaterat våld och förtryck kan drabba såväl flickor och kvinnor som pojkar och män och ickebinära personer, men utsattheten är tydligt könad och kan ta sig olika uttryck. Flickor och kvinnor kan exempelvis bli bortförda för att utsättas för barn- och tvångsäktenskap och/eller förhindras att leva ett fritt och jämställt liv. Pojkar och unga män är oftare utsatta för så kallade uppfostringsresor på grund av ett kriminellt eller på andra sätt destruktivt beteende och hbtqi-personer kan föras bort för att utsättas för så kallade omvändelseförsök. Kunskap om riskfaktorer är avgörande för att kunna förstå och ge stöd till bortförda barn och vuxna. Trots att utsattheten drabbar såväl flickor och kvinnor som pojkar och män samt ickebinära personer så är flickor och kvinnor överrepresenterade i statistiken bland personer som förs eller hålls kvar utomlands i en hederskontext.⁶

Dessa skillnader innebär att olika grupper kan ha olika faktiska möjligheter att påverka om och under vilka omständigheter en utlandsresa genomförs och att agera för att lämna en utsatt situation. För flickor och kvinnor kan handlingsutrymmet dessutom begränsas av könsspecifika normer eller regler i det land där de befinner sig. Detta inskränker i sin tur möjligheten att självständigt ta sig till en utlandsmyndighet eller på annat sätt söka och erhålla stöd.

Det behöver därför analyseras om den föreslagna regleringen, även när den är könsneutralt utformad, kan få olika konsekvenser för olika gruppers möjligheter att få konsulärt ekonomiskt bistånd och konsulärt stöd. Analysen är särskilt relevant i förhållande till bestämmelser som utgår från den enskildes möjlighet att själv påverka sin situation, vidta försiktighetsåtgärder eller på annat sätt agera för att få stöd.

Övrigt

Jämställdhetsmyndigheten vill framhålla vikten av förebyggande arbete för att motverka att barn och vuxna, som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck eller annan våldsform, förs eller hålls kvar utomlands mot sin vilja. Information om

⁶ Jämställdhetsmyndigheten, *Bortförda barn och unga: Delredovisning av uppdraget att kartlägga och sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse*, Rapport 2022:25 (Jämställdhetsmyndigheten), 58; Jämställdhetsmyndigheten, *Förbättrad nationell uppföljning av bortförda: Delredovisning av regeringsuppdrag att fortsätta att sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse*, Rapport 2025:4 (Jämställdhetsmyndigheten), 23.

rättigheter och möjligheter till stöd och skydd behöver nå dessa personer, liksom allmänheten i bredare bemärkelse samt berörda yrkesverksamma. Mot bakgrund av att Jämställdhetsmyndigheten identifierat skillnader mellan kommuner i kunskap och förutsättningar att ge stöd och skydd till personer som förts utomlands mot sin vilja⁷ finns behov av fortsatt kunskapsutveckling och kunskapsspridning, så att utsatta möjligheter att få ett relevant och kunskapsbaserat stöd och skydd inte är beroende av var i landet de bor.

Jämställdhetsmyndigheten har, i samverkan med andra myndigheter, ett pågående uppdrag som svarar mot dessa behov genom informationsinsatser till allmänheten, med särskilt fokus på utsatta och riskutsatta, samt utbildningsinsatser särskilt riktade till skolan för att upptäcka utsatthet och socialtjänsten för att ge stöd och skydd.⁸

För Jämställdhetsmyndigheten
Lise Tamm
Generaldirektör

Sofia Åsberg
Utredare

I ärendets slutliga handläggning har enhetschefen Mikael Thörn och chefsjuristen Anna Tingbäck deltagit.

⁷ Jämställdhetsmyndigheten, *Bortförda barn och unga: Delredovisning av uppdraget att kartlägga och sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse*, Rapport 2022:25 (Jämställdhetsmyndigheten); Jämställdhetsmyndigheten, *När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd: Slutredovisning av uppdrag att kartlägga och sprida kunskap om hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse*, Rapport 2023:15 (Jämställdhetsmyndigheten), 30 & 42.

⁸ Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2026 avseende Jämställdhetsmyndigheten*, 2025/26:1, [Nationell informationssatsning och utbildningsinsats om hedersrelaterat våld och förtryck 2026–2028].