

Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

Yttrande över betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69)

Ert diarienummer Ju2018/04195/L5

Sammanfattning

Förvaltningsrätten är i huvudsak positiv till utredningens förslag på åtgärder för att säkerställa ett starkt skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap, brott med hedersmotiv och könsstympning. Förvaltningsrätten anser dock att det är nödvändigt att konkretisera det beviskrav som ska gälla för att ett utreseförbud ska få meddelas. Det bör också övervägas om det behövs någon möjlighet att meddela undantag från ett meddelat reseförbud. I det fortsatta lagstiftningsarbetet måste det också göras en analys av vilka ekonomiska konsekvenser förslagen får för de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Förvaltningsrätten har följande synpunkter på det remitterade förslaget.

Bestämmelser om reseförbud i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU

Syftet med förbudet

Utredningen föreslår att det i LVU ska införas bestämmelser om reseförbud för barn under 18 år för att i förebyggande syfte motverka barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning. Förvaltningsrätten konstaterar att det, med anledning av den fria rörligheten, avskaffandet av gränskontroller inom EU samt möjligheten till flera medborgarskap, är svårt att bedöma om utredningens förslag kommer att få önskad effekt. Förvaltningsrätten har dock förståelse för att ett förbud trots det kan vara motiverat för att skydda barn i riskzonen och delar utredningens bedömning att detta är förenligt med grundläggande fri- och rättigheter.

Lagteknisk utformning

Förvaltningsrätten instämmer i bedömningen att det inte finns något direkt hinder mot att bestämmelserna om utreseförbud förs in i LVU, trots att det inte uppställs krav på att förutsättningar för tvångsvård är för handen. Utredningen anger att avsikten med ett utreseförbud inte är att ersätta ett beslut om vård, om förutsättningarna i 2 § LVU är uppfyllda, men väl att komplettera ett sådant

ingripande (jfr. betänkandet s. 293). Detta tydliggörs genom föreslagen placering i LVU. En vinst med placeringen av bestämmelser om reseförbud i LVU är att frågan om vård och utreseförbud ofta kan handläggas gemensamt och en samlad reglering då är att föredra.

En viss begreppsförvirring kan dock uppstå om bestämmelserna om utreseförbud placeras i LVU eftersom redan lagens namn anger att bestämmelserna i lagen avser vård av unga. Då det redan införts bestämmelser i LVU om flyttningsförbud, som inte förutsätter pågående vård, kan förvaltningsrätten ändå acceptera placeringen av bestämmelser om utreseförbud i LVU. Eftersom LVU innehåller flera generella bestämmelser kan det dock medföra att tillämpningssvårigheter uppstår. Det är därför viktigt att noggrant analysera hur de bestämmelser som nu införs förhåller sig till de generella bestämmelserna.

LVU bygger på tanken om barnets bästa. I 36 § LVU poängteras att den unges åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad. Tillämpningssvårigheter kan därför uppstå, särskilt i de fall en ungdom själv inte anser att ett utreseförbud är nödvändigt eller den unge själv vill kunna resa utomlands. Eftersom utreseförbud är ägnat att tillämpas vid risk för utförande i syfte att barnet ska ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas, bör vad som är bäst för barnet vara avgörande. Den unges intresse, som kan stå i strid med detta, får i ett sådant fall rimligen stå tillbaka. Intressekonflikten gör sig främst gällande i de fall som avser en ungdom som har fyllt 15 år och har rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden enligt LVU, samt vars åsikt ska tillmätas större betydelse (jfr. 36 § LVU). Detta bör utvecklas i den kommande propositionen.

En annan generell bestämmelse i LVU är den om läkarundersökning. Enligt 32 § LVU gäller att socialnämnden i ett ärende enligt lagen får besluta om läkarundersökning av den unge samt utse läkare för undersökningen. I ett mål enligt LVU har rätten samma befogenhet. Förvaltningsrätten ifrågasätter behövligheten av att kunna besluta om läkarundersökning enligt 32 § LVU i ärenden och mål beträffande utreseförbud.

Förutsättningarna för att utfärda ett utreseförbud bör tydliggöras

Utredningen anser att det ska vara tillräckligt att det finns en *risk* för olovligt utförande ur landet för att ett utreseförbud ska kunna meddelas. Mot bakgrund av den ingripande åtgärd som ett utreseförbud innebär för individen är det förvaltningsrättens mening att det måste vara tydligt i vilka fall ett utreseförbud kan bli aktuellt. Ur proportionalitetssynpunkt är det viktigt att beviskravet inte är för lågt. Införande av ett utreseförbud får inte innebära att individer från en viss kultur diskrimineras på ett godtyckligt sätt. Förvaltningsrätten anser därför att den risk som ska föreligga för att utfärda ett utreseförbud måste konkretiseras.

Begreppet ”risk” framstår som alltför oklart för att avgöra vilken risknivå som avses och vilket krav som ska ställas på den utredning som ska ligga till grund för att bestämmelserna om utreseförbud ska tillämpas. För att föreslagna bestämmelser ska vara rättssäkra och proportionerliga begränsningar av barns grundläggande fri- och rättigheter, är det därför, enligt förvaltningsrättens

mening, nödvändigt att förtydliga vilken nivå av risk som ska krävas för att tillämpa bestämmelserna, både vid utreseförbud och tillfälligt utreseförbud.

För att bereda någon vård enligt LVU krävs en påtaglig risk för skada. Inför införandet av begreppet ”påtaglig risk för skada” övervägde utredaren begreppen ”risk som inte är ringa”, ”uppenbar risk” och ”påtaglig risk”. ”Risk som inte är ringa” är ett uttryck som ibland har använts i lagstiftningen. Enligt utredaren avsåg begreppet uttrycka att det inte får vara fråga om en övergående störning eller annan tillfällig olägenhet, men att det kan ifrågasättas om begreppet tillräckligt klart markerar att det skall vara fråga om en klar och konkret risk för skada. (Jfr. prop. 1989/90:28 s. 62.)

Även om begreppet ”risk som inte är ringa” inte ansågs lämpligt för att beskriva den klara och konkreta risk för skada som förutsätts i vårdfallen, skulle detta kunna vara ett lämpligare begrepp i fråga om utreseförbud än enbart ”risk”. ”Risk som inte är ringa” påvisar på ett, enligt förvaltningsrätten, lämpligare sätt att det inte får vara en helt övergående risk eller baseras på uppgifter utan viss substans och konkretion. Förvaltningsrätten förordar därför att det beviskravet används.

För att underlätta för rättstillämpningen bör också en exemplifiering av vilka faktorer som ska vara relevanta vid riskbedömningen göras i den kommande propositionen.

Möjlighet att tillfälligt häva utreseförbud

Det är inte omöjligt att tänka sig att ett barn, för vilket utreseförbud har meddelats, vill resa utanför Sverige, för ett särskilt ändamål som inte medför risk för bortförande i syfte att ingå äktenskap eller utsättas för könsstympning. Det kan exempelvis vara fråga om en skolresa eller en resa tillsammans med en idrotts- eller fritidsförening, vid vilka skyddsfaktorer så som lärare eller ledare finns närvarande med ansvar för de unga.

Förvaltningsrätten anser mot denna bakgrund att det finns skäl att utreda möjligheten att, för en angiven tid och ändamål, tillfälligt häva utreseförbud samt utfärda tillfälligt pass för resa inom till exempel Schengenområdet eller angivna länder där barnäktenskap och könsstympning är kriminaliserat.

Utreseförbudet bör vara straffsanktionerat

En straffsanktion framstår som särskilt nödvändig med anledning av att de föreslagna bestämmelserna om passhinder och passåterkallelse riskerar att inte ge det resultat som avses med anledning av avskaffandet av gränskontroller inom ramen för EU-samarbetet. Såsom utredningen konstaterat gäller också vid dubbelt medborgarskap att en svensk medborgare kan inneha ett utländskt pass varför en vägran att utfärda svenskt pass eller en återkallelse av ett sådant, inte har avsedd verkan för att förhindra utresor från Sverige.

Förvaltningsrätten instämmer därför i utredningens bedömning att det är nödvändigt att utreseförbud, enligt de föreslagna bestämmelserna, är straffsanktionerat för att få tillräckligt preventiv effekt. Förvaltningsrätten anser även att utformningen av den föreslagna 45 § LVU är ändamålsenlig.

Svenska domstolars och myndigheters behörighet

De föreslagna bestämmelserna om utreseförbud anger inte vilken anknytning ett barn ska ha till Sverige för att ett utreseförbud ska kunna meddelas. Mot bakgrund av utredningens avsikt att föreslagna bestämmelser ska bli tillämpliga i fråga om barn med annan anknytning till Sverige, än medborgarskap, anser förvaltningsrätten att det finns skäl att förtydliga vilka barn som kan omfattas av bestämmelserna. Därtill bör även svenska domstolars och myndigheters behörighet i förhållande till andra staters domstolar och myndigheter utredas och förtydligas.

Genom proposition 2018/19:102 föreslås nya regler om omedelbart omhändertagande av barn i vissa internationella situationer. Bl.a. föreslås socialnämnden få befogenhet att omhänderta barn omedelbart även om svenska domstolar inte är behöriga att besluta om beredande av vård enligt LVU. Vid ett införande av dessa regler i LVU, kan det finnas anledning att förtydliga om föreslagna regler om utreseförbud kan bli tillämpliga i sådana situationer. Förvaltningsrättens uppfattning är att detta är mycket oklart så som reglerna föreslås vara utformade.

Förordnande av offentligt biträde

Förvaltningsrätten välkomnar förslaget om ändring av 39 § LVU i syfte att offentligt biträde ska förordnas i mål och ärenden angående utreseförbud enligt 31 a § eller upphörande av utreseförbud enligt 31 c § för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Förslaget överensstämmer med vad som anges om att offentligt biträde ska förordnas i mål och ärenden som avser flyttningsförbud enligt 24 § eller upphörande av flyttningsförbud enligt 26 §.

Vid införandet av bestämmelserna om flyttningsförbud i LVU föreslog utredaren att offentligt biträde skall kunna beviljas även när socialnämnden har ansökt om ett flyttningsförbud och att detsamma bör gälla i fråga om upphörande av ett sådant förbud. Däremot ansåg utredaren inte att rättssäkerheten kräver att ett offentligt biträde - som vid omedelbara omhändertaganden - bör kunna beviljas vid tillfälligt flyttningsförbud. Detta har att göra med att ett tillfälligt flyttningsförbud - till skillnad från ett omedelbart omhändertagande - inte innebär några förändringar i den unges aktuella situation. (Jfr. prop. 1989/90:28 s. 89.)

Förvaltningsrätten anser att det finns viktiga skillnader mellan tillfälligt flyttningsförbud enligt 27 § och den föreslagna bestämmelsen 31 e § om tillfälligt utreseförbud. Eftersom även ett tillfälligt flyttningsförbud påverkar den unges situation på ett mer omedelbart sätt än vid tillfälligt flyttningsförbud, och framför allt mot bakgrund av att ett sådant beslut omedelbart kan verka ingripande på den unges rörelsefrihet, anser förvaltningsrätten att ett offentligt biträde ska förordnas även vid tillfälligt utreseförbud.

Bestämmelser i passlagen (1978:302) med anledning av reseförbud

Bestämmelsen i 5 § passlagen gäller bara svenska medborgare och vissa undantag från regeln finns, t.ex. för personer med dubbelt medborgarskap samt vid resor inom Schengenområdet. Möjligheten till dubbla medborgarskap och avsaknaden av gränskontroller inom EU medför därför att risken för att barn förs utomlands kan kvarstå, trots att ett utreseförbud har meddelats och barnets svenska pass har återkallats.

Den spärrmarkering i det inhemska resehandlingssystemet (RES) samt i gränsöverskridande databaser (SIS/Interpol) som förs in när ett pass återkallas, ger vissa möjligheter att upptäcka och hindra personer som använder sig av ett återkallat pass från att lämna Sverige. (Jfr. betänkandet s. 199.) Kontrollen medför därmed en kraftigare begränsning i möjligheten att ta sig ur Schengenområdet. Förvaltningsrätten anser att föreslagna bestämmelser i passlagen är nödvändiga för att utreseförbudet ska bli effektivt. Likaså de föreslagna ändringar i passförordningen och efterlysningkungörelsen som leder till att t.ex. gränspolisens ges möjlighet att kontrollera om ett barn är belagt med ett utreseförbud.

Förslagets konsekvenser

Förvaltningsrätten vill poängtera att även om sådana ärenden, som kan leda till domstolsprövning i fråga om utreseförbud, ryms inom befintliga ärenden hos socialnämnderna, är de inte representerade i förvaltningsrättsliga mål idag. Mål om utreseförbud respektive vård enligt LVU kan rimligen handläggas gemensamt i många fall. Det är dock möjligt att tänka sig situationer då fråga om vård enligt LVU respektive utreseförbud enligt LVU kan uppkomma i olika skeden. Det är även möjligt att fråga om behov av utreseförbud kan uppkomma i fall då vård bedrivs enligt socialtjänstlagen (2001:453). De föreslagna bestämmelserna genererar i sådana situationer ytterligare mål hos de allmänna förvaltningsdomstolarna. Målen kommer att vara resurskrävande då de måste handläggas med förtur och muntlig förhandling måste hållas samt nämndemän ska ingå i rätten. Effekterna av de föreslagna bestämmelserna kommer därför inte att vara obetydliga. I det fortsatta lagstiftningsarbetet måste därför en konsekvensanalys göras. Förvaltningsrätten utgår från att de allmänna förvaltningsdomstolarna kommer att tillföras de ytterligare resurser som krävs med anledning av målen.

Detta yttrande har beslutats av lagmannen Annika Lowén efter beredning av förvaltningsrättsfiskalen Angelica Hage.

Annika Lowén