

PM 2013: RVII (Dnr 001-1338/2013)

Kvinnor och barn i rättens gränsland (SOU 2012:45)

Remiss från Utbildningsdepartementet

Remisstid den 16 december 2013

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen "Kvinnor och barn i rättens gränsland" (SOU 2012:45) hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Protokollet justeras omedelbart.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Utbildningsdepartementet har remitterat betänkandet "Kvinnor och barn i rättens gränsland", (SOU 2012:45) till Stockholms stad för yttrande.

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga förekomsten av våld, hot och kränkningar som drabbar utländska kvinnor och deras barn som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning. Vidare ska de utsatta kvinnornas behov av insatser identifieras och förslag lämnas till hur insatserna kan förbättras.

Uppdraget har fokus på kvinnorna och betänkandet handlar därför mycket om kvinnorna. Utgångspunkten är dock att det är mäns våld och kränkning av kvinnor och barn som är problemet.

Remissen finns att läsa i sin helhet på regeringens hemsida
<http://www.regeringen.se/sb/d/15640/a/195865>

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialnämnden, utbildningsnämnden, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd, Södermalms stadsdelsnämnd, kvinnojouren Somaya, kvinnojouren Terrafem och Sveriges Kvinno- och tjejjourers Riksförbund (SKR). Utbildningsnämnden, kvinnojouren Somaya, kvinnojouren Terrafem och Sveriges Kvinno- och tjejjourers riksförbund (SKR) har avstått från att svara på remissen.

Stadsledningskontoret anser, liksom utredningen, att förbättrad samhällsinformation och samordning av insatser för kvinnor och barn är viktiga.

Socialnämnden konstaterar att de delar utredningens analys som har sin utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden vad gäller kvinnors mänskliga rättigheter.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd anser att målgruppen har stort behov av information om hur regelverket är kring tillfälligt uppehållstillstånd samt att länsstyrelserna samordnar insatser för att hjälpa och stödja målgruppens kvinnor som konstateras fara illa.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd konstaterar att de instämmer i att migrationsverket genom de svenska utlandsmyndigheterna ska ge alla sökande information där ordningen med den uppskjutna invandringsprövningen och dess konsekvenser beskrivs på ett utförligt sätt.

Södermalms stadsdelsnämnd anser att förutom att kvinnorna är våldsutsatta, har de många gånger bristande kunskap om vilka rättigheter de har samt vilka stödinsatser som samhället erbjuder. Kommunen utgör därmed en viktig aktör att informera och motivera dessa kvinnor.

Mina synpunkter

Ingen ska behöva leva utsatta för förtryck eller våld. Det finns idag möjlighet till undantag från den uppskjutna invandringsprövningen, den så kallade två-årsregeln, när kvinnan eller barnen riskerar att fara illa. Därför är det angeläget att förbättra samhällsinformationen såväl före som efter inresan till Sverige så att de undantag som står tillbuds också kommer de utsatta tillgodo. Att som utredningen föreslår samordna insatserna för att hjälpa och stödja kvinnorna som kommer till Sverige på grund av anknytning och som far illa bör därför säkerställas.

Däremot behövs mer information om hur kommunerna aktivt ska söka upp personer med tillfälligt uppehållstillstånd på grund av anknytning och delge dem samhällsinformation samt hur kommunen ska få kännedom om dessa personer. Det är inte heller tydligt hur kommunerna ska kompenseras för ökade kostnader.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Som svar på remissen ”Kvinnor och barn i rättens gränsland” (SOU 2012:45) hänvisas till vad som sägs i promemorian.
2. Protokollet justeras omedelbart.

Stockholm den 27 november 2013

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. ”Kvinnor och barn i rättens gränsland” (SOU 2012:45)

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Särskilt uttalande gjordes av borgarrådet Daniel Helldén (MP) enligt följande.

Vi vill särskilt understryka vikten av att tvåårsregeln utreds vidare i syfte att undanröja det våld som alltför ofta sker mot utsatta kvinnor. Våld som tyvärr också bevitnas av barn. Vi

delar till fullo utredningens slutsats att det är orimligt att ha en ordning som gör att kvinnor stannar i våldsutsatta förhållanden samtidigt som samhällets uppgift är att skydda kvinnor från våld. En sådan ordning hör inte hemma i ett modernt samhälle där vi på alla sätt strävar efter jämställdhet mellan kvinnor och män, respekt för mänskliga rättigheter och fokus på barnets rättigheter.

ÄRENDET

Utbildningsdepartementet har remitterat betänkandet ”Kvinnor och barn i rättens gränsland”, (SOU 2012:45) till Stockholms stad för yttrande.

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga förekomsten av våld, hot och kränkningar som drabbar utländska kvinnor och deras barn som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning. Vidare ska de utsatta kvinnornas behov av insatser identifieras och förslag lämnas till hur insatserna kan förbättras.

Uppdraget har fokus på kvinnorna och betänkandet handlar därför mycket om kvinnorna. Utgångspunkten är dock att det är mäns våld och kränkning av kvinnor och barn som är problemet.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, socialnämnden, utbildningsnämnden, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Spånga-Tensta stadsdelsnämnd, Södermalms stadsdelsnämnd, kvinnojouren Somaya, kvinnojouren Terrafem och Sveriges Kvinno- och tjejjourers Riksförbund (SKR). Utbildningsnämnden, kvinnojouren Somaya, kvinnojouren Terrafem och Sveriges Kvinno- och tjejjourers riksförbund (SKR) har avstått från att svara på remissen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 6 november 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret har inte någon invändning mot utredningens förslag och tillstyrker dessa.

Stadsledningskontoret instämmer med utredningens förslag om vikten av förbättrad samhällsinformation och samordning av insatser för dessa kvinnor och barn.

Genom lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, som trädde ikraft 1 maj 2013, utökades målgruppen för samhällsinformation till att även gälla personer som kommer till Sverige på grund av anknytning. I lagen regleras kommunens ansvar för att erbjuda samhällsinformation för vissa nyanlända invandrare.

Socialnämnden

Socialnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 22 oktober 2013 följande.

1. Socialnämnden hänvisar till tjänsteutlåtandet som svar på remissen.
2. Socialnämnden överlämnar ärendet till kommunstyrelsen.

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Ann-Katrin Åslund (FP), ledamoten Stina Bengtsson (C) och ledamoten Ewa Samuelsson (KD), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Inger Stark (V), *bilaga 1*.

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 19 september 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Betänkandet handlar om våld, hot och kränkningar som drabbar utländska kvinnor och deras barn som har beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en man som lever i Sverige. Förvaltningen delar utredningens analys, som har sin utgångspunkt både i Sveriges internationella åtaganden vad gäller kvinnors mänskliga rättigheter och i den svenska jämställdhetspolitiken.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Skarpnäcks stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 24 oktober 2013 att förvaltningens tjänsteutlåtande överlämnas till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordförande Ewa Larsson m.fl. (MP) samt ledamot Claes Elmgren m.fl. (S), *bilaga 1*.

Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 30 september 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen anser det vara bekymmersamt om den beskrivning som utredningen visar gällande förekomst och omfattning av våld, hot och kränkning mot nämnda målgrupp kvinnor överensstämmer med verkligheten. Det stora mörkertal som finns är oroväckande i sig, det försvårar en fullödlig beskrivning av situationen och därmed analys över optimala förbättringsåtgärder. Detta talar för att behov finns av fler kartläggningar och att det utvecklas metoder för att nå målgruppen.

Förvaltningens mening är att mot bakgrund av hur stort mörkertalet är och att undersökningen indikerar att det inte bara är enstaka män som systematiskt utnyttjar lagstiftningen bör frågan om behovet och möjligheten till registrering av anknytningspersoner beaktas. Den okunskap som delvis präglar kontexten som dessa kvinnor och barn befinner sig i, och som beskrivs i utredningen ser förvaltningen vara oroande. Behovet av förbättringar inom lagstiftning och bemötande av dessa kvinnor och barn är påtagligt och bör ske skyndsamt.

Förvaltningens mening är också att barnens situation är komplex och särskilt problematisk, så som det beskrivs i utredningen. Utöver det som sägs i utredningen kan tillföras att det numera är belagt att för ett barn är det inte sällan mer traumatiserande att uppleva att ens omvårdnadsperson och trygghet blir utsatt för våld, hot och kränkningar än att själv bli utsatt, vilket bör beaktas. Förvaltningen stödjer tanken om att det finns starka skäl för att i särskild ordning se över barnens situation i dessa familjer med hänsyn till tvåårsregeln.

Enligt förvaltningens mening har tvåårsregeln stora brister, både utifrån att den är svårtolkad och att begreppsförvirring föreligger samt att den i sig är en del av att kvinnor stannar i våldsamma förhållanden.

I syfte att målgruppen ska kunna ta tillvara sina rättigheter krävs att de får stöd genom en juridisk stödperson. Därför stödjer förvaltningen förslaget att en kvinna som uppger våld/allvarlig kränkning i förhållandet riktat mot henne eller barnet ska ha rätt till ett offentligt biträde.

Förvaltningen håller även med utredningen om att dessa kvinnor ska omfattas av samhällsorientering och SFI-undervisning. Om kommunerna aktivt ska kunna söka upp dessa kvinnor förutsätter att man i kommunerna känner till deras existens. Incitamentet för

denna kännedom är att motivera kvinnorna, och anknytningspersonen, till att delta i informationen samt att kunna nå dem som far illa och isoleras. Dessa omständigheter bör beaktas vid den fortsatta utredningen om målgruppens behov av stöd från samhället. Förvaltningens bedömning är att behov föreligger av att inkludera jämställdhet och kvinnors mänskliga rättigheter i fortsatt lagstiftning kring målgruppen. Ur ett jämställdhetsperspektiv borde dessa kvinnor ges en reell möjlighet att välja att skydda sig och sina barn mot våld genom att separera från mannen utan att detta medför konsekvenser för dem enligt gällande regelverk för uppehållstillstånd.

Förvaltningens bedömning är slutligen också att målgruppen har stort behov av information om hur regelverket är kring tillfälligt uppehållstillstånd samt att länsstyrelserna samordnar insatser för att hjälpa och stödja målgruppens kvinnor som konstateras fara illa. Så som påtalas i utredningen är det många aktörer som behöver samverka. Samordning och samverkan är utomordentligt viktigt för att dessa kvinnor och barn ska få bättre förutsättningar.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 24 oktober 2013 att överlämna förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Reservation anfördes av ledamoten Awad Hersi m fl. (MP), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden Ornina Younan (S) gemensamt för (S) och (V), *bilaga 1*.

Spånga-Tensta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 23 september 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsdelsförvaltningen ser positivt på att det har tagits fram förslag på åtgärder som syftar till att skydda och värna en utsatt grupp kvinnor och barn. Nedan kommenterar förvaltningen de olika delarna i förslaget.

Tvåårsregeln

Förvaltningen instämmer med utredningen om att rådande lagstiftning behöver utredas vidare. Socialtjänsten träffar idag kvinnor som befinner sig i relationer där de på grund av tvåårsregeln känner sig tvingade att stanna kvar trots att de blir utsatta för våld.

Fokus på anknytningspersonen

Förvaltningen instämmer med att det borde finnas ett ökat fokus på anknytningspersonen med syfte att förhindra att män systematiskt hämtar hit kvinnor som sedan utsätts för våld.

Förbättrad skyddsregel

Stadsdelsförvaltningen har inget att invända emot förslaget på en utökad skyddsregel.

Riskbedömning och seriositetsprövning som huvudregel

Stadsdelsförvaltningen har inget att invända emot att migrationsverket alltid gör en riskbedömning och seriositetsprövning.

Informationsskyldighet

Stadsdelsförvaltningen instämmer med utredningen om att migrationsverket genom de svenska utlandsmyndigheterna ska ge alla sökande information där ordningen med den uppskjutna invandringsprövningen och dess konsekvenser beskrivs på ett utförligt sätt. Förvaltningen önskar dock mer information om förslaget om att kommunerna aktivt ska söka upp personer med tillfälligt uppehållstillstånd på grund av anknytning och delge dem samhällsinformation. Det framgår inte i förslaget om hur kommunen ska få kännedom om dessa personer. Utredningen redogör inte heller för hur kommunen ska kompenseras för de

ökade kostnader som uppgiften innebär.

Förvaltningen önskar därför att den här delen av förslaget preciseras så att kommunen bättre kan förutse vad uppdraget innebär.

Samordning

Stadsdelsförvaltningen har inget att invända emot att länsstyrelserna får ansvar för samordningen samt att länsstyrelsen i Värmland får huvudansvaret.

Södermalms stadsdelsnämnd

Södermalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 24 oktober 2013 att förvaltningens tjänsteutlåtande utgör svar på remissen.

Särskilt uttalande gjordes av Gunnar Ågren (V), *bilaga 1*.

Anna-Klara Müntzing m.fl. (MP) meddelade att de inte deltar i beslutet.

Södermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 30 september 2013 har i huvudsak följande lydelse.

Regeringen vill endast ha synpunkter på de delar av betänkandet som ingick i uppdraget. Remissinstansen har dock även möjlighet att lämna synpunkter på övriga delar. Förvaltningen lämnar kommentarer på de delar som ligger inom ramen för förvaltningens område.

Utgångspunkter

Förvaltningen delar betänkandets utgångspunkt att mäns våld mot kvinnor och barn med tidsbegränsat uppehållstillstånd liksom allt annat våld mot kvinnor är en fråga om kvinnor och barns mänskliga rättigheter och ett svenskt jämställdhetsproblem.

Kartläggning – metod

Utredningens uppdrag var att kartlägga förekomsten av våld mot målgruppen, identifiera deras behov av insatser samt lämna förslag till hur insatserna kan förbättras. Resultatet av kartläggningen visar på att mellan 500-1000 kvinnor och barn i målgruppen lever med våld. Resultatet måste dock ses som en skattning då mörkertalet troligtvis är mycket stort. Det går även att anta att uppgifterna från kommunerna har en låg tillförlitlighet då många kommuner har svårt att ta fram statistik över målgruppen. Detta trots att socialnämnden, enligt de allmänna råden (SOSFS 2009:22) bör kartlägga omfattningen i kommunen av våld eller andra övergrepp mot kvinnor av närstående.

När det gäller målgruppens behov av insatser samt förslag på förbättringar lämnar beredningen inga särskilda förslag, vilket hade varit önskvärt.

Tvåårsregeln och skyddsregeln bör utredas vidare

Förvaltningen stödjer utredningens förslag om att tvåårsregeln och skyddsregeln bör utredas vidare med hänsyn till ett jämställdhets- och barnperspektiv. Översynen av lagen kan bidra till ett ökat skydd för de kvinnor och barn som med befintlig lagstiftning kommer till Sverige och blir brottsoffer.

Information och samordning

Vidare instämmer förvaltningen i betänkandets förslag om vikten av förbättrad samhällsinformation till målgruppen. Utländska kvinnor och deras barn som har beviljats tillfälligt uppehållstillstånd på grund av anknytning och som utsätts för våld av anknytningspersonen, är en mycket utsatt grupp. Förutom att kvinnorna är våldsutsatta, har de många gånger bristande kunskap om vilka rättigheter de har samt vilka stödinsatser som samhället erbjuder. Kommunen utgör därmed en viktig aktör att informera och motivera dessa kvinnor.

Enligt 5 ka. 11 § andra stycket socialtjänstlagen ska socialnämnden särskilt beakta att kvinnor som är eller varit utsatta för våld eller andra övergrepp av närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Socialnämnden bör vidare beakta de särskilda behov som våldsutsatta kan ha på grund av exempelvis utländsk bakgrund.

För att kommunen ska nå ut med information till målgruppen är det viktigt att det material som tas fram är översatt till olika språk. Därutöver borde kommunerna initiera samarbete med andra aktörer som målgruppen kan tänkas komma i kontakt med, såsom bibliotek, SFI, den lokala kvinnojouren, lokala föreningar, hyresvärdar, skolor och förskolor.

I maj 2013 trädde lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (2013:156) i kraft, vilket innebär att målgruppen för samhällsinformation utökades till att även gälla personer som kommer till Sverige på grund av anknytning, en målgrupp som tidigare inte nåddes av informationen. Idag erbjuder arbetsmarknadsförvaltningen nyanlända en kurs i samhällsinformation på 60 timmar, vilken även riktar sig till kvinnor med särskilt uppehållstillstånd på grund av anknytning.

Förvaltningen föreslår att detta tjänsteutlåtande utgör svar på remissen.

RESERVATIONER M.M.

Socialnämnden

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Ann-Katrin Åslund (FP), ledamoten Stina Bengtsson (C) och ledamoten Ewa Samuelsson (KD) enligt följande.

De kvinnor som utredningen handlar om är några av de allra mest sårbara i vårt samhälle. Regeringens utredare har inte bara gjort en viktig kartläggning av hur situationen ser ut, utan framför allt presenterat flera skarpa förslag till hjälp och skydd för dessa kvinnor. Förslagen handlar bland annat om en förenklad och förstärkt skyddsregel, fördjupad riskbedömning och rätt till offentligt biträde. Vi välkomnar dessa förslag, och uppmanar regeringen att gå vidare med att införa dem.

Särskilt uttalande gjordes av ledamoten Inger Stark (V) enligt följande.

Det här är en mycket bra utredning som kommer med bra förslag som skulle kunna förbättra avsevärt för kvinnor och barn i rättens gränsland. Vänsterpartiet har alltid hävdat att tvåårsregeln inte ska gälla när kvinnor och barn far illa. Utredningen kommer till samma slutsats, det är bra.

Det som blir problematiskt är att regeringen tydligen inte vill ha synpunkter på de delar som handlar om tvåårsregeln och utökad kontroll för att förhindra att kvinnor och barn kommer till Sverige och blir brottsoffer. Just de punkter i utredningen som verkligen skulle göra skillnad. Det är mycket märkligt.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Särskilt uttalande gjordes av vice ordförande Ewa Larsson m.fl. (MP) samt ledamot Claes Elmgren m.fl. (S) enligt följande.

Vi instämmer i förvaltningens utlåtande. Samtidigt vill vi särskilt understryka vikten av att tvåårsregeln utreds vidare i syfte att undanröja det våld som alltför ofta sker mot utsatta kvinnor. Våld som tyvärr också bevitnas av barn. Vi delar till fullo utredningens slutsats att det är orimligt att ha en ordning som gör att kvinnor stannar i våldsutsatta förhållanden samtidigt som samhällets uppgift är att skydda kvinnor från våld. En sådan ordning hör inte hemma i ett modernt samhälle där vi på alla sätt vis strävar efter jämställdhet mellan kvinnor och män, respekt för mänskliga rättigheter och fokus på barnets rättigheter. Detta är värderingar som är självklara i det offentliga åtagandet och som inte minst ligger till grund för den svenska biståndspolitiken. Sett i det perspektivet och att den svenska biståndspolitiken har som ett av sina grundläggande syften att verka för jämställdhet i samarbetsländerna framstår tvåårsregeln i ännu högre utsträckning som ett klart tillkortakommande i svensk lagstiftning.

Spånga-Tensta stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av ledamoten Awad Hersi m fl. (MP) enligt följande.

1. Att delvis bifall förvaltningens synpunkter och därutöver anföras
2. Att inkludera utländska män som drabbas av våld, hot och kränkningar på grund av anknytning.

Förutom att det finns ett mörkertal kring kvinnor som utsätts för våld, hot och kränkningar genom en anknytning, finns det även ett stort mörkertal gällande män som utsätts för samma situation. Eftersom problemet som utredarna har kartlagt och analyserat inte är ett problem som är könsbaserat, anser vi i Miljöpartiet att män bör ingå i åtgärdsplanen också.

Särskilt uttalande gjordes av vice ordföranden Ornina Younan (S) gemensamt för (S) och (V), enligt följande.

Det här är en mycket bra utredning som kommer med flera förslag som skulle kunna förbättra avsevärt för kvinnor och barn i rättens gränsland. Det som bland annat förs fram är att tvåårsregeln behöver utredas vidare. Utredningen beskriver tydligt hur den här regeln skapar problem. Det uppstår ojämlika relationer där utlänningen hamnar i underläge gentemot anknytningspersonen. Vi anser att tvåårsregeln inte ska gälla när det är bevisat att kvinnor och barn far illa.

Södermalms stadsdelsnämnd

Särskilt uttalande gjordes av Gunnar Ågren (V) enligt följande.

Vi anser att dagens tendens att skilja mellan människor som bor i Sverige enligt nationellt och etiskt ursprung är extremt problematiskt. Våld har ingen nationalitet och de kvinnor och barn som drabbas av våld i nära relationer bör erbjudas professionellt stöd och hjälp oavsett varifrån de kommer, vilken typ papper de har eller om de har inga papper alls.

Det är ett faktum att alla kvinnor och barn – oavsett ursprung – som är i en beroendesituation på grund av papper eller ekonomi är potentiella offer för våld och maktmissbruk.

För att skydda kvinnorna och barnen från att bli utsatta för hot eller våld i samband med en otrygg vistelsesituation i Sverige bör de som är offer för familjemedlemmars maktmissbruk (på grund av t ex. att han har svenska medborgarskapet medan kvinnan och barnet inte har papper) tilldelas permanenta uppehållstillstånd automatiskt om de lever permanent i Sverige.

Det största problemet idag i kampen mot våld är att många gånger man många gånger lämnar arbetet åt frivilliga organisationer att göra samtidigt som kvinnojourer tvingas säga nej till kvinnor på grund av platsbrist.

Vänsterpartiet vill ge kvinnojourer den ekonomiska stabilitet som de behöver genom en stabil finansiering av själva verksamheten, så att de inte blir beroende av tillfälliga projektpengar.