

Justitieombudsmannen
Thomas Norling

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

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

(Ju2018/04195/L5)

Riksdagens ombudsmän (JO) har beretts tillfälle att lämna synpunkter på innehållet i betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet. Jag vill med anledning av detta föra fram följande.

Utreseförbud

I betänkandet finns det bl.a. ett förslag om att det i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) ska föras in bestämmelser om utreseförbud. Förslaget innebär att om det finns en risk för att den som är under 18 år förs utomlands för att barnet bl.a. ska ingå äktenskap, ska ett sådant barn i skyddande syfte förbjudas att lämna Sverige. Ett beslut om utreseförbud ska meddelas av förvaltningsrätten efter en ansökan av socialnämnden. Socialnämnden ska kunna fatta ett beslut om tillfälligt utreseförbud. De föreslagna bestämmelserna har utformats med bestämmelserna i LVU om vård och omedelbart omhändertagande som förebild.

Är den föreslagna bestämmelsen om utreseförbud förenlig med regeringsformen?

Enligt 2 kap. 8 § regeringsformen (RF) är den som är svensk medborgare tillförsäkrad frihet att lämna riket. Den rätten får begränsas genom lag endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (se 2 kap. 20 och 21 § RF).

Det krävs alltså mycket starka skäl för att begränsa rätten att lämna landet. I betänkandet förs det fram argument som talar för att den föreslagna bestämmelsen (31 a § LVU) om utreseförbud skulle vara förenlig med regeringsformen och att den inte heller skulle strida mot EU-rätten eller europakonventionen (s. 183 – 185).

Med utgångspunkt i den slutsatsen efterlyser jag för egen del en närmare analys av vilken betydelse som en bestämmelse om utreseförbud skulle kunna få i praktiken.

Om det vid en sådan skulle visa sig att effekten av en lagstiftning om utreseförbud blir mer eller mindre försumbar bör den föreslagna lagstiftningen inte genomföras. Den analys som redovisas i betänkandet är enligt min mening alltför knapphändig för att ligga till grund för en slutsats om huruvida förslaget bör genomföras.

Bör eventuella bestämmelser om utreseförbud föras in i LVU?

Insatser inom socialtjänsten för barn och unga ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Om det inte är möjligt att ge barnet eller den unge det stöd eller den hjälp som han eller hon behöver i frivilliga former kan vården under vissa förutsättningar ges utan samtycke enligt bestämmelserna i LVU. Insatserna ska präglas av respekt för den unges människovärde och integritet. LVU är alltså ett komplement till socialtjänstlagen.

För att ett beslut om utreseförbud ska kunna fattas behöver barnet inte redan vara föremål för tvångsvård enligt LVU. Ett beslut om utreseförbud förutsätter inte heller att socialnämnden har beslutat om någon insats för barnet med stöd av bestämmelserna i socialtjänstlagen. Även om ett beslut om utreseförbud syftar till att skydda barnet skiljer sig åtgärden från andra beslut om vård som socialnämnden eller en domstol i dag kan fatta enligt LVU. Enligt min mening bör LVU behålla karaktären av en vårdlag. Om det blir aktuellt med att införa en lagstiftning om utreseförbud anser jag därför att bestämmelser om detta ska föras in i en särskild lag.

I detta sammanhang vill jag nämna att det inte är helt givet att det är socialnämnden som ska ansöka om utreseförbud eller fatta beslut om tillfälligt utreseförbud. Ett beslut om tillfälligt utreseförbud skulle också kunna fattas av t.ex. Polismyndigheten. Socialnämnden har dock ett övergripande ansvar för ett barns förhållanden. Om t.ex. en skola misstänker att ett barn ska föras ut ur landet för att bli könsstympat ska skolan göra en s.k. orosanmälan till socialnämnden. I många fall kan man alltså anta att socialnämnden i ett förhållandevis tidigt skede blir uppmärksam på att det finns en oro för ett barn. Socialnämnden har dessutom sannolikt ofta bättre kännedom om och insyn i de aktuella familjerna än vad andra myndigheter har. Jag har därför i och för sig inte någon invändning mot förslaget om att socialnämnden skulle kunna ha en central roll när det gäller frågor om utreseförbud.

Den föreslagna bestämmelsen om utreseförbud kan leda till konsekvenser som inte är godtagbara

Om det finns en risk för att ett barn förs utomlands i syfte att det ska ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas, ska ett sådant barn i skyddande syfte förbjudas att lämna Sverige (förslaget angående 31 a § LVU). Bestämmelsen är tillämplig även om barnet aktivt skulle medverka till att resan genomförs. Däremot anges i betänkandet att ett beslut om utreseförbud inte

får fattas om det är fråga om ”helt självständiga resor vilka sker på barnets initiativ utan inblandning från någon annan” (s. 291).

När ett beslut om utreseförbud har fattats får barnet inte lämna landet. Barnet kan alltså hindras från att lämna Sverige även om en resa inte skulle ha någon koppling till de skäl som har legat till grund för beslutet om utreseförbud. Den föreslagna bestämmelsen innebär alltså att det sedan ett beslut om utreseförbud fattats inte ska göras en prövning av om en viss resa ska hindras eller tillåtas. Ett beslut om utreseförbud är ett generellt förbud *för barnet* att tills vidare bege sig utomlands. Beslutet ska dock omprövas minst en gång var sjätte månad (förslaget angående 31 c § LVU). Bestämmelsen är inte invändningsfri eftersom den, med den utformning den fått i förslaget, träffar även andra resor som inte har någon egentlig koppling till ändamålet med bestämmelsen.

Om det finns ett beslut om utreseförbud för en sjuttonårig flicka skulle hon således inte kunna åka med på en skolresa till något av våra nordiska grannländer. Det kan ifrågasättas om inte en sådan begränsning av rätten att lämna landet kan komma i konflikt med den princip som uttrycks i 2 kap. 21 § andra meningen i regeringsformen.

Om ett beslut om utreseförbud fattas på grund av att det finns en risk för att någon annan än barnets vårdnadshavare för ut barnet ur landet skulle en vårdnadshavare inte kunna åka på t.ex. en semesterresa till Åland tillsammans med barnet. Även i ett sådant fall kan det diskuteras om inte beslutet om utreseförbud skulle vara så långtgående att det kan anses strida mot bestämmelsen i 2 kap. 21 § i regeringsformen.

Problemet i de två situationer som jag nu har nämnt blir påtagligt eftersom förslaget innebär att det inte ska gå att göra något undantag från utreseförbudet.

Rekvisitet ”risk” i 31 a § LVU är för opreciserat

För att ett beslut om vård med stöd av LVU ska kunna fattas förutsätts bl.a. att det föreligger en *påtaglig risk* för att den unges hälsa eller utveckling ska skadas. Enligt det nu framlagda förslaget om utreseförbud ska det för ett sådant beslut räcka med att det finns en *risk* för att den unge förs ut ur landet i syfte att barnet t.ex. ska ingå äktenskap. I betänkandet anförs att det ska ställas ett lägre krav på ”risk” för att få fatta ett beslut om utreseförbud än vad som krävs för ett beslut om vård med stöd av LVU (s. 187 och s. 292).

Kravet på risk kan enligt betänkandet vara uppfyllt bl.a. om det ”finns uppgifter med viss konkretion vilka har lämnats av barnet själv eller av dennes familj, släkt eller bekanta”. Däremot bör enbart det förhållandet att barnet tillhör en viss etnisk eller religiös grupp inom vilken det finns sedvänjor med barnäktenskap eller könsstympning inte vara tillräckligt för ett beslut om utreseförbud (s. 292).

Eftersom lagstiftningen om utreseförbud kommer att utgöra en begränsning av den grundlagsskyddade friheten att få lämna riket måste det ställas ett högt krav på att den aktuella bestämmelsen är tydlig. Begreppet *risk* lämnar enligt min mening ett allt för stort utrymme för en godtycklig tillämpning av lagen. Det behöver därför i lagtexten finnas någon form av bestämning av risknivån.

I LVU används som nämnts uttrycket *påtaglig risk*. I det uttrycket ligger att de uppgifter som finns om risken ska ha viss konkretion för att någon ska kunna beredas vård enligt LVU (prop. 1989/90:28 s. 107). Innebörden av uttrycket *påtaglig risk* i LVU verkar alltså likna det som utredaren menar med *risk* i förslaget om utreseförbud. Jag är därför inte främmande för att man skulle använda uttrycket *påtaglig risk* för att beskriva ”risknivån” som en förutsättning för att ett beslut om utreseförbud ska kunna fattas. Under alla förhållanden måste det i bestämmelsen föras in någon form av precisering av risknivån.

Straffbestämmelsen i 45 § LVU

Enligt förslaget ska det införas en straffbestämmelse i 45 § LVU. Enligt den bestämmelsen ska den som för ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud eller främjar att ett barn reser utomlands i strid med ett sådant förbud dömas till fängelse i högst ett år.

Straffbestämmelsen är kopplad enbart till beslutet om utreseförbud. För att en straffbar handling ska föreligga krävs det enligt bestämmelsens ordalydelse således inte att resan genomförs/planeras utifrån ett sådant syfte som har legat till grund för beslutet om utreseförbud. Det straffbara området sträcker sig alltså mycket långt.

Frågan om utformningen av straffbestämmelsen behöver noga övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Förslaget angående en ny bestämmelse i 29 kap. 2 brottsbalken

Utredningen föreslår att en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv införs genom en ny punkt i 29 kap. 2 § brottsbalken. Enligt min mening finns det flera skäl som talar mot förslaget.

Först och främst kan det ifrågasättas om det finns något behov av den föreslagna lagändringen. Som utredningen redovisar är påföljdens stränghet redan enligt gällande rätt beroende av vilket motiv gärningsmannen haft. Om motivet varit att bevara eller återupprätta familjens heder kommer alltså påföljdens stränghet att påverkas av det. Den undersökning som utredningen låtit göra visar också att hänsyn tas till hedersmotiv vid domstolarnas straffvärdebedömning (s. 86). Betänkandet innehåller ingen redovisning av vilka påföljder som under senare tid har ådömts för hedersrelaterade brott och det finns därför inte heller någon analys av om de ådömda påföljderna är tillräckligt stränga.

En ytterligare fråga är om den föreslagna lagregeln har den precision som man kan kräva av en straffrättslig bestämmelse. På s. 283 finns en definition av hur

utredningen har uppfattat begreppet heder. Enligt denna definition är det framför allt fråga om hur kvinnliga familjemedlemmar handlat i förhållande till ideal avseende kyskhet och oskuld och hur det påverkar familjens anseende. Definitionen är emellertid inte självklar och det går att tänka sig andra situationer där brott begås för att bevara en släkts eller grupps heder. Enligt sin ordalydelse leder bestämmelsen till att straffvärdet påverkas även i sådana fall. Någon analys av den problematiken finns inte i betänkandet.

Slutligen vill jag peka på att utredningen på s. 88 konstaterar att det finns ett värde i att begränsa antalet punkter i 29 kap. 2 § brottsbalken och att undvika att ge dem allt för snäva tillämpningsområden. När punkt 8 infördes anmärkte lagrådet att 29 kap. brottsbalken därigenom tillfördes en kasuistisk reglering som det inte ansetts vara avsett för.

Förslaget till ändringar i passlagen (1978:302)

Det finns en del frågetecken rörande förslaget om ändringar i passlagen. De förslagen hänger ihop med förslaget om utreseförbud. Jag har därför inte funnit skäl att närmare kommentera de förslag som rör passlagen.

Thomas Norling

Carl-Gustaf Tryblom
byråchef