



Datum

2019-04-30

Vår referens

Margot Olsson

Utvecklingssekreterare

Margot.Olsson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Justitiedepartementet - Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69), STK-2019-362 ASN-2019-4153

Sammanfattning

Kommunstyrelsen har berett arbetsmarknads- och socialnämnden tillfälle att yttra sig över utredningen *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet SOU 2018:69*, som är slutbetänkandet av utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv.

Utredningens övergripande syfte är att förhindra att minderåriga utsätts för barnäktenskap eller könsstympas. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen är i huvudsak positiv till utredningens förslag. Förvaltningen ser dock att flera av förslagen kommer att utöka socialtjänsten administrativa uppgifter ytterligare samt att den kontrollerande rollen förstärks. Detta kan leda till att enskilda unga och familjer avstår från att söka hjälp.

Förvaltningen menar också att det föreslagna utreseförbudet även bör inbegripa barn som förs utomlands för så kallade uppfostringsresor som är kopplade till hedersrelaterat våld och förtryck eller som förs ut ur landet för att ”bota” annan sexuell läggning än heterosexualitet.

Förslag till beslut

- 1. Arbetsmarknads- och socialnämnden godkänner förslag till yttrande
- 2. Arbetsmarknads- och socialnämnden skickar yttrandet till kommunstyrelsen

Beslutsunderlag

- Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69)
- G-Tjänsteskrivelse ASN 190521 Remiss från Justitiedepartementet - Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69), STK-2019-362
- Förslag till yttrande ASN 190521 Remiss från Justitiedepartementet - Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69), STK-2019-362

Beslutsplanering

ASN presidieberedning 2019-05-08

Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2019-05-16

Arbetsmarknads- och socialnämnden 2019-05-21

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Kommunstyrelsen har berett arbetsmarknads- och socialnämnden tillfälle att yttra sig över utredningen *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet SOU 2018:69*, som är slutbetänkandet av utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv. Ett delbetänkande lämnades i december 2017 ”Utvidgat hinder mot erkännande av utländska barnäktenskap, SOU 2017:96”.

Utredningens har tre huvudförslag:

- En särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv bör införas
- Kriminalisering av barnäktenskap
- I skyddande syfte bör ett utreseförbud för barn som riskerar att föras utomlands för att ingå äktenskap eller könsstympas införas

Utredningen omfattar ytterligare förslag och också polisens och åklagarmyndighetens arbetsmetoder och att samverka både på nationell nivå och på lokal nivå beskrivs.

Nedan sammanfattas de avsnitt i utredningen som berör arbetsmarknads- och socialförvaltningens uppdrag och ansvar följt av förvaltningens övervägande under respektive avsnitt.

4.6.1 En särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv bör införas samt

4.6.2 Utformningen av den nya straffskärpningsgrunden

Av utredningen framgår att brott med hedersmotiv är ett allvarligt samhällsproblem som leder till så mycket lidande att en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv bör införas. Det finns vissa möjligheter till straffskärpning redan idag, men utredningen bedömer att det behöver förtydligas genom att en punkt läggs till i 29 kap. 2 § brottsbalken. Den nya bestämmelsen föreslås slå fast att det ska ses som en försvarande omständighet om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller en familjs, släkts eller annan liknade grupps heder.

Utredningen lyfter att det fortfarande inte finns en klar definition av hedersbegreppet och beskriver vidare att användandet av ordet heder kan vara problematiskt. Heder, ära och att vara hederlig är i grunden positiva ord. Utredningen diskuterar om ett alternativ är att använda *föreställning om heder* för att beskriva att det är uppfattningen bakom motivet det handlar om.

Förvaltningens överväganden

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen möter unga och familjer som lever med hedersnormer och ser att det ofta innebär betydande inskränkningar i människors liv. Förvaltningen instämmer i utredningens beskrivning om att brott med hedersmotiv är ett allvarligt samhällsproblem och att en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv bör införas. Syftet med

straffskärpningen är att den ska få en förebyggande och avskräckande effekt. För att uppnå detta behöver det vara tydligt att kontroll och förnekandet av enskildas fri- och rättigheter inte kan accepteras och att brottsliga handlingar bestraffas. Samtidigt anser förvaltningen att det är nödvändigt att straffskärpningen åtföljs av en tydlig beskrivning av vad som avses med begreppet heder eller föreställning om heder. Dels av rättssäkerhetsskäl, dels eftersom straffskärpningens förebyggande syfte förutsätter en bred förståelse i samhället kring innebörden. Förvaltningen menar att otydlighet kring innebörden av begreppen även kan öka risken diskriminering av grupper på grund av religion, etnisk bakgrund eller liknande.

5.4.2 Bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till äktenskapsresa görs uttryckligen subsidiära till bestämmelsen om människohandel.

Utredningen föreslår att bestämmelserna om äktenskapstvång och vilseledande till äktenskapsresa görs uttryckligen subsidiära till bestämmelsen om människohandel, vilket innebär att människohandelsbestämmelsen i 4 kap. 1 a § brottsbalken ska tillämpas i första hand. När en person utsatts för tvångsäktenskap och förs till Sverige kan det i vissa fall även föreligga förhållanden som ingår i bestämmelserna om människohandel. Polis och åklagare fokuserar oftast på äktenskapstvång och vilseledande till äktenskapsresa och utreder mer sällan om även människohandelsbrott förekommit. Lagstiftningen om de olika brottsens relation är otydlig.

Förvaltningens överväganden

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen välkomnar att lagen förtydligas och att det får till följd att bestämmelsen om människohandel används mer och menar att längre straff kan få en avskräckande och förebyggande effekt.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen möter personer, främst unga kvinnor, som har kommit till Sverige efter arrangerade äktenskap med män boende i Sverige. Vissa tar kontakt med socialtjänsten sedan de utsatts för fysiskt, psykiskt och/eller sexuellt våld. Vill de skilja sig inom två år riskerar de att bli utvisade, vilket kan få ödesdigra konsekvenser för dem om familjen i hemlandet inte accepterar detta. För dessa kvinnor kan bestämmelsen om tvångsgifte vara svår att bevisa eftersom de formellt sett själva ansökt om anhöriginvandring. Många stannar därför kvar i destruktiva förhållanden. Förvaltningen menar att förtydligandet av lagen kan få rättsväsentet att mer systematiskt pröva huruvida människohandelsbrottet är tillämpligt och öka möjligheten att förhindra tvångsgifte av både barn och unga vuxna.

5.4.3 En straffbestämmelse om barnäktenskap bör införas

Barnäktenskap är ett globalt problem som främst drabbar flickor. Det finns tydliga och väl dokumenterade risker för barnen. De fråntas sin barndom, får ofta egna barn tidigt, riskerar att inte kunna fullfölja utbildning och löper ökad risk för försämrad hälsa och våld i hemmet.

Det är inte tillåtet att gifta sig i Sverige om någon av parterna är under 18 år, vilket är definitionen på barnäktenskap. Barnäktenskap ingångna efter 1 januari 2019 som skett utanför landet godkänns heller inte i Sverige, även om de berörda personerna inte hade någon anknytning till landet då äktenskapet ingicks.

År 2014 infördes särskilda straffbestämmelser om äktenskapstvång, försök och förberedelse till brottet samt vilseledande till tvångsäktenskapsresa. Det har emellertid visat sig svårt att bevisa att tvång föreligger. Ytterst få fall har lett till åtal och fällande dom. Utredningen föreslår därför att

ett nytt brott kallat *barnäktenskapsbrott* införs i 4 kap. 4c § i brottsbalken med högst fyra års fängelse. Även äktenskapsliknande förbindelser, som av den egna gruppen tillmäts juridisk betydelse förslås kriminaliseras. Förslaget innebär att alla som förmår, eller tillåter, att ett barnäktenskap sker begår ett brott. Både den som själv är över 18 år och gifter sig med ett barn, ansvariga för barnet och andra som medverkat till genomförandet kan omfattas av bestämmelsen. Det räcker till exempel att föräldrarna är närvarande vid vigseln. Vårdnadshavare är ansvariga för sina barn. Om de deltar vid ceremonin så anses de ha medgett att barnet blir gift. Om gärningsmannen (maken) inte känner till åldern på barnet, men varit oaktsam i att ta reda på det kan bestämmelsen också anses vara uppfylld. Även försök, förberedelse och stämpling till barnäktenskap föreslås kriminaliseras. Vigselförrättaren kan dömas till ansvar för medhjälp till barnäktenskap. Syftet är att risken för påföljd ska verka avhållande och i alla fall skjuta upp äktenskapen tills den unge blir myndig och har större möjlighet att själv agera.

Förvaltningens överväganden

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens erfarenhet är att nuvarande bestämmelser om äktenskapstvång, försök och förberedelse till brottet samt vilseledande till tvångsäktenskapsresa inte fungerat så väl som lagstiftaren tänkt sig. Förvaltningen är därför positiv till förslaget att införa *barnäktenskapsbrottet* i 4 kap. 4c § i brottsbalken. Att även informella äktenskapsliknande förbindelser inbegrips, som av den egna gruppen tillmäts juridisk betydelse, anser förvaltningen vara viktig. Förvaltningen instämmer med utredningens förslag att alla som förmår, eller tillåter, att ett barnäktenskap sker begår ett brott. Förvaltningens erfarenheter visar att det förekommer att barn gifter sig eller blir gifta i Sverige och ser därför positivt på att vigselförrättare kan dömas till ansvar för medhjälp till barnäktenskap. Förvaltningen ser också ett behov av information till och samverkan med olika trossamfund kring vikten av att motverka barnäktenskap som komplement till brottslagstiftningen.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bedömer att det även fortsättningsvis kan uppstå svårigheter i bevisföringen, särskilt avseende de informella "äktenskapen" som oftast är muntliga överenskommelser. Hur detta problem ska hanteras framgår inte tydligt i utredningen och behöver förtydligas. Förvaltningens bedömning är att uppgifter som enskilda lämnar till Socialtjänsten, och även andra kommunala förvaltningar, kommer att behöva användas som underlag i rättsprocessen. Förvaltningen är positiv till att socialtjänsten får ytterligare en möjlighet att påverka genom att föra diskussioner med familjer och ungdomar om konsekvenser av att medverka till barnäktenskap, men socialtjänsten får också ännu en kontrollerande funktion. Förvaltningen bedömer att det kan leda till att fler unga vill vända sig till myndigheterna för att få hjälp att förhindra ett giftermål, men att det också kan få motsatt effekt. Lojalitet med sin familj eller rädsla för att utsätta sin familj eller make/maka för risken att hamna i fängelse kan göra att man inte vågar berätta för en myndighet. Sammantaget menar dock förvaltningen att fördelarna med införandet av den nya bestämmelsen överväger nackdelarna. Det är angeläget att skydda barn med tanke på de allvarliga sociala, ekonomiska och juridiska konsekvenserna som barnäktenskap kan få för de unga.

6.5.3 I förebyggande syfte bör ett utreseförbud för barn som riskerar att föras utomlands för att ingå äktenskap eller könsstympas införas

Utredningen föreslår att ett utreseförbud till skydd för barn som riskerar att föras utomlands för

att ingå äktenskap eller könsstympas införs. Med föras utomlands menas att någon åker med barnet, betalar eller anordnar resan. Bestämmelsen föreslås införas i Lagen om vård av unga, LVU. Enligt förslaget ska bestämmelsen som huvudregel meddelas av förvaltningsrätt efter ansökan från socialnämnd. I brådskande fall ska socialnämnden kunna besluta om ett tillfälligt utreseförbud, som sedan ska underställas förvaltningsrätten. Ett utreseförbud kan gälla tillsvidare, men föreslås omprövas av domstol var sjätte månad. Utredningen menar att bestämmelsen med fördel kan förenas med LVU då det knyter an till ett etablerat regelverk och att socialnämnden redan har ett skyddsansvar. Villkoren för beredande av tvångsvård behöver inte vara uppfyllda, men förbudet kan användas som komplement till LVU. Till skillnad från beredande av vård enligt LVU som kräver att den unge utsätts för påtaglig risk, föreslås att det ska räcka med risk för bortförande. Detta eftersom åtgärden inte är lika ingripande som ett omhändertagande.

Utreseförbud föreslås endast användas vid risk för att barn förs utomlands för att ingå äktenskap eller könsstympas. Utredningen beskriver att det finns fler situationer där hedersrelaterat våld och förtryck kan leda till att en minderårig förs ur landet. Det kan till exempel gälla unga som utsätts för så kallade uppfostringsresor eller som har annan sexuell läggning än heterosexuell och där familjen tror att man kan bota detta. Dessa grupper ingår inte i utredningens uppdrag och den väljer därför att inte ta med dem i förslaget till ny bestämmelse.

Förvaltningens överväganden

I Örebro universitets kartläggning i Göteborg, Malmö och Stockholm om hedersrelaterat våld och förtryck uppgav en fjärdedel av de svarande Malmö ungdomarna som ingick i oskuldsnormsgruppen och nästan hälften av de som ingick i våldsnormsgruppen att de var oroliga för att inte själva få bestämma vem de skulle gifta sig med.¹ Denna oro betyder inte att alla dessa unga personer kommer att föras utomlands och pressas/tvingas till bortgifte innan de fyllt 18 år. Men arbetsmarknads- och socialförvaltningen menar att det ger en indikation över problemets allvarlighet och behovet av att kunna agera förebyggande.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i att det finns skäl till att reglera bestämmelsen i Lagen om vård av unga, LVU. Men förvaltningen ser också svårigheter med förslaget. Att kunna bedöma risken för att ett barn ska föras utomlands i syfte att ingå barnäktenskap eller bli könsstympat är komplicerat. Förvaltningen har mött flera exempel på när det funnits en oro för bortgifte, men där det visat sig ha varit en vanlig semester. Förvaltningen menar att finns stora svårigheter i att avgöra när handlar om att någon vill lura barnet och sedan för det vidare. Förvaltningen menar att införandet av bestämmelsen behöver kompletteras med utbildning av personal och att staten behöver avsätta särskilda medel för detta.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att det finns risker med att ge socialtjänsten ytterligare uppgifter som blir kontrollerande och som dessutom inskränker den enskildes rörlighet.

Förvaltningen menar att detta kan få motverkande effekt och leda till att färre, både unga och familjer, blir benägna att ha kontakt med socialtjänsten. Förvaltningen menar dock att det övergripande syftet, att förhindra barnäktenskap och könsstympning, gör förslaget befogat och att socialtjänsten i detta fall har störst möjligheter att agera skyddande. Förvaltningens erfarenhet

¹ Det hedersrelaterade våldets uttryck och samhällets utmaningar, Örebro universitet, Rúna í Baianstovu, Sofia Strid, Hanna Cinthio, Emmie Särnstedt & Jan-Magnus Enelo

när det gäller hedersrelaterat våld och förtryck och annat våld i nära relation är att det ofta är den utsatta som tvingas till inskränkningar i sin livsföring. Förvaltningen menar att det är olyckligt att de unga som ofta redan har upplevt starka begränsningar av sitt livsutrymme ska behöva få ännu en, men att utreseförbudet är en nödvändig åtgärd för att kunna förhindra bortförande.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att det finns skäl att i den fortsatta beredning av utredningen beakta om utreseförbudet även ska kunna tillämpas i fler situationer där hedersrelaterat våld och förtryck kan leda till att en minderårig förs ur landet. Det kan till exempel gälla unga som utsätts för så kallade uppfostringsresor eller som har annan sexuell läggning än heterosexuell och där familjen tror att man kan bota detta.

Flera unga personer har för förvaltningens verksamheter berättat om förekomst av grovt våld på särskilda uppfostringsanstalter och att vissa vårdnadshavare inte agerar för att hindra det eller låta barnet komma därifrån. Flertalet av de unga som sätts på sådan anstalt är pojkar. Flickor kan föras ur landet för att till exempel avbryta en kärleksrelation. Syftet är inte att gifta bort henne, men hon tas bort från sitt sammanhang och hindras att välja hur hon vill leva sitt liv. De unga som förs bort för att ”bota” ett annan sexuell läggning än heterosexuell utsätts för mycket allvarliga övergrepp och grova kränkningar av den enskildes integritet där förvaltningen menar att det borde finnas lika goda skäl att agera som vid barnåktenskap och könsstympning.

6.5.5 Utreseförbudet bör straffsanktioneras

För att utreseförbudet ska ha tillräcklig preventiv effekt menar utredningen att det behöver kompletteras med en straffsanktionering. Både den som främjar resan och den som de facto för ut barnet ska kunna hållas ansvariga. Straffet föreslås bli böter eller fängelse upp till ett år. Det krävs ett uppsåt för att kunna dömas. Om någon annan än vårdnadshavarna för ut barnet, finns risken att den personen hävdar att den inte kände till förbudet. Vårdnadshavarna kan fortfarande hållas ansvariga för att de tillåtit eller medverkat till att barnet fått följa med.

Förvaltningens överväganden

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i att en straffsanktionering kan ha en förebyggande effekt kring villigheten att delta i att föra ut barnet. Förvaltningen menar att det finns en risk för att om det är någon annan än vårdnadshavarna som tar med barnet, så kan personen hävda att den inte fått kännedom om förbudet. Vårdnadshavarna kan dock fortfarande hållas ansvariga för att de tillåtit/medverkat till att barnet fått följa med. Förvaltningen vill betona att det inte är barnets ansvar att informera om att det finns ett utreseförbud och att det behöver säkerställas att barn inte ställs inför den situationen.

6.5.6 Nya regler om utfärdande, återkallelse och spärr av pass.

För att förstärka verkan av utreseförbudet föreslår utredningen att passreglerna ändras så att rätten för barnet att inneha svenskt pass inskränks. En passansökan ska kunna avslås om det föreligger ett utreseförbud. Passhinder ska uppstå redan då socialnämnden meddelat ett tillfälligt utreseförbud. Barnets befintliga pass föreslås också kunna återkallas. Eftersom en del berörda unga inte är svenska medborgare föreslås samma förändring även avseende främlingspass och resedokument införas i förordningen.

Förvaltningens överväganden

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen är positiv till förslaget att inskränka rätten till att erhålla, och möjligheten att återkalla pass, för barn som har ett utreseförbud. Om det finns tillräckliga skäl för att omhänderta barnet, så bidrar det till att öka skyddet. Men att helt gömma en ambivalent tonåring från sina vårdnadshavare är inte enkelt. Även om många unga inte vill underkasta sig familjens krav, så vill de ofta heller inte ställas utanför familjegemenskapen. Förvaltningen menar att det är ett stort ansvar att lägga på ett barn att säga nej till kontakt med sina närmaste och att samhället behöver finnas till skydd för barnet. Den som anser att det är helt rätt, samt viktigt, att barnet ska giftas bort eller könsstympas kan ofta hitta sätt att locka det till ett möte och sedan föra det ur landet. Förvaltningen bedömer att passförändringen försvårar möjligheterna att föra bort barn, det framgår dock inte vem som ansvarar för att hämta in ett återkallat pass. Förvaltningen menar att det inte kan vara kommunens uppgift.

9.2 Ekonomiska konsekvenser

Utredningen beskriver att förslaget om utreseförbud kan förväntas ge upphov till ökade kostnader för kommunerna för handläggningen av utredningar och ansökningar av utreseförbudet. Bedömningen är dock att antalet troligtvis är så pass lågt och fördelat över landet så att möjliga kostnadsökningar blir försumbara. Utredarna bedömer vidare att det främst kommer att handla om ärenden som socialtjänsten redan är involverade i och därmed inte medför en ökad ärendemängd eller kostnader.

Förvaltningens överväganden

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen delar inte i utredningens slutsats om att kommunernas kostnadsökningar blir försumbara. Förvaltningens bedömning är att administrativa uppgifter kommer att öka både för utredning och vid uppföljning. Det kommer att krävas ökad dokumentation för att säkra underlag till bevis och själva hanteringen blir mer omfattande än idag.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bedömer att storstäderna kommer att påverkas i högre grad än andra kommuner. Malmö är, vilket visas i hederskartläggningen, en kommun med många unga som lever med hedersnormer. Cirka 25 flickor under 18 år placeras årligen på kommunens Boende heder. Flertalet av dem kan av säkerhetsskäl inte vara kvar i Malmö utan placeras i familjehem eller särskilda HVB. Det innebär att antalet som kommunen har kontakt med för att de lever med hedersnormer är betydligt fler. I takt med att hedersproblematiken uppmärksammas allt mer är förvaltningens bedömning att antalet unga som kommer i kontakt med socialtjänsten troligen ökar. Förvaltningen menar att om utredningens förslag genomförs kommer de att få ekonomiska konsekvenser för kommunerna som är mer än försumbara.

Förvaltningens samlade bedömning

Sammantaget är arbetsmarknads- och socialförvaltningen positiv till utredningens förslag, men menar att förslagen behöver följas upp och utvärderas. Förvaltningen vill betona vikten av att uppmärksamma och hantera de eventuella motverkande effekter förslagen kan medföra, i synnerhet när det gäller att ge socialtjänsten ytterligare uppgifter som blir kontrollerande och som dessutom inskränker den enskildes rörlighet.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens uppfattning är att kommunens utvidgade ansvar måste åtföljas av utbildning för socialtjänsten främst avseende riskbedömningar och att statliga

medel behöver anslås där hänsyn tas till olika kommuners behov.

Ansvariga

Jonas Magnusson Enhetschef

Katarina Lindeberg Avdelningschef

Britt-Marie Pettersson Förvaltningschef