



Yttrande över betänkandet **Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69)**, Dnr 00207/2019

Synpunkter från Helsingborgs stad

Helsingborgs stad har tagit del av förslagen i betänkandet och vill lämna ett antal synpunkter i de delar förslagen berör den kommunala verksamheten.

Sammanfattning

- Helsingborgs stad tillstyrker att det införs en ny reglering om utreseförbud i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, och att ett sådant utreseförbud ska inskränka möjligheten att erhålla och inneha pass.
- Det finns behov av fler verktyg för att förhindra att unga vuxna ingår äktenskap mot sin vilja.
- Det behövs tydligare vägledning avseende den risk att barnet förs utomlands i de angivna syftena som ska föreligga enligt den föreslagna 31 a § LVU.
- Istället för en skyldighet att löpande ompröva förutsättningarna för ett utreseförbud bör det föreskrivas en skyldighet att löpande överväga om förbudet fortfarande behövs.
- Frågan om delegation av beslutanderätten avseende de föreslagna bestämmelserna behöver ses över tillsammans med hemlighållande av vistelseort och umgängesbegränsning samt att detta behöver ske snarast.
- Staden tillstyrker att utreseförbudet straffsanktioneras men anser att det kan ifrågasättas om straffsanktionen och ändringen av passlagens regler är tillräckliga för att förhindra att barn förs ut ur Sverige i strid mot ett utreseförbud.
- Helsingborgs stad instämmer inte i utredningens bedömning om att förslaget om utreseförbud för barn enbart förväntas leda till försumbara kostnadsökningar.

6.5.1 Reformbehovet

Vi instämmer i utredarens bedömning om att det finns behov av ytterligare möjligheter till ingripande i syfte att förhindra att personer som löper risk att giftas bort mot sin vilja eller könsstympas i utlandet lämnar Sverige. Enligt utredningens förslag innefattas inte enbart tvångsäktenskap utan även de situationer när barn förs utomlands för att ingå äktenskap vilka de till synes samtycker till. Staden instämmer i utredningens bedömning i denna del men vill framhålla att det kan komma att uppstå svårigheter för socialtjänsten att tillämpa den föreslagna regleringen i de situationer där barnet själv inte motsätter sig giftermålet. Vi vill i

detta sammanhang framhålla vikten av att arbeta mer förebyggande mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning samt att det finns behov av fler och tidigare åtgärder än vad som föreslås av utredningen.

Staden instämmer också i utredningens bedömning att en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv bör införas.

Vidare menar staden att utvisning alltid ska prövas för icke-svenska medborgare som döms för hedersrelaterade brott.

6.5.3 I förebyggande syfte bör ett utreseförbud för barn införas och passlagens regler ändras

Helsingborgs stad instämmer i utredarens förslag om att en ny reglering om utreseförbud för barn bör införas i LVU och att ett sådant utreseförbud bör medföra inskränkningar av möjligheten att erhålla och inneha pass. Vi instämmer i utredningens bedömning att den föreslagna regleringen om utreseförbud i LVU bör vara begränsad till barn men vill särskilt framhålla att skyddet för unga vuxna i dessa situationer i nuläget inte framstår som tillfredställande. Det förekommer att unga vuxna i familjer med kontrollerande och patriarkala inslag har svårt att motsätta sig sina föräldrars vilja. För de unga vuxna som befinner sig i dessa situationer och söker hjälp från socialtjänsten kan hjälpen innebära sådana konsekvenser för den enskilde att de väljer att avbryta pågående insatser och följa familjens vilja. Detta framstår som djupt otillfredsställande och därför bör andra verktyg avseende vuxna personer övervägas för att förebygga och förhindra att de ingår äktenskap mot sin vilja.

6.5.4 Närmare om utformningen m.m. av utreseförbudet

Staden instämmer i utredarens förslag som innebär att bestämmelser om utreseförbud som avser barn bör införas i LVU och att regleringen begränsas till de som är under 18 år. Vi tillstyrker också huvudsakligen utformningen av bestämmelserna men vill särskilt anföra följande.

Enligt vår bedömning kommer det att gälla ett relativt litet antal fall där bestämmelserna om utreseförbud kan komma att tillämpas, då tvångsvård med stöd av LVU ofta blir aktuellt i de kvalificerade fall då ett barn riskerar att giftas bort eller könsstympas. Vi anser att tvångsvården, i kombination med bestämmelserna om umgängebegränsning och hemlighållande av vistelseort i 14 § LVU, ofta ger ett tillräckligt skydd för barn i dessa situationer. Liksom anförs i utredningen kan det dock inte uteslutas att det finns barn där skyddet inte är tillräckligt eller som befinner sig i riskzonen och inte omfattas av de rättsliga förutsättningarna för tvångsvård som därmed kan komma att skyddas av det föreslagna utreseförbudet. Även om det således inte bedöms vara fråga om ett stort antal barn som kan komma att skyddas från barnäktenskap eller könsstympning genom utreseförbudet är det angeläget med fler verktyg för att skydda barn från de konsekvenser som barnäktenskap och könsstympning medför.

Utredaren har bedömt att det inte bör gälla högre krav än en *risk* för att barnet förs utomlands i de angivna syftena. Ett utreseförbud är en mycket ingripande åtgärd och innebär en begränsning av grundläggande fri- och rättigheter. Staden bedömer att det kan komma att uppstå tillämpningssvårigheter i praktiken och anser att det finns behov av mer vägledning kring hur bedömningen av om det finns en risk i det enskilda fallet ska ske. För det fall kravet

sätts för högt riskeras ändamålet med den nya regleringen att gå förlorad och för det fall kravet sätts för lågt riskerar det att leda till mycket ingripande beslut utan tillräckliga grunder. Denna problematik bedöms kunna uppstå framförallt i de situationer där barnet själv inte aktivt motsätter sig giftermålet och där uppgifter lämnas från det allmänna, t.ex. skola, snarare än barnet själv eller dennas familj, släkt eller bekanta. Socialtjänsten har i dessa situationer ofta begränsat underlag för sin bedömning och situationen kan kräva ett snabbt ställningstagande. Det är därför av stor vikt att det finns tydlig vägledning avseende den framåtsyftande riskbedömning som ska ske enligt den föreslagna 31 a § LVU.

Utredaren föreslår en löpande skyldighet för socialnämnder att ompröva förutsättningarna för ett utreseförbud tillsammans med en möjlighet att överklaga det beslut en sådan omprövning utmynnar i till förvaltningsrätten. Utredaren motiverar inte varför omprövningskyldigheten utformats med 13 § andra stycket LVU som förebild istället för den löpande skyldighet som socialnämnden har att överväga vissa beslut, se 13 § första stycket LVU (vård med stöd av 2 § LVU), 26 § LVU (flyttningsförbud) och 14 § tredje stycket LVU (umgängesbegränsning och hemlighållande av vistelseort). En skyldighet för socialnämnder att var sjätte månad ompröva förutsättningarna för ett utreseförbud kan innebära onödig oro och otrygghet hos barnet eftersom det innebär en obligatorisk prövning av beslutet var sjätte månad med utredning, beslut och eventuell process i domstol efter överklagande av beslutet. En skyldighet för socialnämnder att var sjätte månad överväga om utreseförbudet fortfarande behövs borde vara tillräckligt ur ett proportionalitets- och rättssäkerhetsperspektiv. Vårdnadshavare och den unge om han eller hon är 15 år eller äldre har enligt gällande lagstiftning rätt att begära omprövning av exempelvis vård med stöd av 2 § LVU varigenom socialnämnden ska fatta formellt beslut i frågan. Genom motsvarande ordning för utreseförbud kan enskilda på så sätt få till stånd en prövning av utreseförbudet med möjlighet att överklaga beslutet till förvaltningsrätt. Socialnämnder skulle också, liksom idag vid vård med stöd av 2 § LVU eller umgängesbegränsning och hemlighållande av vistelseort med stöd av 14 § LVU, utöver skyldigheten att löpande överväga beslutet även ha en skyldighet att initiera omprövning (ha en skyldighet att på eget initiativ initiera utredning och formell prövning av om utreseförbudet fortfarande behövs) om det framkommer omständigheter som tyder på att det kan vara aktuellt med ändring av beslutet. Det bör därför övervägas om inte den löpande skyldigheten att ompröva förutsättningarna för ett utreseförbud kan ersättas med en löpande skyldighet att överväga detsamma.

Utredaren konstaterar att det bör övervägas om förslaget om införande av ett utreseförbud i LVU medför behov av justering av delegationsregeln i 10 kap. 4 § socialtjänstlagen. Eftersom bestämmelsen är föremål för beredningsarbete inom Regeringskansliet avstår dock utredningen från att lägga fram något förslag gällande delegation. Det är mycket angeläget att socialnämnders möjlighet att delegera beslutanderätt avseende LVU-frågor snarast ses över, särskilt med hänsyn till Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i HFD 2016 ref. 74 och de konsekvenser avgörandet medfört för socialnämndernas möjlighet att delegera beslutanderätt avseende vissa beslut som fattas med stöd av LVU. Saknas möjlighet att delegera beslutanderätten eller om det råder osäkerhet kring huruvida delegation är möjligt riskerar det att leda till ett större antal s.k. ordförandebeslut (jfr. 6 kap. 39 § kommunallagen).

6.5.5 Utreseförbudet bör vara straffsanktionerat

Staden instämmer i utredningens förslag även i denna del men ifrågasätter om straffsanktionen tillsammans med ändringen av passlagens regler leder till en tillräcklig effekt för att hindra att barn förs ut ur landet i strid mot förbudet. Liksom utredningen anför när det gäller införandet av en straffbestämmelse om barnäktenskap bedömer staden att

utreseförbudet, liksom straffsanktionen kan stärka familjer som behöver hjälp med att stå emot påtryckningar från andra om att gifta bort en underårig familjemedlem vilket kan ge en viss positiv effekt. I dessa ärenden kan det dock förekomma att det är fråga om personer som har dubbelt medborgarskap, saknar svenskt medborgarskap eller där barnet förs till ett land inom Schengen. För ansvar krävs vidare enligt förslaget uppsåt i förhållande till den omständigheten att barnet är föremål för ett utreseförbud. Med tanke på partsställningen och den starka sekretess som råder för uppgifter inom socialtjänsten (jfr. 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen) riskerar straffsanktionen att i praktiken inte kunna tillämpas för det fall någon annan än vårdnadshavarna för barnet ut ur Sverige i strid med förbudet. Andra familjemedlemmar kan utöva påtryckningar på vårdnadshavare om att gifta bort en underårig familjemedlem. Mot ovanstående bakgrund framstår varken straffsanktionen eller ändringen av passlagens regler som tillräckliga för att förhindra att barn förs ut ur Sverige i strid mot ett utreseförbud.

7.4.5 Överväganden

Samverkan behöver förbättras när det gäller arbetet med att hjälpa personer som förts utomlands för att ingå barnåktenskap, tvångsäktenskap eller könsstympas

Helsingborgs stad instämmer i utredningens bedömning att det finns behov av en förbättrad samverkan mellan främst Utrikesdepartementet och Socialstyrelsen när det gäller nödställda som har förts utomlands för att t.ex. giftas bort. Vår uppfattning är att det ofta fungerar väl vad gäller samarbetet med utrikesförvaltningen i enskilda ärenden men att det kan förbättras och framförallt att ansvarsfördelningen kan behöva förtydligas så att hanteringen av enskilda ärenden blir tydligare samt mer enhetlig. Mot denna bakgrund ser vi mycket positivt på att Socialstyrelsen ges i uppdrag att ta fram stödmaterial eller liknande som rör hanteringen av ärenden om barn och unga, men även vuxna, som befinner sig utomlands för könsstympnings-, barnåktenskaps- eller tvångsäktenskapsändamål.

7.5.7 Överväganden

Ansvarsfördelningen mellan myndigheterna

Utredningen har konstaterat att det inte identifierats några större problem vad gäller roll- eller ansvarsfördelningen mellan de berörda myndigheterna. Helsingborgs stad anser att det faktum att flera myndigheter har uppdrag när det gäller arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck leder till att det finns en otydlighet avseende vilken ansvarsfördelning som finns. Uppdragen överlappar varandra till viss del vilket tillsammans med otydligheten kan leda till bl.a. ineffektivitet i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Staden anser därför att ansvarsfördelningen och samverkan mellan myndigheterna behöver ses över ytterligare för att försvara barns fri- och rättigheter.

9. Förslagets konsekvenser

Helsingborgs stad delar inte utredningens bedömning om att förslaget om utreseförbud för barn enbart förväntas leda till försumbara kostnadsökningar. Även om det inte bedöms vara fråga om ett stort antal ärenden om utreseförbud innebär förslaget att socialnämnder ska göra svåra bedömningar i ärenden som till sin natur ställer höga krav på kompetens och erfarenhet avseende kontrollerande och patriarkala inslag i familjer. Utreseförbuden ska vidare enligt det befintliga förslaget omprövas regelbundet där utredningar, beslutsfattande och eventuell efterföljande process i domstol är tidskrävande arbetsuppgifter för socialnämnden. Det måste vidare beaktas att muntlig förhandling enligt förslaget som regel kommer hållas i såväl

förvaltningsrätt som kammarrätt (jfr. föreslagna nya lydelsen av 35 § LVU). Staden anser vidare att det inte heller kan uteslutas att det kan komma att ske en viss ökning av antalet barn som bereds vård med stöd av LVU till följd av förslaget eftersom det kan uppstå situationer där barn inte kan stanna kvar i hemmet hos vårdnadshavare efter att beslut om utreseförbud fattats. De nya arbetsuppgifterna som förslaget medför bedöms sammantaget kräva mer resurser och kommer därmed leda till mer än försumbara kostnadsökningar för kommunernas del.

Helsingborg den 15 maj 2019

Peter Danielsson
Ordförande