

Yttrande

Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Miljöpartiet

2023-10-24

Ärende nr 15

Yttrande angående – Delredovisning av uppdrag att tidigarelägga revidering av Göteborgs Stads plan för arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck 2020 – 2023 i syfte att föreslå åtgärder för att ytterligare skärpa Göteborgs Stads arbete mot förekomsten av parallella system för rättsskipning, såsom romani kris.

Det är värdefullt att få en första delredovisning av uppdraget och ta del av arbetet för att motverka förekomsten av parallella rättssystem. Det rödgröna styret kommer nog följa revideringen av planen och att åtgärder implementeras med god följsamhet i hela organisationen.

Stadsledningskontoret bedömer att arbetet för ökad tillit, inkludering och samverkan behöver fortsätta stärkas och utvecklas. Detta gäller framför allt i förhållande till romer vars historia kantats av förtryck och diskriminering och där förtroendet för statsmakten och myndigheter är lågt. Att arbeta systematiskt med romsk inkludering bedömer stadsledningskontoret kunna leda till att romer i högre utsträckning vänder sig till myndigheter, även i frågor som idag hanteras i kris. Stadsledningskontoret bedömer att det är det förebyggande arbetet som har störst möjlighet att påverka parallell rättsskipning och att mest resurser, kraft och energi bör satsas på det. Det rödgröna styret delar den bedömningen. Att arbeta mot desinformation om socialtjänsten är en viktig del.

För att nå likabehandling, jämlikhet och jämställdhet i Göteborg är det avgörande att stadens anställda inte reproducerar normer som går på tvärs med dessa värden i sin yrkesutövning. Ingen ska tex behöva möta hedersnormer från lärare, fritidsledare eller elevassistenter i skolan eller känna sig pressad av en kommunanställd att behöva delta i romani kris. Personer som inte förmår att representera rättsstatens principer och allas lika värde fullt ut i sitt arbete ska inte arbeta i staden.

Det kan behövas nya åtgärder, satsningar eller arbetssätt i Göteborg stad för att stävja parallella system för rättsskipning och i stället stärka förtroendet för våra gemensamma kommunala skyddsnät. Tilliten måste öka, men det är inget som sker över en natt.

Vi rödgröna anser att denna fråga är av stor vikt och kommer att lägga stort fokus på utvärderingen av planen mot hedersrelaterat våld och förtryck, som planeras att läggas fram för kommunstyrelsen senare under 2023. Då stadsledningskontoret valt att

presentera sina åtgärdsförslag kopplade till denna fråga vid samma tidpunkt kommer frågan att hanteras politiskt då. För att undvika parallella administrativa processer och hålla samman processen i denna viktiga fråga anser vi att den bäst hanteras som helhet i samband med planens utvärdering och revidering.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2023-10-02

Diarienummer 1384/22

Handläggare

Jeanette Stål

Telefon: 031-368 03 13

E-post: Jeanette.stal@stadshuset.goteborg.se

Delredovisning av uppdrag att tidigarelägga revidering av Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck 2020-2023 i syfte att föreslå åtgärder för att ytterligare skärpa Göteborgs Stads arbete mot förekomsten av parallella system för rättsskipning, såsom romani kris

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Delredovisningen av kommunstyrelsens uppdrag 2023-02-08 § 103 till stadsledningskontoret att tidigarelägga revidering av Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck 2020-2023 i syfte att föreslå åtgärder för att ytterligare skärpa Göteborgs stads arbete mot förekomsten av parallella system för rättsskipning, såsom romani kris, antecknas.

Sammanfattning

I delårsrapport mars 2023 informerade stadsledningskontoret att det pågår en utvärderingsprocess för Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck 2020-2023. Stadsledningskontorets bedömning var då att revidering av planen inte kunde tidigareläggas.

Stadsledningskontoret redovisar i ärendet resultaten av den undersökning av parallella rättssystem som genomförts samt gör en initial bedömning kring vilka åtgärder som Göteborgs Stad skulle kunna vidta på området. Stadsledningskontoret avser att återkomma med förslag på revidering av planen och ställningstagande kring hur Stadsrevisionens granskning av stadens arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck bör omhändertas. I samband med det ärendet kommer även föreslagna åtgärder mot parallella rättssystem att redovisas i hur de ska omhändertas. Ärendet planeras återrapporteras i sin helhet till kommunstyrelsen i december 2023.

Stadsledningskontoret bedömer att kompetensen om parallell rättsskipning bland personal inom socialtjänst och förskola och skola behöver höjas, men lämnar inga specifika förslag på åtgärder då det ryms inom såväl Göteborgs Stads handlingsplan för att stoppa nyrekrytering, gängkriminalitet och utvecklingen av parallella samhällen 2023-2026 som inom Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022-2026. För att nå framgång i det förebyggande arbetet mot parallella rättssystem bedömer

stadsledningskontoret att det är avgörande att insatser i handlingsplanen genomförs i stadens verksamheter.

Arbetsrättsliga åtgärder kan bli aktuella vid kännedom om medarbetares deltagande i parallella rättssystem, om det bedöms vara förtroendeskadligt. Stadens verksamheter behöver bli bättre på att förhindra personer med lojaliteter i parallella system att ta anställning i uppdrag som kan medföra förtroendeskada och en eventuell kränkning av individens rättigheter.

Bedömning ur ekonomisk och ekologisk dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån dessa dimensioner.

Bedömning ur social dimension

Parallella rättssystem är gamla sedvänjor baserade på patriarkala strukturer där kvinnor inte ges samma möjlighet att yttra sig som män och där män och kvinnor ofta inte har samma makt eller position i strukturen. Heder kan vara en ordnande princip i ett parallellt rättssystem, där återupprättandet av kollektivets heder sker genom begränsningar och bestraffningar av olika slag som inskränker individens rättigheter. Det kan handla om rätten att fritt välja sin partner, till självbestämmande över den egna kroppen och sexualiteten, till delaktighet i beslut, barnets bästa, rätten till ett liv fritt från våld och till och med rätten till liv.

Romer har nationell minoritetsstatus i Sverige i enlighet med kraven i Europarådets ramkonvention om skydd för de nationella minoriteterna från 1995. Artikel 5 anger att parterna åtar sig att främja de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör nationella minoriteter skall kunna bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet, nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv. Vid utövandet av de rättigheter och friheter som följer av principerna i ramkonventionen ska den som tillhör en nationell minoritet följa den nationella lagen och andras rättigheter, särskilt de som tillkommer personer som tillhör majoriteten eller ingår i andra nationella minoriteter. Nationella minoriteters rättigheter kan därmed endast begränsas om de inskränker på någon annans rättighet eller om de skulle stå i strid med gällande lagstiftning.

Sverige har ratificerat Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (den så kallade Istanbulkonventionen). I Istanbulkonventionens artikel 12 anges att parterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att främja förändringar i kvinnors och mäns sociala och kulturella beteendemönster i syfte att utrota fördomar, sedvänjor, traditioner och all annan praxis som utgår från föreställningen om kvinnors underordning eller från stereotypa roller för kvinnor och män. Vidare anføres att parterna ska säkerställa att kultur, sedvänja, religion, tradition eller så kallad heder inte ska kunna betraktas som ett rättfärdigande av någon våldshandling som faller inom ramen för denna konvention.

Kvinnokonventionen fastslår i artikel 5 att staten på alla sätt ska motverka fördomar, seder och bruk som grundar sig på föreställningen att det ena könet är underlägset eller på stereotypa könsroller.

Barnkonventionen anger att barn inte ska skiljas från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall då behöriga myndigheter, som är underställda rättslig prövning, i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden, bedömer att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa. Barn ska också göras delaktiga i beslut som rör dem, i enlighet med deras ålder och mognad.

Bilaga

Kommunstyrelsens protokollsutdrag 2023-02-08 § 103

Ärendet

Kommunstyrelsen gav 2023-02-08 § 103 stadsledningskontoret i uppdrag att tidigarelägga revidering av Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck 2020-2023 i syfte att föreslå åtgärder för att ytterligare skärpa Göteborgs stads arbete mot förekomsten av parallella system för rättsskipning, såsom romani kris.

Ärendet är en delredovisning av uppdraget.

Delrapportering

I delårsrapport mars 2023 delgav stadsledningskontoret kommunstyrelsen information om pågående utvärderingsprocess för Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck 2020-2023 och de beroenden planen har till andra pågående uppdrag. Stadsledningskontorets bedömning var att en revidering inte var möjlig att tidigarelägga innan utvärderingen är färdig. Utvärderingen planeras återrapporteras till kommunstyrelsen i december 2023.

Angränsande uppdrag/omvärldsbevakning

Inom ramen för kommunfullmäktiges uppdrag 2020-11-11 § 924 att säkerställa att stadens rutiner för nyanställning av fast och vikarierande personal förhindrar rekrytering av personer med konstaterad koppling till organiserad brottslighet eller våldsbejakande extremism, pågår ett pilotprojekt inom stadens fyra socialförvaltningar. Projektet utvärderas under hösten och planeras att redovisas i årsrapporten 2023.

Uppdrag från kommunfullmäktige 2022-10-27 § 34 att anpassa program och planer inom området mänskliga rättigheter till en likvärdig struktur samt att återkomma med förslag på nästa steg gällande långsiktig styrning av området pågår för närvarande och planeras att redovisas för kommunstyrelsen i januari 2024.

Under 2023 utvärderas Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Utvärderingen består av två delar. Den ena delen är kvalitativ och ingår i uppföljningen av sex planer på MR-området som särskilt fokuserat på styrningen och planeras att redovisas till kommunstyrelsen i november. Den andra delen är en enkätundersökning till årskurs 9 i stadens grundskolor. Undersökningen utförs av Örebro Universitet och är en aktivitet som finns i planen. Vid redovisningen till kommunstyrelsens sammanträde i december kommer resultatet av de bägge undersökningarna att vägas samman.

På juridiska institutionen inom Göteborgs universitet planeras ett EU-finansierat forskningsprojekt. Medsökande part är föreningen Trajosko Drom¹. Projektet syftar till att bygga ett nätverk för juridisk hjälp till den romska minoriteten i frågor som rör relationen mellan skola, sociala myndigheter och föräldrar. I projektet kommer även romani kris att undersökas från ett processrättsligt perspektiv.

Utredningens utgångspunkter och avgränsningar

Utredningen undersöker vad parallella rättssystem är, oavsett vilken typ det rör sig om, och hur det förhåller sig till lagstiftning, mänskliga rättigheter och den kommunala rådigheten. Utredningen har till viss del fokus på romani kris (hädanefter *kris*, då det är begreppet som romerna själva använder) som företeelse.

¹ Trajosko Drom är en romsk kvinnoorganisation som arbetar med rättighetsfrågor och social utveckling för den romska minoriteten

Intervjuer och dialoger

Stadsledningskontoret har inom ramen för uppdraget genomfört dialoger med representant från polisens förebyggande enhet, stadens verksamhet Romano Center i Väst och med Romskt informations och kunskapscenter i Malmö Stad.

Utöver detta har intervjuer genomförts med personer inom den romska minoriteten. De är på olika sätt engagerade i romska föreningar eller verksamheter, mer än hälften av de intervjuade är kvinnor. Grupperna svenska romer och utomnordiska romer har varit representerade i intervjuerna. Alla har antingen egna erfarenheter av att ha deltagit i kris eller att ha närstående som deltagit.

En svårighet med representation är att nå grupper som sällan kommer till tals, det gör sig även gällande i denna utredning. Personer som lever med hedersnormer nås sällan i utredningar, att tala med myndigheter ses som ett normbrott. Ingen av de intervjuade har uppgett egna erfarenheter av hedersnormer. Majoriteten av de intervjuade har uttryckt en till största delen positiv inställning till kris. Ingen har varit enbart negativt inställd. Bland de få som haft en viss kritisk hållning har uppgifter delgetts utredningen om att man upplevt en förväntan från den egna gruppen att inte prata öppet kritiskt om kris med utomstående. Intervjuade som öppet försvarat kris som företeelse uppger att de blivit uteslagna ur sammanhang där romer har samarbeten med offentliga aktörer. Sammantaget ger det en bild av en grupp under press, både inifrån och utifrån.

Samtliga intervjuade har inför dialogen fått information om uppdraget och vad som varit relevant för stadsledningskontoret att föra dialog kring. Frågeställningarna har gällt egna erfarenheter av kris, positiva/negativa aspekter av kris, förhållande mellan kris och individens fri- och rättigheter/hedersnormer/inkludering och tillit/samverkan med myndigheter. I övrigt har samtalen utvecklats dynamiskt utifrån vad den som intervjuats velat tillägga och ta upp.

Romska grupper

Gruppen som kallas svenska romer har funnits i Sverige sedan 1860-talet som en följd av frigivning från slaveri och härstammar ursprungligen från nuvarande Rumänien (dåvarande Moldavien och Valakiet). Gruppen som kallas utomnordiska romer är både icke-valakiska och valakiska grupper med rötter i det forna östblocket som främst invandrade till Sverige under 1970- och 80-talet.² Att tillhöra grupperna svensk rom eller utomnordisk rom handlar alltså främst om *när* man kom till Sverige, och inte i första hand var man har sitt ursprung. Skandoromer, eller resande, och finska romer har inte intervjuats då man inom dessa grupper inte tillämpar kris.

Definitioner

Enligt BRÅ³ är parallell rättsskipning beslut med rättsliga anspråk som inkräktar på de legala formerna för skiljeförfarande. Det handlar om beslut som inte tar hänsyn till de bestämmelser som är fastställda genom lag och där rättssäkerheten och individens demokratiska fri- och rättigheter åsidosätts. Parallella strukturer generellt, och parallell rättsskipning specifikt, inverkar enligt Brå negativt på rättsväsendets och övriga samhällsaktörers förmåga att verka. Den här definitionen av parallella strukturer tar alltså

² Carling m fl, Studies in Language and Culture No. 28; *Romer – 500 år i Sverige : Språk, kultur, identitet*, Linköpingsuniversitet, 2018.

³ BRÅ, *Agera mot brott och otrygghet med koppling till parallella samhällsstrukturer. Metodstöd till lokala aktörer*, 2022.

fasta på brottslig verksamhet eller de *negativa konsekvenserna* av parallella strukturer – och riktar sig inte mot en pluralism av sociala strukturer och normer som sådana. Viktigt att notera är också att många av de individer som använder alternativa eller parallella strukturer för rättsskipning också vänder sig till myndigheter, det är sällan frågan om antingen eller. Detta gäller även kris. Parallella strukturer för rättsskipning är ett fenomen kopplat till parallella samhällsstrukturer, där rättsskipning kan vara en del. Brå⁴ beskriver två typer av parallella strukturer för rättsskipning: en kopplade till kriminella nätverk och en som används inom vissa minoritetsgrupper. Drivkrafterna inom dessa strukturer kan delvis skilja sig åt. Kriminella nätverk anses i första hand ha ekonomiska intressen av att etablera parallella strukturer för illegala marknader. Dessa grupperingar löser också konflikter utan att involvera rättsväsendet. Den andra typen av parallella strukturer gäller större gemenskaper som bygger på släktskap, etnicitet, kollektivistiska sedvänjor och/eller religiös praktik.

En av svårigheterna med begreppet parallellt rättssystem är att definiera vad som ingår i begreppet rättssystem av de företeelser som kan förekomma inom ramen för till exempel kris. Detta är en av de frågor utredningen försöker svara på och ta ställning till.

De parallella strukturernas logik

Enligt Brå är en stor del av de parallella strukturerna inte knutna till brottslighet och de bedöms kunna fylla en viktig funktion för de inblandade i olika hänseenden. Det kan handla om kredit- eller sparsystem, eller att det finns rutiner för medling i tvister av olika slag. Alternativa system verkar snabbare och är mer lättillgängliga än de reguljära och kan underlätta för medlemmarna att leva ett tryggt liv och kunna försörja sig. De har vanligen samma syn på till exempel stenkastning och narkotikabrott som majoritetssamhället, men i en rapport från Brå illustreras att det kan skilja sig exempelvis i synen på kvinnors rättigheter, sexualitet och barnuppfostran. En viktig skillnad mot kriminella grupperingar är således att minoritetsgruppernas system inte per definition är ett problem för rättsväsendet, men att de kan bli det i vissa situationer. En risk med alternativa lösningar är att den svaga parten – ofta en kvinna eller ett barn – kan få sina mänskliga rättigheter åsidosatta, och står utan möjlighet att överklaga.⁵

Parallell rättsskipning inom etniska minoritetsgrupper, släktbaserade nätverk och klansystem kan vara både lokalt förankrade och utgöra en del av ett större internationellt sammanhang. Att rättsskipning sker inom ramen för en släkt, etnisk grupp eller klan, i stället för genom statliga institutioner, är betydligt vanligare i länder med svag statsmakt och där många grupper saknar tillgång till de offentliga juridiska systemen.⁶ Processen resulterar ofta i att en part tilldöms att betala pengar som ett sätt att lösa konflikten på.⁷

Hedersstrukturer härstammar från områden med svag statlig organisering och ofta sammanfaller klan- och hedersstrukturer. Att vända sig till myndigheter ses som ett normbrott i en hederskontext och kan straffas på olika sätt. Det är vanligt att varken offer, förövare eller vittnen i miljöer med hedersnormer vill delta i förhör, eller på andra vis

⁴ Brottsförebyggande rådet, *Relationen till rättsväsendet i socialt utsatta områden*, 2018

⁵ A.a

⁶ Brottsförebyggande rådet, *Agera mot brott och otrygghet med koppling till parallella samhällsstrukturer. Metodstöd till lokala aktörer*, 2022.

⁷ Brottsförebyggande rådet, *Agera mot brott och otrygghet med koppling till parallella samhällsstrukturer. Metodstöd till lokala aktörer*, 2022.

samarbeta med myndigheterna.⁸ Ett rättssystem som grundar sig på heder är skriftlöst och saknar domstolar i betydelsen av specialiserade organ, den kollektiva meningen (normen) är lagen. Det är familjens plikt att hantera familjerättsliga frågor, om den inte tar sitt ansvar riskerar den uteslutning ur gemenskapen. Det är männen i familjen/släkten som har makten att fatta beslut om bestraffningar. Besträffningar kan variera mellan begränsningar av en individs frihet, fysiskt våld, bortvisande eller i värsta fall död.⁹

Hedersstrukturer och andra parallella strukturer kan återaktualiseras och förstärkas av segregation och utanförskap i traditionellt starka välfärdsstater, som Sverige.¹⁰

Parallell rättsskipning i kriminella nätverk gäller ofta krav på pengar, men omtalas inte sällan som en typ av juridiskt beslut. Det kan handla om påhittade böter som fastställs godtyckligt av enskilda personer och som därefter drivs in med illegala metoder. Böterna kan utfärdas för ”småsaker” som verbala kränkningar, men också gälla större förseelser som misshandel. Indirekt fungerar dessa krav på pengar och strävan efter att reglera konflikter som ett sätt att manifestera vilka som bestämmer i området.¹¹

Romani kris (Kris)

Länge var den romska gruppen statslös och levde utan rättigheter eller statligt skydd, även i Sverige. De fick varken gifta sig i kyrkan eller folkbokföras. De fördrevs, diskriminerades, steriliserades och uteslöts.¹² Ur statslösheten uppkom behovet av egna lagar och regler att förhålla sig till. Den romska kulturen är i grunden skriftlös, vilket innebär att regler är oskrivna. Inom delar av den romska kulturen formar de oskrivna lagarna ett system som kallas Romaniya. Romaniya finns inte hos alla romska grupper men hos de som praktiserar *kris*.

Kris används främst för medling i konflikter av olika slag. De äldre männen som fungerar som äldreråd (eller krisinatori) ger råd och vägledning och kan utdela antingen böter eller besluta om uteslutning, i de fall någon form av bestraffning bedöms nödvändig. Böter, eller vite som några romer kallar det, är en slags ekonomisk kompensation från en familj till en annan. Uteslutning har oftast föregåtts av tidigare utdömda böter och tillrättavisande som sedan inte följts och döms enbart ut för grova överträdelser, enligt de intervjuade. En uteslutning innebär att personen inte får tala med eller umgås med andra romer.¹³ Några representanter från den romska gruppen menar att det inte behöver innebära att familjen måste ta avstånd, familjen kan umgås med den uteslutna personen i smyg. Oftast uppges män bli uteslutna och då under en bestämd tidsperiod.

Behoven av medling kan handla om att någon betett sig illa vid en gemensam sammankomst, till exempel varit för full eller respektlös mot någon. Andra frågor som tas upp i kris berör enligt de intervjuade skilsmässa, äktenskapsbrott, vårdnad och bodelning. Romer har skapat egna traditioner och riter för äktenskap då de varit uteslutna från

⁸ Baianstovu m fl, *Heder och samhälle*, 2019.

⁹ Baianstovu i Rúna, *Heder*, Lund 2017.

¹⁰ Baianstovu m fl, *Heder och samhälle*, 2019.

¹¹ Brottsförebyggande rådet, *Agera mot brott och otrygghet med koppling till parallella samhällsstrukturer. Metodstöd till lokala aktörer*, 2022.

¹² Ds 2014:8, *Den mörka och okända historien VITBOK OM ÖVERGREPP OCH KRÄNKNINGAR AV ROMER UNDER 1900-TALET*, Arbetsmarknadsdepartementet

¹³ Carling m fl, *Studies in Language and Culture No. 28; Romer – 500 år i Sverige : Språk, kultur, identitet*, Linköpingsuniversitet, 2018.

majoritetssamhället. Numera är det vanligare att unga romska par gifter sig i svenska kyrkan och sedan har en romsk traditionell bröllopsfest, enligt de intervjuade.

De intervjuade uppger att de flesta romer i sin grupp skiljer sig utan att blanda in kris.

Vanligtvis är det den som vill driva sak mot någon, som väljer skiljedomare och som kallar till kris. Skiljedomarna får inte vara släkt med varandra eller med de kallade.

Vittnen kallas och dessa måste avlägga en sanningsed inför den församlade gruppen, som oftast består av släktingar till

de kallade. Kvinnor får närvara vid kris, men de måste vara tysta och får inte blanda sig i diskussionerna. Däremot får de höras som vittnen.¹⁴ De flesta intervjuade romer menar att kvinnor gör sig hörda genom andra män som agerar ombud för att föra kvinnors talan. En rom menar att kvinnor numera har samma rätt att föra sin egen talan som män.

Enligt några av de romska kvinnor som intervjuats är det lika vanligt att kvinnor initierar kris, som att män gör det, och att kris kan döma till fördel för kvinnan i lika hög grad som till mannen.

Förutom ovan nämnda anledningar kan kris även röra skydd undan våld i nära relation, enligt några av de intervjuade. De kvinnor som har erfarenhet av att en kvinna sökt sig till kris på grund av våld i nära relation menar att skyddet är starkare och mer effektivt från den romska gruppen än från myndigheter. Om en man döms av kris att hålla sig borta från kvinnan upprätthåller kollektivet förbudet och skyddet för kvinnan blir enligt de intervjuade därmed tillförlitligt. Det kris i ett sådant läge avhandlat är därmed att betrakta som ett kontaktförbud med anledning av våld i nära relation. Att samtidigt vända sig till polisen för att anmäla våldet uppger de intervjuade inte vara ett problem. Det är oklart i vilken utsträckning polisanmälan också görs.

Parallellt med perspektivet att kris kan skydda kvinnor från pågående och fortsatt våld i nära relation finns kontrasterande berättelser. Vårdnad om barn beskrivs enligt tradition tillfalla romska män, i högre grad än kvinnor, även när det förekommit våld mot kvinnan/mamman. Det berättar såväl Resursteam heder som en av de romska kvinnorna som intervjuats. Exempel från Resursteam heder lyfts där en kvinna blivit dömd att betala ett stort belopp för att få skilsmässa och bli fri från mannen villkorat att han får ta de gemensamma barnen.

Samtidigt berättar många av de intervjuade romerna att man vänder sig till familjerätten i Göteborg för rådgivning och stöd och till tingsrätten för vårdnadsfrågor om parterna inte kommer överens.

Samtliga intervjuade, oavsett romsk grupp, är överens om att kris aldrig ska avhandla begångna brott, de romer som utredningen talat med menar att det är ett felaktigt sätt att använda kris.

Romer och hedersnormer

På frågan om det finns hedersnormer i den romska minoriteten menar romerna som intervjuats att det ser väldigt olika ut i den romska gruppen. Vissa familjer och släkter är mer konservativa och följer i högre grad äldre traditioner, däribland hedersnormer, medan

¹⁴ A.a

andra är mer liberala och jämställda. I intervjuerna framkommer också att stora delar av den romska minoriteten inte umgås mycket mellan de olika romska grupperna. Man håller sig till sin grupp; svenska romer med svenska, utomnordiska med andra utomnordiska, finska med finska och så vidare.

Yrkesverksamma med expertis inom hedersrelaterat våld och förtryck menar att hedersnormerna utifrån deras erfarenhet är utbredda inom den romska gruppen. Dock är hedersmord inget som är varken accepterat eller vanligt förekommande inom gruppen. Det finns ingen kännedom att något sådant skulle planeras för eller beslutas inom kris. Enligt de intervjuade romerna accepteras inte våldshandlingar inom minoriteten (oavsett romsk grupp) även om våld förstås förekommer där som i övriga samhället. De hedersnormer de intervjuade själva känner till handlar om oskuldsnormer (att inte ha sex innan äktenskapet), tidigare praktiserande av barn- och tvångsäktenskap som man menar inte förekommer längre och att flickor generellt kan vara mer begränsade än pojkar samt att vara hbtqi fortfarande inte är allmänt accepterat, framför allt bland de äldre. Även detta menar de intervjuade dock är på väg att luckras upp genom modernisering och inkludering.

I storstadskartläggningen från 2018 vittnar elevhälsan om att barnäktenskap förekommer inom den romska gruppen.¹⁵ En av intervjuerna som gjordes inom ramen för storstadskartläggningen har även publicerats som en längre artikel. Det är en berättelse om en romsk ung kvinna som växt upp relativt fri och obegränsad men som när det framkommer att hon har en kärleksrelation med en kille i tonåren blir misshandlad, hotad och utesluten ur gemenskapen på grund av att hon skadat familjens och släktens heder.¹⁶ Släkten beslutar kollektivt om bestraffningar och pappans närmaste släkt i ursprungslandet dikterar villkoren för vad som ska hända flickan. Det är en klassisk hedersstruktur som aktualiseras och beskrivs i de delar som rör kvinnors sexualitet, normbrott och bestraffning.

Forskning pekar på att den romska gruppens inbördes olikhet och differentiering innebär att en kärna av normer har legitimitet i hela gruppen medan andra normer har legitimitet i endast delar av gruppen, såsom hedersnormer.¹⁷ Det finns ingen forskning som kan svara på hur utbredda hedersnormer är inom den romska gruppen. Majoriteten av de som intervjuats inom ramen för denna utredning har liten eller ingen kännedom om hedersnormer i sin grupp.

I Stockholm finns en kvinnojour som riktar sig särskilt till romska och resande kvinnor.¹⁸ Kvinnojouren möter våldsutsatta romska kvinnor, en del av dem utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck, inklusive tvångs- och barnäktenskap. De bekräftar bilden av att barnen oftast tillfaller pappan vid skilsmässa och att kvinnor som flytt undan våld med sina barn eftersöks av den romska familjen i syfte att återbörda barnen till pappan.

¹⁵ Runa Baianstovu m fl, *Heder och samhälle*, 2019.

¹⁶ Emmie Särnstedt Gramnaes, *Texter om våld, populärvetenskaplig tidskrift, Min familj är inte den typiska hedersfamiljen*, nr 22 2022: s 8-16.

¹⁷ Baianstovu Runa, *Mångfald som demokratins utmaning*, 2012.

¹⁸ [Hem\(romskkvinnjour.com\)](http://Hem(romskkvinnjour.com))

Relationen mellan romer och myndigheter kan förbättras

Romernas tillvaro i Sverige har under århundraden präglats av diskriminering och utanförskap. Övergrepp mot romer i form av fördrivning, tvångsförflyttning, näringsförbud, invandringsförbud, tvångssterilisering och tvångsassimilering har förekommit. Detta har inneburit att många romer hyser bristande tillit till myndigheter och detta fortlever än idag.¹⁹ Enligt en enkätundersökning från 2022 uppger 50 % av de svarande romerna att de upplevt antiziganism i Sverige²⁰.

Flertalet av de som intervjuats nämner bristande tillit till myndigheter som en av orsakerna till att romerna använder sig av kris i stället för att vända sig till exempelvis socialtjänsten. Berättelser om romer som vänt sig till polisen och fått rådet att lösa det inom gruppen kommer upp i intervjuerna.

Merparten av de romer som deltagit i utredningen bedömer att kris troligen inte kommer att praktiseras några generationer framåt. De senaste 5-10 åren har antalet genomförda kris minskat märkbart, särskilt i Göteborg, uppger flera av varandra oberoende romer som deltagit i intervjuerna. Behovet av att lösa frågor genom kris minskar när unga romer gifter sig enligt svensk lag, använder ordinarie strukturer för medling och rättsskipning och vill leva som majoritetssamhället. Romerna resonerar kring att inkludering och integrering i samhället bidrar till att försvaga kris, vissa är positiva till en sådan utveckling, andra negativa. Samtidigt rapporterar Länsstyrelsen i Stockholm att arbetet för romsk inkludering tappat fart i många svenska kommuner.²¹

Några intervjuade romer menar att kris är ett uttryck för en konservativ och traditionsbunden del av romernas kultur, andra menar att det fyller en viktig kulturell funktion där gemenskap är den viktigaste grunden. Flera intervjuade menar att kris förändrats negativt under senare tid. Tidigare erfarna äldre som agerat krisinatori har gått bort och de som tagit över gör det inte alltid av rätt anledning. Status kan vara en drivkraft samtidigt som personen saknar förtroende i gruppen. Några menar att kris då kan missbrukas och att felaktiga teman tas upp och beslut fattas som uppfattas strida mot hur man vanligtvis gör.

Att motverka förekomsten av parallella rättssystem

Att motverka förekomsten av parallella rättssystem kan ske både förebyggande och genom ett aktivt arbete som försvårar upprätthållandet av dessa system och strukturer. Det förebyggande arbetet omfattar insatser som främjar inkludering av minoriteter i majoritetssamhället, tillitsskapande insatser mellan myndigheter och minoriteter samt insatser som motverkar utanförskap och segregation. Det kan också handla om tidiga insatser för elever att klara skolan och familjestöd. Social mobilitet, alltså förmågan och förutsättningarna för att kunna förflytta sin position i samhället, motverkar utanförskap och traditionsbundna normer, såsom exempelvis hedersnormer. Särskilt viktigt verkar det enligt forskning vara att inkludera kvinnor och mammor när det kommer till att bryta patriarkala mönster och normer.²²

¹⁹ Regeringen, *En samordnad och långsiktig strategi för romsk inkludering 2012–2032*, Skr. 2011/12:56

²⁰ EU:s byrå för grundläggande rättigheter (FRA), *Romer och resande i sex länder: Intervjustudie av romer och resande*, 2020.

²¹ Länsstyrelsen Stockholm, *Redovisning av uppdrag att samordna, följa upp och genomföra insatser inom ramen för strategin för romsk inkludering*, 2022.

²² Runa Baianstovu m fl, *Heder och samhälle*, 2019.

Att försvaga förmågan för parallella rättssystem att verka kan handla om insatser från rättsvårdande myndigheter och från socialtjänsten, men det kräver att myndigheter får kännedom om att parallell rättsskipning pågår. På sikt handlar arbetet om att få människor att vända sig till myndigheter i stället för till ett alternativt system och att våga rapportera när det skett. Ett annat sätt att motverka parallell rättsskipning som kommun är att agera som arbetsgivare. Nedan beskrivs konkreta möjligheter för både ett riktat förebyggande arbete som möjligheter att agera som arbetsgivare.

Att förebygga uppkomsten av parallella system för rättsskipning

Brå har tagit fram ett metodstöd för att upptäcka och motverka parallella samhällsstrukturer där parallella rättssystem har ett eget kapitel med konkreta insatser. Insatserna handlar om att skapa tillit i områden där det förekommer parallella system för rättsskipning och att involvera medborgarna i det trygghetsskapande arbetet. En annan del tar sikte på att motverka otillåten påverkan och tystnadskultur som är en direkt konsekvens av dessa system. Göteborgs Stad har tagit fram ett metodstöd för just det arbetet och omnämns också i metodstödet. Brås metodstöd innefattar även ökad närvaro av myndigheter i utsatta områden och ett ökat polisiärt ingripande mot personer med stort skrämsekapital. I Göteborgs Stads handlingsplan för att stoppa nyrekrytering, gängkriminalitet och utvecklingen av parallella samhällen 2023-2026 är metodstödet i sin helhet omhändertaget i insats 4:6 där socialförvaltning Nordost fått ett utpekat samordningsansvar för insatsen. Metodstödet insatser är riktade mot alla former av parallella strukturer för rättsskipning.

Möjligheter för Göteborgs Stad att agera mot parallella rättssystem som arbetsgivare

Det finns inga rättsliga hinder för parallella eller alternativa domstolar enligt svensk lag. Om de inblandade parterna är överens om att följa det beslut som någon annan fattar så är det en privaträttslig fråga mellan parterna.

Sverige har en lagreglerad form av alternativt förfarande i lagen (1999:216) om skiljeförfarande. I ett skiljeförfarande får tvister i frågor som parterna kan träffa förlikning om genom avtal lämnas till avgörande till en eller flera skiljemän. Frågor som behandlas ska vara skiljedomsföremål vilket innebär att påföljd för brottsliga gärningar inte får avgöras i skiljedomstol.

Det beslut som fattas vid till exempel en kris kan emellertid inte verkställas med tvång. Man kan till exempel inte driva in beslutade böter genom hot eller tvång eftersom det i så fall innebär att man begår brott såsom olaga hot eller olaga tvång. Man kan inte heller hindra någon från att vända sig till ordinarie rättssystem. Det kan innebära att man begår brottet övergrepp i rättssak. Kris förutsätter att parterna förbinder sig till att följa fattade beslut frivilligt.

Deltagande i parallell rättsskipning kan vara förtroendeskadligt

Enligt Regeringsformen (RF) 2 kap. 1 § är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet. I Europakonventionens artikel 10 anges att var och en har rätt till yttrandefrihet och att denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentliga myndigheters inblandning och oberoende av territoriella gränser. Religionsfriheten är enligt lag absolut, övriga rättigheter i RF kan

begränsas om det finns lagstöd. En sådan begränsning är det så kallade bisyssleförbudet enligt 7 § lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA).

Huruvida deltagande i parallellt system för rättsskipning är en bisyssla behöver bedömas från fall till fall. Enligt de kriterier som SKR använder sig av är det tveksamt att ett deltagande skulle klassas som bisyssla.²³

I Göteborgs Stads riktlinje för representation, gåvor, mutor, jäv och bisyssla anges att allmänheten ska kunna kräva att stadens arbete utförs sakligt och opartiskt. En bisyssla är således förtroendeskadlig om den kan skada allmänhetens förtroende eller anseendet för Göteborgs Stad. Frågor om bisyssla ställs vid rekrytering samt årligen vid medarbetarsamtal/utvecklingssamtal, därutöver har medarbetaren en skyldighet att anmäla bisyssla till arbetsgivaren. När arbetsgivaren begär in uppgifter måste hänsyn tas till medarbetarens integritet. Rätten att inhämta uppgifter får inte ske på ett sådant sätt att medarbetaren känner sig skyldig att lämna uppgifter om åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat liknande hänseende.

Deltagande i parallell rättsskipning kan vara att anse som förtroendeskadligt trots att det inte uppfyller kriterierna för bisyssla beroende på vilken typ av tjänst den anställda har i Göteborgs Stad, vilken typ av beslut som fattas inom ramen för parallell rättsskipning samt vilken form av parallell rättsskipning det handlar om (kriminella nätverk kontra de baserade på släkt/religion/etnicitet). Vid myndighetsutövning är medborgares förtroende för sakliga och opartiska beslut av yttersta vikt. Detsamma gäller för tjänstepersoner som möter barn och omfattas av skyldigheten att orosanmäla till socialtjänsten vid misstanke om att ett barn far illa. Barn och föräldrar behöver ha förtroende för att anställda uppfyller anmälningsplikten och inte har lojaliteten i ett annat system. I Justitieombudsmännens ämbetsberättelser behandlas bland annat offentliganställdas yttrandefrihet. JO framhåller i ett av besluten att yttrande- och åsiktsfrihet råder vilket innebär att den offentliga arbetsgivaren inte får lägga sig i sina anställdas yttranden eller åsikter, även om de helt avviker från det arbetsgivaren står för. Offentliganställda förutsätts i sin tjänsteutövning kunna förhålla sig objektiva och opåverkade av personliga åsikter. Om detta inte uppfylls kan åtgärder vidtas, men grunden för dem är inte yttrandena eller åsikterna, utan den felaktiga tjänsteutövningen.

Därefter framförs följande:

”Principen att en tjänstemans offentligt uttalade åsikter är en privatsak torde dock inte kunna upprätthållas fullständigt undantagslöst. Man måste räkna med att exempelvis en beslutsfattare, vars personliga åsikter tilldragit sig uppmärksamhet, i allmänhetens ögon kan framstå som mindre lämpad att handlägga vissa typer av ärenden och att detta någon gång kan ge en myndighet rätt att vidta åtgärder. Det handlar då om att förebygga förtroendeskador av ungefär samma slag som de som riskerar att uppkomma vid jävsförhållanden. Jäv kan som bekant föreligga redan då en beslutsfattare kan synas ha en sådan anknytning till det som ska bedömas att den hos parter och allmänhet är ägnad att ge upphov till ett ifrågasättande av vederbörandes objektivitet. Åtgärder kan därför vara befogade även då det i och för sig saknas faktiska skäl att misstro vederbörande beslutsfattareshs förmåga att i tjänsten bortse från sina privata uppfattningar.”

²³ SOU 2000:80 Bilaga 4

I beslutet noteras vidare att kravet på myndigheters opartiskhet är upptaget i grundlagen och att det därmed rör sig om två ”konstitutionellt jämställda intressen, som vid en konflikt får vägas mot varandra”.

Det vill säga en medborgares yttrande- och åsiktsfrihet ställd mot kravet på opartiskhet inom ramen för anställningen. Om myndigheter har anledning att vidta åtgärder får de inte vara oproportionerliga. Helst ska saken också klaras upp i samförstånd med den anställde.²⁴

Ställningstaganden kring förtroendeskada i kommunala verksamheter med romsk profil

Under våren 2023 har förvaltningen för demokrati och medborgarservice (DM) utrett frågan om förtroendeskada med anledning av att en anställd på Romano center i väst (RCV) deltagit i kris. RCV:s uppdrag är bland annat att stödja romer i kontakt med myndigheter och ge råd om var man vänder sig i olika livssituationer. Ett av målen med verksamheten är inkludering av romer i samhället. DM gör bedömningen att medarbetare på RCV inte kan delta i kris, när vissa frågor som ska hanteras inom ramen för det svenska rättssystemet behandlas. Det innebär att medarbetare inte kan delta om det handlar om:

- polisiära frågor
- frågor som regleras i socialtjänstlagen/av socialtjänsten
- familjerättsliga frågor (vårdnad, boende, umgänge, skilsmässa).

Medarbetare på RCV bedöms heller inte kunna delta i kris om det som hanteras inte är förenligt med FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. Förvaltningen bedömer att deltagande i kris under sådana omständigheter riskerar att skada förtroendet för medarbetares förmåga att vara objektiva och opartiska i sitt arbete på RCV. Det kan skada förtroendet hos romer som vill söka stöd hos RCV och även hos Göteborgs Stads tjänstepersoner och hos allmänheten.

Malmö Stad har utrett frågan om förtroendeskada och arbetsrättsliga åtgärder via en extern advokatbyrå 2021 efter att media uppmärksammat att medarbetare på Romskt informations och kunskapscenter (RIKC) deltagit i kris. Utredningen tittade närmare på flera personers deltagande i kris där man haft olika roller och bedömde att det inte handlade om förtroendeskadlig bisyssla, men i ett fall att arbetsrättsliga åtgärder borde vidtas. Det fallet rörde en person som underlåtit att anmäla allvarliga brott till polisen.²⁵ Enligt enhetschefen på RIKC har man efter detta tagit fram en rutin som säger att anställda inte får använda RIKC's lokal utan att chefen har kännedom om det samt att den inte får användas till kris.

Stadsledningskontoret har inte kännedom om andra fall av förtroendeskada som har koppling till parallell rättsskipning varför endast de som rör kris behandlats i utredningen.

Medarbetare som upprätthåller hedersnormer

Stadsrevisionens granskning av stadens arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck innehåller uppgifter om personal i befattningar nära barn och inom myndighetsutövning vars lojalitet främst ligger i en hederskontext. Konsekvensen av en sådan hållning hos den anställde bedöms kunna påverka förmågan att fatta opartiska beslut enligt gällande

²⁴ Justitieombudsmännens ämbetsberättelse, Redogörelse 2010/11:JO1.

²⁵ Malmö Stad, *Utredning RIKC genomförd av Moll Wendéns advokatbyrå*, 2021.

lagstiftning och därmed också påverka individens rätt till skydd och stöd enligt socialtjänstlagen och fastställda rättigheter enligt Barnkonventionen. Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck har varit ett av granskningskriterierna i revisionen.

Stadsrevisionen ser allvarligt på att skolpersonal upprätthåller hedersnormer och därmed inskränker barn och ungas fri- och rättigheter och bedömer att åtgärder behöver vidtas för att säkra att utbildningen utformas i överensstämmelse med grundläggande demokratiska värderingar. Revisionen bedömer också att socialnämnderna behöver göra mer än att flytta ärenden om heder från den personal som upprätthåller hedersnormer. Revisionen bedömer att om personal inte arbetar enligt grundläggande demokratiska värderingar riskerar det att få konsekvenser även för hur andra ärenden hanteras.

Stadsrevisionen rekommenderar att de granskade nämnderna vidtar adekvata åtgärder om det framkommer att personal upprätthåller hedersnormer och inte främjar mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar. Vidare rekommenderar revisionen bland annat att rutiner för samverkan mellan förskola/skola och socialtjänst tas fram och att resursteam heders kunskap tas till vara på ett effektivt sätt.²⁶

Lokaluthyrning

I samband med uppmärksamheten kring hedersmordet på den romska kvinnan hösten 2022 framkom uppgifter att en kris hållits i stadens lokaler. Stadsledningskontoret har med anledning av det utrett frågan om lokaluthyrning i förhållande till den uthyrningspolicy staden har samt till objektivitetsprincipen.

Enligt 1 kap. 9 § RF ska förvaltningsmyndigheter beakta allas likhet inför lagen och iakttä saklighet och opartiskhet i sin verksamhet. Bestämmelsen ger uttryck för en allmängiltig offentligrättslig objektivitetsprincip. Den innebär bl.a. att en enskild inte får särbehandlas på grund av personliga förhållanden såsom tro, åskådning, ras och nationalitet, om det inte finns rättsligt stöd för det.

I Göteborgs Stads riktlinje för uthyrning av lokaler till förenings- och kulturlivet anges att den som hyr Göteborgs Stads lokaler ska utgå från grundläggande krav om alla människors lika värde och rättigheter. Här åsyftas FN:s allmänna förklaring om mänskliga rättigheter. Föreningar och grupper som hyr lokaler ska fungera enligt vedertagna demokratiska principer. Uthyrning får inte ske till organisationer, arrangemang eller aktiviteter som bedöms kunna ge en positiv hållning till bland annat våld, rasism, alkoholmissbruk eller missbruk av narkotika. Dessa villkor finns också i bokningssystemet på hemsidan och ska godkännas av den som hyr lokal.

JO har i ett beslut den 22 december 2022, dnr 1008-2021, bland annat uttalat sig om en kommuns uthyrningsregler var förenlig med regeringsformens objektivitetsprincip. Det var enligt en bestämmelse inte tillåtet att hålla möten/aktiviteter som tar avstånd från eller motverkar demokratiska värderingar eller som i övrigt strider mot kommunens policy i frågor om delaktighet, jämställdhet, mångfald och integration. Kommunen hade nekat ett parti att hyra lokal med hänvisning till uthyrningsreglerna och gav trots att företrädare för partiet efterfrågade detta inte någon motivering till varför partiet inte fick hyra lokalen. Eftersom det inte framkom att kommunen vid tiden för avslagsbeslutet gjort några

²⁶ Stadsrevisionen, *Granskning av arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck*, revisionsrapport 2023-09-19.

överbägganden, eller kunnat lämna en motivering, framstod hänvisningen till risken för ordningsstörningar av JO som en efterhandskonstruktion. JO skrev i beslutet att det är ett grundläggande krav att regler och riktlinjer som en kommun eller en annan myndighet antar ska vara förenliga med den allmänna objektivitetsprincipen. Utan stöd i lag är det som utgångspunkt i strid med objektivitetsprincipen om en myndighet grundar ett beslut, eller något annat ställningstagande, enbart på de åsikter som någon ger, eller förväntas ge, uttryck för. Det är inte heller förenligt med yttrandefriheten. JO hänvisade i den delen bland annat till sitt tidigare beslut, JO 2021/22 s. 650, dnr 1414-2019, där en stadsdelsnämnd i Göteborgs Stad kritiserats för att ha krävt att en persons deltagande i panelsamtal skulle ställas in utan att ha sakliga skäl för detta.

JO uttalar vidare i beslutet rörande lokaluthyrningen att hänsyn till allmän ordning eller säkerhet kan vara godtagbart enligt objektivitetsprincipen. Innan en myndighet med hänvisning till sådana hänsyn nekar en uthyrning behöver den dock göra en noggrann prövning av vilka problem som kan befaras och vad som kan göras för att ändå möjliggöra ett genomförande.

Stadsledningskontorets utredning har visat att det kan förekomma kränkningar av individers rättigheter inom ramen för parallell rättsskipning. Inom vissa grupperingar kan det även förekomma brottsliga handlingar. Att anordna en aktivitet av det slaget i stadens lokaler kan bryta mot villkoren i Göteborgs Stads riktlinje för uthyrning av lokaler till förenings- och kulturlivet. Som framgår av bland annat de JO-beslut som redogörs för ovan behöver ett beslut om att någon inte får hyra en lokal motiveras utifrån sakliga och objektiva grunder. Verksamheter som hyr ut lokaler behöver överväga om vad det är som kommer medföra att de handlingar som begås i lokalen skulle vara att anse som brottsliga, eller bryta mot de av staden uppställda villkoren på annat sätt. Detta ska också kunna motiveras genom ett beslut om varför lokalen inte hyrs ut. I enlighet med objektivitetsprincipen är det då inte tillräckligt att enbart ange misstankar kopplade till exempelvis åsikter som grund för att neka någon att hyra en lokal.

Stadsledningskontorets bedömning

Slutsatser om definitionen av rättsskipning

Parallell rättsskipning förekommer inom olika grupper i samhället, såväl minoriteter som kriminella nätverk och i hederskontext. Dessa kan också överlappa varandra. I den romska minoriteten som beskrivits mer ingående i denna utredning, används av vissa grupper både kris och rättsvårdande myndigheter parallellt. Att medla i konflikter eller agera rådgivande i relationer eller i familjer praktiseras inom en rad olika etniskt eller religiöst baserade grupper och samfund, inklusive Svenska kyrkan som erbjuder samtalsstöd och familjerådgivning. Stadsledningskontoret bedömer att den del av kris och andra liknande forum som handlar om medling och rådgivning av olika slag och som inte begränsar en individs rättigheter i övrigt inte heller kan betraktas som ett parallellt rättssystem i den mening som Brå definierar. Stadsledningskontoret bedömer däremot att beslut om böter eller annan ekonomisk kompensation från en part till en annan eller beslut om uteslutning ur en grupp med syfte att straffa denna för begångna gärningar är att betrakta som rättsskipning. Detsamma gäller skilsmässa och beslut om vårdnad, boende och umgänge med barn.

Parallella strukturer för rättsskipning är dock inte olagligt enligt svensk lag.

Stadsledningskontoret bedömer att individers rättigheter i sådana system kränks i vissa

fall. Det kan också vara så att de i övrigt försvårar eller förhindrar myndighetsutövning och rättsskipning enligt svensk lag och rätt. I dessa fall bör Göteborgs Stad agera.

Parallell rättsskipning kan innebära rättighetskränkningar

Inom ramen för hedersstrukturer såväl som kriminella nätverk genomdrivs beslut via hot, våld och tvång där individens rättigheter begränsas. Dessa nätverk och strukturer är i sig ickedemokratiska och bör motverkas och förebyggas i sin helhet. Stadsledningskontoret bedömer att vissa frågor som behandlas inom ramen för det som definieras som parallella rättssystem bland minoriteter är av den karaktären att myndigheter har behov av att känna till dem för att kunna säkerställa individens rättigheter och sätta in rätt insatser. Detta är staten och det offentliga skyldighet i förhållande till medborgaren. I de exempel som framförts under utredningen kring vårdnad om barn som tillfaller pappan vid skilsmässa bedöms denna praxis verka försvårande för kvinnor att kunna lämna relationen. Om kvinnor dessutom tvingas betala för en skilsmässa begränsas rätten att skiljas än mer. Det finns risk för att barnen i en sådan situation förlorar kontakt med sin mamma. Det motverkar såväl föräldrabalkens skrivningar om barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna som barnets bästa enligt barnkonventionen. De skyldigheter som följer i enlighet med Istanbulkonventionen kan inte utföras om myndigheter inte får kännedom om våldsutsatthet och individens rätt till ett liv fritt från våld kan inte säkerställas och tillgodogöras. Stadsledningskontoret bedömer att barns rätt att inte skiljas från sina föräldrar, kvinnors rätt till skilsmässa samt frihet från våld försvåras i vissa fall genom exempelvis kris. Det kan även finnas andra frågor som behandlas i parallella rättssystem som inte fångas i den här utredningen men som har liknande konsekvenser i att de begränsar individens rättigheter eller förhindrar myndighetsutövning. Stadsledningskontoret bedömer att det är den typen av konsekvenser Göteborgs Stad, och andra myndigheter, bör agera emot.

Förebyggande insatser

Ett ensidigt fokus på begränsningar riskerar att öka utanförskap, inneslutning i egna grupper och därmed bidra till förutsättningar för parallella strukturer och hedersnormer att växa. Stadsledningskontoret bedömer att arbetet för ökad tillit, inkludering och samverkan behöver fortsätta stärkas och utvecklas. Detta gäller framför allt i förhållande till romer vars historia kantats av förtryck och diskriminering och där förtroendet för statsmakten och myndigheter är lågt. Att arbeta systematiskt med romsk inkludering bedömer stadsledningskontoret kunna leda till att romer i högre utsträckning vänder sig till myndigheter, även i frågor som idag hanteras i kris. Stadsledningskontoret bedömer att det är det förebyggande arbetet som har störst möjlighet att påverka parallell rättsskipning och att mest resurser, kraft och energi bör satsas på det.

Stadsledningskontoret bedömer att kompetensen om parallell rättsskipning bland personal inom socialtjänst och förskola och skola behöver höjas, men lämnar inga specifika förslag på åtgärder då det ryms inom såväl Göteborgs Stads handlingsplan för att stoppa nyrekrytering, gängkriminalitet och utvecklingen av parallella samhällen 2023-2026 som inom Göteborgs Stads trygghetsskapande och brottsförebyggande program 2022-2026. För att nå framgång i det förebyggande arbetet mot parallella rättssystem bedömer stadsledningskontoret att det är avgörande att insatser i handlingsplanen genomförs i stadens verksamheter.

Förtroendeskada

Befattningar som innefattar myndighetsutövning samt befattningar som arbetar nära barn bör betraktas som särskilt utsatta för eventuell förtroendeskada i förhållande till parallella system för rättsskipning. Detsamma gäller tjänster som har särskilda uppdrag att verka för inkludering av minoriteter. Lojaliteten till den egna gruppen kan befaras vara starkare än den till uppdraget och opartiskheten kan då komma att ifrågasättas av medborgare. En förutsättning för arbetsgivaren att kunna utreda eventuell förtroendeskada är att arbetsgivaren får kännedom om ett förtroendeskadligt beteende. Det föreligger hinder för vad arbetsgivare får fråga anställda om, för att inte kränka rätten till personlig integritet. Stadsledningskontoret gör bedömningen att ett aktivt deltagande i parallella system för rättsskipning kan komma att betraktas som förtroendeskadligt beroende på vilken befattning den anställda har inom staden samt vilken roll den anställda har i ett sådant system och vilka frågor som behandlas i forumet, enligt ovan beskrivna negativa konsekvenser. Detta måste dock utredas från fall till fall.

Stadsledningskontoret gör bedömningen att Göteborgs Stad som arbetsgivare bör informera anställda i dessa befattningar och vid nyrekrytering att ett sådant deltagande kan utgöra en förtroendeskada och att det vid varje uppkommit tillfälle kommer att utredas om så kan vara fallet i förhållande till kravet på opartiskhet. Dock måste en sådan utredning nogsamt vikta yttrandefrihet, mötesfrihet och föreningsfrihet mot en eventuell förtroendeskada för myndigheten i enlighet med JO:s bedömning om konstitutionellt jämslällda intressen.

Stadsledningskontoret redovisar i föreliggande tjänsteutlåtande resultaten av den undersökning av parallella rättssystem som genomförs. I utredningen beskrivs ett antal pågående projekt och angränsande uppdrag som har påverkan på ärendet. De behöver utvärderas i förhållande till förslag på åtgärder för att motverka parallella rättssystem.

Stadsledningskontoret inväntar också resultaten av utvärderingen av Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck 2020-2023 och återkommer med en bedömning kring hur föreslagna och eventuellt nytillkommande åtgärder bör omhändertas. Stadsledningskontoret avser att återkomma med förslag på revidering av planen och ställningstagande kring hur Stadsrevisionens granskning av stadens arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck bör omhändertas. Ärendet planeras att återrapporteras i sin helhet till kommunstyrelsen i december 2023.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Yrkande från L, D, M och KD angående särskild satsning för att bekämpa hedersförtryck och hedersrelaterat våld

§ 103, 1384/22

Beslut

Enligt yrkande från S, V och MP:

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att tidigarelägga revidering av Göteborgs Stads plan för arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck 2020-2023 i syfte att föreslå åtgärder för att ytterligare skärpa Göteborgs stads arbete mot förekomsten av parallella system för rättsskipning, såsom romani kris. Uppdraget ska genomföras i samverkan med berörda minoritetsgrupper.
2. Yrkandet från L, D, M och KD avslås.

Tidigare behandling

Bordlagt den 11 januari 2023, § 9 och den 25 januari 2023, § 57.

Handlingar

Yrkande från L, D, M och KD den 8 december 2022.

Yrkande från S, V och MP den 6 februari 2023.

Yttrande från SD den 11 januari 2023.

Yttrande från C den 7 februari 2023.

Yrkanden

Blerta Hoti (S) yrkar bifall till yrkande från S, V och MP den 6 februari 2023.

Axel Darvik (L) och Jörgen Fogelklou (SD) yrkar bifall till yrkande från L, D, M och KD den 8 december 2022.

Propositionsordning

Ordföranden Jonas Attenius (S) ställer propositioner på yrkandena och finner att Blerta Hotis yrkande bifallits. Omröstning begärs.

Omröstning

Godkänd voteringsproposition: ”Ja för bifall till Blerta Hotis yrkande och Nej för bifall till Axel Darviks och Jörgen Fogelklous yrkande.”

Daniel Bernmar (V), Viktoria Tryggvadottir Rolka (S), Blerta Hoti (S), Marina Johansson (S), tjänstgörande ersättarna Marie Brynolfsson (V) och Johannes Hulter (S) samt ordföranden Jonas Attenius (S) röstar Ja (7).



Axel Josefson (M), Hampus Magnusson (M), Martin Wannholt (D), Jörgen Fogelklou (SD), Axel Darvik (L) och Elisabet Lann (KD) röstar Nej (6.)

Protokollsanteckningar

Jörgen Fogelklou (SD) antecknar som yttrande en skrivelse från den 11 januari 2023.

Emmyly Bönfors (C) antecknar som yttrande en skrivelse från den 7 februari 2023.

Protokollsutdrag skickas till

Stadsledningskontoret

Dag för justering

2023-02-24

Vid protokollet

Sekreterare

Mathias Sköld

Ordförande

Jonas Attenius

Justerande

Axel Josefson