

Justitiedepartementet

Betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet, SOU 2018:69

(Ju2018/04195/L5)

Kammarrätten begränsar yttrandet till att avse förslaget om utreseförbud och ändrade passregler. Kammarrätten lämnar i dessa delar följande synpunkter på de framlagda förslagen.

Allmänna synpunkter på införandet av utreseförbud samt inskränkningar i möjligheten att få och inneha pass

Kammarrätten delar den bild som utredningen utgår från om att det i mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, är vanligt förekommande med uppgifter om äktenskap för barn samt uppgifter om hot om eller försök till äktenskap avseende barn. Kammarrätten delar även utredningens uppfattning att befintliga bestämmelser om omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU och beredande av vård enligt 1 § andra stycket och 2 § LVU kan bli aktuella när det förekommer sådana uppgifter.

I betänkandet Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap (SOU 2012:35), som förevarande utredning hänvisar till, problematiseras det kring att det i familjer som lever i en kontext med hedersrelaterade normer och värderingar förekommer att personer utanför en kärnfamilj, exempelvis andra släktingar eller landsmän, har stort inflytande över kärnfamiljen. Det framförs även att det i sådana familjer inte är självklart att vårdnadshavarna har faktisk kontroll över ett barns angelägenheter och att vårdnadshavarna själva kan vara utsatta för press från andra att agera på ett visst sätt i förhållande till sitt barn. Den särskilda problematik som finns vid förekomsten av hot om eller planer på äktenskap eller könsstympning ger inom ramen för befintliga bestämmelser litet utrymme för socialnämnden att försöka komma tillrätta med problemen utan att ingripande åtgärder enligt LVU vidtas. Samtidigt innebär vård enligt LVU med placering utanför det egna hemmet, inte sällan med hemlighållande av vistelseort,

väldigt stora konsekvenser för barnet och för dess relation till föräldrar och syskon. Utifrån den problematisering som gjorts i utredningen torde det finnas situationer när det behövs både vård enligt LVU och utreseförbud samt situationer när det enbart är aktuellt med utreseförbud. De sistnämnda situationerna kan röra sig om fall där det förekommer uppgifter om risk för äktenskap eller könsstympning, men omständigheterna inte är sådana att de rättsliga förutsättningarna för vård enligt LVU är uppfyllda eller det av andra skäl inte anses vara bäst för barnet med vård enligt LVU. Det skulle exempelvis kunna handla om när hot om eller planer på äktenskap eller könsstympning kommer från andra än vårdnadshavarna och vårdnadshavarna främst brister i sin förmåga att skydda barnet från andras utövande av kontroll.

Mot denna bakgrund erbjuder förslaget om införande av bestämmelser om utreseförbud och inskränkningarna i att få och inneha pass en möjlighet att ytterligare skydda redan omhändertagna barn mot risken att föras utomlands för äktenskap eller könsstympning. Förslaget innebär även en möjlighet att i vissa andra situationer skydda barn genom mindre ingripande åtgärder än vård enligt LVU samtidigt som insatser kan erbjudas från bl.a. socialtjänstens sida. Kammarrätten ser därför att de nya bestämmelserna kan aktualiseras i flera olika situationer och att de bör kunna bidra till att förebygga och förhindra att barn ingår äktenskap eller könsstympas utomlands.

Förslag till ändringar i LVU

31 a § LVU

Den föreslagna utformningen av paragrafen utgår från att det, för att utreseförbud ska meddelas, ska finnas en risk för att ett barn *förs utomlands* i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Utredningen har medvetet valt att undanta resor med sådana syften som sker på ett barns eget initiativ med motiveringen att sådana utlandsresor torde vara ovanliga och främst komma i fråga om två underåriga planerar att resa iväg för att frivilligt gifta sig, vilket inte anses tillräckligt skyddsvärt att förhindra (betänkandet s. 189). Kammarrätten vill emellertid framhålla 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. Omständigheterna i det enskilda fallet skulle då kunna innebära att ett sådant barn uppfyller förutsättningarna för att beredas vård enligt 1 § andra stycket och 3 § LVU, men utifrån den valda utformningen av 31 a § LVU skulle barnet inte kunna meddelas något beslut om utreseförbud.

En annan fråga som aktualiseras till följd av den föreslagna utformningen av paragrafen är att ett utreseförbud gäller just utresa från Sverige. Om ett barn

redan hunnit föras utomlands i angivna syften vid tidpunkten för domstolens prövning kan det inte längre sägas finnas en risk för att barnet förs utomlands och därför ska förbjudas att lämna Sverige. Det medför i sin tur att de inskränkningar i användandet av pass som föreslås i passlagen inte blir tillämpliga. Se även nedan under synpunkten avseende 31 e § LVU.

31 c § LVU

Förslaget till utformning av 31 c § LVU följer utformningen av bestämmelsen i 13 § andra stycket LVU om omprövning av vård enligt 3 § LVU. Den valda utformningen motiveras bl.a. med att en löpande skyldighet för socialnämnden att ompröva beslutet om utreseförbud är önskvärt ur ett proportionalitets- och rättssäkerhetsperspektiv. Mot bakgrund av det beviskrav som är tänkt att gälla för meddelande av utreseförbud, dvs. att det ska finnas en risk för att barnet kan komma att föras utomlands i angivna syften, samt mot bakgrund av den inskränkning i ett barns grundläggande fri- och rättigheter som ett utreseförbud är tänkt att medföra anser kammarrätten att valet av utformning med krav på löpande omprövning är motiverat för att kunna rättfärdiga införandet.

31 e § LVU

Den föreslagna paragrafen anger bl.a. vilka förutsättningar som ska vara uppfyllda för att ett beslut om tillfälligt utreseförbud ska kunna fattas. Det ska vara sannolikt att ett utreseförbud behövs och rättens beslut om utreseförbud ska inte kunna avvaktas med hänsyn till *risken för att barnet lämnar landet*. Effekten av ett utreseförbud måste emellertid ses i ett sammanhang med de föreslagna ändringarna i passlagen. Den valda utformningen av 31 e § LVU medför att ett barn som i syfte att ingå äktenskap eller könsstympas redan har förts utanför Sveriges gränser, men som fortfarande befinner sig inom Schengenområdet, inte kan bli föremål för ett tillfälligt utreseförbud och därmed inte omfattas av inskränkningar enligt passlagen. Exempelvis kan det handla om ett barn som i angivna syften förts till Danmark för att därifrån resa vidare till ett annat land utanför Schengenområdet. Med stöd av 1996 års Haagkonvention och Bryssel II-förordningen kan i och för sig ett beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVU erkännas och verkställas i en annan stat, men erkännandet och verkställigheten kan komma att ta tid beroende på vilket land det rör sig om och under tiden kan barnet ha förts vidare till ett land som inte är anslutet till konventionen eller omfattas av förordningen.

31 f § LVU

I den föreslagna paragrafen görs i sista meningen en hänvisning till vad som gäller i 7 § LVU efter att socialnämnden beslutat om omedelbart

omhändertagande. Eftersom 7 § LVU endast har fyra stycken bör paragrafen ändras så att den får följande lydelse.

Har socialnämnden beslutat om tillfälligt utreseförbud, ska beslutet underställas förvaltningsrätten. Därvid ska vad som anges i 7 § på motsvarande sätt gälla för ett tillfälligt utreseförbud.

Uppföljning m.m.

Enligt förslaget ska socialnämnden fortlöpande pröva om ett meddelat utreseförbud fortfarande behövs. Av förslaget till ändringar i LVU framgår däremot inte hur socialnämnden ska följa upp barnets förhållanden för att kunna bedöma om de omständigheter som utgjort grund för att barnet behöver skyddas genom ett utreseförbud fortfarande finns eller vad socialnämnden särskilt bör uppmärksamma i sin uppföljning (jfr 13 a § LVU). Utredningen har gjort bedömningen att riskbedömningen i ärenden om utreseförbud tar sikte på andra förhållanden än i vårdfallen (se betänkandet s. 190). Kammarrätten delar denna bedömning. Med hänsyn till den särskilda problematik som förslaget om utreseförbud syftar till att skydda barn ifrån bör det därför övervägas om det bör införas en bestämmelse motsvarande 13 a § LVU som syftar till att anvisa en ram för det fortsatta arbetet efter att ett utreseförbud meddelats. Vad som kan vara av särskilt intresse vid en föreskriven sexmånadersprövning bör då lämpligen anges.

Förslag till ändringar i passlagen

De ändringar som föreslås i passlagen utgår från att det ska införas bestämmelser om utreseförbud i LVU. Ändringsförslagen följer den befintliga systematik som finns i passlagen och kammarrätten har inga särskilda synpunkter på ändringarna.

Synpunkt om stöd och hjälp enligt socialtjänstlagen

Det finns, såsom utredningen redogjort för, bestämmelser i 2 och 5 kap. socialtjänstlagen (2001:453), SoL, som är generellt tillämpliga för socialnämndens arbete med barn och unga som riskerar att föras utomlands för äktenskap eller könsstympning eller som redan förts utomlands i dessa syften. Förutom de utsatta barnen kan även tänkas att andra familjemedlemmar behöver stöd och hjälp för att förebygga och förhindra tvångsäktenskap och könsstympning. Exempelvis kan syskon, som tvingats utöva förtryck och hot, behöva stöd och hjälp (jfr SOU 2012:35 s. 155). Även dessa kan omfattas av socialnämndens ansvar enligt de befintliga bestämmelserna i SoL.

När det finns grupper som ansetts behöva särskilt stöd har lagstiftaren i vissa fall valt att lyfta fram och förtydliga socialnämndens ansvar i SoL trots att det funnits bestämmelser som är generellt tillämpliga. Ett exempel är att socialnämnden enligt 5 kap. 1 § 9 SoL i sin omsorg om barn och unga ska tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adoption har avgjorts. Ett annat exempel är att socialnämnden enligt 5 kap. 11 § 2 och 3 SoL särskilt ska beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation samt att socialnämnden ansvarar för att ett barn, som utsatts för brott, och dennes närstående får det stöd och den hjälp som de behöver.

Det bör på motsvarande sätt, mot bakgrund av den särskilda problematik som finns i familjer som lever i en kontext med hedersrelaterade normer och värderingar, övervägas om socialnämndens skyldighet att ge stöd och hjälp bör lyftas fram och förtydligas avseende barn och närstående till barn som bedömts löpa risk att bli förda utomlands för äktenskap eller könsstympning.

Konsekvensanalys angående förslag till ändringar i LVU

Den konsekvensanalys som gjorts vad avser förslaget till ändringar i LVU om utreseförbud utgår från antagandet att socialtjänstens hantering av frågor om utreseförbud nästintill uteslutande aktualiseras i sådana situationer då socialnämnden redan enligt befintligt regelverk i SoL och LVU behöver vidta åtgärder. Utredningen anser därför inte att förslaget kommer att ge upphov till en ökad ärendemängd för socialtjänsten (betänkandet s. 272 f.).

Kammarrätten ställer sig tveksam till denna slutsats med hänsyn till att utredningen har som allmän utgångspunkt att den faktiska förekomsten av framför allt barnäktenskap och tvångsäktenskap har ökat något under de senaste åren och att mörkertalet när det gäller förekomsten av äktenskapstvång och könsstympning sannolikt är stort samt att en stor andel av de personer som utsätts för brotten är barn (se betänkandet s. 63 och 140 ff.). Förutsatt att det sker en effektivisering av myndigheternas arbete med att identifiera och uppmärksamma risker av det slag som det föreslagna utreseförbudet är tänkt att skydda barnen ifrån borde därför antalet ärenden hos socialtjänsten öka. Som anförts ovan ser kammarrätten dessutom att tillämpningsområdet för utreseförbud borde kunna omfatta situationer när vård enligt LVU av olika skäl inte är aktuellt. Ökningen hos socialtjänsten bör således kunna avse ärenden om både vård enligt LVU och utreseförbud samt enbart ärenden om utreseförbud. En ökning av ärenden hos socialtjänsten medför i sin tur en ökning av mål hos förvaltningsdomstolarna. Varje mål efter socialnämndens ansökan om utreseförbud kommer att handläggas som ett enskilt mål. Vidare kommer målen om utreseförbud vara mer resurskrävande då de ska handläggas med förtur och

med muntlig förhandling samt med deltagande av nämndemän. Det är mot denna bakgrund mycket tveksamt om kostnaderna för förslaget om ändringar i LVU kan rymmas inom förvaltningsdomstolarnas befintliga anslag.

Detta yttrande har beslutats av kammarrättspresidenten Ylva Johansson, kammarrättslagmannen Mats Törnered och tf. kammarrättsassessorn Susanne Ragvald (föredragande).

Ylva Johansson

Susanne Ragvald