Ett utvidgat utreseförbud för barn

Ds 2022:9

Regeringskansliet
Socialdepartementet

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Omslag: Regeringskansliets standard
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0396-6 (tryck)
ISBN 978-91-525-0397-3 (pdf)
ISSN 0284-6012

Förord

Socialministern, Lena Hallengren, gav den 3 mars 2021 i uppdrag åt f.d. lagmannen Lars Sjöström att biträda Socialdepartementet med att utreda om det finns behov av ett utvidgat utreseförbud för barn och i sådana fall ta ställning till hur ett utvidgat tillämpningsområde bör se ut. Uppdraget har också omfattat att ta ställning till vissa frågor rörande hur ett utreseförbud kan upprätthållas effektivt.

Den 23 september 2021 beslutade socialminister Lena Hallengren att uppdraget även skulle omfatta att utreda om straffansvaret för egenmäktighet med barn bör utvidgas till att omfatta fall där beslut om omedelbart omhändertagande eller vård enligt LVU har meddelats men inte verkställts.

Hovrättsassessorn Daniel Björkman Fedeli har sedan den 8 mars 2021 varit anställd för att arbeta som ämnessakkunnig inom ramen för uppdraget. Till utredningen har varit knuten en arbetsgrupp bestående av representanter från Socialdepartementet, Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet.

Med denna promemoria är uppdraget slutfört.

Malmö den 10 maj 2022

Lars Sjöström

/Daniel Björkman Fedeli

Innehåll

Sammanfattning **9**

1 Författningsförslag **15**

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700) 15

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga 17

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 19

1.4 Förslag till förordning om ändring i efterlysningskungörelsen (1969:293) 21

1.5 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97) 22

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:1188) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem 23

2 Uppdraget **25**

2.1 Bakgrunden till uppdraget 25

2.2 Uppdraget 27

2.3 Uppdragets genomförande 28

2.4 Disposition 29

3 Ett stort antal barn riskerar att fara illa utomlands **31**

3.1 Hedersrelaterat våld och förtryck 32

3.1.1 Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck 33
3.1.2 Vad menas med hedersrelaterat våld och förtryck? 35
3.1.3 Grupper som är särskilt utsatta 44
3.1.4 Hederskontexten är en tystnadskultur 48
3.1.5 Uppgifter och undersökningar om hur många som lever med hedersrelaterat våld och förtryck 49
3.1.6 Barns utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck 68

3.2 Barn riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck även vid resor utomlands 71
3.2.1 Allmänt om problematiken 71
3.2.2 Uppgifter om omfattningen 73

3.3 Barn riskerar att fara illa vid resor till terroristorganisationer och konfliktområden 76
3.3.1 Allmänt om problematiken 76
3.3.2 Uppgifter om omfattningen av resande till terroristorganisationer och konfliktområden 78

3.4 Barn riskerar att fara illa utomlands även utan en direkt koppling till hedersrelaterat våld och förtryck 79
3.4.1 Andra typer av utlandsvistelser där barn kan fara illa 80
3.4.2 Ärenden vid UD 81

3.5 Närmare om olika typer av utlandsvistelser där barn kan fara illa 84
3.5.1 Barn förs utomlands för att ingå äktenskap 84
3.5.2 Barn förs utomlands för att könsstympas 86
3.5.3 Barn förs utomlands eller skickas på uppfostringsresor och omvändelseförsök 88
3.5.4 Barn utsätts för oskuldskontroller och oskuldsoperationer utomlands 95
3.5.5 Barn förs utomlands för att undvika sociala myndigheter 96
3.5.6 Barn förs utomlands och undanhålls från en annan förälder 97

3.5.7 Barn reser eller förs till terroristorganisationer och konfliktområden ... 98
3.5.8 Resor där barn begår annan allvarlig brottslighet eller vistas i en miljö där sådana brott begås ... 102
3.5.9 Avsikter och motiv med att föra barn utomlands kan ändras ... 103
3.5.10 ”Skadliga utlandsvistelser” som ett begrepp för resor och vistelser utomlands där barn riskerar att fara illa ... 104

4 Erfarenheter från andra nordiska länder ... 107

4.1 Norge ... 107

4.2 Danmark ... 111

4.3 Finland och Island ... 114

5 Skyddet för barn som riskerar skadliga utlandsvistelser behöver utökas ... 117

5.1 Skyddet för barn som riskerar skadliga utlandsvistelser ... 118
5.1.1 Reglerna om utreseförbud ... 118
5.1.2 Reglerna om utreseförbud används och har ökat skyddet för utsatta barn ... 132
5.1.3 Andra regler som kan skydda utsatta barn som riskerar att föras utomlands ... 142
5.1.4 Straffansvar för egenmäktighet med barn som ett skydd mot skadliga bortföranden ... 156

5.2 Hjälp och stöd till barn som förts eller riskerar att föras utomlands ... 162
5.2.1 Hjälp och stöd genom UD ... 163
5.2.2 Samordning och samarbete mellan myndigheter i Sverige ... 167

5.3 Fri- och rättigheter ... 169
5.3.1 Rörelsefrihet ... 170
5.3.2 Rätt till familjeliv ... 172
5.3.3 Barnkonventionen ... 175

5.4 Överväganden ... 177
5.4.1 Fler barn behöver skyddas mot skadliga utlandsvistelser ... 177
5.4.2 Utreseförbud för barn ger ett bra skydd mot skadliga utlandsvistelser ... 184
5.4.3 Ett utvidgat utreseförbud bör utformas generellt ... 187
5.4.4 Ett utvidgat utreseförbud bör utformas efter förutsättningarna för vård enligt LVU ... 194
5.4.5 Ett tillfälligt undantag från ett utreseförbud ska bara prövas gentemot de skäl som legat till grund för beslutet ... 200
5.4.6 Ett utvidgat utreseförbud är förenligt med fri- och rättigheter ... 202
5.4.7 En kunskapshöjande insats om utreseförbud genomförs ... 207
5.4.8 Ett utvidgat straffansvar för egenmäktighet med barn ... 209

6 Ett utreseförbud måste kunna upprätthållas effektivt ... 215

6.1 Identitetshandlingar som kan användas för att lämna Sverige ... 216
6.1.1 Pass ... 216
6.1.2 Nationella identitetskort ... 222
6.1.3 Resedokument och främlingspass ... 225
6.1.4 Hemlandspass och frågan om befrielse från svenskt medborgarskap ... 230

6.2 Registrering och tillgång till uppgifter om utreseförbud ... 232
6.2.1 Registrering i passregistret spärrmarkering av resehandling i Schengens informationssystem ... 232
6.2.2 Andra möjligheter att registrera uppgifter om barn med utreseförbud i Schengens informationssystem ... 233
6.2.3 Polismyndighetens efterlysningsregister ... 238
6.2.4 Polisens tillgång till information om utreseförbud ... 240
6.2.5 Migrationsverkets tillgång till information om utreseförbud ... 241

6.2.6 Utlandsmyndigheternas tillgång till information om utreseförbud i hanteringen av passansökningar ... 242

6.3 Sekretesskydd för uppgifter om utreseförbud ... 243
6.3.1 Allmänna sekretessregler ... 243
6.3.2 Sekretess i Polismyndighetens verksamhet och för Schengens informationssystem ... 244
6.3.3 Sekretess i Migrationsverkets verksamhet ... 246

6.4 Överväganden ... 246
6.4.1 Efterlysningsregistret ska innehålla uppgifter om personer med utreseförbud ... 246
6.4.2 Uppgifter om utreseförbud bör även fortsättningsvis registreras i passregistret ... 250
6.4.3 Polismyndigheten ska särskilt överväga att föra in en registrering i SIS om det finns beslut om utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud ... 251
6.4.4 Det finns inte tillräckliga skäl för att införa regler om återkallelse av eller hinder mot att få nationellt identitetskort till följd av ett utreseförbud ... 252
6.4.5 Migrationsverkets ska ha tillgång till information om barn med utreseförbud ... 254
6.4.6 Uppgifter om utreseförbud i efterlysningsregistret ska omfattas av ett sekretesskydd ... 257

7 Konsekvenser och ikraftträdande ... 261

7.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser ... 261
7.1.1 Ikraftträdande ... 261
7.1.2 Övergångsbestämmelser ... 262

7.2 Konsekvenser ... 262
7.2.1 Ekonomiska konsekvenser ... 263
7.2.2 Konsekvenser för barn ... 265
7.2.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet ... 266

7.2.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män 267
7.2.5 Konsekvenser för möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet 267
7.2.6 Påverkan på den kommunala självstyrelsen..... 268
7.2.7 Övriga konsekvenser 269

8 Författningskommentar 271

8.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken..... 271

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga..... 274

8.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 281

Bilaga 1 Uppdrag att utreda ett utvidgat utreseförbud för barn (S 2021:A) 283

Bilaga 2 Ändring av uppdraget att utreda ett utvidgat utreseförbud för barn (S 2021:A)..... 291

Bilaga 3 Domar och beslut angående utreseförbud..... 293

Sammanfattning

Vi har haft i uppdrag att utreda om det finns ett behov av ett utvidgat utreseförbud för barn och i sådana fall ta ställning till hur ett utvidgat tillämpningsområde bör se ut. I uppdraget har också ingått att ta ställning till vissa frågor om hur ett utreseförbud kan upprätthållas effektivt. Slutligen har uppdraget omfattat att utreda om straffansvaret för egenmäktighet med barn bör utvidgas.

Vi föreslår i den här promemorian att tillämpningsområdet för utreseförbudet ska utvidgas. Dessutom föreslår vi olika åtgärder för att beslutade utreseförbud ska kunna upprätthållas effektivt. Vi föreslår vidare att straffansvaret för egenmäktighet med barn ska utvidgas. De lagändringar som vi föreslår bör kunna träda i kraft 1 juli 2023.

Ett utvidgat utreseförbud

Fler barn behöver skyddas mot att fara illa utomlands

Reglerna om utreseförbud för barn infördes den 1 juli 2020 och innebär att utreseförbud ska beslutas om det finns en påtaglig risk för att ett barn förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas.

I vår utredning har det framkommit att en av de vanligare anledningarna till utlandsvistelser där barn riskerar att fara illa är just utlandsvistelser som syftar till att barnet ska ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Även utlandsvistelser för att barn ska könsstympas förekommer. Utlandsvistelser där barn riskerar att fara illa förekommer emellertid i en betydande omfattning även i andra fall. Störst risk löper barn som lever i en miljö med hedersrelaterat våld och förtryck.

S.k. uppfostringsresor är en vanlig anledning till utlandsvistelser där barn kan riskera att fara illa, inte minst när det gäller pojkar. Under en uppfostringsresa kan barnet drabbas av olika former av bestraffningar, t.ex. genom fysiskt och psykiskt våld av allvarligt slag. Dessutom kan det innebära en stor otrygghet för barnet att vara skild från sina föräldrar och sitt nätverk i Sverige, ibland utan att veta om och när han eller hon får komma hem. Skolgången kan också bli lidande.

I utredningen har framkommit att förhållandena för barn vid skadliga utlandsvistelser varierar avsevärt. Utöver uppfostringsresor kan som några exempel nämnas utlandsvistelser för att omvända hbtqi-personer eller undanhålla barn från sociala myndigheter samt utlandsresor med koppling till terroristorganisationer eller till krigsområden. Det är vår bedömning att skyddet för de barn som riskerar att fara illa vid vistelser utomlands måste bli bättre.

Tillämpningsområde för utreseförbud utvidgas för att skydda barn mot att fara illa utomlands

Erfarenheterna av gällande regler om utreseförbud visar att utreseförbud är bra verktyg för att skydda barn, särskilt eftersom möjligheterna att hjälpa barn som redan befinner sig utomlands är små.

Vår slutsats är mot denna bakgrund att ett förbättrat barnskydd bör åstadkommas genom att tillämpningsområdet för utreseförbud utvidgas. Vi anser vidare att ett sådant utvidgat utreseförbud bör ges en mer generell utformning och ta sikte på risken för att barnets hälsa och utveckling skadas vid en utlandsvistelse. En sådan reglering ligger i linje med övriga åtgärder som kan vidtas enligt LVU. En mer generell reglering bör också kunna stå sig över tid och ge skydd för barn i de många olika situationer som visat sig kunna föreligga.

De utlandsvistelser där barn riskerar att fara illa som vi vet förekommer är i de flesta fall av den karaktären att de kan utgöra grund för vård enligt 2 eller 3 §§ LVU. Med hänsyn också till detta, och till att socialnämnderna är vana att göra riskbedömningar kopplade till de rekvisit som finns i de bestämmelserna, föreslår vi att utreseförbud, utöver på de grunder som gäller idag, ska meddelas om det finns en påtaglig risk för att ett barn förs utomlands eller lämnar Sverige och för att barnets hälsa eller utveckling skadas på grund av 1) psykisk eller fysisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i

omsorgen eller något annat förhållande i boendemiljön under utlandsvistelsen, eller 2) den unges missbruk av beroendeframkallande medel, brottsliga verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende under utlandsvistelsen. Vårt förslag innebär alltså att ett barn ska skyddas mot skadliga utlandsvistelser genom den i de flesta fall mindre ingripande åtgärden utreseförbud när samma omständigheter hade kunnat ligga till grund för ett beslut om vård enligt LVU.

Genom ett på så sätt mer generellt utformat tillämpningsområde för utreseförbud får socialnämnderna ytterligare ett verktyg för att skydda barn som riskerar att fara illa och insatserna för barnet kan anpassas för barnets enskilda situation. Det ger ett utökat skydd för de barn som vårdas enligt LVU på grund av en risk för att de förs utomlands och en möjlighet att motverka att så sker när LVU-vård upphör eller övergår till placering i barnets hem. I vissa fall kan man också tänka sig att ett utreseförbud med den här utformningen kan användas i stället för ingripanden genom LVU-vård, eller åtminstone ersätta ingrepp i form av umgängesbegränsningar och hemlighållande av vistelseort.

Den lagreform som vi föreslår bör föranleda att frågor om utreseförbud uppmärksammas ytterligare genom en särskild kunskapshöjande insats. Denna bör avse både de nu gällande reglerna om utreseförbud och de föreslagna reglerna om ett utvidgat tillämpningsområde för utreseförbud. Eftersom problemet med för barn skadliga utlandsvistelser förekommer över hela landet bör insatsen var landsomfattande.

Ett utvidgat straffansvar för egenmäktighet med barn

För egenmäktighet med barn (7 kap. 4 § brottsbalken) döms bl.a. den som skiljer ett barn under 15 år från den som vårdar ett barn med stöd av LVU.

Straffansvaret är begränsat till de fall där någon faktiskt vårdar barnet och inträder alltså först när ett beslut om omedelbart omhändertagande eller vård har verkställts. Om någon för bort ett barn innan ett sådant beslut har hunnit verkställas, är det inte straffbart som egenmäktighet med barn. Detta även om syftet är att hindra att beslutet verkställs.

Det har i vårt arbete med utredningen framkommit exempel på att barn förts utomlands innan beslut om omedelbart omhändertagande eller vård har kunnat verkställas. Under utredningsarbetet har det också från flera håll kommit fram uppgifter om att en av anledningarna till att barn förs utomlands eller lämnar Sverige är att undvika ingripanden från de sociala myndigheterna här.

Enligt vår bedömning framstår det som lika straffvärt att föra bort ett barn eller på andra sätt undanhålla ett barn i syfte att undvika att ett beslut om omedelbart omhändertagande eller vård verkställs som det är att skilja barnet från den som vårdar det med stöd av LVU. Effekten för barnet blir nämligen densamma, att beslutad vård fördröjs eller inte alls kommer till stånd. Vi föreslår mot bakgrund av detta att det även ska vara straffbart att föra bort eller undanhålla ett barn under 15 år i syfte att hindra att ett beslut om vård eller omedelbart omhändertagande ska kunna verkställas.

Åtgärder för att effektivt upprätthålla ett utreseförbud

Möjligheterna att hjälpa barn som befinner sig i utlandet, i vart fall i länder som inte är med i EU eller i länder som inte deltar i de rättsliga samarbetena på området, är många gånger mycket små. För att reglerna om utreseförbud ska få effekt krävs det därför att det finns rätt verktyg för att hindra att barn lämnar Sverige eller förs utomlands i strid med ett utreseförbud.

I dag innebär ett utreseförbud hinder mot att få svenskt pass och det utgör också skäl för att återkalla ett pass. Polismyndigheten får p.g.a. detta uppgifter om beslut rörande utreseförbud från socialnämnder och domstolar.

Det finns, utöver svenska pass, även andra handlingar som kan användas när ett barn lämnar Sverige eller som kan användas för en utlandsresa. För svenska medborgare rör det sig om nationella identitetskort så länge resan går till EU eller Schengenområdet, eller om barnet har utländskt medborgarskap, ett pass från ett annat land. Migrationsverket kan för vissa utländska medborgare också utfärda främlingspass och resedokument.

Vi föreslår att uppgifter om personer med utreseförbud, utöver registreringen i passregistret, även ska finnas i Polismyndighetens efterlysningsregister. Det här är enligt vår uppfattning en viktig

åtgärd för att hindra att barn lämnar Sverige eller förs utomlands i strid med ett utreseförbud. Att uppgifterna registreras i efterlysningsregistret innebär att uppgifterna – åtminstone enligt det nya regelverket för Schengens informationssystem (SIS) som ska börja tillämpas snart – kan leda till en registrering i SIS även innan ett pass har hunnit återkallas och att även utländska medborgare kan registreras. I denna del föreslår vi också att uppgifter om utreseförbud i efterlysningsregistret ska omfattas av ett sekretesskydd samt att det införs en regel om att Polismyndigheten särskilt ska överväga en registrering i SIS (enligt det nya regelverket) när det fattats beslut om utreseförbud.

Det finns ingen möjlighet att återkalla eller hindra att ett nationellt identitetskort utfärdas på grund av ett utreseförbud utan så kan bara ske om de formella förutsättningarna inte är uppfyllda. Främst med hänsyn till att det normalt sett inte sker någon gränskontroll till de länder där nationellt identitetskort kan användas som bevis om medborgarskap är det vår bedömning att utreseförbud inte ska utgöra hinder mot att få nationellt identitetskort eller utgöra skäl att återkalla ett sådant.

När det gäller Migrationsverkets tillgång till information om utreseförbud så behövs detta främst när de tar ställning till om främlingspass och resedokument ska utfärdas, och i vissa fall kan det också behövas för att ta ställning till om det kan finnas grund för att återkalla ett främlingspass. Uppgifter om utreseförbud kan också vara relevant när myndigheten tar ställning till en ansökan om att ett barn ska befrias från sitt svenska medborgarskap.

Eftersom uppgifter om alla barn som har utreseförbud enligt vårt förslag ska registreras i efterlysningsregistret är det vår bedömning att det är lämpligast att Migrationsverket får tillgång till sådana uppgifter genom en direktåtkomst till efterlysningsregistret i dessa delar. Vi föreslår därför att det införs en rätt för Migrationsverket att få uppgifter och ha direktåtkomst i efterlysningskungörelsen.

Enligt vår bedömning bör det dock ändå införas en underrättelseskyldighet för socialnämnder och domstolar i förhållande till Migrationsverket, motsvarande den som idag gäller gentemot Polismyndigheten, när det gäller beslut rörande utreseförbud för utländska medborgare. En sådan underrättelseskyldighet innebär att Migrationsverket i förekommande fall kan pröva om det finns grund för att återkalla ett främlingspass om barnet har ett sådant utfärdat.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 4 § brottsbalken (1962:700) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
7 kap.	
4 §[1]	
Den som obehörigen skiljer ett barn under femton år från någon som har vårdnaden om barnet döms för egenmäktighet med barn till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte utgör brott mot frihet. Detsamma gäller, om den som gemensamt med någon annan har vårdnaden om ett barn under femton år utan beaktansvärt skäl egenmäktigt skiljer barnet från den andra vårdnadshavaren eller om den som ska ha vårdnaden obehörigen bemäktigar sig barnet och därigenom tar sig rätt.	
Till ansvar enligt första stycket döms också den som obehörigen skiljer ett barn under femton år från någon som vårdar barnet med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, om gärningen inte utgör brott mot frihet eller främjande av flykt.	Till ansvar enligt första stycket döms också den som *1.* obehörigen skiljer ett barn under femton år från någon som vårdar barnet med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, om gärningen inte utgör brott mot frihet eller främjande av flykt, *eller* *2. för bort eller annars undanhåller ett barn under femton år för*

[1] Senaste lydelse 2014:303.

att hindra att ett beslut om vård eller omedelbart omhändertagande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga verkställs, om gärningen inte utgör brott mot frihet.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Härigenom föreskrivs att 31 a och 31 i §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska ha följande lydelser.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
31 a §[2]	
Om det finns en påtaglig risk för att någon som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas, ska han eller hon förbjudas att lämna Sverige (utreseförbud).	
	Utreseförbud ska även beslutas om det annars finns en påtaglig risk för att den som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige och att hans eller hennes hälsa eller utveckling skadas på grund av
	1. fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i boendemiljön under utlandsvistelsen, eller
	2. den unges missbruk av beroendeframkallande medel, brottsliga verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende under utlandsvistelsen.
31 i §[3]	
Socialnämnden får för en viss resa besluta om ett tillfälligt undantag från ett utreseförbud. Sådant beslut får endast fattas om det inte finns någon risk för att	Socialnämnden får för en viss resa besluta om ett tillfälligt undantag från ett utreseförbud. Sådant beslut får endast fattas om det inte finns någon risk för att

[2] Senaste lydelse 2020:352.
[3] Senaste lydelse 2020:352.

den unge förs utomlands eller lämnar Sverige eller under resan förs eller beger sig till annat land *i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas*.	den unge förs utomlands eller lämnar Sverige eller under resan förs eller beger sig till annat land *och då drabbas av eller utsätter sig själv för sådana förhållanden som föranlett utreseförbudet*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 35 kap. 20 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
35 kap.	
20 §[4]	
Sekretess gäller hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs och uppgiften hänför sig till	
1. verksamhet som enbart innefattar hjälp eller annat bistånd åt enskild,	
2. ärende om omhändertagande eller handräckning enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård eller om vård av missbrukare utan samtycke inom socialtjänsten,	
3. ärende om handräckning enligt lagstiftningen om omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, vård av unga utan samtycke inom socialtjänsten eller enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård,	
4. ärende som avses i 21 kap. föräldrabalken, *eller*	4. ärende som avses i 21 kap. föräldrabalken,
5. verksamhet som innefattar handräckning enligt smittskyddslagstiftningen eller annat bistånd åt smittskyddsläkare.	5. verksamhet som innefattar handräckning enligt smittskyddslagstiftningen eller annat bistånd åt smittskyddsläkare, *eller*
	6. verksamhet som syftar till att upprätthålla ett förbud för någon att lämna Sverige enligt 31 a § eller 31 d § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.
För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.	

[4] Senaste lydelse 2014:633.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

1.4 Förslag till förordning om ändring i efterlysningskungörelsen (1969:293)

Härigenom föreskrivs att det i efterlysningskungörelsen (1969:293), ska införas en två nya paragrafer, 13 b–c §§, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	13 b § *Efterlysningsregistret ska innehålla uppgifter om personer som har förbjudits att lämna Sverige enligt 31 a § eller 31 d § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Om tillfälligt undantag från ett utreseförbud har beslutats enligt 31 i § samma lag ska registreringen innehålla uppgift om det.*
	13 c § *En uppgift om att någon har förbjudits att lämna Sverige som har registrerats med stöd av 13 b § ska lämnas ut på begäran av Migrationsverket om uppgiften behövs i ett ärende om befrielse från svenskt medborgarskap enligt lagen om svenskt medborgarskap (2001:82) eller ärenden som rör främlingspass eller resedokument enligt utlänningslagen (2005:716).* *Migrationsverket får ha direktåtkomst till sådana uppgifter i efterlysningsregistret.*

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

1.5 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs att det i utlänningsförordningen (2006:97) ska införas en ny paragraf, 7 kap. 15 d §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	7 kap.
	15 d §
	En sådan kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller en domstol ska till Migrationsverket, om den som beslutet avser inte är svensk medborgare, genast skicka en kopia av ett beslut som har meddelats om
	1. utreseförbud enligt 31 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga,
	2. tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § samma lag,
	3. tillfälligt undantag från ett utreseförbud enligt 31 i § samma lag, eller
	4. att ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud har upphört enligt 31 c eller 31 g § samma lag eller skicka information om att ett sådant beslut i annat fall har upphört.
	I 13 c § efterlysningskungörelsen (1969:293) finns regler om att Migrationsverket i vissa fall har rätt att från efterlysningsregistret få uppgifter om barn med utreseförbud.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2021:1188) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem

Härigenom föreskrivs att 6 § förordningen (2021:1188) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

6 §[5]

Polismyndigheten ska särskilt överväga att föra in en registrering om en försvunnen person eller en sårbar person som ska hindras från att resa, om det finns ett beslut om omhändertagande enligt

1. lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga,
2. lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall,
3. lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård,
4. 21 kap. 10 § föräldrabalken, eller
5. 19 eller 20 § lagen (1984:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn.

Polismyndigheten ska också särskilt överväga att föra in en sådan registrering som avses i första stycket om det finns ett beslut om utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud enligt 31 a eller 31 d § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Denna förordning träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

[5] Senaste lydelse 2021:1188.

2 Uppdraget

2.1 Bakgrunden till uppdraget

Den 1 juli 2020 infördes regler om utreseförbud för barn i 31 a–31 i §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). I 45 § samma lag kriminaliserades det att föra ut ett barn med utreseförbud från Sverige.

Genom reglerna infördes en möjlighet att besluta om utreseförbud för barn när det finns en påtaglig risk för att barnet förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att barnet ska ingå äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse eller utsättas för könsstympning. Ett skäl till att införa utreseförbud så som det ser ut idag var att svenska myndigheter har väldigt begränsade möjligheter att agera i andra länder när ett barn förts utomlands i syfte att ingå äktenskap eller könsstympas.

Redan i den utredning som låg till grund för lagstiftningen, betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69), konstaterades att det förekommer att personer med anknytning till Sverige förs utomlands även i andra syften och i samband med det riskerar att fara illa, bl.a. att barn och unga skickas utomlands för att placeras i koranskolor eller i uppfostringsanstalter. I utredningen framhölls att ett utreseförbud som inriktar sig på att hindra barnäktenskap och könsstympning utomlands innebar en särlösning för dessa problem trots det finns en problematik som är mer allmän. Frågan om ett generellt tillämpningsområde låg dock utanför utredningens uppdrag.

I remissbehandlingen av betänkandet förde flera remissinstanser fram att utreseförbud även borde kunna meddelas för resor med andra syften.

Regeringen konstaterade i propositionen Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (prop. 2019/20:131) att det förekommer

att barn förs utomlands i andra syften än barnäktenskap och könsstympning och att de i samband med det riskerar att fara illa. Regeringen uttalade att det inte kunde uteslutas att ett mer generellt tillämpningsområde för utreseförbudet kunde bli aktuellt i framtiden men att frågan i så fall behövde utredas i särskild ordning.

I vårt uppdrag lyfts det fram att det av statistik både från Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen i Östergötlands län och från Utrikesdepartementet (UD) framgår att barn som lever i en hederskontext har förts utomlands för att utsättas för andra skadliga förhållanden än barnäktenskap eller könsstympning. Det kan t.ex. röra sig om s.k. uppfostringsresor. När det gäller sådana resor har UD i flera fall fått uppgifter om att personer varit inlåsta på anstalter eller institutioner där det bl.a. förekommit fastkedjning, spöstraff och tvångsmedicinering.

UD hanterar även andra typer av ärenden där barn förs bort, bl.a. s.k. barnskyddsärenden. Bland de ärendena förekommer det att föräldrar till barn som är föremål för omhändertagande enligt LVU för barnet utomlands och i vissa fall utsätter barnet för våld där.

En annan typ av utlandsresa med skadligt syfte som lyfts fram i vårt uppdrag är barn som förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att delta i allvarlig brottslighet. Av en forskningsrapport från Försvarshögskolan framgår nämligen att av de individer som rest från Sverige för att ansluta sig till terrorgrupper i Syrien och Irak 2012–2016 var 18 procent 19 år eller yngre.

Behovet av att se över utreseförbudets tillämpningsområde motiveras i uppdraget också av att samhället har ett grundläggande ansvar för att se till att barns rättigheter upprätthålls och att regeringen är mycket angelägen om att skydda barn mot att fara illa.

I uppdraget lyfts också fram att det finns vissa begränsningar med nuvarande ordning.

Polismyndigheten får idag en underrättelse om beslut rörande utreseförbud och registrerar det idag som passhinder i passregistret, som är en del av resehandlingssystemet (RES). Det påbörjas då också ett ärende om återkallelse av passet. Om utreseförbud skulle registreras i efterlysningsregistret, vid sidan om eller i stället för passregistret, skulle det enligt uppdraget kunna förstärka det skydd som utreseförbudet innebär, inte minst för barn med dubbelt eller utländskt medborgarskap. I det sammanhanget bör man också

uppmärksamma de nya reglerna om Schengens informationssystem (SIS) som gör det möjligt att i fler fall registrera barn och andra sårbara personer som behöver hindras från att resa.

En annan sak som lyfts fram är att utreseförbud kan kringgås genom att barn, i strid med ett utreseförbud, reser från Sverige med ett nationellt identitetskort. Sådana identitetskort kan användas vid resa till EU och Schengenområdet.

Utreseförbud kan också i viss utsträckning kringgås om barn kan lämna Sverige med resedokument eller främlingspass som utfärdas av Migrationsverket. Det finns ingen reglering som innebär att utreseförbud medför att ansökan om sådana handlingar ska avslås eller att de på den grunden kan återkallas. Det finns dock viss praxis om när man kan vägra att utfärda resedokument. Samtidigt finns det idag ingen skyldighet för socialnämnden eller domstol att underrätta Migrationsverket om beslut rörande utreseförbud.

2.2 Uppdraget

Regeringskansliet, socialministern Lena Hallengren, beslutade den 3 mars 2021 att ge i uppdrag åt f.d. lagmannen Lars Sjöström att i en s.k. bokstavsutredning biträda Socialdepartementet med att utreda ett utvidgat utreseförbud för barn (S 2021:A).[6]

Utredarens huvuduppgift har varit att analysera och ta ställning till om det, i syfte att motverka att barn far illa, finns behov av att utvidga tillämpningsområdet för utreseförbud för barn (31 a–31 i och 45 §§ LVU) och i så fall ta ställning till hur ett utvidgat tillämpningsområde bör se ut. Konsekvenserna av en utvidgning ska särskilt beaktas. I uppdraget ingår att ta ställning till om tillämpningsområdet för utreseförbudet bör utvidgas till att omfatta risken för att ett barn förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att utsättas för andra brottsliga gärningar än äktenskap, äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympning. Eftersom ett utreseförbud är ingripande bör man även ta ställning till om tillämpningsområdet ska omfatta risk för varje brottslig gärning eller om det bör vara fråga om risk för mer kvalificerad brottslighet av viss karaktär, t.ex. viss allvarlig våldsbrottslighet och sexualbrott. I uppdraget har även ingått att överväga om utreseförbud bör kunna beslutas vid risk för att ett barn förs

[6] Uppdraget finns i bilaga 1.

utomlands eller lämnar Sverige i syfte att delta i terroristbrottslighet, brottslighet med kopplingar till kriminella nätverk eller annan allvarlig brottslighet. Det ankommer på utredaren att bedöma och redovisa vilka brott som i så fall lämpligen bör omfattas. Om utredaren kommer fram till att tillämpningsområdet bör utvidgas ska förslag till nödvändiga författningsändringar lämnas.

Uppdraget har därutöver omfattat att analysera och ta ställning till om ett utreseförbud ska registreras i Polismyndighetens efterlysningsregister (utöver eller i stället för passregistret) och om det p.g.a. detta finns behov av ändrade regler i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), om det bör vidtas åtgärder för att motverka att ett barn lämnar Sverige med hjälp av ett nationellt identitetskort samt om det bör införas en skyldighet för socialnämnder och domstolar att underrätta Migrationsverket om beslut rörande utreseförbud.

Uppdraget skulle ursprungligen redovisas den 10 januari 2022.

Den 23 september 2021 beslutade socialministern att ändra uppdraget på så sätt att det i uppdraget även skulle ingå att ta ställning till om straffansvaret för egenmäktighet med barn bör utvidgas till att omfatta fall där barn förs bort efter att beslut om omedelbart omhändertagande eller beslut om vård enligt LVU har meddelats men ännu inte verkställts. Även i den delen skulle utredaren lämna nödvändiga författningsförslag. I samband med ändringen av uppdraget förlängdes tiden för redovisning till den 10 maj 2022.[7]

2.3 Uppdragets genomförande

I enlighet med uppdragsbeskrivningen har samråd skett med berörda myndigheter, bl.a. Nationella kompetensteamet vid Länsstyrelsen i Östergötlands län, Polismyndigheten, Migrationsverket och Säkerhetspolisen. Kontakter har även tagits med bl.a. Socialstyrelsen och Barnombudsmannen angående deras erfarenheter och kunskap om frågor rörande barn som riskerar att lämna Sverige eller föras utomlands och då fara illa.

Utredningen har även haft kontakt med och inhämtat material och synpunkter från andra myndigheter och organisationer, bl.a. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF),

[7] Tilläggsuppdraget finns i bilaga 2.

Åklagarmyndigheten, Göteborgs Stad, Malmö Stad, Origo och Föreningen Glöm aldrig Pela och Fadime.

Vi har även hållit oss informerade kring arbetet inom Regeringskansliet med betänkandet Ett säkert statligt ID-kort med e-legitimation (SOU 2019:14) och vi har haft kontakt med Utredningen om åtgärder mot kontroller av flickors och kvinnors sexualitet (Ju 2021:16).

Hovrättsassessorn Daniel Björkman Fedeli har varit anställd som utredningens sekreterare.

Till stöd för utredningsarbetet har det funnits en arbetsgrupp bestående av representanter för Socialdepartementet, Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet.

2.4 Disposition

Den här promemorian är fortsättningsvis disponerad på följande sätt.

- I *kapitel 3* redogör vi för omfattningen av problemet med barn som riskerar att fara illa utomlands, vilka typer av utlandsvistelser det oftast rör sig om och vilka motiv som kan finnas till dessa.
- I *kapitel 4* finns en nordisk utblick. Där redogör vi för vissa undersökningar från andra nordiska länder om barn som förs utomlands samt om, och i sådana vilka åtgärder dessa länder vidtagit för att hindra att barn far illa utomlands.
- En genomgång av olika regler som redan idag kan skydda barn mot att fara illa utomlands finns i *kapitel 5*. I det kapitlet redogör vi också för bestämmelsen om egenmäktighet med barn vid beslut om LVU-vård. I kapitlet finns dessutom en redovisning av avgöranden från domstolarna om de nuvarande reglerna om utreseförbud och en genomgång av de fri- och rättigheter som berörs av uppdraget. Kapitlet avslutas med våra överväganden i frågan om ett utvidgat tillämpningsområde för utreseförbud för barn och ett utvidgat straffansvar för egenmäktighet med barn.
- *Kapitel 6* inleds med en genomgång av de regler som kan användas för att upprätthålla ett utreseförbud, t.ex. återkallelse av pass. I kapitlet redogör vi också för reglerna kring nationella

identitetskort och resedokument och främlingspass. I kapitlet finns också en genomgång av sekretessbestämmelser som är eller kan vara aktuella för att skydda uppgifter om personer som är ålagda utreseförbud. Kapitlet avslutas med våra överväganden i frågorna om hur ett utreseförbud kan upprätthållas effektivt, t.ex. om utreseförbud bör registreras i efterlysningsregistret och om det bör vidtas åtgärder för att hindra att nationella identitetskort används för att lämna Sverige trots utreseförbud.

- *Kapitel 7* innehåller en bedömning av de konsekvenser som förslagen kan komma att få och när de föreslagna regeländringarna bör kunna träda ikraft.
- I *kapitel 8* finns författningskommentarer till de författningsförslag som lämnats.

3 Ett stort antal barn riskerar att fara illa utomlands

Som vi var inne på i beskrivningen av vårt uppdrag lyftes det i lagstiftningsarbetet med de nuvarande reglerna om utreseförbud fram att det förekommer att barn (och unga vuxna) förs eller skickas utomlands i flera olika syften (propositionen Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet, prop. 2019/20:131 och i betänkandet med samma namn, SOU 2018:69). Det kan t.ex. röra sig om s.k. uppfostringsresor som syftar till att familjen eller släkten vill korrigera en icke önskvärd sexuell läggning eller könsidentitet eller ett icke önskvärt beteende som exempelvis kriminalitet, missbruk eller anammande av en viss livsstil. UD hanterar bl.a. ärenden om s.k. uppfostringsresor. I flera av de ärenden som rör sådana resor har UD fått uppgifter från de utsatta personerna om att de suttit inlåsta på anstalter eller institutioner, där det bl.a. förekommit fastkedjning, spöstraff och tvångsmedicinering.

I beskrivningen av vårt uppdrag fördes det också fram att UD hanterar andra typer av ärenden, barnbortförandeärenden och s.k. barnskyddsärenden, och att det där förekommer att föräldrar till barn som är föremål för omhändertagande enligt LVU för barn utomlands och att det i vissa fall förekommer att barnet utomlands utsätts för våld. Dessutom framhålls i vårt uppdrag problematiken med barn som förs utomlands eller lämnar Sverige för att delta i allvarlig brottslighet, t.ex. genom att ansluta sig till terrorgrupper i Syrien och Irak.

Flera av de typer av utlandsvistelser som lyfts fram och som kan vara skadliga för barn har koppling till hedersrelaterat våld och förtryck. Vi kommer att i avsnitt 3.2 att redogöra särskilt för problematiken med barn som riskerar att fara illa utomlands p.g.a. hedersrelaterat våld och förtryck. I avsnitt 3.1 kommer vi dock att inleda med

att gå in på bl.a. vad som menas med hedersrelaterat våld och förtryck, undersökningar om hur många barn och unga som lever med hedersrelaterat våld och förtryck.

I avsnitt 3.3 kommer vi att behandla problematiken med barn som reser för att delta i t.ex. terrororganisationer, men även problemet med barn som förs med av föräldrar till sådana organisationer eller andra konfliktområden. I avsnitt 3.4 kommer vi att beröra andra utlandsresor där barn kan fara illa.

I vårt uppdrag lyftes det även fram att det av statistik från Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck och från UD finns uppgifter om att barn förs utomlands. Uppgifter från både Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck och UD kommer att återkomma på flera ställen i det här kapitlet. Det rör sig bl.a. om uppgifter som Nationella kompetensteamet får genom sin stödtelefon och uppgifter som framkommer vid UD:s hantering av ärenden om familjerelaterat tvång, barnbortförandeärenden och ärenden om samarbete enligt Bryssel II-förordningen[8] och 1996 års Haagkonvention[9].

I avsnitt 3.5, som avslutar det här kapitlet, går vi närmare in på olika typer av utlandsvistelser där barn kan fara illa som förekommer, vad de kan innebära för barnen och vad motiven till utlandsvistelserna kan vara.

3.1 Hedersrelaterat våld och förtryck

Hedersrelaterat våld och förtryck är ett allvarligt samhällsproblem. Det är ett problem som främst drabbar flickor och unga kvinnor, men även pojkar och unga män drabbas av de kränkningar och begränsningar som ofta följer av att leva i en hederskontext. Förutom att själva drabbas av hedersrelaterade kränkningar och begränsningar får pojkar och unga män ofta i uppgift att kontrollera kvinnliga familjemedlemmar. Syskon kan alltså aktivt delta i kontrollen av

[8] Rådets förordning (EG) nr 2201/2003 av den 27 november 2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000. En ny Bryssel II-förordning, rådets förordning (EU) 2019/1111 av den 29 juni 2019 om behörighet, erkännande och verkställighet av avgöranden i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar, och om internationella bortföranden av barn kommer att börja tillämpas den 1 augusti 2022.

[9] Konventionen, dagtecknad i Haag den 19 oktober 1996, om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn. Se även lagen (2012:318) om 1996 års Haagkonvention.

varandra. Andra grupper som är särskilt utsatt för hedersrelaterade kränkningar är hbtqi-personer och personer med funktionsnedsättningar.

Hedersrelaterat våld och förtryck drabbar alltså barn, unga vuxna och vuxna personer. Personer som lever med hedersrelaterat våld och förtryck har ofta en internationell koppling och det förekommer att personer, och många gånger barn, förs utomlands eller hålls kvar utomlands som en del av ett hedersrelaterat våld och förtryck. Utomlands kan personerna t.ex. bli utsatta för barn- eller tvångsäktenskap, könsstympning, ”uppfostring” eller omvändelseförsök.

Som framgick av inledningen till det här kapitlet är flera av de typer av resor där barn kan fara illa utomlands kopplade till ett hedersrelaterat våld och förtryck, det rör sig bl.a. om vissa s.k. uppfostringsresor men även resor med sådana syften som idag ska leda till beslut om utreseförbud, nämligen barnäktenskap och könsstympning. För att kunna ge en bild av vad barn som lever med hedersrelaterat våld och förtryck kan riskera att drabbas av utomlands finns det därför anledning att ge en bakgrund av begreppet hedersrelaterat våld och förtryck, vad det brukar innebära för utsatta personer, särskilt för barn, och även redogöra för hur många barn som lever i en sådan miljö.

3.1.1 Arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck

Samhället har sedan 2000-talet vidtagit flera åtgärder för att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck och andra företeelser som är kopplade till en miljö präglad av uppfattningar om heder och patriarkala strukturer.

Det har bl.a. införts särskilda straffbestämmelser för äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott (4 kap. 4 c § brottsbalken, BrB) samt vilseledande till äktenskapsresa (4 kap. 4 d § BrB). I 29 kap. 2 § 10 BrB har hedersmotiv införts som en omständighet som ska beaktas som försvårande vid straffvärdebedömningen. Regeringen har i mars 2022 också lämnat en proposition, Ett särskilt brott för hedersförtryck (prop. 2021/22:138), om att införa ett särskilt hedersbrott i 4

kap. brottsbalken. Det föreslagna brottet har fridskränkningsbrotten som förebild.[10]

Sedan 1 juli 2020 finns även regler om utreseförbud för barn i 31 a–31 i §§ LVU, de regler som det här uppdraget handlar om. Enligt de bestämmelserna ska utreseförbud meddelas ett barn om det finns en påtaglig risk för att barnet förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Enligt regelverket finns dessutom en möjlighet att besluta om tillfälligt utreseförbud. Att föra ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud är också straffbart enligt 45 § LVU.

Regeringen har dessutom vidtagit flera andra åtgärder som syftar till att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck, vilket ingår i regeringens strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor. Regeringen har bl.a:

- beslutat att Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtrycks verksamhet som nu bedrivs hos Länsstyrelsen i Östergötlands län ska permanentas genom att inrätta ett nationellt, sektorsövergripande kompetenscentrum.
- gett Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck i uppgift att samordna ett myndighetsgemensamt uppdrag om information och vägledning i arbetet mot hedersrelaterad brottslighet.
- tillsatt en utredning som har i uppdrag att se över vilka åtgärder som behövs för att motverka att flickor och kvinnor utsätts för kontroll av sin sexualitet, s.k. oskuldskontroller, och se över om underlåtenhet att anmäla eller på annat sätt avslöja äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott ska kriminaliseras.
- gett Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd i uppdrag att främja utvecklingen av våldsförebyggande arbete genom stöd till föräldrar inriktat på familjer i en hederskontext.
- gett Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att göra en intervjustudie med barn och vuxna som har varit med om hedersförtryck eller annat våld och förtryck i utlandet under en utlandsvistelse för att kartlägga och sprida kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck samt annat våld i samband med en utlandsvistelse.

[10] Förslaget bygger på vad som föreslogs i betänkandet Ett särskilt hedersbrott (SOU 2020:57).

- gett Myndigheten för delaktighet i uppdrag att sammanställa kunskap om våldsutsatthet, särskild hänsyn ska tas till kunskap om utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck, bland personer med funktionsnedsättning och identifiera kunskapsluckor inför framtida studier.
- gett Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor i uppdrag att kartlägga förekomsten av omvändelseförsök mot hbtqi-personer.

Det finns även ytterligare åtgärder som vidtagits av regeringen. Regeringen har nämligen presenterat ett Åtgärdsprogram för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor 2021–2023 (A 2021/02397).

3.1.2 Vad menas med hedersrelaterat våld och förtryck?

Hedersrelaterat våld och förtryck är numera etablerat som begrepp och även om det inte alltid ges ett helt enhetligt innehåll beskrivs det ofta på ett liknande sätt. Ofta beskrivs de miljöer där dessa företeelser finns som en ”hederskultur” eller ett ”hedersrelaterat sammanhang”. Även begreppet ”hederskontext” används för att beskriva en miljö där det förekommer hedersrelaterat våld och förtryck.

Regeringen beskrev begreppet hedersrelaterat våld och förtryck på följande sätt i propositionen Ett särskilt brott för hedersförtryck (prop. 2021/22:138, s. 6–7):

> Hedersrelaterat våld och förtryck innebär att människor, främst flickor och kvinnor men även pojkar och män, begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens kontroll över individen. Hedersrelaterat våld och förtryck är kopplat till hedersnormer som bygger på starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar. De patriarkala föreställningarna tar sig uttryck i kontroll av flickor och kvinnor som sträcker sig från begränsningar i vardagen rörande klädsel, umgänge och rörelsefrihet till begränsningar i val av utbildning, arbete och äktenskap. För de individer som försöker trotsa kontrollen kan följderna bli allvarliga. I sin mest extrema form kan hedersnormerna leda till allvarlig våldsbrottslighet.
>
> Hedersrelaterat våld och förtryck kännetecknas av att det finns ett starkt kollektivistiskt inslag, ofta i en familj och släktrelation, som bl.a. innebär att individens intresse och handlingar anses vara underordnade

familjens intresse och att individens sexualitet och intima relationer är hela familjens angelägenhet som kan påverka familjens anseende. Hedersnormerna grundar sig i en föreställning om heder som inte delas av övriga samhället och som strider mot principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. Till hedersnormerna hör bl.a. uppfattningen att familjens rykte och anseende är avhängigt kvinnliga familjemedlemmars kyskhet och oskuld samt deras faktiska och påstådda beteende i förhållande till dessa ideal. I familjer som lever med hedersnormer är det oftast männen som bestämmer, men även kvinnor utövar hedersförtryck. Det förekommer också att pojkar och unga män är utsatta för hot, kontroll och begränsningar som har sin bakgrund i hedersrelaterade normer. Pojkar förväntas också i stor utsträckning att bevaka och kontrollera sina systrar eller andra kvinnliga släktingar. Brottsligheten syftar till att på ett omotiverat sätt skambelägga barn och unga människor som fritt vill utforma sina liv och själva bestämma vem de vill leva med.

Personer med intellektuell funktionsnedsättning som utsätts för hedersrelaterat våld och förtyck är en särskilt sårbar grupp eftersom dessa ofta står i en tydlig beroendeställning till dem som utövar det. Vidare är våld och förtryck mot personer inom denna grupp särskilt svårupptäckt eftersom det kan ta sig andra uttryck än det våld och förtryck som utövas i förhållande till personer som inte har en intellektuell funktionsnedsättning. Till exempel kan förtrycket utövas genom underlåtenhet. Det kan handla om att inte ge ett barn praktiskt stöd som att anmäla sig till aktiviteter eller ansöka om stödinsatser. Det kan också handla om passiv bestraffning som att personen inte får sin medicin, inte får gå till skolan eller inte får hjälp med att gå på toaletten. Vidare vilseleds barn med intellektuella funktionsnedsättningar att ingå äktenskap.

Även hbtqi-personer är särskilt utsatta. De heteronormativa föreställningarna innebär att hbtqi-personers sexuella läggning, könsidentitet eller könsuttryck betraktas som ett hot mot familjens heder. Hbtqi-personer kan utsättas för samma typ av hedersrelaterat våld och förtryck som andra men specifikt förekommer även s.k. omvändelseförsök. Det innebär att familjemedlemmar eller släktingar försöker få dem att bli heterosexuella, t.ex. genom att hitta en lämplig partner och tvinga dem att ingå äktenskap.

Hedersrelaterat våld och förtryck samt andra uttryck som är närliggande och liknande har varit föremål för diskussion i flera statliga utredningar. Under senare år har frågan berörts t.ex. i betänkandena, Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck (SOU 2015:55), Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69) samt Ett särskilt hedersbrott (SOU 2020:57).

Begreppet är också aktuellt i betänkandet Ändrade regler i medborgarskapslagstiftningen (SOU 2021:54) där det bl.a. finns förslag som ska göra det möjligt att hindra att barns svenska medborgarskap avsägs, t.ex. i samband med att barnet förts utomlands eller kvarhålls utomlands som ett led i hedersrelaterat våld och förtryck.

I betänkandet Ett särskilt hedersbrott (SOU 2020:57) finns en redogörelse över olika definitioner av hedersrelaterat våld och förtryck, både i politiska uttalanden, lagstiftningsarbete, i praktiskt juridiskt arbete och i forskningen på området. Den redogörelse för begreppet som görs i betänkandet används även i den ovan nämnda utredningen om ändrade regler i medborgarskapslagstiftningen.

Som framfördes i det sistnämnda betänkandet innehåller betänkandet Ett särskilt hedersbrott (SOU 2020:57) en grundlig och välskriven genomgång av begreppet hedersrelaterat våld och förtryck.[11] Eftersom betänkandet Ett särskilt hedersbrott är relativt nyskrivet finns det anledning att använda sig av stora delar av det material som presenteras där. I betänkandet beskriver man begreppet på följande sätt:[12]

> 6.2 Vad är hedersrelaterat våld och förtryck?
>
> 6.2.1 Olika definitioner
>
> Som nämnts i [---] definieras heder i Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien som ”anseende som grundas på erkänt goda karaktärsegenskaper enligt vissa (ofta traditionella normer)”. En hedersman är enligt samma ordbok en ”pålitlig och hygglig person”. Samtidigt förekommer hedersbegreppet som en komponent i sammansättningar som avser de mest avskyvärda företeelser, bl.a. allvarliga brottsliga gärningar. Det är därför viktigt att skilja mellan olika bemärkelser av heder.
>
> Hedersvåld är ett begrepp som har förekommit i den allmänna debatten i Sverige sedan slutet av 1990-talet. Morden – som i den offentliga debatten har omnämnts som hedersmord – på Sara Abed Ali 1996, Pela Atroshi 1999, Fadime Sahindal 2002 och Abbas Rezai 2005 har diskuterats ingående i bl.a. massmedia. I dessa fall rörde det sig alltså om vad som beskrevs som hedersrelaterat uppsåtligt dödande. I takt med att

[11] SOU 2021:54, s. 221.

[12] I betänkandet Ett särskilt hedersbrott (SOU 2020:57) behandlas vad som menas med begreppet hedersrelaterat våld och förtryck i avsnitt 6.2 och särskilt avsnitten 6.2.1–6.2.2. Om inte annat anges kommer den följande citerade texten från den delen av betänkandet, SOU 2020:57, s. 98–109. Där finns också hänvisning till de källor som betänkandet använt i dessa delar.

frågan har fått mer uppmärksamhet har det också konstaterats att det finns en rad andra former av våld och annat förtryck som utövas i hederns namn.

En grundläggande utgångspunkt för att förekomsten av hedersrelaterade brott och andra sådana kränkningar ska kunna mätas – eller över huvud taget diskuteras – är naturligtvis att det går att definiera vad som är en hedersrelaterad kränkning. Någon gemensam definition, som tillämpas av samtliga aktörer som arbetar med aktuell typ av frågor, existerar inte. [---]

[---] Heder ses i hederskontexten som det överordnade värdet i samhället; spetsen av den sociala värdepyramiden. [---] Heder förutsätter att män och kvinnor uppfyller vissa krav. Till kraven på män hör bland annat pålitlighet och ärlighet. En man i en hederskontext ska också ha kontroll över närstående kvinnor som döttrar, hustrur och systrar. Kvinnor ska vara ”rena” och sexuellt ”orörda”. Om de inte är det kan män hamna i vanheder, vilket utgör motsatsen till heder. Detta betyder att kvinnors beteende påverkar männens heder. Män kan hamna i vanheder på grund av kvinnors beteenden. Kvinnan räknas som bärare av mäns heder och hon ska inte vara sexuellt tillgänglig för utomstående män. Hon ska ha kontroll över kroppen och om hon tappar kontrollen kan hon räknas som skamlös. [---]

En man vars heder har kränkts behöver, i en hederskultur, reagera. Reaktionen kan ta sig olika uttryck. Till de mest extrema hör hedersmord. Hedersmord skiljer sig från andra mord. Hedersmord sker i ”ett system som kräver att familjen ska döda sitt barn för hederns skull [---]. Det lämnar barnet utan något skydd”. Detta betyder att det i en hederskontext kan ses som någonting positivt att bestraffa det egna barnet och i vissa fall till och med döda barnet.

Det har ibland ifrågasatts om hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck bör skiljas från annat våld inom t.ex. en familj. Vissa forskare har vidare ifrågasatt att hedersbegreppet överhuvudtaget används i forskningen. Det har i det sammanhanget framförts bl.a. att användningen av begreppet kan riskera att stigmatisera vissa grupper. Samtidigt har andra forskare påpekat att det är viktigt att söka förklaringar till våld och förtryck.

[---]

I den vetenskapliga diskussionen har också angetts att könsseparation från tidig ålder är vanligt förekommande i en hederskultur och att detta får konsekvenser för ungdomars handlingsutrymme och deras förutsättningar att göra självständiga val i livet. Ett exempel på sådana begränsningar är valet av äktenskapspartner som således blir en angelägenhet för hela familjen och släkten. Personer som bryter mot familjens förväntningar, normer och värderingar, kring exempelvis val av framtida partner, riskerar att bli bestraffade. De kan bli utfrysta, hotade och misshandlade eller utsatta för andra former av kränkningar och våldshandlingar, till och med mord, i syfte att återupprätta den förlorade hedern. För en del medför ett ställningstagande mot familjens normer och värderingar så stora risker att de måste lämna sina familjer och i vissa fall helt bryta med dem. Våldet och förtrycket drabbar såväl flickor och kvinnor som pojkar och män. Likaså kan både kvinnor och män vara förövare. Ibland är en och samma person både utsatt och förövare. Denna dubbelhet gäller inte minst för pojkar och unga män som, i större eller mindre utsträckning, mot sin vilja förväntas och tvingas bevaka och kontrollera närstående kvinnliga familjemedlemmar i syfte att säkerställa att rådande normer följs.

I forskningen på området har följande övergripande mönster noterats i fråga om skillnaderna i vardagslivet mellan å ena sidan flickor och unga kvinnor och å andra sidan pojkar och unga män:

- Flickor förväntas vara ”orörda”, dvs. ha en s.k. intakt ”mödomshinna” vid äktenskapets ingående.
- Flickans ”renhet” och ”orördhet” är hennes familjs ansvar, ett ansvar som till stor del och ofta läggs på pojkar och söner.
- Pappan överför en betydande del av sitt ansvar för uppfostran av dottern till sonen. Sonen blir pappans och familjens förlängda arm och ska se till att systern förblir oskuld tills hon gifter sig. Detta förutsätter att sonen kontrollerar systern i hemmet, i skolan och ute i offentligheten.
- Det är pojkar som för familjens namn vidare och bland annat av den anledningen anses de viktigare än flickor för familjen.
- Det råder fysisk och social könssegregation och arbetsfördelning mellan könen.
- Män, oavsett ålder, bestämmer över kvinnor.
- Äldre bestämmer över yngre, vilket dock sällan innebär att äldre kvinnor bestämmer över yngre män.

Enligt den pakistanska forskaren Tahira Khan, som ofta citeras i litteraturen på området, finns det flera andra kontrollmekanismer än könsstympning och tvångsäktenskap för att upprätthålla hederskulturens oskuldsideal som gäller för ogifta flickor. Förutom barn- och

tvångsäktenskap samt könsstympning tar hon upp fysisk och social segregering i form av könssegregerade tider och rum, så att kvinnor och män inte möts fysiskt, samt krav på anständig klädsel. En annan kontrollmekanism som hon tar upp är invaderande föräldraskap, dvs. att det är föräldrarna som definierar barnens, främst döttrars, drömmar och behov. [---]

I dag vet vi genom forskning och erfarenheter från frivilligorganisationer mer om vilka som faller offer för och vilka som utövar hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck. Tidigare har fokus legat på *unga kvinnor* som brottsoffer. Vi har dock haft flera fall av hedersmord och mordförsök på unga män. I Sverige har vi också haft flera fall av uppmärksammade hedersmord på *vuxna kvinnor*. Majoriteten av förövarna är män, många gånger unga och minderåriga pojkar. Samtidigt visar nya studier att kvinnor i många fall antingen agerar männens medlöpare eller tvingas delta i utövandet av hedersrelaterat våld.

Det förekommer också mer kortfattade och koncisa förslag till definitioner. *Åklagarmyndigheten* definierade i en handbok uppdaterad 2014 hedersrelaterat våld på följande sätt (se dock Åklagarmyndighetens och Polismyndighetens nya definition nedan):

> Hedersrelaterat våld är brott riktade mot någon – ofta en släkting – som, enligt gärningsmannens och övriga släktens eller gruppens uppfattning, riskerar att vanära eller har vanärat gärningsmannens, släktens eller gruppens heder, i syfte att förhindra att hedern skadas eller förloras alternativt för att reparera eller återställa den skadade eller förlorade hedern.

Kriminalvården har 2015 uttalat följande i fråga om definition:

> När det gäller hur Kriminalvården ska definiera hedersrelaterat våld är det faktum att Kriminalvården befinner sig längst ut i rättskedjan avgörande. Då konsekvens och samsyn kring vad som innefattar [hedersrelaterad] brottslighet är en mycket viktig del i det fortsatta arbetet kring dessa frågor blir Åklagarmyndighetens definition ett självklart val.

Regeringen har i en jämställdhetspolitisk skrivelse 2016 beskrivit hedersrelaterat våld och förtryck på följande sätt:

> Hedersrelaterat våld och förtryck utmärks bl.a. av att flera, främst närstående, personer kan utöva och sanktionera kontroll och våld mot en eller flera kvinnor och flickor. Föreställningen om heder bygger på starkt patriarkala och heteronormativa ideal och kan

> även motivera våld och förtryck av unga män och pojkar, särskilt hbtq-personer.

Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv hänvisade, i sitt slutbetänkande 2018, liksom Kriminalvården inledningsvis till Åklagarmyndighetens ovan citerade definition. Utredningen kommenterade därefter för egen del definitionen på följande sätt:

> Ett hedersrelaterat brott är alltså en gärning som har sin grund i att någon anses ha vanärat eller riskerar att vanära någon annans heder (i betydelsen anseende inom en grupp) och motivet för brottet är att skydda eller återupprätta denna heder. Termerna brott med hedersmotiv och hedersrelaterad brottslighet kan alltså användas synonymt för att beskriva samma företeelse. Med heder menas det anseende, rykte, värde, ställning etc. som exempelvis en person eller en familj har, främst i andras ögon. Om en person gör något som leder till att familjen förlorar heder, vilket avgörs utifrån patriarkala och heteronormativa föreställningar, kan det förstöra familjens anseende och sociala kontakter inom den egna gruppen.

Åklagarmyndigheten och *Polismyndigheten* har 2019 enats om följande nya definition av hedersrelaterad brottslighet (jfr Åklagarmyndighetens äldre definition som citerats ovan.

> Hedersrelaterad brottslighet är brott som helt eller delvis begåtts för att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps anseende utifrån en föreställning om heder.

6.2.2 Gemensamma drag i de olika definitionerna

Av avsnitt 6.2.1 framgår att begreppet hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck numera är etablerat. Även om begreppet inte alltid ges ett helt enhetligt innehåll beskrivs det ofta på ungefär samma sätt. Hedersförtryck innefattar, utifrån definitionerna ovan, ofta

1. ett privat uppställande av *normer* (som kan leda till att det uppstår s.k. parallellsamhällen) och
2. ett privat hot om – och genomförande av – *sanktioner* om den förtryckta personen inte rättar sig efter de uppställda normerna
3. i en *kontext* där familjens eller släktens heder utgör incitament att uppställa normer samt hota om och utföra sanktioner som inte är accepterade i samhället i övrigt.

> *Normer* kan [---] avse vitt skilda saker som vistelse utanför hemmet, klädsel, sexpartners och äktenskap. *Sanktioner* kan avse t.ex. våld, som klart utgör brott (t.ex. uppsåtligt dödande eller misshandel). Det kan också röra sig om t.ex. utfrysning från ett socialt sammanhang som inte, eller i vart fall inte med nödvändighet, utgör brott. Däremellan finns en viktig kategori av sanktioner som innebär att den förtryckta personen utsätts för flera gärningar som var och en är kriminaliserade men där straffvärdet för vart och ett av brotten är lågt (exempelvis flera fall av ringa misshandel, olaga hot och ofredande som alla i de konkreta fallen har ett straffvärde på bötesnivå). Det handlar sällan om enstaka sanktioner utan oftast om multipla sanktioner över tid.
>
> Något som vi har uppfattat under utredningsarbetet är att det i en hederskontext ofta finns en annan och konkurrerande syn på förhållandet mellan stat, individ och familj/släkt än den etablerade synen inom rättssystemet. Det konkurrerande synsättet innebär bl.a. att gärningspersoner i en hederskontext inte godtar att staten har tagit över ansvar för rättsskipning från enskilda och har ett våldsmonopol. Det kan finnas en attityd hos en gärningsperson som innebär att han eller hon tänker eller uttalar ”det är era lagar/regler” och inte visar någon ånger, utan kanske till och med stolthet, när han eller hon ställs till svars för sitt agerande. Detta hänger nära samman med att det hedersrelaterade våldet och förtrycket – till skillnad från annat våld mot närstående – ofta utövas *kollektivt* eller i vart fall är förankrat i en vidare krets. Även om det inte finns fler än en gärningsperson, så kan gärningen vara *socialt accepterad i det sammanhang i vilken den utövas* och stödjas av t.ex. gärningspersonens och/eller den förtrycktas familj eller släkt. Det innebär i sin tur att brottsoffret i många fall saknar skyddsnät och därmed befinner sig i en särskilt utsatt situation. En ytterligare aspekt av den sociala acceptansen är att gärningarna kan begås i vad som skulle kunna beskrivas som en tystnadskultur, som innebär att brottsutredande myndigheters arbete försvåras påtagligt. En annan skillnad mot övrigt våld mot närstående är att det hedersrelaterade våldet och förtrycket ofta är *planerat*.
>
> ---

Med hedersrelaterat våld och förtryck avses alltså sammanfattningsvis att människor begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens kontroll över individen. Hedersrelaterat våld och förtryck drabbar främst flickor och kvinnor men det förekommer även att pojkar och män är utsatta för hot, kontroll och begränsningar. Pojkar och män kan också utsättas för äktenskapstvång kopplade till hedersnormer. Hbtqi-personer och personer med en intellektuell funktionsnedsättning är också särskilt utsatta grupper.

Som framgått av beskrivningen ovan kan hedersrelaterat våld och förtryck ta sig många olika uttryck, allt från inskränkningar och kontroll till hot om våld, våld och till och med dödligt sådant. Det kan också röra sig om upprepade handlingar över lång tid som kanske var för sig i och för sig är kriminaliserade men som inte har ett särskilt högt straffvärde. I en del fall rör det sig dock om handlingar som inte ens är brottsliga.

Hedersrelaterade begränsningar och förtryck kan sammanfattningsvis, utöver exempelvis våld och hot om våld, ta sig uttryck genom att den utsatta personen t.ex.:

- inte får gå ut,
- inte får gifta sig med vem den vill,
- inte får bestämma över sin egen kropp, sin sexualitet eller sitt liv,
- inte får delta i samhället på grund av krav hemifrån,
- ständigt är bevakad och kontrollerad, och
- riskerar att bli skickad eller förd utomlands för en ”bra fostran” eller för att ingå äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse.

Eftersom det hedersrelaterade våldet och förtrycket är förankrat i en bredare krets är det också socialt accepterat i det sammanhang som det utövas och det stöds ofta av familjen trots att offret också tillhör familjen. På så sätt skiljer sig det hedersrelaterade våldet och förtrycket jämfört med annat våld mot närstående som ofta fördöms av gärningspersonens och offrets anhöriga.

De som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck behöver dock inte tillhöra den utsattes familj eller släkt. Det finns exempel på hedersrelaterade mord och försök till mord där offret t.ex. är en pojkvän eller person som påstås ha haft en relation med en kvinna i gärningspersonernas familj. Det finns också exempel på kopplingar mellan hedersrelaterat våld och förtryck och annan brottslighet, t.ex. våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet. Sådana kopplingar kan vara att föräldrar tillhör radikala miljöer eller att barn rör sig i kriminella kretsar. Det förekommer dessutom att landsmän

eller andra personer, som rör sig i samma omgivningar som den utsatte, utövar kontroll, hotar eller trakasserar.[13]

3.1.3 Grupper som är särskilt utsatta

Hbtqi-personer

I sammanhang där det förekommer hedersrelaterat våld och förtryck är det i princip otänkbart med annat än heterosexuella relationer eller att någon har en könsidentitet som avviker från hens juridiska kön. Ofta kan det finnas ett totalt tabu kring hbtqi-frågor i familjer med hedersnormer.

I propositionen Ökat skydd mot hedersrelaterat våld och förtryck uttalade regeringen följande kring hbtqi-personers utsatthet (prop. 2019/20:131, s 24–25):

> De heteronormativa föreställningarna innebär att hbtq-personers sexuella läggning, könsidentitet eller könsuttryck betraktas som ett hot mot familjens heder. Hbtq-personer kan utsättas för samma typ av hedersrelaterat våld och förtryck som andra unga men specifikt förekommer även s.k. omvändelseförsök. Det innebär att familjemedlemmar eller släktingar försöker få dem att bli heterosexuella, t.ex. genom att hitta en lämplig partner och tvinga dem att ingå äktenskap. Hbtq-personer är därför också en utsatt grupp i hederssammanhang.

Även i betänkandet Ett särskilt hedersbrott lyftes hbtqi-personer fram som särskilt utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Där uttalades följande (SOU 2020:57, s. 110):

> Hbtq-personer är särskilt utsatta. Inom vissa samhällen och i vissa grupper anses det vara fel – eller till och med olagligt – att exempelvis bli kär i någon av samma kön. Risken för att utsättas för utfrysning och våld ökar för personer som avviker sexuellt från gruppens, ofta heteronormativa, normer.
>
> Många unga hbtq-personer som lever i en hederskontext känner till att deras sexualitet är förbjuden enligt gruppens normer och kan därför känna skam och skuld. Många av dessa utsätts för s.k. *omvändelseförsök*. Det innebär att familjemedlemmar eller släktingar försöker att ”bota”

[13] Länsstyrelsen Östergötland (2020) Rapport 2020:10 – Årsrapport 2019, *Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2019*, s. 15 och 23.

eller ”omvända” dem till den (underförstått ”rätta”) heterosexuella läggningen.

Många unga hbtqi-personer är alltså medvetna om att de avviker från familjens eller släktens normer kring sexualitet eller könsidentitet. De kan därför känna skuld och skam över att de gör föräldrarna och familjen besvikna. Det finns även risk för att själva uppfattar sig som sjuka eller syndiga om de är uppväxta med sådana uppfattningar.

I rapporten ”Heder och samhälle” påpekas att det förekommer att hbtqi-personer utsätts för sexuellt våld, s.k. korrigerande våldtäkter. Till skillnad från annat sexuellt våld i en hederskontext så sker sådant sexuellt våld som en kollektivt sanktionerad bestraffning.[14]

Unga hbtqi-personer som lever i en miljö med hedersrelaterat våld och förtryck riskerar också, som lyftes fram i de citerade texterna ovan, att utsättas för omvändelseförsök. Sådana omvändelseförsök kan innebära att den unge tvingas att genomgå en religiös ritual för att ”botas”. Den unge kan också tvingas resa till släktens ursprungsland för att träffa en religiös ledare eller för att man ska hitta en lämplig partner av motsatt kön till den unge.

För att undersöka problematiken med omvändelseförsök har regeringen gett Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) i uppdrag att kartlägga och sammanställa kunskap om unga hbtqi-personers utsatthet för s.k. omvändelseterapi.[15]

MUCF redovisade sitt uppdrag i mars 2022. I rapporten lyfte myndigheten fram att man i arbetet med uppdraget fått kännedom om olika former av omvändelseförsök, både genom den nationella ungdomsenkäten och genom uppgifter från stödverksamheter. Exempel på saker som hbtqi-personer utsatts för kan vara att personen blivit förd från eller hotats med att föras från Sverige, utsatts för tvångsäktenskap eller blivit hotad om att så ska ske samt att personen blivit skickad på eller hotats med att skickas på s.k. uppfostringsresa. Det lyfts även fram uppgifter om att individer uppmuntrats att söka sig till läger eller terapi utomlands, att unga förts utomlands mot sin vilja i syfte att kontrollera dem och att religiösa ledare eller grupper försökt ”bota” individer genom bön, samtal eller riter. En av slutsatserna i rapporten är att utreseförbud bör kunna

[14] Rúna í Baianstovu, Sofia Strid, Hanna Cinthio, Emmie Särnstedt Gramnaes och Jan-Magnus Enelo, *Heder och samhälle – Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar*, Örebro University (2019), s. 26.
[15] Regeringens beslut den 30 juli 2020, A2020/01669/MRB.

meddelas för resor där hbtqi-personer riskerar att utsättas för omvändelseförsök.[16]

Personer med intellektuell funktionsnedsättning

En annan grupp som är särskilt sårbar för hedersrelaterat våld och förtryck är personer med intellektuella funktionsnedsättningar. Detta lyfte regeringen fram i propositionen Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet där man uttalade följande (prop. 2019/20:131, s. 25):

> Personer med intellektuell funktionsnedsättning som utsätts för hedersrelaterat våld och annat förtryck är en annan sårbar målgrupp eftersom dessa ofta står i en särskilt tydlig beroendeställning till gärningsmannen eller gärningsmännen och har andra referensramar. Vidare är förtryck mot personer inom denna kategori särskilt svårupptäckt eftersom förtrycket kan ta sig andra uttryck än det förtryck som utövas i förhållande till personer som inte har en intellektuell funktionsnedsättning.

Även i betänkandet Ett särskilt hedersbrott lyftes personer med intellektuella funktionsnedsättningar fram som en särskilt sårbar grupp. I betänkandet uttalade man följande (SOU 2020:57, s. 109 f.):

> Personer med intellektuell funktionsnedsättning som utsätts för hedersrelaterat våld eller annat förtryck är en särskilt sårbar grupp eftersom dessa ofta står i en särskilt tydlig beroendeställning till gärningspersonen eller gärningspersonerna. Vidare är förtryck mot personer inom denna kategori särskilt svårupptäckt eftersom förtrycket kan ta sig andra uttryck än det förtryck som utövas i förhållande till personer som inte har en intellektuell funktionsnedsättning.
>
> Gärningspersonen eller gärningspersonerna behöver inte alltid agera aktivt – dvs. genom *handling* – för att kontrollera och bestraffa en person med intellektuellt funktionshinder. Förtrycket kan i stället ske genom *underlåtenhet*.
>
> Barn och unga med intellektuell funktionsnedsättning är särskilt sårbara. Genom att exempelvis inte ge barnet eller den unge praktiskt stöd så som att skjutsa till kompisar, anmäla sig till aktiviteter eller ansöka om stödinsatser begränsar föräldrarna barnet eller den unge och dennes

[16] Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) (2022), *Unga hbtq-personers utsatthet för omvändelseförsök i Sverige*, s. 81 ff.

tillvaro. Även bestraffningen kan vara passiv på så sätt att personen exempelvis inte får sin medicin, inte får gå till skolan eller inte får hjälp med att gå på toaletten. Vidare *vilseleds* barn och ungdomar med intellektuell funktionsnedsättning in i äktenskap, vilket kan jämföras med barn och ungdomar utan funktionsnedsättning som i stället ofta blir *tvingade* eller *övertalade* till att ingå ett äktenskap. Vilseledandet kan ske genom att fokus fästs på bröllopsfesten så att barnet eller den unges förståelse av ett äktenskap blir lika med bröllopsfest. Det kan också ske genom att förmedla till barnet eller den unge att han/hon kommer att bli ”normal” och ”som alla andra” i familjen om han eller hon gifter sig. Vilseledande till äktenskap innebär att barnet eller den unge tackar ja till att ingå äktenskap utan att egentligen veta vad det innebär. Barn och ungdomar med intellektuell funktionsnedsättning kan dessutom sakna den *kognitiva förmågan* att leva ett så kallat dubbelliv och kan ha svårt att se konsekvenser av sitt agerande. Barnet eller den unge kan exempelvis berätta för anhöriga att han eller hon har skaffat en pojkvän eller flickvän, vilket i ett hedersrelaterat sammanhang kan få förödande konsekvenser för honom eller henne.

Barn och unga vuxna med intellektuella funktionsnedsättningar är som framgick ovan ofta väldigt utlämnade till sina familjer. Eftersom familjemedlemmar även kan fungera som personliga assistenter kan de dessutom få en ännu starkare kontroll över den unge.[17]

I rapporten Trippelt utsatt, som organisationen Tjejers rätt i samhället (TRIS) gav ut 2019, undersöktes bl.a. frågor om hedersrelaterat våld och förtryck i förhållande till barn med intellektuella funktionsnedsättningar. När det gäller de kvantitativa delarna redogör vi för resultaten i nästa avsnitt. Det kan dock nämnas att det i rapporten konstateras att det inte är ovanligt att flickor i gymnasiesärskolan åker till föräldrarnas ursprungsländer och kommer tillbaka som gifta kvinnor.[18]

TRIS gav samma år även ut en skrift, Ingen ska bli gömd och glömd, om hedersrelaterat våld och förtryck och intellektuell funktionsnedsättning. Där beskrivs att personer i en hederskontext ofta ser funktionsnedsättningen som ett straff och att familjen känner skam. Därför kan en familjemedlem med funktionsnedsättning gömmas. I skriften redovisas också uppgifter från personer i daglig verksamhet angående vilket inflytande de har i sina liv. Bl.a. var det en femtedel som inte fick vara ihop med någon för sina föräldrar, en

[17] Länsstyrelsen Östergötland (2019), Rapport 2019:5 – Årsrapport 2018, *Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2018*, s. 19.
[18] Tjejers rätt i samhället (TRIS) (2019), *Trippelt utsatt – Hedersrelaterat förtryck och våld bland ungdomar med intellektuell funktionsnedsättning*, s. 8.

tredjedel som inte fick ha sex för sina föräldrar och en femtedel som uppgav att de inte själva fick bestämma vem de skulle gifta sig med. I skriften finns dessutom uppgifter från handläggare inom LSS och personal inom daglig verksamhet som bl.a. berättat om kvinnor som blivit tvingade eller lurade att gifta sig med män utomlands och att det finns personer som blivit utsatta för könsstympning. Enligt de uppgifter som framkommer i skriften så förekommer det också att män med intellektuella funktionsnedsättningar som blir bortgifta med kvinnor som inte bor i Sverige, ofta för att frun då, i stället för familjen, ska ta hand om mannen.[19]

Uppgifter som ger stöd för den problematiken har vi även fått i arbetet med den här utredningen. Vid kontakt med yrkesverksamma har det påtalats att flickor med funktionsvariationer är särskilt utsatta för att bli bortgifta. Familjen kan nämligen i dessa fall vilja gifta bort barnet för att någon annan ska ta hand om det. Det finns också uppgifter om att det förekommer bortgifte i syfte att en annan släkting ska få uppehållstillstånd i Sverige.

3.1.4 Hederskontexten är en tystnadskultur

Problemet med tystnadskulturer har under en tid uppmärksammats, särskilt inom rättsväsendet, eftersom det blivit svårare att få personer att anmäla brott och vittna om brott. En tystnadskultur kan beskrivas som normer hos ett avgränsat kollektiv om att inte samarbeta med rättsväsendet. En individ kan emellertid både ha individuella skäl för att inte lämna uppgifter och vara påverkad av en tystnadskultur hos det kollektiv som personen tillhör. Ibland kan en tystnadskultur ta sig uttryck i brott, som exempelvis övergrepp i rättssak.

Att vara del av en miljö med hedersrelaterat våld och förtryck innebär närmast automatiskt att man ingår i en tystnadskultur. Miljön är sluten och det är viktigt att skydda kollektivet och att värdera kollektivet högre än individen. En viktig skillnad gentemot andra miljöer med tystnadskulturer är också att man närmast föds in i en hederskontext. Vid brott inom en hederskontext är de viktigaste mekanismerna för tystnad gentemot rättsväsendet att offret känner

[19] TRIS (2019), *Ingen ska bli gömd och glömd – En lättläst bok om heders-relaterat våld och förtryck och intellektuell funktions-nedsättning*, s. 46–55.

samhörighet med förövaren, eller är beroende av eller lojal gentemot förövaren. Av betydelse är också den kontroll som förövaren utövar över offret. I en hederskontext kan dessutom en oro för dåligt rykte spela in. Inte bara i förhållande till offret själv utan även i förhållande till andra familjemedlemmar.[20]

En annan aspekt kring benägenheten att lämna uppgifter om hedersförtryck kan vara att de handlingar som man utsätts för godtas av övrig familj och släkt. Dessa kan i många fall sympatisera med gärningspersonen i stället för med offret.[21]

Eftersom kännedom om t.ex. ett brott kan skada familjens och släktens heder, och även familjens respekt inom släkten, är det i en hederskontext viktigt att vissa händelser inte blir allmänt kända. Tystnadskulturen i en hederskontext upprätthålls t.ex. genom att offrens fysiska frihet begränsas. Genom olika former av kontroll begränsas också offrens umgängeskrets och kontaktnät vilket minskar möjligheterna att berätta om sin utsatthet.[22]

3.1.5 Uppgifter och undersökningar om hur många som lever med hedersrelaterat våld och förtryck

Som framgick av avsnittet ovan så kan det hedersrelaterade våldet och förtrycket ta sig olika uttryck i vardagen. En av de saker som personer kan utsättas för som en del av ett hedersrelaterat våld och förtryck är att personen riskerar att bli skickad eller förd utomlands för att t.ex. få en bra fostran eller bli bortgift. Det här gäller även barn som lever med hedersrelaterat våld och förtryck. Mot bakgrund av detta finns det skäl att beröra hur många personer, och särskilt barn, som lever med hedersrelaterat våld och förtryck.

I den tidigare nämnda propositionen om Ett särskilt brott för hedersförtryck ges följande sammanfattande bild av förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck (prop. 2021:22:138, s. 8):

> I Sverige har det sedan början av 2000-talet genomförts ett antal olika undersökningar i syfte att ge en bild av hur utbrett det hedersrelaterade våldet och förtrycket är. Det är dock svårt att få en enhetlig bild över förekomsten, dels då undersökningarna gjorts vid olika tidpunkter och frågeställningarna formulerats olika, dels för att definitionen av vad som

[20] Brottsförebyggande rådet (Brå) (2019), Rapport 2019:10, *Tystnadskulturer – En studie om tystnad mot rättsväsendet*, s. 10 f. och s. 69.
[21] SOU 2020:57, s. 123.
[22] Brå (2019), Rapport 2019:10, *Tystnadskulturer*, s. 69 ff.

utgör hedersrelaterat våld och förtryck varierar. Befintliga undersökningar kan emellertid belägga ett starkt samband mellan inskränkningar i ungas möjligheter att själva få bestämma över sina relationer och deras utsatthet för våld. Detta gäller exempelvis den riksrepresentativa nationella kartläggningen av våld mot barn 2016, som genomfördes med elever i grundskolans årskurs 9 och gymnasiets årskurs 2. De elever som uppgav att de inte får välja vem de ska leva tillsammans med som vuxna rapporterar i denna studie mer än dubbelt så ofta som andra elever att de någon gång i livet har utsatts för misshandel (Jernbro, C. & Janson, S., Våld mot barn 2016 – en nationell kartläggning, se även Jernbro, C. & Landberg, Å., Det är mitt liv! Om sambandet mellan att inte få bestämma över sitt eget liv och barnmisshandel). Enligt en kartläggning bland niondeklassare i Uppsala 2018 uppgav 46 procent av de flickor som inte själva fick välja framtida partner att de utsatts för fysiskt våld och 61 procent för psykiskt våld i hemmet. Motsvarande siffror för pojkar var 36 respektive 44 procent. (Se UNG018 En kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck bland unga i Uppsala, 2018.) Liknande kartläggningar i Göteborg, Malmö och Stockholm 2017–2018 tyder på att 7–8 procent av niondeklassarna i dessa kommuner lever i familjer som använder våld för att skydda familjens/släktens rykte (se Örebro universitets rapport Heder och samhälle – Det hedersrelaterade våldets och förtryckets uttryck och samhällets utmaningar, 2018).

När det gäller barn med intellektuella funktionsnedsättningar framgår av en rapport att 9 procent av alla flickor och 6 procent av alla pojkar på gymnasiesärskolor uppgav att deras föräldrar bestämmer vem de ska gifta sig med. Vidare svarade 35 procent av flickorna och 22 procent av pojkarna att de inte får ha sex med någon de är kära i för sina föräldrar (se TRIS rapport Trippelt utsatt. Hedersrelaterat förtryck och våld bland ungdomar med intellektuell funktionsnedsättning, 2018). Av en annan rapport framgår att kunskapsnivån hos yrkesverksamma på området är mycket låg, exempelvis bland personliga assistenter, och att även vuxna med intellektuella funktionsnedsättningar begränsas i sitt handlingsutrymme när det bl.a. gäller valet av partner (se TRIS rapport Gömd & Glömd – Hedersrelaterat våld och förtryck mot vuxna med intellektuell funktionsnedsättning, 2020).

Betänkandet Ett särskilt hedersbrott innehåller en genomgång av uppgifter om hur många som är drabbade av hedersförtryck. Även den delen är grundlig och innehåller många av de undersökningar som vi har hittat i arbetet med den här utredningen. Vi kommer därför i det följande att först redovisa de uppgifter som finns i betänkandet och därefter vissa ytterligare uppgifter som kommit fram under arbetet med vårt uppdrag. I betänkandet anges följande kring de uppgifter som framkommit och vilka slutsatser man kan dra av uppgifterna (SOU 2020:57, s. 123 f.):

En första slutsats av det som redovisats ovan är att det förekommer en rad olika, om än oftast snarlika, definitioner av hedersrelaterat våld och förtryck. Det gör i sig att det är svårt att jämföra statistik från olika källor. Vidare är det få myndigheter och andra organisationer som över huvud taget registrerar uppgifter som kan läggas till grund för statistiska undersökningar. Inte minst Socialstyrelsens rapport 2019 har visat på detta problem. Detta innebär sammantaget att det är svårt att dra några slutsatser beträffande hur vanligt förekommande hedersvåld och annat sådant förtryck är. Tillgängliga uppgifter, som kommer från rapporter i vilka författarna fokuserat på skilda aspekter av det hedersrelaterade förtrycket, kan ge endast en fingervisning beträffande miniminivån. Av tillgängligt material framgår att hedersrelaterat förtryck är ett stort problem internationellt och att Sverige inte är förskonat.

Alla som är utsatta för upprepade integritetskränkande gärningar har ett stort behov av stöd. Den som är utsatt för hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck är särskilt utsatt och sårbar eftersom hon eller han ofta helt saknar stöd från anhöriga. I en hederskontext sympatiserar familjen, släkten eller gruppen ofta med gärningspersonen. I andra kontexter finns det oftast åtminstone några personer som stöttar den utsatta. Anmälningsbenägenheten kan därför antas vara låg och mörkertalet stort när det gäller hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck. Detta gäller inte minst vid sexuella övergrepp eftersom den utsatta då ofta skuldbeläggs, och i vissa fall bestraffas, för det som hänt. Det gäller både övergrepp som begåtts inom familjen och sådana som begåtts av utomstående. Mot bakgrund av detta är det av största vikt att samhället reagerar kraftfullt mot alla former av hedersförtryck. Detta gäller på olika fronter, inte bara den straffrättsliga.

Som påpekas i betänkandet har undersökningarna som kommer redogöras för här nedan gjorts vid olika tidpunkter och frågeställningarna har formulerats på olika sätt. Dessutom har definitionerna av hedersrelaterat förtryck varierat. I många fall omfattar resultaten dessutom unga vuxna och/eller vuxna personer. Utöver detta så finns det också, som berördes här innan, en stark tystnadskultur i en miljö med hedersrelaterat våld och förtryck. Det kan därför förväntas att det finns ett betydande mörkertal när det gäller hur många barn, och personer i övrigt, som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. De uppgifter som presenteras här nedan ger alltså inte en fullständig bild över problematiken, varken då eller nu. I stället kan de undersökningar som gjorts och de uppgifter som i övrigt finns ge en bild av hur omfattande problemet är.

Uppgifter som redovisas i betänkandet Ett särskilt hedersbrott[23]

6.3 Hur många är drabbade av hedersförtryck?

6.3.1 Ett internationellt problem

Enligt *Amnesty International*, som sammanställt uppgifter från FN med uppgifter från egna undersökningar, mördas omkring 5 000 kvinnor per år av manliga närstående för att återupprätta familjens heder. Hedersmord förekommer i många länder och mörkertalet är stort.

6.3.2 Sverige

En ungefärlig bild utifrån olika undersökningar

Länsstyrelserna beräknade 2004 att 1 500–2 000 flickor och unga kvinnor var utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck samt att 10–15 procent av de drabbade behövde skyddat boende.

I en rapport från Socialstyrelsen 2007 redovisades upplevd frihet att själv bestämma över sitt liv hos gymnasieungdomar i årskurs 2. I rapporten fokuserades på likheter och skillnader mellan flickor och pojkar. I viss utsträckning gjordes också jämförelser mellan ungdomar med svensk bakgrund, i betydelsen att båda föräldrarna var födda i Sverige/Norden, och ungdomar med utländsk bakgrund, i den bemärkelsen att båda föräldrarna var födda någon annanstans. En av de frågor som skulle ge en indikation på förekomst av hedersrelaterat våld och förtryck gällde om eleverna var oroliga för att inte själva få bestämma vem de skulle välja som livspartner. Fem procent av flickorna och tre procent av pojkarna svarade ja på denna fråga. Totalt besvarade 5 238 elever vid sammanlagt 98 skolor enkäten samtidigt som 160 skolor ingick i det urval som gjordes av Statistiska centralbyrån (SCB).

I en artikel 2007 presenteras uppgifter från en studie av ungdomars attityder till sexualitet. Studien bygger på en enkätundersökning som gjordes 2002 bland 1 193 elever i årskurs sju, åtta, och nio. Undersökningen visade att ungdomar med utländsk bakgrund generellt sett instämmer i så kallade ”oskuldsnormer”, det vill säga normer som begränsar det föräktenskapliga sexuella handlingsutrymmet, i större utsträckning än ungdomar med svensk bakgrund. [---]

[23] Det som redovisas i det här avsnittet är vad som framgår av avsnitt 6.3 i SOU 2020:57, se s. 110–123. Där framgår också de källor som använts i betänkandet.

I en rapport gjord för Stockholms stad 2009 redovisas i vilken utsträckning flickor och pojkar lever under hedersrelaterad kontroll i Stockholms stad och vilken karaktär sådan kontroll har. Studien består av två delar: en enkätundersökning (”UNG08”) bland ungdomar i årskurs nio där 2 356 elever besvarade enkäten och en studie av ärenden som rör omhändertaganden med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Det överordnade syftet i båda delstudierna var att skilja ut den grupp av flickor och också pojkar som lever med hedersrelaterade normer och begränsningar. I rapporten sammanfattas resultaten av enkätundersökningen på följande sätt:

> När det gäller enkätundersökningen utgår avgränsningen av gruppen flickor som kan tänkas leva med hedersrelaterade normer och begränsningar från två frågor: *Förväntar sig föräldrarna att flickan ska vara oskuld vid äktenskapets ingående? Tillåts hon inte ha ett förhållande med en jämnårig pojke?* Innebörden av dessa krav är att flickan inte tillåts ha en föräktenskaplig sexuell relation. Att svara ja på dessa frågor räknar vi som nödvändiga men inte tillräckliga betingelser för att ingå i kategorin flickor som lever med hedersrelaterade normer och begränsningar. Resultatet av undersökningen är att *23 procent av alla flickor svarar ja på båda dessa två frågor*.
>
> I nästa steg belyses för dessa flickor – de som uppfyller de nödvändiga betingelserna – *om de får ha vänskapliga relationer med jämnåriga pojkar och om hon förväntas följa andras vilja när det gäller vem hon ska gifta sig med eller leva med i framtiden*. Båda dessa normer betraktar vi som starkare sätt att kontrollera flickans sexualitet. Konsekvensen av dem är att flickan är starkt begränsad i sina möjligheter att själv kunna välja framtida partner. Regleras flickans handlingsutrymme av normer om att hon ska vara oskuld vid äktenskapets ingående, att hon inte ska ha pojkvän och att hon inte ska ha möjligheter att själv kunna välja vem hon vill leva med i framtiden, uppfyller hon de centrala kännetecknen på att leva i ett hedersrelaterat sammanhang. Detta är en flicka som uppfyller kriterierna för sexuell kontroll inom ett hedersrelaterat sammanhang. *Av alla flickor i undersökningen är det 16 procent som uppfyller dessa kriterier.*
>
> I det svenska samhället förutsätts flickor ha samma villkor som pojkar i skolan och på fritiden. Alla ska delta i skolan på de villkor som skolan anger. *Om flickan inte får delta i skolinslag eller inte får ha egen fritid* kan det i detta sammanhang ses som ett uttryck för den hedersrelaterade sexuella kontrollen. Dessa normer innebär att flickan inte har samma villkor som andra ungdomar vad gäller att verka i skolan och ha egen fritid. Eftersom detta är normer som krockar med rådande förväntningar som skolan har på såväl eleven som på elevens familj berörs företrädare för samhället på ett direkt sätt. I och med detta synliggörs flickans situation för samhället. *De*

flickor som uppger att de uppfyller kriterierna för sexuell kontroll inom ett hedersrelaterat sammanhang och som inte får delta i skolinslag och/eller har restriktioner beträffande vanligt förekommande fritidsaktiviteter anser vi tillhöra kategorin som har heders-relaterade normer och begränsningar. Detta gäller 11 procent av samtliga flickor i undersökningen.

I enkätstudien undersöks även om de flickor som utsätts för sexuell kontroll och har begränsningar i skolan och på fritiden, även *utsätts för kränkande behandling, hot och våld*. Att flickan har utsatts för det senare är inte i sig ett villkor för att tillhöra kategorin som räknas leva med hedersrelaterade normer och begränsningar. Flickor som följer familjens restriktioner behöver inte nödvändigtvis drabbas av våld och vi kan inte i enkätundersökningen direkt koppla våldet till den sexuella kontrollen och begränsningarna. Majoriteten av den grupp som i denna studie bedöms leva med hedersrelaterade normer och begränsningar, svarar att de har varit med om kontroll, kränkande behandling, hot och/eller våld, denna grupp *innefattar sju procent av flickorna i denna studie*.

Förekomst av kränkande behandling, hot och våld liksom begränsningar i form av att inte få delta i skolinslag och/eller har restriktioner beträffande vanligt förekommande fritidsaktiviteter redovisas även för gruppen flickor respektive gruppen pojkar som helhet. Dessa resultat bedömer vi vara av stort intresse för skolan.

Resultatet för *pojkarnas* del är att sju procent av samtliga pojkar uppger att de lever med tre av följande fyra förväntningar: att föräldrarna förväntar sig att pojken ska vara oskuld vid äktenskapets ingående, att han inte får ha ett förhållande med en jämnårig flicka, att han inte får ha vänskapliga relationer med jämnåriga flickor och att han förväntas följa andras vilja när det gäller vem han ska gifta sig med eller leva med i framtiden. Läggs ytterligare en begränsning till om att han inte får delta i skolinslag och/eller har restriktioner beträffande vanligt förekommande fritidsaktiviteter motsvarar detta *fyra procent av alla pojkar, vilka är de pojkar som motsvarar vår definition av att leva i ett hedersrelaterat sammanhang*. De som därtill har utsatts för hot, våld eller kränkningar utgör tre procent av samtliga pojkar.

Dåvarande Ungdomsstyrelsen, numera Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), kom 2009 med en rapport som behandlade situationen för flickor och pojkar, unga kvinnor och unga män upp till och med 25 års ålder. Enligt den rapporten riskerar omkring 70 000 ungdomar i Sverige att bli gifta mot sin vilja.

Forskarna Astrid Schlytter och Hanna Linell har 2008 med utgångspunkt i domar och utredningar gällande flickor i åldrarna 13 till 17 år aktuella för omhändertagande med stöd av 2 § LVU och i vissa fall även 3 § LVU undersökt socialtjänstens förhållningssätt till hedersrelaterade ärenden. [---] En tredjedel av de undersökta fallen (18 av 57) som bedöms falla inom ramen för definitionen av hedersrelaterade fall utsätts för olika former av hedersrelaterade begränsningar. Flickorna i hedersgruppen beskrivs dessutom som ensamma i sin utsatthet, i och med sin påtvingade isolering från det övriga samhället genom den kontroll och begränsning de utsätts för.

I en artikel från 2019 undersöks om unga tillåts ha vänner eller inte för sina föräldrar. I texten diskuteras olika förklaringar till varför en grupp ungdomar inte tillåts umgås med vänner av motsatt kön och vilka eventuella konsekvenser det kan innebära för en ungdom att inte få umgås vänskapligt med vänner på grund av vännens kön. En fråga är om det upplevs som stigmatiserande för den som inte får ha vänner av motsatt kön. En annan fråga är om sådana restriktioner kan försvåra den unges deltagande i könsblandade vänskapsgrupper i andra sammanhang. En särskild fråga är om – och i så fall på vilket sätt – kyskhetsnormer bidrar till att vänskapsrelationer med det motsatta könet sexualiseras. Underlaget för undersökningen är enkätundersökningen ”UNG08” som berörts ovan. I artikeln konstateras att en grupp ungdomar – framför allt flickor med utlandsfödda föräldrar – inte tillåts umgås med vänner av motsatt kön:

> Bland utlandsfödda flickor uppger 17 procent att de aldrig tillåts umgås med killkompisar, varken på fritiden, hemma hos sig själv eller hemma hos en killkompis. Hälften uppger även att de har begränsningar avseende umgänget med killkompisar. Bland flickor som är födda i Sverige uppger 10 procent med två utlandsfödda föräldrar att de aldrig tillåts umgås med en killkompis och 49 procent uppger att de har begränsningar. Bland flickor som har en utlandsfödd förälder uppger 22 procent begränsning i umgänget med killkompisar.

En annan studie, UNG018, undersökte förekomsten av hedersrelaterat våld och förtyck bland elever i årkurs nio i Uppsala. 1 062 elever deltog i undersökningen. En av frågorna löd ”*Finns det förväntningar i din familj eller släkt att du ska vänta med sex tills du gifter dig?*” 20 procent av alla flickor och 10 procent av alla pojkar svarade att de förväntades vänta med sex till dess att de gifte sig. Av flickorna hade 66 procent och av pojkarna 35 procent två utomnordiskt födda föräldrar.

Socialstyrelsen fick 2017 i uppdrag av regeringen att genomföra en nationell kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck inklusive barnäktenskap och tvångsäktenskap. I en rapport 2019 redovisades

resultaten av Socialstyrelsens arbete med uppdraget. I rapportens sammanfattning angav Socialstyrelsen följande:

> Under de senaste åren har hedersrelaterat våld och förtryck uppmärksammats allt mer. Utsatta har synliggjorts i allt större utsträckning. Omfattningen av det hedersrelaterade våldet och förtrycket är dock mycket svårt att belägga. Det finns mörkertal och området är svårt att undersöka.
>
> [---]
>
> Socialstyrelsen kan inledningsvis konstatera att uppdraget att göra en nationell kartläggning av omfattningen i befolkningen av hedersrelaterat våld och förtryck i alla åldersgrupper inte har varit möjligt att genomföra inom ramen för föreliggande rapport. Detta innebär också att myndigheten inte redovisar en kartläggning som är möjlig att upprepa. De metodologiska, etiska, juridiska och tekniska överväganden som framkommit under arbetets gång och som ligger till grund för detta ställningstagande redovisas i rapporten. I rapporten redogörs också för myndighetens bedömning av hur en nationell kartläggning skulle kunna göras och vilka förutsättningar som krävs för en sådan kartläggning.
>
> Att kartlägga hedersrelaterat våld och förtryck kräver datainsamling från flera källor. Socialstyrelsen har därför efterfrågat och sammanställt befintlig statistik och uppgifter från myndigheter, kommuner och verksamheter. Ytterst få kommuner har genomfört kartläggningar av hedersrelaterat våld och förtryck. Hedersrelaterat våld och förtryck mäts på olika sätt och med olika mätmetoder, vilket innebär att resultaten inte är jämförbara. Det är också vanligt att uppgifter som berör hedersrelaterat våld och förtryck ingår som en delmängd i befintlig statistik och att uppgifterna inte särredovisas. Statistik över brottskoderna ”äktenskapstvång” och ”vilseledande till tvångsäktenskapsresa” från Brå visar att få polisanmälningar har lett till domar.
>
> Även bland de myndigheter som Socialstyrelsen har samverkat med finns mycket begränsad information om omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck.

För att ändå försöka att ge en bild av hedersförtryckets omfattning valde Socialstyrelsen – trots att metoden kritiserades av forskare – att hänvisa till tidigare undersökningar som gjorts bl.a. på lokal nivå:

> Kartläggningar i Göteborg, Malmö och Stockholm där elever i årskurs nio har fått svara på frågor visar att mellan 7 procent och 20 procent av ungdomarna lever med hedersrelaterade normer och förtryck. I en kartläggning i Uppsala visas att 20 procent av

flickorna och 10 procent av pojkarna i årskurs nio har ett oskuldskrav på sig. Av flickorna svarar 26 procent och sju procent av pojkarna att det är familjen som bestämmer deras framtida partner. Länsstyrelsen i Östergötland som ansvarar för den nationella stödtelefonen som ger stöd och råd till yrkesverksamma som arbetar mot hedersvåld rapporterar att antalet ärenden ökade från 600 till 959 på ett år.

Personer med intellektuell funktionsnedsättning

Organisationen Tjejers rätt i samhället (TRIS) har gjort ett försök att kartlägga förekomsten av hedersrelaterat förtryck mot unga med intellektuell funktionsnedsättning genom att genomföra en enkätundersökning och intervjuer bland unga som går i gymnasiesärskola angående arrangerade äktenskap, äktenskapstvång, sexuella relationer och andra begränsningar på fritiden och i skolan. TRIS har presenterat sina undersökningsresultat bl.a. i skriften *Trippelt utsatt. Hedersrelaterat förtryck och våld bland ungdomar med intellektuell funktionsnedsättning* och vid ett lunchseminarium i riksdagen samt, mot bakgrund av undersökningsresultaten, tagit fram den lättlästa informationstexten *Ingen ska bli gömd och glömd.*

Enligt rapporten *Trippelt utsatt* uppgav 9 procent av alla tjejer samt 6 procent av alla killar på gymnasiesärskolor att deras föräldrar bestämmer vem de ska gifta sig med. Vidare svarade 35 procent av tjejerna samt 22 procent av killarna att de inte får ha sex med någon de är kära i för sina föräldrar.

TRIS senaste rapport *Gömd & Glömd* har kartlagt utsatthet för hedersrelaterat våld mot vuxna med intellektuell funktionsnedsättning både utifrån målgruppens egna utsagor, men även från relevanta yrkesgruppers perspektiv. Av rapporten framgår att kunskapsnivån hos yrkesverksamma på området är mycket låg, vilket tillsammans med en låg förekomst av handlingsplaner indikerar att mycket återstår att göra såväl i det förebyggande som i det akuta arbetet med att hantera ärenden om hedersrelaterat våld. En problematik som visat sig särskilt svår handlar om situationer i vilka den vuxne med intellektuell funktionsnedsättning som lever i en hederskontext har personliga assistenter och/eller en god man som är familjemedlemmar. Detta ger upphov till en oerhört svår inlåsningseffekt för brukare vars livssituation blir nästintill omöjlig för utomstående att få insyn i. Trots den låga kunskapen om hedersrelaterat våld hos de yrkesverksamma i kartläggningen framkommer det att så många som var femte yrkesverksam har kännedom om eller misstänker att det finns brukare i deras verksamhet som utsätts för sådant våld av

en nära anhörig som samtidigt är brukarens personliga assistent/gode man.

Av nyss nämnd rapport framgår vidare att inte bara unga utan även vuxna individer med intellektuell funktionsnedsättning begränsas i sitt handlingsutrymme vad gäller framför allt sambo-, kärleks- och sexuella relationer samt även vad gäller inskränkningar i valet av framtida partner. Av de brukare som svarat på enkätstudien har 23 procent angett att de inte själva bestämmer vem de ska gifta sig med. Resultaten talar för att kvinnor och män löper lika stor risk att utsättas för tvångsäktenskap. Däremot har individer med utomnordiskt födda föräldrar en signifikant större risk att drabbas jämfört med de som har nordiskt födda föräldrar. Religiositet har en inverkan på risken att utsättas för tvångsäktenskap – hög religiositet samverkar med högre risk att utsättas för tvångsäktenskap. Sammantaget visar kartläggningen att de som inte får välja sin framtida partner själva har ett signifikant samband med omfattande inskränkningar gällande sambo-, kärleks- och/eller sexuella relationer (78 procent, vilket ska jämföras med 24 procent som har omfattande inskränkningar bland de som får välja sin framtida partner).

6.3.3 Statistik avseende hbtq-personer

Statistik från FMU (Forced Marriage Unit) i Storbritannien visar att 30 individer (2 procent) med hbtq-identitet utsattes för hedersrelaterat våld och förtryck mellan 2015 och 2016. Sexuell orientering eller sexuell identitet statistikförs av FMU endast i de fall individen själv väljer att uppge det. Frågor om könstillhörighet, sexuella preferenser och liknande ställs inte rutinmässigt. FMU drar slutsatsen att mörkertalet är mycket stort, främst på grund av att hedersnormer i sig drar ned hbtq-personers vilja att berätta om sin sexuella orientering.

I en artikel angående nyss nämnd statistik intervjuas 14 personer i åldern 17–45 år. Hälften av de intervjuade uppger att de har blivit utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Fem personer svarar att de blivit tvingade till äktenskap och/eller förväntats att gifta sig med någon de själva inte valt. Åtta personer uppger att de känner någon i sitt nätverk som identifierar sig som homo-, bi- eller transsexuell eller queer och som utsatts för tvångsäktenskap. På frågan om de medverkande i studien rapporterat hedersrelaterat våld och förtryck till någon myndighet är det endast en person som gjort det. Anledningen till att så få rapporterar eller anmäler hedersbrott är enligt respondenterna rädsla för att skada familjens/släktens heder och/eller bli förskjuten av sin familj.

I den ovan nämnda studien UNG018, angående hedersrelaterat våld och förtryck bland elever i årskurs nio i Uppsala, framkom att 12 procent av de flickor och 31 procent av de pojkar som levde med krav på att vara oskulder var negativa till homosexuellas rätt att få gifta sig.

Ytterligare rapporter och undersökningar kring hur många som lever med hedersrelaterat våld och förtryck

Uppgifter i betänkandet Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd

Under arbetet med betänkandet Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd (SOU 2008:41) framkom det uppgifter om att cirka 3 000 flickor i Stockholm var i riskzonen för ett ingripande med stöd av LVU p.g.a. att de levde i en miljö där det förekom hedersrelaterat våld och förtryck. En stor del av dessa var flickor som riskerade att giftas bort.[24]

Rapporten ”Frihet och ansvar”

Socialstyrelsen redovisade, som framgick i avsnittet från betänkandet Ett särskilt hedersbrott (SOU 2020:54), i en rapport från 2007 upplevd frihet att själv bestämma över sitt liv bland gymnasieungdomar. Rapporten byggde på en enkät som besvarades av över 5 000 ungdomar på nästan 100 skolor. Utöver vad som framgick av redogörelsen ovan framkom det i rapporten att 25–30 procent av flickorna och nästan 25 procent av pojkarna uppgav att de, sedan de börjat gymnasiet, någon gång hade drabbats av kränkande behandling, hot eller våld av en förälder eller annan vuxen nära anhörig. Ungefär 2–3 procent svarade att det berodde på att de hade dragit skam över familjen.[25]

Kartläggningen ”Gift mot sin vilja”

Den första större kartläggningarna av problematiken var MUCF:s (dåvarande Ungdomsstyrelsen) kartläggning Gift mot sin vilja

[24] SOU 2008:41 s. 150.
[25] Socialstyrelsen (2007), *Frihet och ansvar – En undersökning om gymnasieungdomars upplevda frihet att själva bestämma över sina liv*, s 10 f.

(2009:5). Denna nämndes kort i redogörelsen ovan. Den baserades på en enkät som 2009 gick ut till 6 000 unga mellan 16 och 25 år. I enkäten ställdes det frågor om ungdomarna ansåg sig ha begränsningar och villkor uppsatta gällande äktenskap och val av partner. I kartläggningen uppskattades, som redovisats tidigare, att ungefär 70 000 unga personer, fler unga kvinnor än unga män, levde i en situation med begränsningar i förhållande till äktenskap och/eller att familjen ställde upp villkor för valet av partner. Av den urvalsundersökning som också gick ut under 2009 konstaterades i kartläggningen att unga i socialt utsatta områden i högre grad än andra unga uppgav att de levde med sådana begränsningar.[26]

I kartläggningen gjordes dessutom analyser av Socialstyrelsens enkät Frihet och ansvar och Stockholms stads enkät UNG08. Enligt dessa analyser var det exempelvis:[27]

- Betydligt vanligare med begränsningar i valet av framtida partner i familjer med utländsk bakgrund jämfört med familjer med svensk bakgrund.
- Betydligt vanligare att unga som inte själva får välja sin framtida partner utsätts för hot, våld och kränkningar av närstående och de som i störst utsträckning uppger att de utsätts för hot och våld i familjen är pojkar med utländsk bakgrund.
- En hög andel unga med utländsk bakgrund som uppgav att de skulle bestraffas hårt och att föräldrarna skulle ta avstånd från dem om de var homo- eller bisexuella. Detta både bland dem som uppgav att de fritt fick välja framtida partner och bland dem som hade begränsningar eller uppställda villkor i detta avseende.
- Betydligt vanligare med hot om att bli utkastade hemifrån och hot om att skickas iväg bland unga med ett begränsat val av partner än hos unga som hade ett fritt val i fråga om framtida partner. Detta var särskilt tydligt för unga män med utomnordisk bakgrund.

Utöver detta kartlades i rapporten också olika myndigheters kompetens och handlingsutrymme. I detta ingick en granskning av domar angående LVU-vård från 2007. I granskningen framkom att 32

[26] Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:5 (2009), *Gift mot sin vilja*, s. 307.
[27] A.a., s. 307 ff.

av 174 ungdomar som var aktuella för vård enligt 2 § LVU (vård på grund av hemmiljön) utifrån familjens normer om oskuld, sexualitet, skam och heder var tydligt begränsade i förhållande till äktenskap och val av partner. Samtliga var flickor. Av de 109 flickor som var aktuella för att bli omhändertagna av samhället under 2007 p.g.a. brister i hemförhållandena levde ungefär en tredjedel med begränsningar i fråga om äktenskap och val av partner.[28]

UNG018

Organisationen Tjejers rätt i samhället (TRIS) genomförde, som även det berördes innan, under våren 2018 en kartläggning bland eleverna i årskurs nio i de kommunala skolorna i Uppsala kommun. Totalt svarade 1 063 ungdomar på enkäten. Resultaten av enkäten presenterades i rapporten UNG018.

Som framgick av redovisningen tidigare så uppgav, bland de ungdomar som svarade, 20 procent av flickorna och tio procent av pojkarna att deras familj eller släkt förväntade sig att de skulle vänta med sex tills de gift sig. Bland ungdomar där båda föräldrarna var födda utanför Norden var det 66 procent av flickorna och 35 procent av pojkarna som uppgav att de förväntades vänta med sex.[29] Bland dessa ungdomar var det också många, 41 procent av flickorna och 31 procent av pojkarna, som var oroliga över att de inte skulle få bestämma över vem de skulle gifta sig med eller leva med.[30]

Både bland flickor och pojkar som hade ett oskuldskrav var det betydligt vanligare än för andra ungdomar att familjen eller släkten hade förväntningar på dem att de skulle vara gifta som vuxna och att de skulle ha en heterosexuell relation. Ungdomarna fick även uppge vad de trodde skulle hända om de hade en kärleksrelation med någon som familjen eller släkten inte accepterar. Bland flickorna som hade förväntningar om att vänta med sex till giftermål svarade 23 procent att de trodde att de skulle bli tvingade att gifta sig eller förlova sig och elva procent svarade att de trodde att de skulle bli utsatta för hot eller våld. Bland pojkarna med motsvarande krav svarade sex procent att de trodde att de skulle bli tvingade att gifta sig eller förlova sig

[28] A.a., s. 310.
[29] Tjejers rätt i samhället (2019), *UNG018 – En kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck bland unga i Uppsala*, s. 23.
[30] A.a., s. 35 f.

och fyra procent att de trodde att de skulle bli utsatta för hot eller våld.[31]

Utöver detta var det också vanligare bland flickorna och pojkarna med ett oskuldskrav att de var oroliga över att inte få bestämma över sin utbildning, fritid och vänner jämfört med de ungdomar som inte hade ett sådant krav hemifrån.[32]

Rapporten ”Det är mitt liv!”

Stiftelsen Allmänna Barnhuset lät 2016, på uppdrag av regeringen, forskare genomföra en kartläggning av våld mot barn i Sverige där frågor om barnens ofrihet lyftes in. Länsstyrelsen i Östergötlands län gav senare stiftelsen i uppdrag att ta fram en jämförande rapport om hur de unga med begränsat val gällande partner hade svarat kring olika former av våldsutsatthet, familjeförhållanden och mående jämfört med unga som inte ansåg sig ha begränsningar vad gäller val av partner.

Resultaten presenterades i rapporten Det är mitt liv! – Om sambandet mellan barnmisshandel och att inte få välja sin framtida partner. Rapporten byggde på resultat från en undersökning från hösten 2016 bland elever i årskurs nio på grundskolan och årskurs två på gymnasiet. Totalt svarade 4 741 barn på frågor om utsatthet för olika former av våld. Eleverna fick också svara på frågor kring sina möjligheter att välja och styra sina liv. Frågor om detta var bl.a. om eleverna själva fick välja kläder och hur de skulle se ut, kompisar, fritidsaktiviteter, utbildning, religion/livsåskådning och vem de skulle gifta sig med/leva med som vuxen.[33]

I rapporten konstaterades att de flesta elever upplevde att de själva fick välja. Bland elever som begränsades i sina fria val var det vanligare att en eller båda av föräldrarna var födda utanför de nordiska länderna. Särskilt stora var skillnaderna när det gällde att få välja religion/livsåskådning samt möjligheten att välja vem man skulle gifta sig med eller leva tillsammans med. Även när det gäller övriga kategorier var det dock vanligare att elever med föräldrar födda utanför Norden var begränsade i sina val. 6,6 procent av eleverna med

[31] A.a., s. 25 ff.
[32] A.a., s. 33 f.
[33] Carolina Jernbro och Åsa Landberg, *Det är mitt liv! – Om sambandet mellan barnmisshandel och att inte få välja sin framtida partner,* Stiftelsen Allmänna Barnhuset (2018), s. 4 ff.

en eller båda föräldrarna födda utanför Norden uppgav att de inte själva fick välja vem de skulle gifta sig med eller leva med som vuxen. För elever med båda föräldrarna födda i Norden var motsvarande siffra 0,9 procent. I rapporten konstaterades dessutom att eleverna som inte själva fick välja partner i betydligt större utsträckning var utsatta för olika former av fysisk och psykisk misshandel och försummelse.[34]

Socialstyrelsens uppdrag att genomföra en kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck

Socialstyrelsens rapport från myndighetens uppdrag att genomföra en kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck lyftes upp i de delar av betänkandet Ett särskilt hedersbrott (SOU 2020:57) som vi redovisat ovan. I Socialstyrelsens redovisning av uppdraget finns också uppgifter från två verksamheter, Origo och Gryning, som arbetar med att erbjuda stöd och hjälp till personer som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck. Av de uppgifter som kom därifrån framgick följande:[35]

> *Origo*
>
> ---
>
> [---] Origo har under 2017 haft kontakt med 168 nya ungdomar, varav 16 identifierar sig som män och en som annat kön, enligt Origos statistik för 2017. Medelåldern bland ungdomarna har varit 19 år. Totalt har 721 stöd- och rådgivningssamtal erbjudits ungdomar i nya och pågående ärenden. Totalt har Origo erbjudit 605 konsultativa (och vägledande) samtal i nya och pågående ärenden till yrkesverksamma och ideella aktörer. [---]
>
> Origo har under 2018 haft kontakt med 187 nya ungdomar, varav 24 identifierar sig som unga män och en som annat kön, enligt Origos statistik för 2019. Medelåldern bland ungdomarna har varit 19 år. Totalt har 803 stöd- och rådgivningssamtal erbjudits ungdomar i nya och pågående ärenden. Utöver det har 48 nya ungdomar kontaktat Origo via FrågaOrigo-funktionen. Totalt har Origo erbjudit 626 konsultativa samtal i nya och pågående ärenden till yrkesverksamma. [---]
>
> *Gryning*

[34] A.a., s. 7 ff.
[35] Socialstyrelsen (2019), *Ett liv utan våld och förtryck – Slutredovisning av uppdraget att genomföra en nationell kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck*, s. 33.

Verksamheten har haft 253 inskrivna individer under 2017 och 240 inskrivna individer under 2019. [---] Genomsnittlig vårdtid har varit 262 dagar under 2017 och 240 dagar under 2018.

Antal förfrågningar har varit enligt följande: 346 förfrågningar under 2017 och 318 förfrågningar under 2018. Runt 30 procent av förfrågningarna till verksamhetens förfrågningstelefon leder till placering hos Gryning. Övriga går till andra aktörer eller har bara haft en rådgörande effekt.

Rapporten ”Heder och samhälle”

Rapporten Heder och samhälle berördes i redovisningen från betänkandet Ett särskilt hedersbrott (SOU 2020:57) eftersom Socialstyrelsen hänvisar till rapporten i sin redovisning av uppdraget att kartlägga förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck.

I rapporten presenterades kvalitativa och kvantitativa delstudier som genomförts på uppdrag av Stockholm, Göteborg och Malmö år 2017–2018.

Den kvalitativa delstudien byggde på intervjuer med 235 personer med djupgående kunskaper om hedersrelaterat våld och förtryck. I den kvantitativa delstudien hade över 6 000 ungdomar i årskurs nio besvarat en enkät om relationer, begränsningar och olika utsatthet i hemmet, skolan och på fritiden. Utifrån enkätundersökningen drog man i rapporten slutsatsen att mellan sju och nio procent av ungdomarna levde med hedersnormer relaterade till våld och mellan tio och 20 procent levde med hedersnormer relaterade till oskuld.[36]

Enligt de professionella aktörerna som deltog i studien hade det inte skett någon markant ökning av det hedersrelaterade våldet och förtrycket under de senaste åren, i stället kunde antalet fall variera beroende på vilka familjer och grupper som dominerade i en viss stadsdel eller ett visst bostadsområde. I rapporten redovisas dock att vissa aktörer pekade på att normer kring kön, sexualitet och etnicitet blivit mer konservativa i vissa områden och att hbtqi-personer och flickor och kvinnor som inte klär sig traditionellt kan trakasseras i

[36] í Baianstovu, Strid, Cinthio, Särnstedt Gramnaes och Enelo, *Heder och samhälle*, Örebro University (2019), s. 26 f.

skolor och på andra offentliga platser. Sådana trakasserier kan emellertid vara uttryck för konservativa köns- och sexualitetsnormer som är oberoende av hederskontexten, även om de två systemen kan förstärka varandra.[37]

Ärenden som kommer in till Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtrycks stödtelefon

Länsstyrelsen i Östergötlands län har sedan 2005 haft uppdrag från regeringen om att förebygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck. Bl.a. har länsstyrelsen fått i uppgift att driva ett nationellt kompetensteam och vägleda och ge råd åt myndigheter och verksamheter genom en stödtelefon.

De som kontaktar stödtelefonen är främst socialtjänst samt skola och förskola. I övrigt kommer samtalen från polis, hälso- och sjukvården, andra myndigheter, ideella organisationer och utsatta eller närstående till utsatta.[38]

Nationella kompetensteamet har publicerat uppgifter över bl.a. antal ärenden som kommer in till stödtelefonen och hur många utsatta personer ärendena rör för år 2014–2021. Uppgifterna presenteras i tabell 3.1 nedan.

Tabell 3.1 Inkomna ärenden till Nationella kompetensteamets stödtelefon 2014–2021

Antal ärenden och antal utsatta personer per år

	2014*	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totalt
Antal ärenden	187	298	455	600	959	1 019	784	817	**5 119**
Ärenden/månad (genomsnitt)	20	25	38	50	80	85	65	68	**59**
Antal utsatta personer	255	443	619	798	1 081	1 054	907	848	**6 005**

* Från och med den 13 mars 2014.
Källa: Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck – Samtal till den nationella stödtelefonen 13 mars 2014–31 december 2021 (https://www.hedersfortryck.se/wp-content/uploads/Arenden-2014-2021.pdf - hämtad 2022-02-23)

[37] A.a., s. 27.
[38] Länsstyrelsen Östergötland, *Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck – Samtal till den nationella stödtelefonen 13 mars 2014–31 december 2021* (https://www.hedersfortryck.se/wp-content/uploads/Arenden-2014-2021.pdf – hämtad 2022-02-23).

Som man ser i tabellen så minskade antalet ärenden under 2020. Samtidigt har ett genomsnittligt ärende handlat om något fler individer än 2019. Som man även kan se i tabellen har antalet ärenden år 2021 dock ökat något jämfört med 2020.

Enligt kompetensteamets årsrapport för år 2020 var antalet ärenden under tio av månaderna 2020 lägre än för år 2019. I augusti var dock antalet ärenden något fler än föregående år och i december 2020 var antalet samtal det högsta hittills för den månaden sedan stödtelefonen inrättades. Störst minskning jämfört med 2019 var det under april och maj. Minskningen i antal ärenden kan, enligt Nationella kompetensteamet, åtminstone delvis förklaras av covid-19-pandemin.[39]

När det gäller de personer som ärendena avser är 79 procent flickor/kvinnor, 13 procent pojkar/män och 8 procent av okänd könstillhörighet. Minst 57 procent av de utsatta är under 18 år.[40] Detta innebär att stödtelefonen sedan år 2014 tagit emot ärenden gällande över 3 000 barn som varit utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck.

När det gäller de utsatta personernas ålder under de senaste åren är slutsatsen i årsrapporten för 2020 att åtminstone 63 procent av individerna var under 18 år vid de samtal som kom in under det året.[41] Under 2021 var 62 procent av de utsatta under 18 år.[42] I årsrapporten för år 2020 finns en närmare fördelning av de utsatta personernas ålder, det som framgår av den finns intaget i tabell 3.2 nedan.

[39] Länsstyrelsen Östergötland (2021), Rapport 2021:1 – Årsrapport, *Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2020*, s. 10 f.
[40] Länsstyrelsen Östergötland, *Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck – Samtal till den nationella stödtelefonen 13 mars 2014–31 december 2021* (https://www.hedersfortryck.se/wp-content/uploads/Arenden-2014-2021.pdf – hämtad 2022-02-23).
[41] Länsstyrelsen Östergötland (2021), Rapport 2021:1 – Årsrapport, *Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2020*, s. 12 f.
[42] Länsstyrelsen Östergötland, *Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck – Samtal till den nationella stödtelefonen under 2021*, s. 3 (https://www.hedersfortryck.se/wp-content/uploads/Arenden-2021.pdf – hämtad 2022-03-30).

Tabell 3.2 Åldersfördelning bland de utsatta i ärendena hos Nationella kompetensteamets stödtelefon 2020

De utsattas ålder i ärenden 2020 (individnivå)

Ålder	Antal	Andel
Under 10 år	93	10,3%
10–14 år	158	17,4%
15–17 år	233	25,7%
18–25 år	156	17,2%
Över 25 år	44	4,9%
Oklart*	223	24,6%

* Inkluderar även fall där det framgår att den utsatta är myndig eller omyndig, men inte en mer exakt ålder.
Källa: Länsstyrelsen Östergötland, Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck, Rapport 2021:1, s. 12–13.

I redogörelsen från Nationella kompetensteamet konstateras att många är utsatta för flera olika typer av våld och kränkningar. Många av personerna har, utöver det som nämns i det följande, varit utsatta för psykiskt våld, hot, kontroll och begränsningar. Bland de utsatta har det dessutom förekommit fysiskt våld i minst 35 procent av fallen (2 131 personer), sexuellt våld[43] i minst 6 procent av fallen (283 personer), oro för/planer på barn- eller tvångsäktenskap eller genomförda sådana äktenskap i minst 19 procent av fallen (1 152 personer – varav 226 personer har blivit utsatta för barn- eller tvångsäktenskap), bortförande eller kvarhållande utomlands (eller risk för eller hot om det) i minst 13 procent av fallen (809 personer – varav 463 personer har blivit bortförda eller kvarhållna utomlands) och hot om eller rädsla för att dödas i 11 procent av fallen (642 personer). När det gäller könsstympning eller risk för könsstympning har det förekommit i 7 procent *av fallen som avser flickor och kvinnor* (317 flickor och kvinnor). I det ingår konsekvenser av könsstympning (96 flickor och kvinnor), oro för att könsstympning ska ske (136 flickor) och misstanke om att könsstympning har skett (82 flickor).[44]

Av de utsatta individerna i samtalen under 2020 hade 40 procent tidigare varit placerade av sociala myndigheter, eller så var de under placering eller skulle placeras. Det förekommer också att personer

[43] Fr.o.m. år 2017.
[44] Länsstyrelsen Östergötland, *Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck – Samtal till den nationella stödtelefonen 13 mars 2014–31 december 2021* (https://www.hedersfortryck.se/wp-content/uploads/Arenden-2014-2021.pdf – hämtad 2022-02-23).

som tidigare varit placerade återigen aktualiseras hos socialtjänsten. Enligt slutsatserna i rapporten för år 2020 verkar det också som att en persons placering vanligen har avbrutits på grund av att socialtjänsten beslutat att personen ska flytta hem, ofta i kombination med insatser för familjen, detta även om föräldrarna förnekar att våld har förekommit. Att barnet placeras i hemmet kan också ha föregåtts av att den unge har avvikit från placeringen. I årsrapporten finns en tabell över andel av de individer i samtal till stödtelefonen som var under placering, skulle placeras eller tidigare varit placerade. Där framgår att drygt 30 procent av individerna under 2020 var under placering, att drygt fyra procent skulle placeras och att knappt sju procent tidigare hade varit placerade.[45]

I Nationella kompetensteamets årsrapport för år 2019 lyfter man dessutom fram att det kan vara så att ekonomiska faktorer gör att socialtjänsten söker sådana lösningar i stället för en placering utanför hemmet, detta trots att riskbedömningar och sakkunnigutlåtanden avråder från det i det enskilda ärendet.[46]

3.1.6 Barns utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck

Förövarna

Barn och unga utsätts vanligtvis för våld och förtryck av föräldrarna, syskon eller andra släktningar. Pappan tycks ofta ha en ledande roll. Det förekommer också att föräldrar väljer att inte skydda sina barn eller inte kan skydda sina barn från våld av den andra föräldern, syskon eller släkt.[47]

Även om det finns en vilja från vårdnadshavarnas sida att förändra situationen kan detta omöjliggöras av en oro och risk för repressalier från släktingar. Kontrollen inom det hedersrelaterade våldet eller

[45] Länsstyrelsen Östergötland (2021), Rapport 2021:1 – Årsrapport, *Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2020*, s. 14.
[46] Länsstyrelsen Östergötland (2020), Rapport 2020:10 – Årsrapport 2019, *Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2019*, s. 20.
[47] Länsstyrelsen Östergötland (2020), Rapport 2020:10 – Årsrapport 2019, *Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2019*, s. 15. Se också uppgifterna kring förövare som presenteras i Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck – Samtal till den nationella stödtelefonen 13 mars 2014–31 december 2021 (https://www.hedersfortryck.se/wp-content/uploads/Arenden-2014-2021.pdf - hämtad 2022-02-23) där det framgår att, när det gäller ärendena till stödtelefonen, så har minst 68 procent av de som utsatts för hedersrelaterat våld och förtryck blivit utsatta av sina föräldrar, 17 procent av syskon och 17 procent av andra släktingar.

förtrycket kan även utövas av andra, t.ex. andra elever i skolan eller skolpersonal.[48] Det förekommer också att landsmän eller andra personer i omgivningen (som inte tillhör familj eller släkt) utövar eller är en del i att utöva våld och kontroll. I de ärenden som kom in till Nationella kompetensteamets stödtelefon under 2020 var detta aktuellt i cirka 10 procent av fallen.[49]

Vad barn kan utsättas för

För att en familjemedlem ska hindras att dra skam eller vanära över familjen krävs en stark kollektiv kontroll. Familjemedlemmar kontrollerar ofta aktivt varandras beteenden. Som nämnts tidigare innebär detta att både män och kvinnor, men även pojkar och flickor, aktivt deltar i utövandet av kontroll, våld och förtryck. Syskon kan alltså aktivt delta i kontrollen av varandra. Många gånger får pojkar en central roll i att kontrollera kvinnliga familjemedlemmar. Det förekommer också att systrar bevakar varandra. Dessutom kan syskon, även om de själva inte blivit utsatta eller begränsade, ha bevittnat våld och förtryck.

Enligt slutsatserna i rapporten Heder och samhälle, som berördes i avsnittet ovan, är fysiskt våld vanligt förekommande som ett uttryck för hedersrelaterat våld och förtryck. När det gäller det fysiska våldet förekommer allt från knuffar och örfilar till grov misshandel och i några fall mord. Fysiskt våld kan även innebära att den utsatta personen isoleras och blir misshandlad. Det förekommer att den utsatta personen blir inlåst utan mat, vatten och sociala kontakter. Vanligast är dock olika former av psykiskt våld i form av begränsningar, ryktesspridning, kontroll, hot och trakasserier. Det psykiska våldet kan ta sig uttryck i att den utsatta personen inte får välja sina kläder eller använda mobiltelefon. Våldet, både det fysiska och psykiska, utförs dels för att förebygga brott mot hedersnormerna, t.ex. genom kontroll av barn och ungas klädsel och sociala kontakter, dels som bestraffning av ett brott mot hedersnormerna. I rapporten framkommer också att många ungdomar delar hederskontextens normer vad gäller syn på t.ex. jämställdhet, abort och homosexualitet. Enligt vad som framkommit i studien förekommer det också att

[48] A.a., s. 22.
[49] Länsstyrelsen Östergötland (2021), Rapport 2021:1 – Årsrapport, *Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2020*, s. 13.

det är den yngre generationen som förespråkar våld trots att föräldrarna motsätter sig det. Något som kan vara ett uttryck för sociala processer i segregerade områden. Sexuellt våld är, enligt vad som framkommer i rapporten, vanligt förekommande. Sexuellt våld sker dock sällan eller aldrig som en bestraffning, utan sådant våld sker i stället dolt. Oskuldsnormerna, tystnadskulturen och köns- och åldershierarkierna i hederskontexten kan nämligen bidra till att pojkar och män kan utnyttja flickor och kvinnor utan att det kommer fram. Om en flicka eller kvinna berättar om sexuellt våld riskerar hon nämligen att beläggas med skuld och skam eller utsättas för ryktesspridning och repressalier. Enligt slutsatserna i rapporten Heder och samhälle är det sexuella våldet dessutom närmast en självklar del av hederskontexten, detta eftersom ”gifta kvinnors kroppar tillhör deras makar”.[50]

Det finns också andra uppgifter som tyder på att barn som växer upp i en miljö med hedersrelaterat våld och förtryck löper större risk än andra barn att utsättas för fysiska och psykiska kränkningar. Som berörts tidigare har man nämligen i rapporten Det är mitt liv! konstaterat att av de elever som inte fick välja partner hade 88 procent någon gång utsatts för barnmisshandel. Av de som fick välja sin partner var motsvarande andel som utsatts för barnmisshandel 42 procent.

Som exempel kan barn som lever med hedersrelaterat våld och förtryck ta sig uttryck genom att barnet:

- inte får välja eller välja bort en religiös uppfattning.
- inte får ha flickvän eller pojkvän.
- behöver dölja sin sexuella läggning eller könsidentitet.
- inte får ha sex innan äktenskap.
- inte får välja sin partner eller hur man ska leva sitt liv.

Flickor och unga kvinnor kan dessutom utsättas för sådant förtryck genom att:

- de inte får vara med på samtliga skol- och fritidsaktiviteter.
- de inte får välja de kläder man vill ha.

[50] í Baianstovu, Strid, Cinthio, Särnstedt Gramnaes och Enelo, *Heder och samhälle*, Örebro University (2019), s. 25 f.

- de får ta stort ansvar för hemarbete och småsyskon.
- deras sociala medier, mobiltelefon och dator kontrolleras.
- de inte får träffa vänner som inte är godkända av familjen.

3.2 Barn riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck även vid resor utomlands

3.2.1 Allmänt om problematiken

De flesta personer som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck har kopplingar till andra länder. Det finns alltså en internationell aspekt där barn och unga riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck vid utlandsvistelser. I arbetet med den här utredningen har det dessutom framkommit att det för många barn och unga finns en latent risk eller underförstådda hot om att så ska ske. Detta används som ett sätt att upprätthålla kontroll och få barnet att följa familjens hedersnormer. Om ett barn lever i en miljö med hedersrelaterat våld och förtryck i Sverige kan man anta att barnet kan utsättas för sådant våld och förtryck även när det befinner sig utomlands.

Denna problematik lyftes också fram i propositionen Ett särskilt brott för hedersförtryck. När det gäller frågan om s.k. dubbel straffbarhet uttalade regeringen i den propositionen följande (prop. 2021/22:138, s. 138):

> [---] De som drabbas är till stor del barn och unga med utländsk bakgrund, där våldet och förtrycket inte avtar för att brottsoffret befinner sig utomlands. Det kan snarare vara mer påtagligt. Det är inte heller ovanligt att framför allt unga pojkar skickas till sina föräldrars hemländer på s.k. korrigerings- eller uppfostringsresor, där de bl.a. kan utsättas för upprepade hedersrelaterade kränkningar. Att inte undanta de gärningar som begås utomlands från kravet på dubbel straffbarhet skulle påtagligt minska möjligheten att lagföra hedersförtryck i Sverige.

Barn som förs utomlands kan bl.a. riskera att utsättas för barnäktenskap eller könsstympning, hot, tvång eller våld från familjen eller tvingas bli kvar i utlandet mot sin vilja. Det förekommer också att barn och unga lämnas hos släktingar eller på anstaltsliknande institutioner för att korrigera ett oönskat beteende, t.ex. att barnet har en sexuell läggning eller könsidentitet som avviker från familjens

normer, eller för att uppfostra barnet enligt traditionella normer. Utöver det förekommer också utlandsvistelser i syfte att undanhålla barnen från sociala myndigheter eller en annan förälder. De här olika typerna av utlandsvistelser där barn kan fara illa återkommer vi till i avsnitt 3.5.

De utlandsvistelser som förekommer för att bestraffa eller korrigera ett barns beteende kan alltså innebära att barnet utsätts för flera olika typer av skadliga handlingar. Det skiljer sig också åt från fall till fall vad ett barn riskerar att utsättas för och hur allvarligt det kan påverka barnet. I vissa fall kan en utlandsvistelse aktualiseras till följd av en genuin oro för barnets beteende, t.ex. kriminalitet eller missbruk.

Ett särskilt problem som har framkommit i arbetet med den här utredningen är att det huvudsakliga syftet med ett bortförande eller misstänkt bortförande många gånger är oklart, både för den som blir bortförd och för myndigheter eller organisationer som försöker stötta de utsatta. Det finns nämligen ofta en kombination av flera olika orsaker till att ett barn förs bort. Vissa av dessa behöver inte i sig vara sådana att de kan sägas vara skadliga för barnet. Dessutom är det vanligt att det egentliga syftet med en resa undanhålls från den som blir bortförd. För den personen kan resan framställas som en vanlig semesterresa eller att man ska till en släktings bröllop. Det förekommer alltså att en fråga om t.ex. tvångsäktenskap eller könsstympning kommer upp först efter det att barnet rest eller förts utomlands med ett syfte som kanske inte då framstod som lika allvarligt eller ens som anmärkningsvärt. Under en utlandsvistelse med annat syfte, t.ex. s.k. uppfostringsresa eller ett omvändelseförsök kan ett barn utsättas för olika former av påtryckningar för att få barnet att ingå äktenskap.

Det bör också redan här framhållas att det i Nationella kompetensteamets årsrapport för år 2019 lyfts fram att det finns flera exempel på barn som förts utomlands när barn återkommer till sin familj efter insatser från sociala myndigheter, antingen genom att en placering har avslutats eller när det har fattats beslut om att vården ska fortsätta i hemmet.[51]

[51] Länsstyrelsen Östergötland (2020), Rapport 2020:10 – Årsrapport 2019, *Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2019*, s. 21.

3.2.2 Uppgifter om omfattningen

Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck

Som framgick tidigare av redovisningen av statistiken från Nationella kompetensteamets stödtelefon har det under åren 2014–2021 kommit in ärenden rörande 809 personer som utsatts för bortförande eller kvarhållande utomlands, eller risk för eller hot om att bli bortförda eller kvarhållna. Av dessa hade 463 personer blivit bortförda eller kvarhållna.[52]

Under 2020 var 19 procent av individerna (169 personer) i samtalen till stödtelefonen utsatta för bortförande och/eller kvarhållande utomlands inklusive risk för eller hot om bortförande. Till stödtelefonen kom det in samtal om 105 personer som rent faktiskt hade blivit bortförda eller som hållits kvar utomlands.[53] Detta var en ökning jämfört med 2019 då minst 15 procent (164 personer) av individerna i samtalen till stödtelefonen var utsatta för bortförande, eller risk och hot om det, och/eller kvarhållande utomlands. 75 personer hade då blivit bortförda eller hållits kvar mot sin vilja utomlands.[54] Enligt årsrapporten för år 2020 var det också vanligare att flera barn i samma familj fördes bort.[55]

För att få en överblick över hur problematiken visat sig i samtalen till stödtelefonen de senaste åren så presenteras i tabell 3.3 uppgifter kring hur många personer som, i samtalen till stödtelefonen, under 2017–2021 varit utsatta för bortförande eller kvarhållande utomlands (inklusive risk för eller hot om det). I tabellen finns också uppgift om hur många av dessa som faktiskt varit bortförda eller kvarhållna utomlands.

[52] Länsstyrelsen Östergötland, *Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck – Samtal till den nationella stödtelefonen 13 mars 2014–31 december 2021* (https://www.hedersfortryck.se/wp-content/uploads/Arenden-2014-2021.pdf - hämtad 2022-02-23).
[53] Länsstyrelsen Östergötland (2021), Rapport 2021:1 – Årsrapport, *Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2020*, s. 13 f.
[54] Länsstyrelsen Östergötland (2020), Rapport 2020:10 – Årsrapport 2019, *Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2019*, s. 15 f.
[55] Länsstyrelsen Östergötland (2021), Rapport 2021:1 – Årsrapport, *Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2020*, s. 14.

Tabell 3.3 Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtrycks stödtelefon – bortförda personer

Ärenden rörande personer som utsatts för bortförande eller kvarhållande utomlands (även risk för eller hot om att bli bortförd eller kvarhållen), 2017–2021

	2017	2018	2019	2020	2021
Antal personer	67	148	164	169	143
Varav bortförda eller kvarhållna utomlands	56	65	75	105	82

Källa: Nationella kompetensteamets årsrapporter för år 2017 (Länsstyrelsen Östergötland, Rapport 2018:4), 2018 (Länsstyrelsen Östergötland, Rapport 2019:5), 2019 (Länsstyrelsen Östergötland, Rapport 2020:10) och 2020 (Länsstyrelsen Östergötland, Rapport 2021:1) samt Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck – Samtal till den nationella stödtelefonen under 2021.

Det är inte alltid känt vilket land som personerna förts till men de länder som tidigare förekommit ligger främst i Mellanöstern och på Afrikas horn.[56] Det rör sig alltså om länder som till stor del står utanför internationella konventioner som annars skulle möjliggöra samarbete. Det är mot bakgrund av detta oftast svårt att hjälpa de barn och unga som förs utomlands eller hålls kvar utomlands (se mer om det i avsnitt 5.2.1).

De uppgifter som har presenterats i tabell 3.3 bygger på uppgifter som kommit till Nationella kompetensteamets kännedom genom deras stödtelefon. Sannolikt finns det ännu fler fall av bortförda personer som ett uttryck för hedersrelaterat våld och förtryck.

Från Nationella kompetensteamet finns också andra uppgifter kring problematiken med bortförda personer i en hederskontext. SCB fick nämligen i slutet av 2019 i uppdrag av Länsstyrelsen Östergötland att genomföra en enkätundersökning vad gäller bortförda personer i en hederskontext. Undersökningen riktades till alla Sveriges kommuner, totalt 290, och omfattade två enkäter, en till socialtjänstförvaltningen och en till utbildningsförvaltningen. Frågorna avsåg situationen under 2019. Av de 192 kommuner som svarade på enkäten riktad till socialtjänsten hade 43 kommuner kännedom om bortförda eller misstänkt bortförda personer under 2019. Sammanlagt rörde det sig om 199 personer, varav 172 var barn (86 procent). Kännedom om bortförda barn fanns i alla typer av kommuner;

[56] Årsrapporterna för Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck år 2017 (Länsstyrelsen Östergötland [2018], Rapport 2018:4) och år 2018 (Länsstyrelsen Östergötland [2019], Rapport 2019:5).

storstäder och storstadsnära kommuner, större städer och kommuner nära större stad samt i mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner. Kommunerna fick även svara på vad som var den huvudsakliga orsaken till bortförandet. I en majoritet av fallen visste man inte vad den huvudsakliga orsaken till bortförandet var. I 11 procent av fallen uppgavs barn- eller tvångsäktenskap vara den huvudsakliga orsaken och i 16 procent av fallen uppgavs uppfostringsresa som huvudorsaken. I enkäten ställdes dessutom frågor om i vilken utsträckning som det fanns kännedom om personerna innan bortförandet, t.ex. orosanmälan eller annan kontakt med socialtjänsten. När det gäller bortförda barn så fanns det tidigare kännedom om 78 av de 172 barnen.[57]

Ärenden vid UD

Från UD, enheten för konsulära och civilrättsliga ärenden (UD-KC) finns statistik beträffande ärenden om familjerelaterat tvång. Dessa ärenden omfattar personer som i en hederskontext förts ut eller kvarhålls av närstående i utlandet. Under 2020 inkom totalt 72 sådana ärenden. Ärendena rörde 134 individer varav 88 var barn. Antalet ärenden 2020 var färre än 2019 då totalt 114 ärenden rörande 211 individer, varav 138 barn, inkom. Enligt uppgifter från UD-KC kan den lägre ärendeinströmningen sannolikt kopplas till covid-19-pandemin.

Under åren 2018–2020 har antalet inkomna ärenden hos UD-KC rörande familjerelaterat tvång sett ut som följer av tabellen nedan.

Tabell 3.4 Inkomna ärenden om familjerelaterat tvång

UD-KC 2018–2020

	2018	2019	2020
Antal ärenden	104	114	72
Antal individer	214	211	134
Varav barn	138	138	88

De ärenden som UD har hanterat har rört både ärenden där det framkommit uppgifter om en konkret risk för barn- eller

[57] Länsstyrelsen Östergötland (2020), Rapport 2020:13, *Nationell kartläggning – Bortförda personer i en hederskontext samt barn som uppges vara gifta – under 2019*.

tvångsäktenskap och ärenden där det framkommit uppgifter om att det rört sig om en s.k. uppfostringsresa. Den absoluta majoriteten av ärendena om familjerelaterat tvång som UD hanterar har koppling till länder i Mellanöstern och på Afrikas horn.

Statistik över barnbortförandeärenden, som är ärenden där ett barn t.ex. förs utomlands av den ena vårdnadshavaren och som endast i en minoritet av fallen har koppling till en hederskontext, redovisas i avsnitt 3.4.2.

3.3 Barn riskerar att fara illa vid resor till terroristorganisationer och konfliktområden

I vårt uppdrag lyfts problematiken med barn som rest för att delta i terroristorganisationer, så som Islamiska staten (IS), fram. Det har också förekommit att barn har rest eller förts med till sådana organisationer när föräldrarna avser att delta i terroristorganisationen. Utifrån vad som kommer att framgå här nedan är den situationen vanligare än att barn reser, antingen självmant eller tillsammans med t.ex. en vårdnadshavare, för att själva ansluta sig till en terroristorganisation eller stridande part i en konflikt.

3.3.1 Allmänt om problematiken

Något som har uppmärksammats inom forskningen är att barn, i större utsträckning, skulle komma att utnyttjas medvetet i konflikter både bland statliga och icke-statliga aktörer. Tidigare har barn deltagit i konflikter ”trots” sin ålder. Efterhand har de dock allt mer börjat utnyttjas just p.g.a. sin ålder. Barnsoldater har t.ex. lättare att ta sig igenom vägspärrar utan att bli genomsökta. Barn är även lättare att övertyga och de visar snabbt lojalitet. I extremistmiljöer blir barn som indoktrineras eller som föds i miljön ett förkroppsligande av gruppens ideologi.[58]

[58] Gina Vale, *Cubs in the Lions' Den – Indocrination and Recruitment of Children Within Islamic State Territory*, International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR), Department of War Studies, King's College London (2018), s. 9. Tillgänglig på https://icsr.info/wp-content/uploads/2018/07/Cubs-in-the-Lions-Den-Indoctrination-and-Recruitment-of-Children-Within-Islamic-State-Territory.pdf (2022-03-31).

I avsnitt 3.5.7 går vi närmare in på vad barn riskerar att utsättas för om de reser eller förs till terroristorganisationer eller annars vistas i konfliktområden.

En konflikt som har uppmärksammats under de senaste åren är inbördeskriget i Syrien och den angränsande konflikten i Irak. Konflikten där har dragit till sig stridande och anhängare från flera olika länder och det finns ett stort antal personer från Sverige och andra europeiska länder som rest dit för att ansluta sig till olika stridande grupperingar, bl.a. terrororganisationer som IS. Både män och kvinnor har rest till konflikten i Syrien och Irak, även om majoriteten är män.

Fenomenet med personer som ansluter sig till konflikter utomlands är emellertid inte nytt och det kan även förväntas att sådana resor kommer ske även i framtiden. Tidigare har det förekommit liknande resor som de som skett till Syrien och Irak men då till organisationen al-Shabab som är verksamma i Somalia. Utländska stridande har även anslutit sig till tidigare konflikter i Afghanistan, Bosnien, Tjetjenien och Irak.[59] Under hösten 2020 har också en IS-gruppering i Afghanistan fått allt större medial uppmärksamhet.

Det kan även framhållas att personer från Sverige rest för att, innan den ryska invasionen 2022, delta i konflikten i östra Ukraina. Det rör sig då främst om personer med koppling till högerextrema organisationer. De personer som rest dit är ofta unga men det har inte framkommit att det rör sig om barn eller att de som rest dit har tagit med sig barn till konfliktområdena. Det finns också uppgifter om att personer med koppling till högerextrema organisationer har rest till bl.a. Ryssland för att där få stridsträning.[60]

Redogörelsen här nedan kommer dock i stort sett att bygga på uppgifter om person som rest, ibland med familj, till Syrien och Irak, och då främst till IS. Resorna dit har skett nyligen och är förhållandevis väl belysta.

[59] Linus Gustafsson och Magnus Ranstorp, *Swedish Foreign Fighters in Syria and Iraq – An Analysis of open-source intelligence and statistical data*, Försvarshögskolan (2017), s. 48 f.
[60] Center mot våldsbejakande extremism (CVE), *PM Maj 2020 – Ryska imperiska rörelsen och samarbetet med Nordiska motståndsrörelsen* (2020), s. 2 (https://cve.se/download/18.161d181f17db3c8d91d3c6e/1645713590225/RIR_PMCVE2020.pdf – hämtad 2022-03-31).

3.3.2 Uppgifter om omfattningen av resande till terroristorganisationer och konfliktområden

Majoriteten av de som rest till konflikten i Syrien och Irak är unga vuxna men det finns också barn som har rest för att ansluta sig till t.ex. terroristorganisationer eller som förts ut från Sverige eftersom någon av föräldrarna har anslutit sig till eller haft för avsikt att ansluta sig till en sådan organisation. I sådana fall förekommer det också att hela familjer reser ner för att leva i organisationen. Internationellt sett finns det uppskattningar om att över 4 500 barn från en stor mängd länder har rest till Syrien och Irak, antingen för att själva ansluta sig till IS eller med sina familjer.[61]

De flesta av de som rest för att ansluta sig till IS eller andra terrororganisationer är män. Det finns dock även ett flertal kvinnor som har genomfört eller försökt genomföra sådana resor. I den data som låg till grund för rapporten Swedish Foreign Fighters in Syria and Iraq från Försvarshögskolan framgick att 76 procent av de svenskar som hade rest var män och 24 procent var kvinnor. Män och kvinnor har olika roller och det finns ingen information om att kvinnor har deltagit i rena strider eller genomfört självmordsuppdrag. En del av kvinnorna har dock varit aktiva i rekrytering och mobilisering.[62]

Det uppskattas att 300 personer från Sverige har rest till Syrien och Irak för att ansluta sig till terroristgrupperingar mellan 2012 och 2016.[63] Utöver det har även flera personer rest för att ansluta sig till andra stridande parter och grupperingar. I rapporten från Försvarshögskolan finns uppgifter om åldern på de som för första gången gjorde en sådan resa. Bland de som rest för att ansluta sig sådana organisationer var 18 procent (45 personer) 19 år eller yngre.[64] De uppgifter som finns tyder därmed på att gruppen barn som rest i syfte att strida skulle kunna vara förhållandevis stor.

Utifrån de uppgifter som Säkerhetspolisen lämnat under arbetet med den här utredningen är det dock så att antalet barn som rest till konfliktområdet i Syrien och Irak för att själva delta i stridigheter

[61] CVE, *Den våldsbejakande islamistiska miljön*, (2020), s. 30 f. (https://cve.se/download/18.161d181f17db3c8d91d398/1639577825660/CVE_Va%CC%8Aldsbejakande-islamistiska.pdf – hämtad 2022-03-31).
[62] Gustafsson och Ranstorp, *Swedish Foreign Fighters in Syria and Iraq*, Försvarshögskolan (2017), s. 82.
[63] A.a., s. 75.
[64] A.a., s. 81.

eller terrorism inte är särskilt stort. I stället är det, när det gäller barn, betydligt vanligare att de följt med eller förts med av föräldrarna till konfliktområdet. I vissa fall har det även varit fråga om att hela familjer rest ner med avsikt att lämna Sverige för gott.

Även andra uppgifter visar på den problematiken. I rapporten från Försvarshögskolan som nämndes innan tar man upp att det är känt att föräldrar har tagit med sig barn, ibland väldigt unga, till konflikten i Syrien och Irak och att det finns flera kända exempel när så har skett. Det finns dock inga exakta uppgifter om hur många barn som har följt med sina föräldrar till konflikten i Syrien och Irak. Det finns i rapporten även exempel på barn, då främst tonåringar, som själva rest för att ansluta sig till IS eller andra terrorgrupper eller som i sådant syfte rest tillsammans med en förälder.[65]

3.4 Barn riskerar att fara illa utomlands även utan en direkt koppling till hedersrelaterat våld och förtryck

Vårt uppdrag är som tidigare sagts inte begränsat till vistelser utomlands där barn kan fara illa p.g.a. hedersrelaterat våld och förtryck. Även barn som inte lever i en hederskontext kan riskera att fara illa utomlands. Ibland är det också oklart om en utlandsvistelse där barn kan fara illa har koppling till att barnet är utsatt för hedersrelaterat våld och förtryck.

En typ av utlandsvistelse där barn kan fara illa som lyfts fram i uppdragsbeskrivningen är barn som är föremål för beslut om LVU-vård och som förs utomlands av en eller båda sina föräldrar och att dessa barn i vissa fall utsätts för våld. Sådana bortföranden kan förekomma även när det inte finns en koppling till hedersrelaterat våld och förtryck.

I vårt uppdrag nämns också att vi ska ta ställning till om ett utreseförbud ska omfatta att barn utsätts för t.ex. allvarlig våldsbrottslighet och sexualbrott samt om barnet själv deltar i brottslighet med koppling till kriminella nätverk eller annan allvarlig brottslighet.

[65] A.a., s. 79–93.

3.4.1 Andra typer av utlandsvistelser där barn kan fara illa

Det förekommer som sagt utlandsvistelser där barn kan fara illa utan att det har koppling till hedersrelaterat våld och förtryck (eller med en oklar sådan koppling).

En sådan typ av utlandsvistelse är barn som förs utomlands för att undvika sociala myndigheterna. Enligt uppgifter från UD förekommer det varje år ärenden där barn som är aktuella hos socialtjänsten förs utomlands i syfte att undvika de sociala myndigheterna men där det saknas en hedersproblematik. Det kan t.ex. handla om bristande omsorgsförmåga hos föräldrarna av helt andra skäl. Det kan här också handla om barn som förs till andra nordiska eller europeiska länder.

Vad som föranleder att barn i sådana fall förs utomlands skiljer sig åt. De barn som förs eller reser utomlands kan ibland ha fått beslut om vård enligt LVU. Det kan även röra sig om resor som sker för att det skett en orosanmälan eller för att ett beslut om vård kan vara förestående. Oavsett anledning så rör det sig dock i alla dessa fall om barn där det finns risk för att barnet skadas på något sätt eller åtminstone en oro för att barnet kan fara illa.

Ett annat exempel på resor som kan vara skadliga för barn är om barnet förs bort av en förälder från en ensam vårdnadshavare eller boendeförälder. Barnet rycks då upp ur sin invanda miljö och kontakten kanske till och med bryts mellan barnet och den förälder som är kvar i Sverige. I avsnitt 3.2.1 nämnde vi att detta förekommer även för barn som lever i en hederskontext.

När det gäller barn som själva reser utomlands för att begå allvarliga brott eller som utsätts för allvarliga brott (som idag inte kan ligga till grund för beslut om utreseförbud) har det i arbetet med den här utredningen inte framkommit hur vanligt förekommande detta är. Det finns dock vissa uppgifter om att så sker.

I Polismyndighetens rapport kring brottsutvecklingen gällande Människohandel för sexuella och andra ändamål lyfts det t.ex. upp att det förekommer att äldre barn som varit omhändertagna under utredning om människohandel försvinner från sitt familjehem och lämnar Sverige tillsammans med sin förövare innan förhör kunnat hållas. Det förekommer också att barn utnyttjas för att begå stölder

och rör sig genom olika EU-länder och att ensamkommande barn utnyttjas i brottslighet och att de förflyttar sig till andra länder.[66]

I en del av de ärenden som kommer in till UD-KC kommer det också fram uppgifter om barn som riskerar att drabbas av allvarlig brottslighet eller andra skadliga förhållanden utomlands (se mer om det nedan).

3.4.2 Ärenden vid UD

Barnbortförandeärenden

Utöver ärenden om familjerelaterat tvång (som redovisades i avsnitt 3.2.2) för UD också statistik kring s.k. barnbortförandeärenden. Dessa har oftast sin grund i en separation och/eller en vårdnadstvist där en förälder för bort barnet eller håller kvar barnet i ett annat land utan den andra förälderns samtycke. I ett fåtal ärenden handlar det dock om att vårdnadshavare (ibland båda vårdnadshavarna gemensamt) för bort ett barn som är föremål för vård enligt LVU.

Det finns, när det gäller barnbortförandeärenden, både s.k. Haagkonventionsärenden och icke-konventionsärenden.

Haagkonventionsärenden är ärenden där 1980 års Haagkonvention om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn är tillämplig.[67] Konventionen är ett instrument för internationellt samarbete när det gäller olovligt bortförda barn och den syftar bl.a. till att säkerställa ett snabbt återförande av barn som olovligen har förts bort.

---

[66] Polismyndigheten (2020), *Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 21*, s. 49 ff. Se även Polismyndigheten (2021), *Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 22*, s. 57 ff. där liknande uppgifter framkommer.

[67] Konventionen gäller mellan Sverige och flera länder nämligen: Albanien, Andorra, Argentina, Armenien, Australien, Bahamas, Belarus, Belgien, Belize, Bosnien och Hercegovina, Brasilien, Bulgarien, Burkina Faso, Chile, Colombia, Costa Rica, Cypern, Danmark, Dominikanska republiken, Ecuador, El Salvador, Estland, Fiji, Finland, Frankrike, Gabon, Georgien, Grekland, Guatemala, Honduras, Irland, Island, Israel, Italien, Japan, Kanada, Kazakstan, Kina (endast Hongkong och Macao), Kroatien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Marocko, Mauritius, Mexiko, Moldavien, Monaco, Montenegro, Nederländerna, Nicaragua, Nordmakedonien Norge, Nya Zeeland, Panama, Paraguay, Peru, Polen, Portugal, Republiken Korea, Rumänien, Ryssland, Saint Kitts och Nevis, San Marino, Schweiz, Serbien, Seychellerna, Singapore, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sri Lanka, Storbritannien, Sydafrika, Thailand, Tjeckien, Trinidad och Tobago, Turkiet, Turkmenistan, Tyskland, Ukraina, Ungern, Uruguay, USA, Uzbekistan, Venezuela, Zimbabwe och Österrike, hämtad från https://www.regeringen.se/4919e5/contentassets/731e73fcee6642efad3c48c02a29c51d/lista-over-de-lander-i-vilka-1980-ars-haagkonvention-galler-i-forhallande-till-sverige.pdf (hämtad 2022-02-16).

Det är oftast mycket svårare att få till stånd ett återförande om ett barn förs från Sverige till ett land där Haagkonventionen inte är tillämplig. I de fallen är det lagstiftningen i det andra landet som gäller och vårdnadsförhållandena kan se annorlunda ut där än i Sverige. Det kan t.ex. vara så att det som ses som ett olovligt bortförande ur ett svenskt perspektiv inte är olovligt utifrån det andra landets lagstiftning.

UD hanterar i sin roll som centralmyndighet för Haagkonventionen både ärenden med barn som olovligen förts *från* Sverige och barn som olovligen förts *till* Sverige. När det gäller barn som förs bort till länder som står utanför konventionen hanteras de konsulärt och inte i UD:s roll som centralmyndighet. När det gäller barn som förts *från* Sverige inkom det till UD under åren 2018–2020 omkring 60 ärenden per år vilket framgår av tabell 3.5 nedan. Ärendena kan innehålla ett eller flera barn, t.ex. om det rör sig om syskon.

Tabell 3.5 Barnbortförandeärenden inkomna 2018–2020

Ärenden gällande barn förda *från* Sverige

	2018	2019	2020
Utgående ärenden enligt 1980 års Haagkonvention	41	42	34
Icke-konventionsärenden	17	26	22
Totalt	**58**	**68**	**56**

Ärenden om samarbete enligt Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention

Två andra regelverk som kan aktualiseras när barn förs bort olovligt är Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention. UD-KC är centralmyndighet även för dessa regelverk.

De ärenden som kommer in rörande Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention rör i vissa fall barn som har förts från Sverige av vårdnadshavare i strid med beslut om omhändertagande enligt LVU. I stället för att begära återförande av barnet enligt 1980 års Haagkonvention kan socialtjänsten nämligen välja att begära att beslutet om LVU-vård ska erkännas och verkställas i enlighet med antingen Bryssel II-förordningen (inom EU undantaget Danmark) eller 1996 års Haagkonvention. Förutom den möjligheten innehåller

regelverken också möjligheter att vidta åtgärder när barn far illa i gränsöverskridande situationer, t.ex. genom informationsutbyte, tillfälliga omhändertaganden av barn som är på besök i ett land, orosanmälningar och samarbete avseende ett barns hemresa.

De inkomna ärendena till UD-KC enligt dessa två regelverk redovisas i tabell 3.6 nedan. Ärenden *från Sverige* avser ärenden där det är svenska myndigheter som initierar kontakten, det kan röra sig dels om svenska barn som befinner sig utomlands, dels om utländska barn som befinner sig i Sverige. På motsvarande sätt avser ärenden *till Sverige* ärenden där det är en utländsk myndighet som initierar ärendet. Det kan t.ex. avse ett svenskt barn som befinner sig i den kontaktande staten eller ett barn från den staten som befinner sig i Sverige.

Tabell 3.6 Samarbete enligt Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention 2018–2020

Ärenden från Sverige och ärenden till Sverige uppdelat efter regelverken

	2018	2019	2020
Ärenden enligt Bryssel II-förordningen	84	97	97
Varav ärenden från Sverige	39	56	61
Varav ärenden till Sverige	45	41	36
Ärenden enligt 1996 års Haagkonvention	38	38	57
Varav ärenden från Sverige	13	17	15
Varav ärenden till Sverige	25	21	42

Enligt uppgifter från UD-KC förekommer samarbete enligt dessa regelverk i stor utsträckning med flertalet länder, så väl nordiska länder och EU-länder som t.ex. Storbritannien, Schweiz, Ryssland, Serbien, Turkiet och Marocko.

UD för dock inte statistik om vilken karaktär som ärendena närmare har, t.ex. i vilken utsträckning det finns uppgifter om eller misstanke om brott. Enligt uppgifter från UD framgår dock att den absoluta majoriteten av ärendena handlar om bristande föräldra- eller omsorgsförmåga utan koppling till en hederskontext. Det förekommer också regelbundet barnskyddsärenden där det kommer fram information om att barn har utsatts för eller utsätts för

handlingar som kan utgöra brott, t.ex. människohandel, barnäktenskapsbrott, misshandel, kränkningar eller hot och våld i hemmet. Det finns också exempel på barn som föräldrar med kriminell belastning tagit med sig när de lämnat Sverige för att undkomma myndigheterna här.

3.5 Närmare om olika typer av utlandsvistelser där barn kan fara illa

3.5.1 Barn förs utomlands för att ingå äktenskap

I Sverige godtas varken tvångs- eller barnäktenskap vilket kommer till uttryck på flera håll i lagstiftningen.

Den som är under 18 år kan i Sverige inte ingå äktenskap (2 kap. 1 § äktenskapsbalken). Utländska barnäktenskap erkänns inte heller i Sverige (1 kap. 8 a § första punkten lagen [1904:26 s. 1] om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap). Vid en vigsel ska de som gifter sig också var för sig ge till känna att de samtycker till äktenskapet (4 kap. 2 § äktenskapsbalken). Om en make gör sannolikt att hen har tvingats ingå äktenskapet eller om hen har ingått äktenskapet före 18 års ålder finns det också en rätt till äktenskapsskillnad utan betänketid (5 kap. 5 § äktenskapsbalken).

Barnäktenskap och tvångsäktenskap är kriminaliserat i Sverige (4 kap. 4 c § BrB). Kriminaliseringen gäller även en äktenskapsliknande förbindelse om den ingås enligt regler som gäller inom en grupp och om den bl.a. innebär att parterna betraktas som makar (4 kap. 4 c § andra stycket BrB). Även vilseledande till äktenskapsresa är kriminaliserat (4 kap. 4 d § BrB).

Sedan 1 juli 2020 finns också reglerna om utreseförbud för de fall där det finns en påtaglig risk för att ett barn lämnar Sverige eller förs utomlands i syfte att det ska ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse.

Den exakta omfattningen av barnäktenskap som genomförs utomlands är inte känd. Ärenden där det förekommer barnäktenskap och tvångsäktenskap har dock ofta internationella inslag. Både de som sanktionerar och utför handlingarna kan nämligen finnas utanför Sverige. Den internationella dimensionen gör det dessutom ofta svårt för myndigheterna att agera.

Något som särskilt bör lyftas fram är den utsatthet som finns för barn och unga med intellektuella funktionsnedsättningar eller andra funktionsvariationer. I betänkandet Ett särskilt hedersbrott (SOU 2020:57) lyftes personer med intellektuella funktionsnedsättningar fram som en särskilt sårbar grupp. I utredningen konstaterade man nämligen att barn och unga med sådana funktionsnedsättningar vilseleds in i äktenskap jämfört med andra barn och unga som i stället blir tvingade eller övertalade att ingå äktenskap.[68]

Enligt uppgifter som vi fått från Origo under arbetet med den här utredningen är ett särskilt problem de resor där syftet är att flickor med funktionsvariationer ska ingå äktenskap. Familjen vill i dessa fall ibland gifta bort flickorna för att någon annan ska kunna ta hand om dem. Det förekommer också att de gifts bort så att en annan släkting ska kunna komma till Sverige.

Eftersom det ofta finns internationella inslag beträffande barnäktenskap kan uppgifter om förekomsten av barnäktenskap, tvångsäktenskap och vilseledande till äktenskapsresa ge en bild av i hur stor omfattning utlandsresor med sådana syften sker. Samtidigt ska det framhållas att mörkertalet förmodligen är stort när det kommer till den typen av brott. Det verkliga antalet personer med svensk anknytning som tvingas att ingå äktenskap utomlands är alltså med stor sannolikhet större än vad som framgår av anmälningsstatistiken.

Enligt Brottsförebyggande rådets (Brå) kriminalstatistik anmäldes 82 fall av äktenskapstvång, barnäktenskapsbrott (från 1 juli 2020) och vilseledande till äktenskapsresa under år 2020. Detta var en minskning jämfört med 2019 och 2018 då 110 respektive 131 fall av äktenskapstvång och vilseledande till äktenskapsresa anmäldes (brottet barnäktenskapsbrott fanns inte då). Vad gäller lagföring meddelades under år 2019 två domar om äktenskapstvång. År 2018 meddelades det fyra domar gällande samma brott.[69]

I de samtal som Nationella kompetensteamets stödtelefon tog emot under 2021 förekom oro för, planerade eller genomförda barn- och tvångsäktenskap gällande 159 personer. Motsvarande siffra för år 2020 var 157 personer. 2019 tog stödtelefonen emot 204 ärenden

[68] SOU 2020:57, s. 109.
[69] Se SOU 2021:54, s. 235 samt Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtrycks hemsida, hedersförtryck.se (under ”Hedersrelaterat våld och förtryck – Ärenden i Sverige”, https://www.hedersfortryck.se/hedersrelaterat-vald-och-fortryck/arenden-i-sverige/ [2022-03-31]).

angående barn- eller tvångsäktenskap. Av de utsatta fanns det då åtminstone 97 barn.[70]

Även i den enkätundersökning som genomfördes på uppdrag av Nationella kompetensteamet angående förhållandena 2019 finns uppgifter kring omfattningen av problemet med barn- och tvångsäktenskap som en anledning till att personer förs utomlands. I undersökningen framkom det att barnäktenskap var den huvudsakliga orsaken till bortförandet eller det misstänkta bortförandet i tolv fall.[71]

Ytterligare uppfattning kring omfattningen av problematiken kan man få av de domar och beslut om utreseförbud som kommit sedan reglerna om förbudet infördes. Under arbetet med den här utredningen har sådana domar och beslut från förvaltningsdomstolarna undersökts. I den absoluta majoriteten av målen har grunden för ansökan om utreseförbud eller beslut om tillfälligt utreseförbud varit att det finns risk för äktenskap eller liknande förbindelse. Socialnämndernas ansökningar eller beslut om tillfälliga utreseförbudet har i de flesta fall bifallits respektive fastställts.[72]

3.5.2 Barn förs utomlands för att könsstympas

Könsstympning av kvinnor är kriminaliserat i Sverige. Förbudet mot könsstympning regleras i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor. Enligt 1 § i lagen får ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympa dessa eller åstadkomma andra bestående förändringar av dem (könsstympning) inte utföras. Detta oavsett om samtycke har lämnats till ingreppet eller inte. Även förberedelse och stämpling till sådant brott samt underlåtenhet att avslöja brott är straffbart.

Inte heller vad gäller könsstympning finns några säkra uppgifter om omfattningen, särskilt inte vad gäller hur många fall som sker utomlands. I likhet med vad som är fallet vid barn- och tvångsäktenskap så är det internationella inslaget starkt vad gäller

[70] Länsstyrelsen Östergötland, *Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck – Samtal till den nationella stödtelefonen 13 mars 2014–31 december 2021* (https://www.hedersfortryck.se/wp-content/uploads/Arenden-2014-2021.pdf - hämtad 2022-02-23) och Länsstyrelsen Östergötland (2020), Rapport 2020:10 – Årsrapport 2019, *Länsstyrelsen Östergötlands nationella uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2019*, s. 15 f.
[71] Länsstyrelsen Östergötland (2020), Rapport 2020:13, *Nationell kartläggning – Bortförda personer i en hederskontext samt barn som uppges vara gifta – under 2019*.
[72] Se närmare om det i avsnitt 5.1.2.

könsstympning. Detsamma gäller det faktum att mörkertalet med stor sannolikhet är stort. Förekomsten av könsstympning kan dock ge en uppfattning om hur vanligt det är med utlandsresor med sådana syften.

Socialstyrelsen har gjort några uppskattningar och några undersökningar om förekomsten av könsstympning av flickor och kvinnor i Sverige. 2015 gjordes en uppskattning som visade att omkring 38 000 flickor och kvinnor kunde vara könsstympade, av de var 7 000 under 18 år. Det finns dock ingen bedömning av hur många som riskerar att bli könsstympade, varken i Sverige eller utomlands.[73] I en annan rapport från 2020 framkom det att sjukvården hade kännedom om åtminstone tio flickor som var födda i Sverige som hade fått diagnosen könsstympning åren 2012–2018. Inte heller där framgår dock om könsstympningen skett i Sverige eller utomlands.[74]

Viss uppfattning om förekomsten av könsstympning kan man även få av BRÅ:s statistik. 2020 anmäldes 41 fall av brott mot lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor. Av de var 15 brott begångna utomlands.[75]

Även i prop. 2020/21:1 (Utgiftsområde 13) finns uppgifter om könsstympning. Enligt uppgifterna där har antalet kvinnor och flickor som sökt vård kopplat till könsstympning ökat varje år mellan 2012 och 2018. År 2018 registrerades t.ex. 1 110 nydiagnostiserade kvinnor och flickor med någon av diagnoskoderna som används för att indikera att de varit utsatta för könsstympning. År 2012 var motsvarande siffra 388 kvinnor och flickor. Det förekommer också att flickor under 18 år som är födda i Sverige har sökt vård och fått en diagnos kopplat till könsstympning.[76]

Könsstympning, inklusive misstanken om könsstympning, oro för sådan och konsekvenserna av könsstympning, förekom i samtal till Nationella kompetenensteamets stödtelefon gällande 51 flickor

[73] Socialstyrelsen (2015), *Flickor och kvinnor i Sverige som kan ha varit utsatta för könsstympning – En uppskattning av antalet*, s. 7.
[74] Socialstyrelsen (2020), *Inventering av vård för kvinnor och flickor som har varit utsatta för könsstympning – Delrapport 1*, s. 7.
[75] Se SOU 2021:54, s. 235 samt Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtrycks hemsida, hedersförtryck.se (under ”Hedersrelaterat våld och förtryck – Ärenden i Sverige”, https://www.hedersfortryck.se/hedersrelaterat-vald-och-fortryck/arenden-i-sverige/ [2022-03-31]).
[76] Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 13, s. 67 f.

och kvinnor under 2021. Under 2020 rörde det sig om 30 flickor och kvinnor och under 2019 om 68 flickor och kvinnor.[77]

Könsstympning är ett av de syften som omfattas av de regler om utreseförbud som infördes 1 juli 2020. Som framgår i avsnitt 5.1.2 är det färre fall där könsstympning varit grunden för ansökningar och beslut om utreseförbud än där grunden varit risk för att barnet ska ingå äktenskap eller en liknande förbindelse. Risk för könsstympning förekommer dock i några avgöranden.

3.5.3 Barn förs utomlands eller skickas på uppfostringsresor och omvändelseförsök

Att ett barn förs utomlands behöver inte ske i syfte att barnet ska ingå barnäktenskap eller könsstympas. Eventuella hot om att föras utomlands som förekommer behöver inte heller avse att barnet ska utsättas för sådana saker. Det förekommer nämligen också att barn skickas på s.k. uppfostringsresor.

Som lyftes fram i vårt uppdrag kom det redan i arbetet med de nuvarande reglerna om utreseförbud fram uppgifter om att barn förs utomlands på s.k. uppfostringsresor, som kan ske för att familjen eller släkten vill korrigera olika typer av oönskade beteenden, t.ex. en icke önskvärd sexuell läggning, kriminalitet, missbruk eller att barnet har en viss livsstil. I flera av de ärenden som UD hanterat gällande uppfostringsresor har det t.ex. kommit fram uppgifter om att de som utsatts varit inlåsta på institutioner eller anstalter där det bl.a. förekommit fastkedjning och spöstraff.

Vad är en uppfostringsresa?

Uppfostringsresor är ett begrepp som inte har någon enhetlig definition i Sverige. I den statistik som vi har fått del av från Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck definierar man uppfostringsresor som att barnet har tagits till ett annat land eftersom föräldrarna/släkten inte vill att barnet uppfostras enligt

[77] Länsstyrelsen Östergötland, *Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck – Samtal till den nationella stödtelefonen 13 mars 2014–31 december 2021* (https://www.hedersfortryck.se/wp-content/uploads/Arenden-2014-2021.pdf – hämtad 2022-02-23).

normer och regler i Sverige och/eller för att korrigera ett beteende som föräldrarna/släkten tycker är oacceptabelt.

I Danmark talar man om motsvarande resor som ”genopdragelsesrejse” vilket fritt kan översättas som återutbildningsresa. Med det menas en längre utlandsvistelse mot barnets vilja som syftar till att barnet ska få en annan utbildning eller uppfostran. Vistelsen sker oftast i föräldrarnas ursprungsland. eller i ett annat land. Utöver den typen av resor talar man även i Danmark om ”andre ufrivillige udlandsophold”, dvs. andra ofrivilliga utlandsvistelser. Där ingår bl.a. resor där barn (och andra) förhindras att resa hem till Danmark av föräldrarna eller andra familjemedlemmar, eller där barn skickas eller lämnas kvar i ursprungslandet för att han eller hon har kränkt familjens ära.[78]

Orsaker till uppfostringsresor

Uppfostringsresor förekommer som en reaktion på att föräldrarna upplever att de har tappat kontroll över barnet. Det kan röra sig om att barnet har skaffat sig en flickvän eller pojkvän eller att han eller hon inte uppför sig på ett sätt som föräldrarna eller familjen kräver. Dessutom kan ett kvarhållande utomlands av barn vara ett sätt att visa att familjen fortfarande har kontroll och upprätthålla familjens heder.

En annan orsak till vad som kan betecknas som uppfostringsresor kan vara att föräldrarna vill förhindra att barnet blir ”för svenskt” eller att de vill stärka barnets kulturella och religiösa tillhörighet. Föräldrarna kan t.ex. ha en önskan om att barnet ska ändra inställning både till sig själv och till familjen men också till sin identitet. Det kan emellertid även röra sig om en önskan att kontrollera eller bestraffa barnet.[79]

Orsaken till uppfostringsresa kan dock ha mer eller mindre stark koppling till att barnet kommer från en miljö med hedersrelaterat

[78] Se Etnisk konsulentteams hemsida (Köpenhamns kommun) https://etniskkonsulentteam.kk.dk/om-etnisk-konsulentteam/aeresrelaterede-problemfelter/ufrivillige-udlandsophold-og (hämtad 2022-03-31).

[79] Se bl.a. den norska rapporten *”Det var ikke bare ferie” – Rapport fra ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje*, Helse- og omsorgsdepartementet (2020), s. 59 f (https://www.regjeringen.no/contentassets/a49d4119022f470f98ca4574ead4a9ef/rapport-fra-ekspertgruppe-om-unge-som-etterlates-i-utlandet-mot-sin-vilje.pdf – 2022-03-31). I grupper med somalisk bakgrund är den typen av utlandsvistelse kopplat till ett särskilt begrepp ”dhaqan celis” som kan översättas som ”tillbaka till kulturen”.

våld och förtryck. Det förekommer t.ex. att föräldrarna väljer att skicka ett barn på en uppfostringsresa på grund av en genuin oro för att barnet har hamnat i missbruk och kriminalitet och då insatser genom socialtjänsten är uttömda. Det har också förekommit att socialtjänsten beviljat bistånd för sådana resor.[80] Utifrån vad som framkommit i det här arbetet finns det också exempel där en sådan resa faller ut väl och att det i vissa fall kan jämställas med att ett barn skickas till släktingar på annat håll i Sverige för att under ordnade förhållanden bryta ett destruktivt umgänge.

Även när det uttryckliga syftet är att komma till rätta med kriminalitet eller missbruk hos barnet, något som är helt naturligt för alla föräldrar att vilja, kan det emellertid finnas en koppling mellan uppfostringsresan och att barnet lever i en miljö med hedersrelaterat våld och förtryck. Enligt personer som arbetar med sådana barn är det nämligen inte ovanligt att det förekommer skadliga uppfostringsresor eller hot om sådana resor i dessa situationer. Detta eftersom barnen genom sitt missbruk eller sin kriminalitet undandrar sig familjens kontroll. Om barnet lever i en miljö med hedersrelaterat våld och förtryck påverkar barnets agerande hela familjens anseende och det är därför än viktigare för familjen att komma till rätta med barnets problem.

Vad innebär en uppfostringsresa?

En uppfostringsresa kan innebära att barnet placeras på institutioner, anstalter eller skolor men det kan också vara att barnet skickas till släktingar eller familjevänner, där de ibland kan utsättas för våld eller annan skadlig behandling.

Enligt uppgifter från UD, som har hanterat ärenden där svenska barn och unga vuxna är nödställda på grund av att de har tagits eller kvarhållits utomlands i uppfostringssyfte, förekommer det i en majoritet av deras ärenden att det är föräldrarna som har skickat iväg barnen och placerat dem på anstaltsliknande institutioner eller hos släktingar. Ibland kan placeringen på en institution vara på obestämd tid. På institutionerna kan barnen och de unga riskera att utsättas för olika former av bestraffningar samt fysiskt och psykiskt våld. Det

[80] Stockholms Stad, socialförvaltningen – avdelningen för stadsövergripande sociala frågor (2017), *Ungdomar med kriminellt beteende och missbruksproblem – tillämpningen av*, s. 23 (diarienr 3.4.1-352/2017).

kan t.ex. röra sig om att barn och unga isoleras med tvång, att de blir fastkedjade eller att de blir tvångsmedicinerade.

Liknande uppgifter finns också från Norge. Norsk media publicerade under 2017 och 2018 flera reportage om barn och ungas vistelser på ”koranskolor” i Somalia. I reportagen berättade ungdomar om grovt våld, misshandel och övergrepp på dessa skolor. Vissa hade också blivit fastkedjade och inlåsta. Norges dåvarande ambassadör till Kenya hade även rapporterat till norska utrikesdepartementet om att ungdomar berättat bl.a. om att elever nekades kontakt med omvärlden, fick för lite mat, dryck, sömn och medicinsk hjälp. Vissa hade även uppgett att de kedjades fast i sängar och väggar för att senare utsättas för våld och tortyr. Från Norge finns det också exempel på en del familjer som skickat familjemedlemmar till Somalia för att använda sig av olika former av behandlingar. Det kan bl.a. röra sig om personer med psykiska problem, missbruksproblem, eller som på annat sätt bryter mot ett accepterat beteende. Enligt de uppgifter som kommit fram i Norge förekommer det att unga med sådana problem kan skickas till ”healingkliniker” och då bli inlåsta, misshandlade och utsatta för elchocker.[81]

Utifrån vad som framkommit i arbetet med den här utredningen är det dock relativt ovanligt med placering på institutioner eller anstalter. I stället verkar den vanligaste typen av uppfostringsresor snarare vara att barn förs till släktingar eller familjevänner. Även under sådana vistelser är det emellertid vanligt att barnen sätts i mer eller mindre stränga skolor eller internatskolor och att de utsätts för våld och utfrysning om de inte anpassar sig till de normer som gäller där. Barnen kan också uppleva en stark otrygghet eftersom de inte får vara med sin familj. I de fall där barnet lämnas på institutioner eller hos familj eller bekanta är det dessutom svårt för vårdnadshavarna att påverka och kontrollera hur barnet har det. I en del fall är det dessutom, i vart fall för barnet, oklart om och i sådana fall när det ska få återvända till Sverige. Även detta kan bidra till en otrygghet och osäkerhet för barnet.

Uppfostringsresor orsakar alltså ofta stora konsekvenser hos barnen. Det kan vara allt från att de utsätts för våld eller annan kränkande behandling till omsorgssvikt, identitetskris hos barnet och

[81] ”*Det var ikke bare ferie*” – *Rapport fra ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje*, Helse- og omsorgsdepartementet (2020), s. 59 f (https://www.regjeringen.no/contentassets/a49d4119022f470f98ca4574ead4a9ef/rapport-fra-ekspertgruppe-om-unge-som-etterlates-i-utlandet-mot-sin-vilje.pdf – 2022-03-31).

misstro mot familjen. Barnet kan också missa delar av sin skolgång och om det kommer tillbaka kan resan eskalera en familjekonflikt eller leda till att barnet bryter med familjen.

Utöver det som ett barn rent faktiskt kan få utstå under en uppfostringsresa och därefter så har det också kommit uppgifter från flera aktörer om att uppfostringsresor i vissa fall kan sluta med ett barnäktenskap.

Hur många barn utsätts för uppfostringsresor?

När det gäller omfattningen av uppfostringsresor för barn från Sverige finns uppgifter från Nationella kompetensteamets stödtelefon och deras enkätundersökning 2019 samt UD. Det kan dock förväntas att det finns ett mörkertal.

Enligt uppgifter som vi har fått från det Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck har de från 2019 t.o.m. mars 2021 fått samtal till stödtelefonen rörande 165 bortförda barn. För dessa barn var så kallad uppfostringsresa[82] orsaken till bortförandet i drygt 25 procent av fallen.

Liknande uppgifter framgår också av den enkätundersökning som SCB, på uppdrag av Nationella kompetensteamet, genomförde gällande bortförda och misstänkt bortförda personer. I undersökningen fick man svar kring den huvudsakliga orsaken till bortförandet eller det misstänkta bortförandet avseende 192 personer. För 31 av dessa (16 procent) angavs så kallad uppfostringsresa som den huvudsakliga orsaken.[83]

Även från UD finns det uppgifter kring hur många som utsätts för uppfostringsresor. UD-KC har nämligen hanterat ärenden där svenska barn och unga vuxna varit nödställda p.g.a. att de har förts utomlands eller kvarhållits i uppfostringssyfte. Sådana ärenden har framför allt rört Kenya och Somalia. Till UD inkom 24 ärenden om s.k. uppfostringsresor år 2018, 20 ärenden år 2019 och 11 ärenden år 2020.

[82] Med uppfostringsresa avses då att barnet har tagits till ett annat land eftersom föräldrarna/släkten inte vill att barnet ska uppfostras enligt normer och regler i Sverige och/eller för att korrigera ett beteende som föräldrarna/släkten tycker är oacceptabelt.
[83] Länsstyrelsen Östergötland (2020), Rapport 2020:13, *Nationell kartläggning – Bortförda personer i en hederskontext samt barn som uppges vara gifta – under 2019*, s. 10.

Samtidigt ska det påpekas att det i många fall är svårt att dra gränsen för vad som är att betrakta som en uppfostringsresa. Utgångspunkten är nämligen att föräldrarna bestämmer var barnet ska bo och hur det ska uppfostras. Det finns alltså en gråzon i förhållande till sådana situationer där föräldrarna agerar för att skydda barnet från missbruk eller kriminalitet.

Enligt de erfarenheter som Nationella kompetensteamet delat med sig av till oss förekommer det också otydligheter eller en kombination av orsaker i en majoritet av de samtal som deras stödtelefon tagit emot. I vissa fall kan det röra sig om att familjen och släkten tycker att ett barn har för mycket frihet i Sverige. Men det kan också vara så att det finns risk för barnäktenskap eller tvångsäktenskap längre fram, även om det inte är skälet för den aktuella resan.

Under utredningsarbetet har det också framkommit andra exempel på detta. Det har dessutom framkommit att det ofta, som ett sätt att upprätthålla kontroll och få barnet att följa familjens hedersnormer, finns ett latent hot gentemot barnet om att barnet kan skickas utomlands.

Särskilt kring omvändelseförsök av hbtqi-personer

Som nämndes i inledningen till det här avsnittet förekommer s.k. uppfostringsresor även som ett sätt försöka ändra t.ex. en persons sexuella läggning. Uppfostringsresor kan alltså användas som ett sätt att försöka ”omvända” hbtqi-personer.

Det är nämligen ett faktum att i en del samhällen och inom vissa grupper anses det vara fel (och i vissa fall olagligt) med t.ex. homosexualitet eller andra uttryck som bryter mot heteronormer. Hbtqi-personer är därför särskilt utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck, som ju bygger på starkt heteronormativa värderingar. Hbtqi-personer i en hederskontext kan därför utsättas för omvändelseförsök.[84]

Omvändelseförsök kan ske t.ex. genom att den unge tvingas genomgå en religiös ritual för att ”botas” eller att den unge tvingas resa till släktens ursprungsland för att träffa en religiös ledare eller för att

[84] SOU 2020:57, s. 110.

hitta en lämplig partner av motsatt kön. På så sätt kan omvändelseförsök ibland resultera i tvångsäktenskap.[85]

Som nämnts tidigare har MUCF fått i uppdrag av regeringen att kartlägga och sammanställa kunskap om s.k. omvändelseterapi. Skälen för beslutet var bl.a. följande:[86]

> På senare år har frågan om s.k. omvändelseterapi riktad mot hbtq-personer, i synnerhet unga hbtq-personer, uppmärksammats alltmer av bland annat olika civilsamhällesaktörer. För den svenska regeringen är det oacceptabelt att unga hbtq-personer utsätts för tvång eller olika slags påtryckningar för att dölja sin sexualitet eller könsidentitet. Alla i Sverige ska ha lika rättigheter och möjligheter oavsett sexuell läggning, könsidentitet eller könsuttryck. Det är brottsligt att tvinga någon till s.k. omvändelseterapi och kan bestraffas t.ex. som olaga tvång. Om ett motiv för brottet har varit att bevara eller återupprätta heder ska det ses som en försvårande omständighet när påföljden bestäms. Det är dessutom viktigt att betona att s.k. omvändelseterapi inte får förekomma inom hälso- och sjukvården där all behandling ska utgå från ett medicinskt behov. Det saknas dock kunskap om förekomsten av s.k. omvändelseterapi både i Sverige och internationellt.
>
> Det finns inte heller en gängse definition av begreppet omvändelseterapi. Ofta anses det dock innefatta olika typer av beteenden såsom påtryckningar och tvång för att en person inte längre ska identifiera sig som hbtq-person eller inte ge uttryck för den delen av ens identitet. [---]
>
> Unga hbtq-personer kan vara särskilt utsatta i ett hedersrelaterat sammanhang. Det finns uppgifter om att unga hbtq-personer kan utsättas för s.k. omvändelseterapi som en form av hedersrelaterat våld och förtryck. Kunskapsluckorna om vad begreppet omfattar och hur detta tar sig uttryck är dock påtagliga.

MUCF:s rapport gällande uppdraget presenterades i mars 2022. I rapporten använder man sig av begreppet ”omvändelseförsök” i stället för ”omvändelseterapi”. Med det menas då försök att få någon att förändra, permanent dölja eller avstå från att leva i enlighet med sin sexuella läggning eller könsidentitet eller uttrycka kön på det sätt som personen vill. Definitionen omfattar dels handlingar som är olagliga (t.ex. hot och våld), dels handlingar som inte är olagliga (t.ex. ritualer och böner i syfte att hota individen samt att exempelvis föräldrar uppmanar en person att ändra sin sexuella läggning, sin

[85] https://www.hedersfortryck.se/hedersrelaterat-vald-och-fortryck/hbtq-och-heder/ (hämtad 2021-09-10).
[86] Regeringens beslut den 30 juli 2020, dnr. A2020/01669/MRB.

könsidentitet eller sitt könsuttryck). Enligt slutsatserna i rapporten är det inte möjligt att uppskatta hur många som är utsatta för omvändelseförsök. Denna svårighet grundar sig bl.a. på att det saknas systematisk dokumentation kring detta. MUCF har dock i arbetet med uppdraget fått kännedom om olika former av omvändelseförsök. I den nationella ungdomsenkäten ställdes frågor kring detta och fem procent av hbtqi-personerna uppgav då att de utsatts för åtgärder i syfte att påverka deras sexuella läggning. Exempel på sådana åtgärder var att personen hade blivit förd eller hotats med att föras från Sverige, utsatts för tvångsäktenskap eller hotats med det, skickad på eller hotad med att skickas på s.k. uppfostringsresor. I rapporten lyfts också fram att MUCF, från stödverksamheter och en forskare, fått berättat att individer uppmuntrats att söka sig till läger eller terapi utomlands, att unga förts utomlands mot sin vilja i syfte att kontrollera dem och att religiösa ledare eller grupper försökt ”bota” individer genom bön, samtal eller riter.[87]

3.5.4 Barn utsätts för oskuldskontroller och oskuldsoperationer utomlands

Under arbetet med den här utredningen har vi haft vissa kontakter med Utredningen om åtgärder mot kontroller av flickors och kvinnors sexualitet (Ju 2021:16). I utredningens uppdrag ingår bl.a. att inhämta kunskap om förekomsten av s.k. oskuldskontroller, oskuldsintyg och oskuldsoperationer (hymenoperationer) samt analysera och ta ställning till hur skyddet mot sådana åtgärder kan stärkas.[88]

Oskuldskontroller och oskuldsoperationer bygger på en felaktig föreställning om att det finns en mödomshinna som brister och blöder vid första samlaget. Blödningen anses därför säkerställa att en flicka eller kvinna inte tidigare har haft sex. För att säkerställa en sådan blödning förekommer det att flickor och kvinnor utsätts för s.k. oskuldskontroller där det kan utfärdas s.k. oskuldsintyg. Det förekommer också kliniker som erbjuder ingrepp i underlivet som ska bidra till att en blödning uppstår vid samlag. Den här typen av åtgärder upprätthåller en föreställning om att flickor och kvinnor inte ska ha haft sex innan äktenskapet, något som är en central del i det hedersrelaterade våldet och förtrycket.

[87] MUCF (2022), *Unga hbtq-personers utsatthet för omvändelseförsök i Sverige*, s. 81 ff.
[88] För den utredningens direktiv, se dir. 2021:98, beslutade den 3 november 2021.

Från utredningen om åtgärder mot kontroller av flickors och kvinnors sexualitet har vi fått uppgifter om att några ideella organisationer som arbetar med personer som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck har kännedom om att det förekommer att flickor (och kvinnor) som bor i Sverige genomgår s.k. oskuldskontroller och oskuldsoperationer utomlands. Även vid våra kontakter med Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck har vi fått uppgift om att det förekommer att barn utsätts för oskuldskontroller utomlands.

3.5.5 Barn förs utomlands för att undvika sociala myndigheter

En annan typ av utlandsvistelse som kan vara skadlig för barn är de fall där barn förs utomlands för att undkomma beslut eller ingripanden från sociala myndigheter, t.ex. beslut om omhändertaganden enligt LVU. Sådana ageranden kan, under förutsättning att barnet faktiskt vårdas av någon annan, vara straffbara som egenmäktighet med barn (se vidare om det i avsnitt 5.1.4).

Vad som föranleder att barnet förs utomlands skiljer sig åt. De barn som förs eller reser utomlands kan ibland vara föremål för beslut om vård enligt LVU. Det kan även röra sig om resor som sker efter en orosanmälan eller för att undkomma de sociala myndigheterna när ett beslut om vård är nära förestående. Oavsett anledning så rör det sig dock i alla dessa fall om barn där det åtminstone finns en oro för att barnet kan fara illa, t.ex. i sin hemmiljö.

Att barn undanhålls från sociala myndigheter genom att föras utomlands är inte ett problem som är begränsat till barn som lever under hedersrelaterat våld och förtryck. Som vi redovisade i avsnitt 3.4.2 förekommer det varje år hos UD ärenden där barn som är aktuella hos socialtjänsten förs utomlands i syfte att, av olika anledningar, undvika de sociala myndigheterna.

Det förekommer också att barn i en familj förs utomlands eftersom ett syskon är föremål för insatser, t.ex. föremål för vård enligt LVU. De andra barnen i familjen kan då i vissa fall föras utomlands för att undvika att de också blir föremål för insatser. Det finns också risk för att barn förs utomlands i samband med att vården upphör eller om vården flyttas över på så sätt att insatserna sker i hemmet, särskilt om barnet själv är det som har sökt stöd och hjälp.

Enligt uppgifter som vi fått från yrkesverksamma under arbetet med den här utredningen förekommer det att hela familjer flyttar för att undanhålla barn från sociala myndigheter. Samma bild framgår också av samtalen till Nationella kompetensteamets stödtelefon där det framgår att det under 2020 är vanligare att flera barn i samma familj förs utomlands än tidigare.[89]

Även de uppgifter som finns redovisade i den s.k. Amandakommissionens granskning av Göteborgs Stads arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck ger stöd för problematiken med barn som förs utomlands för att undvika sociala myndigheter. I det arbetet granskades 42 ärenden rörande barn som varit utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck 2017–2018. I granskningen finns exempel på att barn som ska utredas har försvunnit eller flyttat utomlands eller att barn under pågående LVU-vård förts utomlands i samband med att de flyttas hem till sin familj. I granskningen framkommer också att syskon till barnet tidigare försvunnit eller flyttat utomlands.[90]

I Norge har man också uppmärksammat problematiken. I rapporten ”Det var ikke bare ferie” konstaterade man, utifrån det material man hade tillgång till, att en av anledningarna till att barn fördes utomlands mot sin vilja var att det saknades tillit till offentliga institutioner och hjälpinsatser. I samtal med föräldrar och yrkesverksamma påpekades också att flykt från socialtjänsten kan vara ett motiv för föräldrar att skicka barn till utlandet. Det kan röra sig om att föräldrarna för barnet utomlands i samband med en orosanmälan men också att så sker vid beslut om t.ex. akut placering.[91]

3.5.6 Barn förs utomlands och undanhålls från en annan förälder

Utöver barn som förs utomlands för att undvika de sociala myndigheterna förekommer det även att barn undanhålls från den andra föräldern. Sådana undanhållanden kan vara ett utlopp för en konflikt

[89] Länsstyrelsen Östergötland (2021), Rapport 2021:1 – Årsrapport, *Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck – verksamheten under 2020*, s. 14.
[90] Göteborgs Stad (2020), Amanda-kommissionen, *Granskning av Göteborgs Stads arbete mot hedersrelaterat våld och förtryck 2017–2018*, s. 20.
[91] *”Det var ikke bare ferie” – Rapport fra ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje,* Helse- og omsorgsdepartementet (2020), s. 60, (https://www.regjeringen.no/contentassets/a49d4119022f470f98ca4574ead4a9ef/rapport-fra-ekspertgruppe-om-unge-som-etterlates-i-utlandet-mot-sin-vilje.pdf [2022-03-31]).

mellan föräldrarna vad gäller vårdnad, umgänge och boende. I internationella fall finns regler kring sådana bortföranden i Bryssel II-förordningen, 1996 års Haagkonventionen och 1980 års Haagkonvention. Att undanhålla ett barn från en vårdnadshavare kan också vara straffbart som egenmäktighet med barn enligt 7 kap. 4 § BrB (se närmare om det under avsnitt 5.1.4).

Majoriteten av barnbortförandeärendena har sin grund i separationen och konflikten mellan föräldrarna och saknar inslag av hedersproblematik. Som lyftes fram i avsnitt 3.4.1 kan även sådana bortföranden vara skadliga för barn om barnet t.ex. förs bort från en ensam vårdnadshavare eller boendeföräldern och alltså rycks upp ur sin invanda miljö, kanske utan möjlighet till kontakt med den förälder som barnet förts bort ifrån.

Bortföranden från den andra föräldern kan emellertid i vissa fall vara föranlett snarare av föreställningar om heder än konflikten mellan föräldrarna. Att barn förs utomlands i fall där det finns koppling till hedersrelaterat våld och förtryck har under arbetet med utredningen lyfts fram av bl.a. Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck.

I en hederskontext anses barn traditionellt sett tillhöra mannen och dessutom är en skild kvinna att anse som en ”fallen” kvinna och barnen bör då inte uppfostras av kvinnan. Det kan också vara så att syftet med att barnet förs bort från den andra föräldern är att det ska hindras att uppfostras med svenska normer och värderingar. I sådana situationer förekommer det att barn förs utomlands, oftast av pappan, för att senare lämnas hos släktingar och föräldern återvänder sedan till Sverige utan barnet eller barnen. Det finns alltså i dessa situationer starka likheter med det som framkommit kring de s.k. uppfostringsresorna.

3.5.7 Barn reser eller förs till terroristorganisationer och konfliktområden

En särskild typ av utlandsvistelse där barn kan fara illa som lyfts upp i vårt uppdrag är de barn som rest för att ansluta sig till terroristorganisationer, t.ex. IS. Vi har i avsnitt 3.3 berört den problematiken rent allmänt. Som framgick av redogörelsen där har det förekommit att barn rest, antingen själva, eller tillsammans med t.ex. en förälder för att ansluta sig till terrororganisationer eller stridande grupper i

konflikten i Syrien och Irak. Vanligare har dock varit att barn har förts med av en eller båda av sina föräldrar när föräldrarna har haft för avsikt att ansluta sig till sådana grupperingar. Liknande resor som de som uppmärksammats när det gäller konflikten i Syrien och Irak har också tidigare skett till t.ex. Somalia och gruppen al-Shabab.

Det finns på flera håll straffrättsliga regler som ska hindra brottslighet kopplad till terrorism och konflikter. Som exempel kan nämnas lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och lagen (2014:406) om straff för vissa internationella brott.[92]

Enligt 5 b § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet är det bl.a. straffbart att resa eller påbörja en resa i avsikt att begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet (1 p), ha samröre med en terroristorganisation (2 p), eller i vissa fall meddela eller ta del av instruktioner kring tillverkning av exempelvis vapen och sprängämnen (3 p).

Resor för att delta i terroristorganisationer

Konflikten i Syrien och Irak har som sagt varit särskilt uppmärksammad de senaste åren. Som nämndes i avsnitt 3.3.1 finns det en rapport från Försvarshögskolan, Swedish Foreign Fighters in Syria and Iraq, om svenskar som stridit i Syrien och Irak.

Något som har belysts är det faktum att personer från olika europeiska länder, däribland Sverige, har rest till konflikten för att ansluta sig till olika stridande parter och då inte minst terroristorganisationen IS. Omfattningen av utländska stridande i Syrien och Irak har också varit större än vid tidigare konflikter.[93]

Majoriteten av de som rest för att ansluta sig till IS eller andra terrororganisationer är män, även om det också finns ett flertal

[92] Lagstiftningen kring terroristbrott är föremål för en översyn med målet att samla lagstiftningen i en lag, se prop. 2021/22:133. Lagändringarna föreslås träda i kraft 1 juli 2022.
[93] Gustafsson och Ranstorp, *Swedish Foreign Fighters in Syria and Iraq*, Försvarshögskolan (2017), s. 49.

kvinnor som har genomfört eller försökt genomföra sådana resor. I den data som låg till grund för rapporten från Försvarshögskolan framgick att 76 procent av de svenskar som hade rest var män och 24 procent var kvinnor. Män och kvinnor har olika roller och det finns ingen information om att kvinnor har deltagit i rena strider eller genomfört självmordsuppdrag. En del av kvinnorna är dock aktiva i rekrytering och mobilisering.[94]

Det finns flera olika anledningar till att personer reser för att ansluta sig till IS. Några exempel är äventyr, ideologi, identitetssökande eller en längtan efter gemenskap, förväntningar från familj. Det kan också röra sig om att personen försöker undkomma personliga problem eller att det finns en ilska och frustration vad gäller omgivningen, t.ex. bristande familjeförhållanden.[95] Sådana s.k. pushfaktorer gäller även barn som ansluter sig till IS.[96]

De som anslutit sig till IS eller gjort försök till det har ofta rest med flyg eller på annat sätt till Turkiet för att därefter resa vidare till den syriska gränsen.[97]

Mellan 2012 och 2016 uppskattas det, som nämndes innan, att 300 personer från Sverige har rest till Syrien och Irak för att ansluta sig till terroristgrupperingar.[98] Utöver det har även flera personer rest för att ansluta sig till andra stridande parter och grupperingar. I rapporten från Försvarshögskolan finns uppgifter om åldern på de som för första gången gjorde en sådan resa. Bland de som rest för att ansluta sig sådana organisationer var 18 procent (45 personer) 19 år eller yngre.[99]

Statistiken tyder alltså på att gruppen barn som rest i syfte att ansluta sig till terrororganisationer eller andra grupperingar skulle kunna vara förhållandevis stor. Utifrån de uppgifter som Säkerhetspolisen lämnat under arbetet med den här utredningen så är det emellertid inte särskilt många barn som rest till konfliktområdet i Syrien och Irak för att själva delta i stridigheter eller terrorism.

---

[94] A.a., s. 82.
[95] A.a., s. 51.
[96] Vale, *Cubs in the Lions' Den*, International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR), Department of War Studies, King's College London (2018), s. 11 (https://icsr.info/wp-content/uploads/2018/07/Cubs-in-the-Lions-Den-Indoctrination-and-Recruitment-of-Children-Within-Islamic-State-Territory.pdf – 2022-03-31).
[97] Gustafsson och Ranstorp, *Swedish Foreign Fighters in Syria and Iraq*, Försvarshögskolan (2017), s. 53 f.
[98] A.a., s. 75.
[99] A.a., s. 81.

Det finns dock exempel på barn, och då tonåringar, som själva rest för att ansluta sig till IS eller andra terrorgrupper eller som i sådant syfte rest tillsammans med en förälder.[100]

Barn som förs till terroristorganisationer eller konfliktområden

Säkerhetspolisen har i arbetet med den här utredningen lämnat uppgifter om att det varit mycket vanligare att barn förts med av sina föräldrar i samband med att föräldrarna velat ansluta sig till terroristgrupper än att barn rest för att själva ansluta sig till sådana grupper.

Liknande uppgifter finns också i rapporten från Försvarshögskolan där man lyfter man fram att det är känt att föräldrar har tagit med sig, ibland väldigt unga, barn till konflikten i Syrien och Irak och det finns flera kända exempel när så har skett. Det finns dock inga exakta uppgifter om hur många barn som har följt med sina föräldrar till t.ex. konflikten i Syrien och Irak.[101]

Inom det område som IS kontrollerade upprättade organisationen ett våldsmonopol. Det fanns också en avsedd plats, t.ex. ett torg, där spöstraff, halshuggningar, steningar och andra bestraffningar genomfördes. Det finns också exempel på att IS-krigare våldtagit och kidnappat flickor och kvinnor.[102] Redan det faktum att ett barn befinner sig på IS-kontrollerat område innebär alltså att barnet nästan oundvikligen kommer att utsättas för IS budskap.[103]

De barn som har förts till konfliktområdet har alltså utsatts för mycket allvarliga risker redan på grund av att de befinner sig i ett område med en pågående konflikt. De kan exempelvis bli exponerade för allvarligt våld, övergrepp och avrättningar och också själva bli utsatta för våld.

Utöver detta finns det också en uppenbar risk för att barnen rekryteras in och utnyttjas av terrororganisationer. Inom IS sågs barnen som ett sätt att investera i framtiden för att uppnå målet om att upprätta en egen stat. Barn rekryterades till IS från nio års ålder. Det finns också uppgifter om att så unga barn tränades att hantera vapen.

---

[100] A.a., s. 80–93.
[101] A.a., s. 79–93.
[102] A.a., s. 44.
[103] Vale, *Cubs in the Lions' Den*, International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR), Department of War Studies, King's College London (2018), s. 14 f. (https://icsr.info/wp-content/uploads/2018/07/Cubs-in-the-Lions-Den-Indoctrination-and-Recruitment-of-Children-Within-Islamic-State-Territory.pdf – 2022-03-31).

Rekryteringen av barnen skedde genom olika stadier. Barn kunde t.ex. agera som spioner, rekryterare, soldater, bödlar eller självmordsbombare.[104]

IS använde sig av flera olika kategorier av barn. Barn till utländska stridande, barn från lokala stridande, övergivna barn, bortrövade barn och föräldralösa barn. Primärt användes barnen vid frontlinjen. Eftersom IS har som mål att upprätta en egen stat sågs barnen även som ett sätt att ”investera” i framtiden. Genom hela processen av indoktrinering och träning var målet att normalisera utnyttjandet av barnen och att exponera dem för våldsamheter och död.[105]

3.5.8 Resor där barn begår annan allvarlig brottslighet eller vistas i en miljö där sådana brott begås

I vårt uppdrag ingår att ta ställning till om ett utreseförbud bör utvidgas till att omfatta risken för att barn förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att delta även i annan allvarlig brottslighet än terroristbrottslighet. Den grova kriminaliteten har fått en ökad internationell koppling och i media har det bl.a. uppmärksammats att kriminella personer från Sverige i vissa fall befinner sig utomlands och begår brott.

I Polismyndighetens rapport kring brottsutvecklingen gällande Människohandel för sexuella och andra ändamål, som nämndes i avsnitt 3.4.1, lyfts det fram att det förekommer att äldre barn som varit omhändertagna under utredning om människohandel försvinner från sitt familjehem och söker upp de misstänkta förövarna, ofta lämnar förövarna Sverige tillsammans med barnet innan förhör har kunnat hållas. Enligt rapporten förekommer det också att barn utnyttjas för att begå exempelvis stölder. Ofta rör sig sådana grupper mellan olika EU-länder. En grupp som i rapporten lyfts fram som utsatta för människohandel i olika former är ensamkommande barn, särskilt barn som avviker från LVU-placeringar. Enligt rapporten är detta en mycket rörlig grupp som kan tvingas resa vidare om de riskerar att få sin frihet begränsad. Det finns också uppgifter i

[104] Gustafsson och Ranstorp, *Swedish Foreign Fighters in Syria and Iraq*, Försvarshögskolan (2017), s. 57 f.
[105] Vale, *Cubs in the Lions' Den*, International Centre for the Study of Radicalisation (ICSR), Department of War Studies, King's College London (2018), s. 9 ff. (https://icsr.info/wp-content/uploads/2018/07/Cubs-in-the-Lions-Den-Indoctrination-and-Recruitment-of-Children-Within-Islamic-State-Territory.pdf – 2022-03-31).

rapporten om att vissa ensamkommande barn som utnyttjats för att begå brott hade en benägenhet att förflytta sig till andra länder.[106]

Utöver de uppgifter som framkommer i Polismyndighetens rapport har även UD, som nämndes i avsnitt 3.4.1, erfarenhet av att det i de ärenden som hanteras kommer fram information om barn som riskerar att utsättas för allvarliga brott utomlands eller i Sverige. Det finns också exempel på att barn förs med utomlands av föräldrar med kriminell belastning som vill undvika svenska myndigheter.

3.5.9 Avsikter och motiv med att föra barn utomlands kan ändras

Som framgått av uppgifterna från Nationella kompetensteamets undersökning av bortförda barn är det inte alltid klart vad som är orsaken till att barn förs utomlands. Även när det gäller samtalen till Nationella kompetensteamets stödtelefon förekommer det otydligheter och en kombination av olika orsaker till kontakten.

Dessutom förekommer det inte sällan att den verkliga anledningen till en utlandsvistelse undanhålls för det berörda barnet, och kanske delar av den övriga familjen. Vad som verkar som en oproblematisk utlandsvistelse kan alltså i vissa fall ha ett annat bakomliggande syfte. Även uppfostringsresor eller omvändelseförsök av hbtqi-personer kan sluta med att barnet gifts bort eller att det görs försök att få barnet att ingå äktenskap. Sådana utlandsvistelser kan också sluta med att barnet utsätts för könsstympning.

Även när det gäller andra typer av problematiska utlandsvistelser finns så klart en risk för att barn under utlandsvistelsen riskerar att utsättas för andra saker, t.ex. finns det som tidigare nämnts en risk för att barn som förs till konfliktområden också rekryteras för att delta i den.

[106] Polismyndigheten (2020), *Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 21*, s. 49 ff. Se även Polismyndigheten (2021), *Människohandel för sexuella och andra ändamål – Lägesrapport 22*.

3.5.10 ”Skadliga utlandsvistelser” som ett begrepp för resor och vistelser utomlands där barn riskerar att fara illa

Vi har i avsnitten ovan berört utlandsvistelser där barn på olika sätt, och av olika anledningar, kan fara illa på grund av att de befinner sig utomlands.

Det kan röra sig om att de utsätts för brott av olika slag, t.ex. barnäktenskapsbrott, könsstympning, våld och brott mot frihet. Det kan även röra sig om att barn utsätts för kränkningar i samband med uppfostringsresor eller omvändelseförsök.

En annan typ av skadliga förhållanden där barn riskerar att fara illa utomlands är när de där blir utsatta för brister i omsorgen. Det kan vara föräldrar som, tillsammans med barnet, reser utomlands för att undkomma sociala myndigheter, eller att barnet förs utomlands till förhållanden där det inte får gå i skola eller annars inte får sina grundläggande behov tillgodosedda. En typ av utlandsvistelse som är särskilt allvarlig i den här kategorin är dessutom de föräldrar som tar med sig barn, ibland väldigt små barn, utomlands för att ansluta sig till terrororganisationer eller för att på annat sätt vistas i konfliktområden. Risken för att barnet utsätts för allvarlig fara, både för sin hälsa och sin utveckling, är i de fallen uppenbar.

Utöver det finns det också de barn som själva reser utomlands för att utsätta sig för riskfyllda förhållanden. Det kan t.ex. röra sig om barn som reser för att själva ansluta sig till terroristorganisationer eller som gör det för att delta i någon annan allvarlig brottslighet, t.ex. inom ramen för kriminella grupperingar. Det kan också förekomma att barn själva vill resa utomlands för att t.ex. ingå äktenskap.

De slutsatser som man redan nu kan dra av det som kommit fram i utredningen är att förhållandena skiljer sig åt för de olika utlandsvistelser där barn far illa eller riskerar att fara illa. Även inom de olika typerna av utlandsvistelser skiljer sig omständigheterna åt. Som framgått vad gäller de s.k. uppfostringsresorna förekommer t.ex. allt från fall där barn utsätts för allvarligt våld och fastkedjning till fall där barn befinner sig hos släktingar och utsätts för mindre allvarligt våld och utfrysning under en längre tid.

Som framgick i avsnittet 3.5.9 är det dessutom så att syftet med en resa kan ändras under utlandsvistelsens gång. Vad som började som en uppfostringsresa kan alltså sluta i påtryckningar för att

barnet ska ingå äktenskap. Många gånger kan också det egentliga syftet med en resa undanhållas för barnet.

Mot denna bakgrund är det lämpligt att som ett samlingsbegrepp, för de utlandsvistelser som innebär att barn far illa, använda ”skadliga utlandsvistelser”. Fördelen med ett sådant begrepp är att det täcker in de skillnader, och ibland oklarheter eller förändringar, som berördes här innan. Begreppet kan även omfatta både resor som barnet själv vidtar eller medverkar till och vistelser utomlands som barnet tvingats till eller skickats på. Det omfattar utöver det också fall där barn t.ex. lämnas kvar utomlands i samband med en resa med annat syfte. Ytterligare en fördel med ett sådant begrepp är att det tar sikte på effekten för barnet och inte vad syftet är med att barnet ska befinna sig utomlands. Detta ligger också i linje med vad som anges i vårt uppdrag om att syftet är att skydda barn mot att fara illa.

4 Erfarenheter från andra nordiska länder

De nordiska länderna uppvisar normalt sett stora likheter och ställs ofta inför likartade problem. När man överväger en utvidgning av tillämpningsområdet för reglerna om utreseförbud finns det därför anledning att belysa om och hur de andra nordiska länderna hanterat problematiken.

Även vad gäller den del av vårt uppdrag som rör en utvidgning av straffansvaret för egenmäktighet med barn finns det anledning att se om och hur motsvarande situationer hanterats i de andra nordiska länderna.

Som framgått är vidare den svenska statistiken kring barn som förs eller reser utomlands i skadliga syften ganska begränsad. De uppgifter som finns tillgängliga från Sverige är främst inriktade på barn som lever i en hederskontext. Med tanke på de likheter som finns mellan de nordiska länderna finns det anledning att belysa en del av de undersökningar och kartläggningar som gjorts i dessa länder. Som kommer att framgå har problematiken med barn som drabbas av skadliga utlandsvistelser främst lyfts fram i Norge och Danmark, där det finns vissa undersökningar om omfattningen, skadeverkningarna för barnen och orsakerna till de skadliga utlandsvistelserna.

4.1 Norge

I Norge används begreppen *negativ social kontroll* och *hedersrelaterat våld*. Användningen har dock utvecklats över tid och ofta används *negativ social kontroll* om t.ex. tvångsäktenskap och könsstympning. Tvångsäktenskap har varit på den politiska dagordningen i över 20 år

men fokuset har senare utvidgats till att omfatta flera beteenden som är relaterade till negativ social kontroll.

I Norge har man sedan lång tid tillbaka uppmärksammat problem bland barn som befunnit sig utomlands. Redan under 1980-talet trädde tidigare missionärsbarn fram och berättade om problem under sin uppväxt, vilket senare skapade en debatt i Norge. Samtidigt med den debatten riktades fokus mot andra barn i utlandet, det gällde barn som blev vanvårdade eller övergivna av föräldrar på semester, barn till norrmän som var bosatta i Spanien och barn med invandrarbakgrund som blev kvarlämnade i eller skickade till familjens ursprungsland.[107] När det gäller barnen i Spanien framkom det bl.a. uppgifter om omsorgsbrister och i vissa fall övergrepp, ofta i samband med att föräldrarna var påverkade. En del av dessa familjer hade också flyttat från Norge för att undvika de sociala myndigheterna. Senare har motsvarande problem även framkommit vad gäller barn till norrmän i Thailand.[108]

När det gäller problemet med barn som skickades i väg till eller lämnades kvar i föräldrarnas ursprungsland uppmärksammades detta samtidigt som problematiken med tvångsäktenskap. De som arbetade mot tvångsäktenskap fick nämligen kännedom om barn och unga som befann sig utomlands av andra orsaker än tvångsäktenskap. Det handlade bl.a. om föräldrar som skickade iväg barn för att de inte skulle bli ”förnorskade”, för att hantera olika problem eller att barnen skickades till skolor där det förekom fysisk bestraffning och koranskolor där barnen blev religiöst indoktrinerade.[109]

I lagstiftningen i Norge används inte uttryckligen de begrepp som nämndes innan. Problemen hanteras i stället inom existerande lagstiftning. Tvångs- och barnäktenskap samt könsstympning är dock kriminaliserat.

Utöver kriminaliseringen av tvångs- och barnäktenskap samt könsstympning finns också regler som kan hindra utlandsresor som

[107] Se Hilde Lidén, Anja Bredal och Liza Reisel, *Transnasjonal oppvekst – Om lengre utenlandsopphold blant barn og unge med innvandrerebakgrunn,* Institut for sammfunnsforskning (2014), Rapport 2014:5, (https://etniskung.dk/_files/Dokumenter/genopdragelse/transnasjonaloppvekst.pdf [hämtad 2022-03-31] och *”Det var ikke bare ferie” – Rapport fra ekspertgruppe om unge som etterlates i utlandet mot sin vilje,* Helse- og omsorgsdepartementet (2020), (https://www.regjeringen.no/contentassets/a49d4119022f470f98ca4574ead4a9ef/rapport-fra-ekspertgruppe-om-unge-som-etterlates-i-utlandet-mot-sin-vilje.pdf - hämtad 2022-03-31).

[108] Lidén, Bredal och Reisel, *Transnasjonal oppvekst,* Institut for sammfunnsforskning (2014), s. 24 ff.

[109] A.a., s. 28.

kan vara skadliga för barn. Det är i Norge förbjudet att ta med sig ett barn ut ur landet utan samtycke från den norska socialtjänsten (barnevernstjenesten) när vissa åtgärder har beslutats gällande barnet, detsamma gäller också om man har ansökt om en del av åtgärderna.[110]

I pasloven finns också bestämmelser som kan hindra barn från att lämna landet till skadliga förhållanden. Pass kan nekas en minderårig sökande om det finns grund att tro att sökanden kommer bli utsatt för straffbara förhållanden i utlandet eller förhållanden där som kan medföra fara för liv eller hälsa.[111] Pass får också nekas, även för vuxna, om det finns grund att tro att syftet med resan är att begå folkmord, förbrytelse mot mänskligheten, krigsförbrytelser eller terroristbrott.[112] Pass får dock inte nekas utan att tungt vägande hänsyn talar för det och det ska beaktas vilken betydelse ett pass har för sökanden.[113] Om de vägransgrunder som nämnts ovan finns kan pass också återkallas.[114]

Egenmäktighet med barn är i Norge straffbelagt. Straffansvaret omfattar även fall där beslut om vissa insatser enligt barnevernloven har fattats eller där motsvarigheten till socialtjänsten har ansökt om vissa åtgärder.[115]Det kan också nämnas att det i Norge finns en möjlighet att fatta beslut om utreseförbud för barn när det finns en tvist mellan föräldrarna om vårdnad, boende eller umgänge. Reglerna om det finns i barneloven.[116]

Även i Norge finns ett kompetensteam som arbetar mot hedersrelaterat våld och förtryck[117]. 2018 tog det norska kompetensteamet emot 595 ärenden. Av de ärenden som det norska kompetensteamet tog emot gällde 40 procent av ärendena (109 ärenden) barn som befann sig i utlandet när kompetensteamet fick informationen. De flesta befann sig då i Somalia följt av Irak, Ryssland och Palestina. Nästan alla av fallen rörde ofrivilliga utlandsvistelser eller misstanke om det.[118]

---

[110] § 4-31 lov om barnevernstjenster.
[111] § 5 tredje stycket g. pasloven.
[112] § 5 tredje stycket f. pasloven.
[113] § 5 fjärde stycket pasloven.
[114] § 7 första stycket b pasloven.
[115] § 261 lov om straff.
[116] § 41 barneloven.
[117] Kompetanseteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontrol.
[118] Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (2019), *Årsrapport 2018 – Kompetansteamet mot tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og negativ sosial kontroll,* s. 18 ff.

Utöver dessa uppgifter så genomförde Oslo Economics en kartläggning 2019[119] på uppdrag av det norska Kunnskapsdepartementet. Kartläggningen avsåg de norska kommunernas kännedom om barn och unga vuxna (upp till 23 år) som förts eller lämnats kvar utomlands (på norska *etterlattes*) mot sin vilja.[120] I kartläggningen undersökte man bl.a. hur många barn och ungdomar som kommunerna kände till och vad som kännetecknar fallen. Kartläggningen omfattade barn och unga där utlandsvistelsen ger upphov till olika negativa konsekvenser för barnen, t.ex. tvångsäktenskap, könsstympning, våld och hedersrelaterat våld, sexuella övergrepp eller en generell omsorgsbrist. I kartläggningen omfattades även negativ social kontroll för att få barn och unga att följa familjens normer och även oro för eller vetskap om bristande skolgång.

I kartläggningen framkom att det fanns kännedom om 415 kvarlämnade barn och unga i utlandet under perioden 2016–2018. Utifrån vad som framkom i studien drogs slutsatsen att antalet kvarlämnade barn totalt under perioden borde ligga någonstans mellan 600 och 1 400 barn.[121] Av de barn och unga som lämnats kvar utomlands var de flesta, 36 procent, mellan 6 och 13 år. Ungdomar i åldern 19–23 år utgjorde endast 0,2 procent av fallen. Samtidigt poängterar man i rapporten att det på annat håll har framkommit att även unga vuxna och vuxna blir kvarlämnade i utlandet.[122]

Kommunerna fick dessutom svara på vilken typ av oro de hade för de bortförda barnen.[123] Den typ av oro som förekommit i flest norska kommuner var oro för andra former av omsorgssvikt än de förvalda alternativen (85 procent av kommunerna) följt av oro för skolgången (58 procent av kommunerna), oro för barnets liv och hälsa, hedersrelaterat våld eller annan form av våld (42 procent av

[119] Oslo Economics (2019), Rapport 2019-30, *Kommunenes erfaringer med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje*.
[120] Med kvarlämnade barn och unga avses i rapporten fall där barnen uppehåller sig i utlandet mot sin vilja. Det är alltså inte fråga om rena fall där barn lämnats kvar. I stället omfattas även barn och unga där föräldrar eller andra omsorgspersoner är med barnet men där dessa inte kan eller underlåter att tillvarata omsorgsansvaret. Definitionen omfattar t.ex. resor där barnen inte vet om vad det faktiska syftet med resan är och om en familj flyttar till annat land men det finns skäl att tro att det sker mot barnets vilja.
[121] Oslo Economics (2019), Rapport 2019-30, *Kommunenes erfaringer med barn og unge som etterlates i utlandet mot sin vilje*, s. 28 ff.
[122] A.a., s. 33.
[123] Resultaten visar bara hur stor andel av kommunerna som hade haft en viss typ av oro och inte i hur många fall en viss typ av oro förekommit. I undersökningen fanns vissa förvalda alternativ och även möjlighet att ange andra typer av oro som förekommit.

kommunerna), oro för könsstympning (21 procent av kommunerna) och oro för tvångsäktenskap (19 procent av kommunerna).[124]

I kartläggningen undersöktes även motiven till att utlandsvistelserna. Den orsak som hade förekommit i flest kommuner var att utresan hade varit en reaktion på socialtjänstens insatser eller intresse (84 procent av kommunerna). I övrigt förekom som motiv att hindra att barnet blir ”för norskt” (40 procent av kommunerna), stärka barnens kunskap om religion och religiösa eller kulturella identitet (36 procent av kommunerna), få bort barnen från kriminella miljöer (18 procent av kommunerna), få barnet från missbruk (11 procent av kommunerna), hindra sexuella kontakter (11 procent av kommunerna) och arrangera äktenskap eller hitta en framtida make/maka (11 procent av kommunerna).[125]

4.2 Danmark

I Danmark används begreppen *negativ social kontroll* och *hedersrelaterat våld*. Även begreppet *hedersrelaterade konflikter* förekommer ofta. Danmark tog fram en handlingsplan mot tvångsäktenskap år 2003 och 2012 togs en första handlingsplan mot hedersrelaterade konflikter fram.

Det finns dansk lagstiftning som riktar sig uttryckligen mot negativ social kontroll och hedersrelaterat våld. Många handlingar som är relaterade till detta har också kriminaliserats, bl.a. tvångs- och barnäktenskap, könsstympning av kvinnor och flickor samt s.k. återutbildningsresor (på danska ”genopdragelserejser”).

Den danska straffrättsliga reglering kring ”återutbildningsresor” innebär att en förälder som har skickat sitt barn på en utlandsvistelse kan dömas till upp till fyra års fängelse om vistelsen har inneburit en allvarlig fara för barnets hälsa eller utveckling (på danska ”sundhed eller udvikling”). Detta gäller oavsett om det rör sig om en ofrivillig utlandsvistelse eller om barnet samtyckt till vistelsen. Regleringen omfattar nämligen även den som låter sitt barn åka på en sådan utlandsvistelse.[126]

[124] A.a., s. 36 f.
[125] A.a., s. 38. Även här avspeglar resultaten hur stor andel av kommunerna där det förekommit en viss typ av motiv och inte i hur stor andel av fallen som den typen av motiv har varit aktuell.
[126] § 215 a straffeloven.

När det gäller ”återutbildningsresor” är det inte avgörande för straffansvar om barnet eller den unge uppfostras eller påverkas av värderingar som avviker från de danska, eller om barnet är underkastat restriktioner som avviker från vad som är vanligt i Danmark. Sådana förhållanden kan dock ingå som en del i bedömningen av om en utlandsvistelse kan ha allvarliga konsekvenser för barnet. Bestämmelsen är ett sätt att komma åt problemet med uppfostringsresor. I förarbetena till bestämmelsen uttalades att bestämmelsen inte var avsedd att hindra föräldrarnas grundläggande rätt att besluta om barns uppfostran. Föräldrar skulle alltså även fortsättningsvis få besluta om t.ex. utlandsresor. Detta oavsett om en utlandsvistelse skulle innebära att andra normer och regler gäller under vistelsen. Samtidigt måste föräldrarna, enligt övervägandena, utöva tillräcklig omsorg om sina barn. Med hälsa och utveckling (på danska ”sundhed og udvikling”) avses samma begrepp som i serviceloven (§ 58) som bl.a. reglerar när barn kan omhändertas utan samtycke. Enligt förarbetena kan allvarlig fara för barnets hälsa och utveckling föreligga om barnet utsätts för misshandel eller andra allvarliga övergrepp. Men också sviktande omsorg, där både vanvård och att barnets basala behov av t.ex. mat och undervisning inte uppfylls. För att straffansvar ska inträda krävs att föräldrarna har uppsåt till att utlandsvistelsen innebär allvarlig fara för barnets hälsa och utveckling. Det kan föreligga antingen i samband med att utlandsvistelsen påbörjas eller uppstå först senare om föräldrarna får kännedom om att vistelsen sätter barnets utveckling och hälsa i fara.[127]

I den danska passlagen finns dessutom bestämmelser om att pass kan nekas eller återkallas för ett barn när det finns grund för att anta att barnet blir skickat utomlands till förhållanden som kan sätta barnets hälsa och utveckling i allvarlig fara.[128] Enligt de danska förarbetena till bestämmelsen så kan uppgifter som kan ligga till grund för detta t.ex. vara att barnet själv vänt sig till myndigheter eller skolpersonal för att få hjälp, eller att dessa fått misstanke om att barnet riskerar att skickas utomlands till förhållanden som innebär risk för barnets hälsa och utveckling.[129] Pass kan också nekas eller återkallas om det finns grund att anta att ett barn blir skickat utomlands för

[127] Lovforslag nr. L 22, 2018–19, Forslag til lov om ændring af straffeloven, pasloven og politiloven, s. 13 f.
[128] Lov om pas til danske statsborgere m.v. § 2.
[129] Lovforslag nr. L 22, 2018–19, Forslag til lov om ændring af straffeloven, pasloven og politiloven, s. 15.

att ingå äktenskap, religiös vigsel utan borgerlig giltighet eller annan äktenskapsliknande förbindelse.[130]

När det gäller egenmäktighet med barn är det enligt § 215 straffeloven straffbart att undandra eller bidra till att en person under 18 år undandrar sig föräldrarnas eller annan som bestämmer över barnet ”myndighet eller forsorg”. På samma sätt straffas också den som olovligen för ut ett barn ur landet. Detta straffas enligt bestämmelsen i enlighet med § 261, motsvarigheten till olaga frihetsberövande.

När det gäller omfattningen av skadliga utlandsvistelser bland barn och unga i Danmark publicerade Ankestyrelsen i början av 2018 en undersökning[131] av ”långvariga utlandsvistelser” bland barn och unga med icke-västlig bakgrund. Med långvariga utlandsvistelser avsågs alla utlandsvistelser som varade mer än en månad utöver skolornas lov. Slutsatsen i rapporten var att de långvariga utlandsvistelserna uppvisar stora olikheter. De kunde dock kategoriseras i tre olika grupper:[132]

- *Förlängd semester* – utlandsvistelser som kommunerna ansåg var mindre problematiska och som inte skedde mot barnens eller de ungas vilja, även om de i viss mån kunde leda till problem med skolgången.
- *Gråzonsvistelser* – utlandsvistelser där kommunen har svårt att definiera vad en oro grundar sig på, det kan t.ex. vara för att kommunen inte får kontakt med barnet, den unge eller familjen eller att upplysningarna kring resan är motstridiga.
- *Uppenbart problematiska vistelser* –utlandsvistelser som är uppenbart problematiska, främst för att barnet eller den unge själv, innan, under eller efter resan, uppger att vistelsen är eller var ofrivillig. Vid sådana utlandsvistelser kan barnet eller den unge bli utsatt för våld, kvarhållet utomlands mot sin vilja eller utsättas för försök att ändra sitt levnadssätt.

I kartläggningen svarade 34 av 95 kommuner att de hade kännedom om långvariga utlandsvistelser sedan 1 augusti 2015. Kommunerna

[130] Lov om pas til danske statsborgere m.v, § 2.
[131] Ankestyrelsen (2018), *Længerevarende udlandsophold blandt børn og unge med ikke-vestlig baggrund* (https://www.uim.dk/media/9323/laengerevarende-udlandsophold-blandt-boern-og-unge-med-ikke-vestlig-baggrund.pdf - hämtad 2022-03-31).
[132] Ankestyrelsen (2018), *Længerevarende udlandsophold blandt børn og unge med ikke-vestlig baggrund*, s. 1 ff.

blev ombedda att uppskatta antalet barn och unga där det förekommit långvariga utlandsvistelser och totalt uppskattades antalet barn och unga, med icke-västlig bakgrund, som varit föremål för långvariga utlandsvistelser till 204 stycken. Utöver att det rör sig om uppskattningar så påpekas i rapporten också att det finns ett väsentligt mörkertal. I kartläggningen konstaterade man vidare att de flesta långvariga utlandsvistelser var semestrar eller vistelser hos släktingar. I vissa fall fick dock kommunerna under tiden kännedom om att syftet med resan var ett annat än vad som först uppgetts. Det fanns exempel på att föräldrar skickat iväg barn för att påverka deras beteende. I kartläggningen framkom också att andra orsaker till utlandsvistelserna kunde vara att familjen hade en annan uppfattning kring barnets skolgång eller hur en viss sjukdom skulle hanteras än vad som var möjligt att tillgodose i Danmark. Utöver det lämnades också uppgifter om att en bidragande orsak till utlandsvistelserna kunde vara att familjen ville undvika att kommunen involverades. Den huvudsakliga negativa inverkan som utlandsvistelserna hade var dock att de påverkade skolgången.[133]

I Danmark finns också ett slags kompetensteam mot hedersrelaterat våld och förtryck, Etnisk konsulentteam i Köpenhamn. I deras årsrapport för år 2020 framgår att de under 2020 blev kontaktade angående totalt 382 personer. Teamet hade 92 ärenden angående ”ofrivilliga utlandsvistelser”. I 52 fall var personen skickad utomlands. 35 av personerna var under 18 år när de lämnade Danmark.[134]

4.3 Finland och Island

Negativ social kontroll och hedersrelaterat våld har förhållandevis nyligen uppmärksammats i Finland. Hedersrelaterat våld hanteras där mest som en del av frågan om våld mot kvinnor. Detsamma gäller Island.

Varken negativ social kontroll eller hedersrelaterat våld nämns i finsk lagstiftning. I Finland finns inte heller någon särskild kriminalisering av tvångsäktenskap och könsstympning.

[133] A.a., s. 4 ff.
[134] Etnisk konsulentteam, Köpenhamns kommun, *Etnisk konsulentteams statistik 2020,* s. 2 ff. (https://etniskkonsulentteam.kk.dk/sites/default/files/2021-06/www%20%C3%A5rsrapport%202020.pdf [2022-03-31]).

När det gäller egenmäktighet med barn är detta straffbart som egenmäktigt omhändertagande av barn enligt finsk rätt om en förälder, fosterförälder eller vårdnadshavare till ett barn under 16 år eller någon som står barnet nära egenmäktigt omhändertar barnet eller egenmäktigt för en annan ovan nämnd person omhändertar barnet från den som omhänderhar barnet. Om det vid egenmäktigt omhändertagande är så att ett barn, i strid med rätten att ta vård om barnet, förs bort från den stat där barnet är bosatt eller kvarhålls utom den staten, och rätten att ta vård om barnet faktiskt utövades vid den tidpunkt då barnet bortfördes eller kvarhålls, eller skulle ha utövats om så inte skedde döms i stället för bortförande barn.[135]

I den isländska lagstiftningen nämns inte negativ social kontroll eller hedersrelaterat våld särskilt. Det finns dock en kriminalisering av t.ex. tvångsäktenskap och barnäktenskap.

[135] 25 kap. 5 och 5 a §§ strafflagen (39/1889).

5 Skyddet för barn som riskerar skadliga utlandsvistelser behöver utökas

Sedan 1 juli 2020 finns det i LVU regler om utreseförbud för barn. Utreseförbud ska enligt dessa regler beslutas när det finns en påtaglig risk för att ett barn förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Det finns även en möjlighet för socialnämnden att fatta beslut om tillfälligt utreseförbud.

I det här kapitlet kommer vi inledningsvis att redogöra för de nuvarande reglerna om utreseförbud. Därefter följer en redogörelse för beslut och domar rörande utreseförbud och vilka slutsatser man kan dra av domstolarnas ställningstaganden.

Reglerna om utreseförbud är dock inte det enda skydd som finns för barn som riskerar att drabbas av skadliga utlandsvistelser. Som lyftes fram i betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69) kan även andra regler, bl.a. om stöd och vård enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och LVU, skydda barn som riskerar sådana utlandsvistelser. Eftersom dessa regler är av intresse för frågan om en utvidgning av tillämpningsområdet för utreseförbudet kommer även vi att beröra regler och bestämmelser som kan skydda barn mot att föras utomlands i skadliga syften. I detta ingår bl.a. straffbestämmelsen om egenmäktighet med barn och den begränsning som finns av straffansvaret för det fall då barn förs bort innan ett beslut om vård eller omedelbart omhändertagande har verkställts.

Kapitlet avslutas med våra överväganden i fråga om ett utökat skydd för barn som riskerar skadliga utlandsvistelser, både vad gäller ett utvidgat tillämpningsområde för reglerna om utreseförbud och straffansvaret för egenmäktighet med barn.

5.1 Skyddet för barn som riskerar skadliga utlandsvistelser

5.1.1 Reglerna om utreseförbud

Utreseförbud (31 a §)

Allmänt om bestämmelsen

Den grundläggande bestämmelsen gällande utreseförbud är 31 a § LVU. Enligt den paragrafen ska den som är under 18 år förbjudas att lämna Sverige om det finns en påtaglig risk för att han eller hon förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Bestämmelsen har följande lydelse:

> **31 a §**
>
> Om det finns en påtaglig risk för att någon som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas, ska han eller hon förbjudas att lämna Sverige (utreseförbud).

Påtaglig risk

För att utreseförbud ska kunna meddelas krävs alltså en ”påtaglig risk” för att barnet förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap, äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Samma risknivå används även i bestämmelserna om vård enligt 2 och 3 §§ LVU.

I betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69) föreslogs att utreseförbud skulle kunna beslutas redan om det fanns ”risk” för att ett barn fördes utomlands. Detta dels eftersom det är svårt att hjälpa barn som redan befinner sig utomlands, dels att barnäktenskap och könsstympning i många fall innebär konsekvenser som är irreparabla.

Flera remissinstanser hade dock synpunkter på vilken risknivå som borde gälla och hur den skulle uttryckas. Regeringen redogjorde i motiveringen till valet av risknivå för vad som gäller vid vård enligt LVU och vad som anförts i förarbetena och i praxis angående kravet på ”påtaglig risk”. Regeringen ansåg också att det vid val av risknivå var nödvändigt att ta hänsyn till att ett utreseförbud innebär en

inskränkning av barnets fri- och rättigheter och att beviskravet därför inte fick sättas för lågt. Dessutom uttalade regeringen följande i motiveringen:[136]

> Risknivån påtaglig risk gäller redan i dag för vård enligt både 2 och 3 §§ LVU och socialnämnderna och domstolarna är således vana vid att göra bedömningar kopplade till denna nivå, vilket kommer underlätta för tillämpningen av utreseförbudet. Enligt utredningen kan risk för bortförande föreligga om det t.ex. finns uppgifter med viss konkretion vilka har lämnats av barnet själv eller av barnets familj, släkt eller bekanta. Även uppgifter från det allmänna såsom förskola, skola, hälso- och sjukvården men även från frivilligorganisationer kan läggas till grund för att det finns en risk för att barnet förs utomlands för att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Enligt regeringens mening stämmer den beskrivningen i stort överens med vad som anges i förarbetena om innebörden av rekvisitet påtaglig risk. Mot denna bakgrund anser regeringen att för att utreseförbud ska kunna meddelas måste risken för att barnet förs utomlands eller lämnas Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas vara påtaglig. Det innebär att det måste föreligga konkreta omständigheter som talar för en risk för att barnet förs utomlands eller lämnar Sverige i de angivna syftena. Subjektiva antaganden om en sådan risk eller ovidkommande omständigheter, t.ex. samhällsvärderingar eller inställning i trosfrågor, får inte läggas till grund för ett utreseförbud. Det får inte heller vara fråga om en obetydlig, oklar eller avlägsen risk.

I författningskommentaren återkom man till rekvisitet ”påtaglig risk” och vad som kunde innebära att kravet var uppfyllt. Regeringen uttalade då följande:[137]

> För att ett utreseförbud ska kunna beslutas krävs att det finns en påtaglig risk för att den som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Med påtaglig risk avses detsamma som med påtaglig risk enligt bestämmelserna om beredande av vård enligt 2 och 3 §§, dock med beaktande av att det är fråga om en riskbedömning som tar sikte på andra förhållanden än i vårdfallen. Riskbedömningen vid utreseförbud riktar in sig på risken för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. I uttrycket påtaglig risk för att föras utomlands eller lämna Sverige i de syften som anges i bestämmelsen ligger att det inte kan vara fråga om någon ringa risk. Det måste finnas konkreta omständigheter som talar för en risk att föras utomlands eller lämna Sverige i de syften som anges i bestämmelsen. Subjektiva antaganden om en risk eller ovidkommande omständigheter, t.ex. samhällsvärderingar eller

[136] Prop. 2019/20:131, s. 71.
[137] A. prop., s. 110–111.

inställning i trosfrågor, får inte läggas till grund för ett utreseförbud (jfr prop. 1989/90:28 s. 106 och 107). Det förhållandet att den unge eller dess familj eller släkt tillhör en viss grupp (etnisk, kulturell, religiös etc.) inom vilka skadliga sedvänjor förekommer är t.ex. inte tillräckligt. Vid bedömningen måste utgångspunkten vara den unges situation och en närliggande eller klart förutsebar utveckling av denna. Hypotetiska resonemang om framtida händelser kan inte ligga till grund för beslut om ett utreseförbud.

Uppgifter om att en person som är under 18 år riskerar att lämna Sverige eller föras utomlands i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas kan komma till socialnämndens kännedom på olika sätt. Det kan vara fråga om uppgifter från den unge själv eller från någon i den unges familj, släkt eller bekanta. Det kan också vara fråga om uppgifter från t.ex. förskola, skola eller hälso- och sjukvården. När sådana uppgifter kommer till socialnämndens kännedom blir bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, tillämpliga, bl.a. bestämmelserna om handläggning av ärenden. Enligt 11 kap. 1 § SoL ska socialnämnden utan dröjsmål inleda en utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. När en anmälan enligt 11 kap. 1 § SoL rör barn eller unga ska socialnämnden genast göra en bedömning av om barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd (se 11 kap. 1 a § SoL).

Som nämnts ovan tar riskbedömningen delvis sikte på andra förhållanden än när det gäller tvångsvård enligt 2 eller 3 §. Ordningen för riskbedömningen kan dock i övrigt förutses ske på samma sätt som vid tvångsvård. Något krav på att det ska vara menligt för den unge att föras utomlands eller lämna Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas uppställs dock inte eftersom det får anses ligga i sakens natur att det är skadligt för den unge att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. För bestämmelsens tillämplighet krävs inte heller att det finns formella misstankar mot någon i ett straffrättsligt förfarande.

Sammanfattningsvis kan man alltså säga att kravet på ”påtaglig risk” ska förstås på samma sätt som motsvarande rekvisit i bestämmelserna om tvångsvård, 2 och 3 §§ LVU, och ordningen för riskbedömningen kan också ofta ske på samma sätt som vid bedömningen av om vård ska beslutas enligt de bestämmelserna. För att utreseförbud ska beslutas får det alltså inte vara fråga om någon ringa risk. Risken får inte heller vara obetydlig, oklar eller avlägsen. Det måste också finnas konkreta uppgifter till stöd för att barnet riskerar att föras utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap, äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Samtidigt är det i fråga

om utreseförbud en något annorlunda riskbedömning som tar sikte på andra omständigheter än i vårdfallen. Någon prövning av om barnet tar skada av en resa med de syften som anges i bestämmelsen om utreseförbud behöver inte göras. I stället förutsätts det att en resa med sådana syften är skadlig.

Förs utomlands eller lämnar Sverige

Utreseförbud kan meddelas både om det finns risk för att barnet lämnar Sverige eller förs utomlands (i de syften som anges i bestämmelsen). Ett utreseförbud kan alltså meddelas både om det finns en risk för att barnet förs utomlands av någon annan eller om den unge själv är den som tar initiativ till en resa. Att den unge medverkar till resan hindrar inte att ett utreseförbud kan beslutas. Med uttrycket ”förs utomlands” avses både att någon annan för ut barnet och att någon på annat sätt aktivt verkar för en sådan resa, t.ex. genom planering eller anordnande av resan. För bedömningen av om utreseförbud ska meddelas spelar det ingen roll om barnet inte motsätter sig resan eller om barnet själv medverkar till att resa.

Anledningen till detta är bl.a. att barn som lever i familjer med hedersnormer ofta har svårt att motsätta sig föräldrarnas vilja. Enligt regeringen kunde en ordning som bygger på att det finns krav på att barnet skulle motsätta sig resan både riskera att bli verkningslöst och att barnet utsätts för påtryckningar.[138]

I remissbehandlingen lyftes det fram att formuleringen ”förs utomlands eller lämnar Sverige” kunde vara problematisk eftersom den innebär att ett utreseförbud endast kan meddelas för ett barn innan barnet har lämnat Sverige, trots att barnet fortfarande befinner sig i Schengenområdet. För ett barn som redan förts ut ur Sverige skulle utreseförbud alltså inte kunna meddelas.[139]

Som framgår av avsnitt 5.1.2 har den här frågan också varit uppe till prövning av domstolarna efter att bestämmelsen om utreseförbud infördes. Sammanfattningsvis kan sägas att det i praxis har ansetts möjligt att fatta beslut om utreseförbud när det är oklart var barnet befinner sig men inte när barnet redan befinner sig utomlands.

[138] Prop. 2019/20:131, s. 72.
[139] A. prop., s. 73.

Utlandsvistelsens syfte

För att utreseförbud ska kunna meddelas krävs vidare att syftet med att barnet förs utomlands eller lämnar Sverige är att barnet ska ingå äktenskap, äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas.

Med ”äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse” avses både civilrättsligt giltiga äktenskap och äktenskapsliknande förbindelser. Begreppet äktenskapsliknande förbindelse har samma innebörd som i 4 kap. 4 c § andra stycket brottsbalken. I den bestämmelsen anges att en äktenskapsliknande förbindelse motsvarar ett äktenskap om den ingås enligt regler som gäller inom en grupp och reglerna

- innebär att parterna betraktas som makar och anses ha rättigheter eller skyldigheter i förhållande till varandra, och
- innefattar frågan om upplösning av förbindelsen.

Vad gäller könsstympning avses brott enligt lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor. I 1 § i den lagen anges att ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen inte får utföras, oavsett om samtycke lämnats till ingreppet, om syftet är att stympa dessa eller åstadkomma andra bestående förändringar. Det är alltså endast för flickor som utreseförbud kan meddelas p.g.a. risk för könsstympning.

Utreseförbud kan bara beslutas för barn

Av 31 a § följer att ett utreseförbud endast kan beslutas för den som är under 18 år. Ett tidigare beslutat utreseförbud upphör också automatiskt när ett barn fyller 18 år (31 c §). Reglerna om utreseförbud skiljer sig alltså i de här delarna åt från regleringen om vård enligt LVU, som i vissa fall (de s.k. beteendefallen i 3 §) kan beslutas även för unga upp till 20 år.

Frågan om ett utreseförbud skulle vara tillämpligt även för unga vuxna togs upp i betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69). Eftersom den föreslagna regleringen med utreseförbud inte skulle vara beroende av barnets vilja ansåg man i betänkandet att det var olämpligt med en möjlighet att meddela utreseförbud även för unga vuxna, där en sådan regel var beroende av samtycke från personen. I utredningens överväganden

gjordes bedömningen att ett bortförande till utlandet av unga vuxna i många fall bör kunna medföra straffansvar om det strider mot personens vilja och att vuxna personer dessutom har en större möjlighet att värja sig mot risken för att föras utomlands för att utsättas för tvångsgifte. När det gäller risken för könsstympning bedömdes en sådan risk ofta avta i takt med att flickor närmar sig vuxen ålder.[140]

I remissbehandlingen av betänkandet förde flera remissinstanser fram att det även för unga vuxna kunde finnas risk att drabbas av utlandsvistelser med de syften som var tänkta att leda till utreseförbud för en person under 18 år. Flera remissinstanser lyfte fram att det var vanligt att även personer som nyss fyllt 18 år drabbades av bl.a. tvångsäktenskap vid utlandsvistelser. Regeringen anslöt sig dock till utredningens bedömning om att utreseförbud endast skulle kunna meddelas för barn, dvs. personer under 18 år. Regeringen anförde i propositionen (prop. 2019/20:131) följande:[141]

> Regeringen anser, i likhet med utredningen, att barn generellt är lättare att förleda än vuxna och därför kan riskera att föras utomlands under falska förespeglingar. Vuxna får i många fall anses skyddade på andra sätt, främst genom straffrättsliga bestämmelser. Vuxna måste också anses ha en annan möjlighet att värja sig mot att föras ut ur landet för att utsättas för tvångsäktenskap och risken för könsstympning avtar när flickor närmar sig vuxen ålder. Regeringen anser därför att ett utreseförbud för vuxna inte framstår som lika angeläget. I de fall utreseförbud är aktuellt kommer det i många fall även vara aktuellt med vård enligt LVU och då framför allt med stöd av 2 § LVU. För sådan vård gäller att den ska upphöra senast när barnet fyller 18 år. Sammantaget anser regeringen, i likhet med utredningen, att beslut om utreseförbud endast ska kunna meddelas för barn, dvs. personer under 18 år.

Inget krav på att det finns förutsättningar för tvångsvård enligt 2 eller 3 §§ LVU

Även om regleringen om utreseförbud finns i LVU krävs det inte att förutsättningarna för vård enligt LVU är uppfyllda för att utreseförbud ska beslutas. Det finns nämligen situationer där ett barn som är i riskzonen för sådana resor som omfattas av bestämmelsen om utreseförbud inte omfattas av förutsättningarna för att få vård enligt LVU. I många fall är det dock så att frågan om utreseförbud

[140] SOU 2018:69, s. 180 f.
[141] Prop. 2019/20:131, s. 67.

uppkommer i samband med vård enligt LVU, antingen när sådan vård redan har beslutats eller samtidigt som en ansökan om vård prövas.

Utreseförbud kan alltså beslutas oavsett om förutsättningarna för vård enligt 2 eller 3 § LVU är uppfyllda eller inte. Om förutsättningarna för vård är uppfyllda är inte avsikten att utreseförbud ska ersätta ett beslut om vård. I stället kan utreseförbudet komplettera vården och skydda barnet exempelvis i sådana fall där barnet trots socialnämndens åtgärder enligt 14 § LVU (hemlighållande av vistelseort och begränsning av kontakt mellan barnet och vårdnadshavarna) avviker från det hem som det är placerat i eller själv tar kontakt med familj eller släktingar. Något som bör beaktas är att ett utreseförbud i vissa fall också kan leda till att hotbilden mot ett barn som lever i en hederskontext förstärks.[142]

Utreseförbud kan meddelas oavsett om det finns ett samtycke till andra insatser

Enligt 1 § andra och tredje stycket LVU krävs det, för vård enligt 2 och 3 §§, att det kan antas att behövlig vård inte kan ges med samtycke, antingen från de som har vårdnaden om den unge är under 15 år eller annars av den unge själv. Utreseförbud får dock beslutas utan samtycke (1 § fjärde stycket och 31 a §).

Anledningen till att utreseförbud kan meddelas oberoende av samtycke är att ett utreseförbud inte kan ersättas med frivilliga åtgärder. Till skillnad från vad som är fallet vid frågan om tvångsvård enligt 2 och 3 §§ är alltså inte frågan om samtycke avgörande vid prövningen av om ett utreseförbud ska beslutas eller inte.

Trots detta så måste barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas och beaktas utifrån barnets ålder och mognad. Om den unge har fyllt 15 år har han eller hon också rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden om utreseförbud (se 36 § LVU).

Tillfälligt utreseförbud (31 d §)

I 31 d § LVU finns regler om tillfälligt utreseförbud. Enligt bestämmelsen får socialnämnden besluta om ett tillfälligt utreseförbud om

[142] A. prop., s. 71 f.

det är sannolikt att ett utreseförbud behövs och rättens beslut inte kan avvaktas med hänsyn till risken för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige. När socialnämnden har ansökt om ett utreseförbud får även rätten besluta om tillfälligt utreseförbud.

Enligt bestämmelsens andra stycke får nämndens ordförande eller annan ledamot som nämnden förordnat fatta beslut om ett utreseförbud om socialnämndens beslut om tillfälligt utreseförbud inte kan avvaktas.

Möjligheten till ett tillfälligt beslut enligt bestämmelsens andra stycke och möjligheten för rätten att fatta beslut om tillfälligt utreseförbud motsvarar i huvudsak det som gäller vid omedelbart omhändertagande och tillfälligt flyttningsförbud i LVU.

Formerna och tidsfrister för beslut om utreseförbud (31 b–c och e–g §§)

Beslut om utreseförbud fattas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden (31 b §). I bestämmelsen anges också vad en ansökan om utreseförbud närmare ska innehålla. Kraven motsvarar vad som gäller vid en ansökan om vård enligt 4 § andra stycket LVU.

Om ett utreseförbud har meddelats ska socialnämnden inom sex månader från beslutet pröva om utreseförbudet ska upphöra och därefter ska frågan prövas fortlöpande inom sex månader från den senaste prövningen (31 c §). Skyldigheten att pröva om ett utreseförbud ska upphöra är utformad utifrån reglerna om omprövning av vård enligt 13 § andra stycket LVU och är avsedd att tillämpas på i huvudsak motsvarande sätt. Enligt bestämmelsen ska ett utreseförbud omprövas inom sex månader från förvaltningsrättens beslut och därefter fortlöpande inom sex månader från den senaste prövningen. Av 31 c § andra stycket framgår att socialnämnden ska besluta att ett utreseförbud ska upphöra om det inte längre finns skäl för ett sådant förbud, dvs. om kriterierna inte längre är uppfyllda. Detta motsvarar i huvudsak vad som gäller vid upphörande av vård enligt 21 § första stycket LVU. Bestämmelsen i andra stycket innebär att nämnden på eget initiativ ska pröva om ett utreseförbud ska upphöra när omständigheterna ger anledning till det. I tredje stycket i bestämmelsen anges att ett utreseförbud senast upphör när den unge fyller 18 år.

Om socialnämnden fattar beslut om tillfälligt utreseförbud ska ett sådant enligt 31 e § underställas förvaltningsrätten inom en vecka

från beslutet och förvaltningsrätten ska pröva beslutet så snart det kan ske. Om det inte finns synnerliga hinder ska prövningen ske inom en vecka från det att beslutet och handlingarna kom in till rätten. Ett tillfälligt utreseförbud upphör om det inte underställs förvaltningsrätten inom föreskriven tid. Beslutet är underställt förvaltningsrätten när beslutet och den utredning som socialnämnden vill lägga fram har kommit in till förvaltningsrätten. Som huvudregel bör beslutet och skälen för det dokumenteras samma dag som beslutet har fattats och det bör också redan samma dag eller dagen därefter ges in till förvaltningsrätten. Ett synnerligt hinder mot att förvaltningsrätten kan pröva beslutet inom en vecka kan vara att domstolen anser att det behövs kompletterande utredning. Beslutet ska i sådana fall prövas omedelbart när hindret inte längre föreligger.

Om förvaltningsrätten fastställer ett beslut om tillfälligt utreseförbud ska socialnämnden inom fyra veckor från beslutet ansöka om ett utreseförbud (31 f §). Behövs det ytterligare utredning får dock förvaltningsrätten enligt samma bestämmelse medge en förlängning av tiden. Även den här bestämmelsen motsvarar i huvudsak det som gäller vid omedelbart omhändertagande och tillfälligt flyttningsförbud (jfr 8 och 29 §§ LVU). När det gäller frågan om att medge förlängning och en eventuell förlängningstid bör förvaltningsrätten vara restriktiv.

I 31 g § anges när ett tillfälligt utreseförbud automatiskt upphör, nämligen om en ansökan inte getts in inom den tid som anges i 31 f § och förlängning av tiden inte har begärts samt när rätten avgör frågan om utreseförbud. I paragrafens andra stycke finns också en regel om att socialnämnden genast ska fatta beslut om att ett sådant förbud ska upphöra om det inte längre finns skäl för ett tillfälligt utreseförbud. Detsamma gäller den domstol som prövar en fråga om utreseförbud. Om ett beslut om tillfälligt utreseförbud har upphört eftersom en ansökan inte getts in i rätt tid kan ett nytt beslut om tillfälligt utreseförbud inte fattas på samma grunder som det tidigare beslutet, detta följer av allmänna rättsgrundsatser. Syftet med tidsgränsen är nämligen att stärka rättssäkerheten. Det finns dock inget hinder mot att socialnämnden ändå ger in en ansökan om utreseförbud.

Möjligheten att delegera socialnämndens beslutanderätt enligt 31 b §, 31 d § och 31 i § (som reglerar undantag från utreseförbud) framgår av 10 kap. 4 § SoL.

Utreseförbud hindrar inte beslut om utvisning, avvisning eller utlämning (31 h §)

Enligt 21 a § första stycket LVU hindrar inte ett beslut om vård enligt LVU att avvisning, utvisning, utlämning och överlämnanden sker enligt vissa angivna lagar. Det rör sig bl.a. om utvisning och avvisning enligt utlänningslagen, utvisning enligt lagen om särskild utlänningskontroll, överlämnanden enligt en nordisk eller europeisk arresteringsorder och utlämning enligt lagen om utlämning för brott.

Av 31 h § följer att inte heller ett beslut om utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud utgör hinder för sådana beslut som räknas upp i 21 a § första stycket LVU. I sista stycket i 31 h § anges också att ett beslut om utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud upphör när ett sådant beslut som räknas upp i 21 a § första stycket har verkställts.

Undantag från utreseförbud (31 i §)

Enligt 31 i § får socialnämnden för en viss resa besluta om ett tillfälligt undantag från ett utreseförbud. Ett sådan beslut får endast fattas om det inte finns någon risk för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige eller under resan förs eller beger sig till ett annat land i syfte att ingå äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas.

Ett beslut om utreseförbud är absolut på så sätt att det gäller även för en resa där det inte finns en påtaglig risk för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Därför finns möjligheten för socialnämnden att meddela ett tillfälligt undantag från utreseförbudet. För att socialnämnden ska få fatta beslut om undantag från utreseförbudet krävs att socialnämnden, för den specifika resan, gör bedömningen att det inte finns någon risk för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Det får inte heller finnas någon risk för att den unge under resan förs eller själv beger sig till ett annat land i sådant syfte. Exempel på resor när det kan vara aktuellt med undantag från utreseförbudet är skolresor eller

semesterresor med familjehemmet när barnet är placerat i ett sådant hem.[143]

Straff för den som för ut ett barn i strid med ett utreseförbud (45 §)

Den som för ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud eller ett tillfälligt utreseförbud kan enligt 45 § LVU dömas till fängelse högst två år. Även försök att föra ut ett barn i strid med ett utreseförbud är straffbart.

För straffansvar krävs att gärningspersonen har uppsåt men det finns inga krav på att ett beslut om utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud ska ha delgetts för att straffansvar ska aktualiseras. Straffansvar för fullbordat brott inträder när barnet har passerat gränsen för svenskt territorium. Det krävs inte att barnet förmås eller tvingas att lämna landet utan för straffansvar är det tillräckligt att det finns ett samband mellan gärningsmannens agerande och att barnet reser utomlands, t.ex. genom att gärningspersonen reser tillsammans med barnet eller på annat sätt aktivt verkar för en sådan resa. Gärningspersonens agerande måste dock inte vara en helt nödvändig eller avgörande förutsättning för att barnet lämnar Sverige. Om det finns ett undantag från ett utreseförbud för en viss resa är det ändå straffbart att föra barnet ut från Sverige för en resa som inte omfattas av undantaget.[144]

Enligt uppgifter som Åklagarmyndigheten lämnat under arbetet med den här utredningen så har förundersökning om misstanke om brott mot 45 § LVU inletts i ett fåtal fall.[145]

För vilka barn kan utreseförbud meddelas?

Varför det är viktigt att veta för vilka barn utreseförbud kan beslutas

Vårt uppdrag omfattar dels att ta ställning till om utreseförbud för barn ska kunna meddelas i fler situationer än vad som nu är fallet och i sådana fall hur ett utvidgat utreseförbud ska utformas, dels att

[143] Prop. 2019/20:131, s. 84 och 115 f.
[144] A. prop., s. 88 ff. och 118 f.
[145] Enligt uppgifter från Åklagarmyndigheten den 19 april 2022 fanns det tre misstankar om brott mot 45 § LVU. I samtliga fall pågick förundersökning.

analysera och komma med förslag om hur utreseförbudet effektivare ska kunna upprätthållas.

För att ta ställning till detta, särskilt frågan hur ett utreseförbud ska upprätthållas effektivt, finns det anledning att närmare gå in på vilka barn som utreseförbud kan beslutas för. Ett utreseförbud, både i sin nuvarande form och ett utvidgat sådant innebär nämligen att det finns en internationell dimension av något slag, oftast att barnet har koppling till ett annat land än Sverige. Det kan t.ex. vara att barnet är medborgare i ett annat land men har uppehållstillstånd här, att barnet har dubbelt medborgarskap eller att har kommit hit för att söka asyl. Utifrån de uppgifter som framkommit i arbetet med den här utredningen förekommer också frågeställningar kring tillämpligheten av reglerna om utreseförbud i sådana fall bland de som arbetar med barn som riskerar att föras bort.

Svenska domstolars och myndigheters behörigheter i internationella situationer

Svenska myndigheter och domstolar är skyldiga att självmant pröva om de är behöriga att fatta beslut. Detta både enligt svenska interna behörighetsbestämmelser och enligt regler som styr svenska myndigheters och domstolars internationella behörighet i förhållande till andra staters myndigheter och domstolar, s.k. domsrätt. Regler om domsrätt i förhållanden som regleras i LVU finns i Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention.

Bestämmelserna om domsrätt i 1996 års Haagkonvention är inkorporerade i svensk rätt och gäller som lag här (se lagen [2012:318] om 1996 års Haagkonvention). Domsrättsreglerna i den konventionen och i Bryssel II-förordningen överlappar delvis varandra och deras inbördes förhållande finns reglerat i artikel 61 i Bryssel II-förordningen. Där framgår att Bryssel II-förordningen gäller före 1996 års Haagkonvention om barnet i fråga har sin hemvist inom en medlemsstats territorium (Danmark räknas dock inte som medlemsstat i Bryssel II-förordningens mening).

Enligt praxis från Högsta domstolen ska frågan om barnets hemvist i första hand prövas mot Bryssel II-förordningens

domsrättsregler även i fall där det saknas anknytning till någon annan medlemsstat.[146]

Huvudregeln enligt Bryssel II-förordningen är att myndigheter och domstolar i den medlemsstat där ett barn, vid tidpunkten då talan väcks, har sin hemvist är behöriga (artikel 8). Hemvist enligt Bryssel II-förordningen ska fastställas utifrån de faktiska omständigheterna i det enskilda fallet. Hänsyn ska tas till barnets fysiska närvaro i en medlemsstat men även till andra omständigheter som kan visa att vistelsen inte är tillfällig eller sporadisk. Hemvisten ska också avspegla var barnet har koppling i socialt hänseende och i familjehänseende.

I vissa fall kan det finnas domsrätt för svenska domstolar och myndigheter enligt Bryssel II-förordningen trots att barnet inte har sin hemvist i Sverige. Om barnets hemvist inte kan fastställas och det inte har träffats något avtal om behörigheten följer det av artikel 13.1 i Bryssel II-förordningen att domstolar och myndigheter i den stat där barnet befinner sig är behöriga. I artiklarna 10 och 11 finns också särskilda bestämmelser för det fall barn när ett barn förts bort olovligen. När det gäller barn som är flyktingar följer det dessutom av artikel 13.2 att domstolar och myndigheter i den medlemsstat där ett sådant barn befinner sig ska vara behöriga. Vad gäller 1996 års Haagkonvention finns regler om domsrätt i olika situationer i artiklarna 5–10.

Enligt artikel 20 i Bryssel II-förordningen hindrar inte bestämmelserna i förordningen att domstolarna i en medlemsstat i brådskande fall vidtar tillfälliga åtgärder i enlighet med medlemsstatens lagstiftning avseende bl.a. personer. Detta även om det enligt förordningen är en domstol i en annan medlemsstat som är behörig att pröva målet i sak. Åtgärder som vidtas ska dock upphöra att gälla när den domstol som enligt förordningen är behörig att pröva målet i sak har vidtagit de åtgärder som den domstolen anser är lämpliga (se mer om det nedan). En reglering kring brådskande åtgärder finns också i 1996 års Haagkonvention (artikel 11 och 12).

[146] Se NJA 2011 s. 499.

Utreseförbud kan meddelas för alla barn så länge svenska domstolar är behöriga och svensk rätt ska tillämpas

Om svenska domstolar eller myndigheter är behöriga och svensk rätt ska tillämpas i det enskilda fallet kan utreseförbud beslutas med stöd av reglerna i 31 a–i §§ LVU.

När det gäller lagvalsregler finns det inte några sådana i Bryssel II-förordningen. I de fall där 1996 års Haagkonvention är tillämplig bestäms dock lagvalsfrågan enligt artiklarna 15–22 i konventionen. Huvudregeln enligt 1996 års Haagkonvention är att domstolar och myndigheter ska tillämpa sitt eget lands lag (artikel 15).

Detta innebär att reglerna om utreseförbud oftast kan tillämpas för barn som har hemvist i Sverige, oavsett vilken koppling de har till ett annat land och oavsett om de är medborgare i Sverige eller inte.

Här kan påpekas att det enligt de avgöranden som meddelats sedan reglerna om utreseförbud infördes lär vara en förutsättning för utreseförbud att barnet befinner sig i Sverige, eller att det i vart fall inte står klart att barnet redan lämnat landet. I de fallen kan det i och för sig fortfarande föreligga svensk domsrätt och förutsättningar för att tillämpa svensk rätt. Däremot lär det i dessa fall vara så att rekvisitet ”påtaglig risk för att barnet förs utomlands eller lämnar Sverige” inte kan anses uppfyllt.[147]

Tillfälliga åtgärder i brådskande fall

I Bryssel II-förordningen finns, som nämndes innan, en bestämmelse om tillfälliga åtgärder i artikel 20. Bestämmelsen kompletteras av 8 § lagen (2008:450) med kompletterande bestämmelser till Bryssel II-förordningen. Regleringen innebär att domstolar och myndigheter i vissa brådskande fall kan fatta beslut i enlighet med medlemsstatens lagstiftning även om en annan medlemsstats myndigheter och domstolar är behöriga att pröva målet i sak. Möjligheten till omedelbart omhändertagande i 6 a § LVU är en åtgärd som har införts och som omfattas av artikel 20. Som nämndes ovan finns även i 1996 års Haagkonvention bestämmelser om behörighet att vidta tillfälliga skyddsåtgärder (artikel 11 och 12).

[147] Se t.ex. Kammarrätten i Göteborgs dom den 28 augusti 2020, mål 5253-20 och Kammarrätten i Stockholms dom den 15 januari 2021, mål 7110-20.

När det gäller tillfälliga åtgärder enligt den nya Bryssel II-förordningen, som börjar tillämpas den 1 augusti 2022, behandlas detta bl.a. i propositionen Ökad rättssäkerhet och snabbare verkställighet i internationella familjemål (prop. 2021/22:189). Där uttalar regeringen följande:[148]

> Enligt artikel 15 i den nya Bryssel II-förordningen är en domstol (i förordningens mening; artikel 2.2.1), även om en domstol i en annan medlemsstat är behörig att pröva målet i sak, i brådskande fall behörig att fatta beslut om en tillfällig åtgärd, i enlighet med lagen i den medlemsstaten avseende ett barn som befinner sig i den medlemsstaten, eller egendom som tillhör ett barn och som finns i den medlemsstaten. Om det krävs ett skyndsamt ingripande, får alltså en svensk myndighet besluta om en tillfällig åtgärd trots att den allmänna behörigheten enligt förordningen utövas av en myndighet i en annan stat, t.ex. därför att barnet har sin hemvist där.
>
> I fråga om de allra flesta åtgärder som kan aktualiseras enligt artikel 15 är det möjligt för svenska myndigheter att enligt gällande nationella regler besluta om tillfälliga åtgärder (jfr prop. 2011/12:85 s. 41). Till exempel kan överförmyndaren utse någon att tillfälligt företräda barnet här (se 11 kap. 1 § föräldrabalken och lagen [2005:429] om god man för ensamkommande barn). Flera möjligheter till stöd och skydd för barn finns också inom ramen för socialtjänstens verksamhet. Socialnämnden kan fatta beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVU (jfr prop. 2011/12:85 s. 41, 58 och 72). Den möjligheten gäller även om svenska domstolar inte är behöriga att besluta om beredande av vård enligt den lagen (se 6 a § och prop. 2018/19:102). Ett annat exempel på ett tillfälligt skyddsingripande av socialnämnden som skulle kunna bli aktuellt enligt artikel 15 är, vilket *Sveriges Kommuner och Regioner* uppmärksammar, den i LVU nyligen införda möjligheten för socialnämnden att besluta om tillfälligt utreseförbud till skydd för barn som riskerar att föras bort för att ingå äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas (se 31 d § och prop. 2019/20:131 s. 79–83, 112 och 113). Det ska dock noteras att en tillämpning av artikel 15 bara blir aktuell i sådana fall då en svensk myndighet inte är behörig att pröva ärendet i sak, vilket normalt torde vara fallet vid utreseförbud.

5.1.2 Reglerna om utreseförbud används och har ökat skyddet för utsatta barn

Som kommer framgå här nedan har frågor om utreseförbud prövats kontinuerligt sedan reglerna om utreseförbud infördes 1 juli 2020.

[148] Prop. 2021/22:189, s. 38.

Det första avgörandet som vi har hittat från förvaltningsrätterna är ett beslut om tillfälligt utreseförbud som fattades den 7 juli 2020.[149]

Därefter har beslut och domar meddelats förhållandevis regelbundet under 2020 och 2021. Särskilt när det gäller de tillfälliga besluten om utreseförbud kan man dock märka att de förekommer mer frekvent i anslutning till (oftast inför) de perioder där det är skollov, särskilt vid jul/nyår och inför eller i början av sommaren. Detta stämmer väl överens med andra uppgifter som framkommit om att flest barn riskerar att föras bort i samband med dessa lov.

Domar och beslut om utreseförbud

Urval och begränsningar

Under arbetet med den här utredningen har vi undersökt avgöranden gällande utreseförbud, både domar (prövningar av ansökningar om utreseförbud enligt 31 a § LVU) och beslut (prövning av tillfälliga beslut om utreseförbud enligt 31 d § LVU). Hos de allmänna förvaltningsdomstolarna finns ingen särskild målkod för mål som rör utreseförbud. I stället ingår den måltypen i målkoden som används även för övriga mål som gäller LVU, t.ex. mål om vård och prövning av omedelbara omhändertaganden. Vi har därför sökt efter domar och beslut i rättsdatabaser.[150]

En begränsning med den undersökning vi har gjort är att det redan utifrån det material vi hittat framgår att det finns fler avgöranden än de som framkommer i sökningen. Utifrån de domar och beslut vi har hittat framgår nämligen att förvaltningsrätter i flera fall har fattat beslut rörande tillfälliga utreseförbud utan att beslutet finns i rättsdatabaserna. I vissa domar finns uppgifter om när beslutet har fattats och vad utgången blev medan det i andra domar bara finns uppgift om att ett beslut har fattats. Vi har också vid sökningarna hittat avgöranden rörande andra frågor där det framgår att det har fattats beslut rörande t.ex. tillfälliga utreseförbud, eller att socialnämnden

[149] Förvaltningsrätten i Göteborgs beslut den 7 juli 2020, mål 8716-20.

[150] De rättsdatabaser som vi har använt oss av är JP Infonet och Karnov. För att hitta domar och beslut har vi använt oss av sökorden ”utreseförbud” och ”förbjudas att lämna Sverige”. Den sistnämnda frasen har använts eftersom beslut gällande utreseförbud brukar formuleras som att ”[namn] ska förbjudas att lämna Sverige med stöd av…”. De avgöranden som vi har använt i den följande redovisningen finns intagna i bilaga 3.

fattat beslut i sådana frågor men att frågan senare förfallit, t.ex. på grund av att nämnden upphävt beslutet.

Domar rörande utreseförbud (31 a § LVU)

För år 2020 har vi hittat 15 domar från förvaltningsrätterna som rör ansökningar om utreseförbud (31 a § LVU). När det gäller år 2021 rör det sig om 22 domar. I tabell 5.1 framgår hur många barn som berörts av dessa domar (i vissa domar prövas ansökningar om utreseförbud för mer än ett barn) och vad utfallet vid prövningen i förvaltningsrätterna blivit.

Utöver det kan också nämnas att det under 2021 meddelats en dom angående frågan om fortsatt utreseförbud (31 i § LVU). Utreseförbudet kvarstod.[151] Det finns också ett avgörande där en ansökan om utreseförbud har avvisats eftersom det utskott som hade ansökt inte omfattades av ett korrekt delegationsbeslut.[152]

Tabell 5.1 Domar från förvaltningsrätterna 2020–2021

Antal berörda barn (flickor/pojkar) och utfall (flickor/pojkar)

År	Antal barn	*flickor*	*pojkar*
2020	**16**	**16**	**0**
bifall	13	14	-
avslag	3	2	-
2021	**27**	**26**	**1**
bifall	20	20	-
avslag	7	6	1
Alla år	**43**	**42**	**1**
bifall	33	34	-
avslag	10	8	1

Avgörandena från förvaltningsrätterna har i vissa fall överklagats till kammarrätterna. Bland de avgöranden vi hittat har så skett beträffande totalt tolv av förvaltningsrätternas domar, sju överklaganden år 2020 (avseende sju barn) och fem överklaganden 2021 (avseende sex barn).

[151] Förvaltningsrätten i Växjös dom den 24 juni 2021, mål 1445-21.
[152] Förvaltningsrätten i Karlstads beslut den 10 juli 2020, mål 3826-20.

Kammarrätterna har prövat överklagandena i sak i tio fall (gällande elva barn).[153] I sju av kammarrätternas domar fastställdes utgången i fråga om utreseförbud, bifall till utreseförbud avseende sex barn och avslag avseende två barn. I tre fall ledde prövningen i kammarrätterna till ändring i frågan om utreseförbud, bifall till utreseförbud avseende två barn och utreseförbud upphävt avseende ett barn.

Totalt har alltså 35 barn (samtliga flickor) meddelats utreseförbud enligt 31 a § LVU under 2020 och 2021.

Utreseförbud kan, som nämnts flera gånger, meddelas endast om det finns påtaglig risk för att ett barn förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Fördelningen vad gäller grunden för socialnämndens ansökan i de domar från förvaltningsrätterna som vi hittat framgår av tabell 5.2 nedan.

Tabell 5.2 Domar från förvaltningsrätterna 2020–2021

Grund för ansökan om utreseförbud (antal barn)

År	Äktenskap	Könsstympning*
2020	**16**	**0**
flickor	16	-
pojkar	-	-
2021	**23**	**4**
flickor	22	4
pojkar	1	-
Alla år	**39**	**4**
flickor	38	4
pojkar	1	-

* Med könsstympning avses endast sådan könsstympning som avses i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

Ett utreseförbud kan, som tidigare nämnts, meddelas både om förutsättningarna för vård enligt LVU är uppfyllda och om så inte är fallet. Det finns alltså inget krav på att ett utreseförbud måste meddelas i samband med vård enligt LVU. Om förutsättningarna för vård enligt LVU är uppfyllda är däremot inte avsikten att ett utreseförbud ska ersätta ett beslut om vård. Ett utreseförbud kan

[153] De övriga två målen har avskrivits.

emellertid komplettera ett sådant ingripande om det finns en kvarstående risk för att ett barn förs ut Sverige trots beslutet om tvångsvård.

I de domar som vi har hittat är de barn som är aktuella för utreseförbud många gånger föremål för ingripanden eller insatser från de sociala myndigheterna. I många fall är det aktuellt med en samtidig prövning av om barnet ska vårdas enligt LVU. I vissa fall framgår detta redan av domslutet och i andra fall framkommer sådana uppgifter i domstolens redovisning av omständigheterna eller domstolens bedömning. I tabell 5.3 framgår vilka uppgifter som framkommit kring detta i domarna från förvaltningsrätterna.

Tabell 5.3 Domar från förvaltningsrätterna 2020–2021

LVU-vård och andra insatser från socialtjänsten (antal barn)

År	Samtidig prövning av vård enligt LVU	Pågående vård enligt LVU eller omedelbart omhändertagna*	Andra insatser från socialtjänsten**	Inga insatser framgår
2020	5	5	3	3
2021	9	9	2	7
Alla år	**14**	**14**	**5**	**10**

* I de fall där barn är omedelbart omhändertagna och det sker en samtidig prövning av vård enligt LVU-vård redovisas detta i den första kolumnen.

** T.ex. skyddat boende, frivilliga insatser eller att det fattats beslut om omedelbart omhändertagande som inte kunnat verkställas.

Beslut angående tillfälliga utreseförbud (31 d § LVU)

I de sökningar som vi har gjort har vi även hittat avgöranden från förvaltningsrätterna och kammarrätterna gällande tillfälliga utreseförbud. Sådana beslut fattas, som framgick i avsnitt 5.1.1, av socialnämnden och underställs sedan förvaltningsrätterna för prövning.

När det gäller de tillfälliga utreseförbuden finns de inte alltid tillgängliga i rättsdatabaserna. Vi har när det gäller förvaltningsrätternas avgöranden vid våra sökningar hittat 21 beslut under år 2020 och 2021 (åtta för 2020 och 13 för 2021).

Det har dock fattats fler beslut om tillfälliga utreseförbud. I de domar om utreseförbud som vi har hittat finns nämligen uppgifter om tidpunkt för förvaltningsrättens beslut och utgång i ytterligare 15 fall (sex år 2020 och nio år 2021). I fyra andra domar framgår

också att barnet är föremål för beslut om tillfälligt utreseförbud. Utöver detta har vi också hittat uppgifter om tillfälliga utreseförbud i avskrivningsbeslut och i avgöranden om t.ex. LVU-vård.

Om man begränsar sig till de avgöranden där vi har hittat beslutet eller där det finns närmare uppgifter kring dem (datum och utgång) så rör det sig alltså om totalt 36 beslut angående tillfälligt utreseförbud under åren 2020 och 2021.

Utgången (om socialnämndens beslut fastställdes eller upphävdes) och antalet barn som berörts i dessa 36 beslut framgår av tabell 5.4 nedan.

Tabell 5.4 Beslut om tillfälligt utreseförbud från förvaltningsrätterna 2020–2021

Antal berörda barn (flickor/pojkar) och utfall (flickor/pojkar)

År	Antal barn	*flickor*	*pojkar*
2020	**14**	**14**	**0**
fastställt	11	11	-
upphävt	3	3	-
2021	**28**	**25**	**3**
fastställt	21	20	1
upphävt	7	5	2
Alla år	**42**	**39**	**3**
fastställt	32	31	1
upphävt	10	8	2

Vi har hittat tolv avgöranden från kammarrätterna angående beslut om tillfälligt utreseförbud, sju år 2020 och fem år 2021. I dessa prövades frågan om tillfälligt utreseförbud för totalt 14 barn (sju per år). Kammarrätterna fastställde förvaltningsrättens beslut i elva fall (13 barn, sex år 2020 och sju år 2021). I ett fall (år 2020) ändrades förvaltningsrättens beslut på så sätt att socialnämndens beslut om tillfälligt utreseförbud avseende ett barn fastställdes. Detta innebär att socialnämndernas beslut om tillfälligt utreseförbud, under 2020 och 2021, har fastställts för i vart fall 33 barn.

I många fall där beslut om tillfälligt utreseförbud fastställts (i förvaltningsrätten eller kammarrätten) har ett sådant följts av en ansökan om utreseförbud enligt 31 a § LVU. Så är fallet avseende 26 barn (åtta under 2020 och 18 under 2021). För 21 av dessa barn har ansökan om utreseförbud sedan bifallits.

Även vad gäller besluten om tillfälliga utreseförbud har risk för äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse varit den vanligaste grunden. Den närmare fördelningen framgår av tabell 5.5 nedan.

Tabell 5.5 Beslut från förvaltningsrätterna 2020–2021

Grund för ansökan om utreseförbud (antal barn)

År	Äktenskap	Könsstympning*	Annat**
2020	**13**	**-**	**1**
flickor	13	-	1
pojkar	-	-	-
2021	**23**	**2**	**3**
flickor	22	2	1
pojkar	1	-	2
Alla år	**36**	**2**	**4**
flickor	35	2	2
pojkar	1	-	2

* Med könsstympning avses endast sådan könsstympning som avses i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

** I några av besluten har det angetts grunder som inte kan leda till utreseförbud, t.ex. risk för liv och hälsa p.g.a. fysisk/psykisk misshandel eller för att vård eller nödvändig vård inte ska hindras.

När det gäller insatser från de sociala myndigheterna är detta vanligt även när det gäller tillfälliga utreseförbud. Det som framkommit kring tvångsingripanden eller andra insatser framgår av tabell 5.6 nedan.

Tabell 5.6 Beslut från förvaltningsrätterna 2020–2021

Omedelbara omhändertagande, LVU-vård och andra insatser från socialtjänsten (antal barn)

År	Samtidig prövning av beslut om omedelbart omhändertagande	Pågående vård enligt LVU eller omedelbart omhändertagna*	Andra insatser från socialtjänsten**	Inga insatser framgår
2020	3	5	1	5
2021	4	9	3	12
Alla år	**7**	**14**	**4**	**17**

* I de fall där barn är omedelbart omhändertagna och det sker en samtidig prövning av beslutet redovisas detta i den första kolumnen.

** T.ex. skyddat boende, frivilliga insatser eller att det fattats beslut om omedelbart omhändertagande som inte kunnat verkställas.

Barn som är aktuella för utreseförbud finns i alla typer av kommuner

I de avgöranden som vi har hittat förekommer 42 olika kommuner som ansökt om utreseförbud eller fattat beslut om tillfälliga utreseförbud. De kommuner som förekommer bland avgörandena från domstolarna är både storstadskommuner och andra typer av kommuner. Det finns dessutom kommuner representerade från i stort sett hela landet rent geografiskt. Detta stämmer väl överens med vad som framkom i den undersökning som SCB genomfört på Nationella kompetensteamets uppdrag.[154] Tolv av de kommuner som förekommer ingår i områden där det finns regionala (eller lokala resurscenter) eller där det lämnats stöd för regionala resurscenter för barn, unga och vuxna som är utsatta eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck (se närmare om det i avsnitt 5.2.2).

Något som särskilt kan påpekas är dock att bland de största städerna så förekommer, bland de domar och beslut som vi har hittat, varken Malmö eller Stockholm. Samtidigt kan det förhålla sig så att någon av dessa kommuner förekommer i beslut som vi inte haft tillgång till. I Stockholmsområdet finns det dock andra kommuner som förekommer, nämligen Haninge, Sundbyberg, Nacka, Upplands-Bro och Huddinge. I Skåne är det emellertid endast två kommuner som har varit aktuella, Vellinge och Svalöv. I motsats till detta så förekommer Göteborg i flera av avgörandena. Även i övrigt finns många av de kommuner som är aktuella bland avgörandena i västra Sverige.

Närmare om domstolarnas bedömningar i mål om utreseförbud

När det gäller bedömningen av risknivån och vad som utgör en ”påtaglig risk” för att ett barn förs utomlands eller lämnar Sverige med de syften som kan leda till utreseförbud innehåller många av de avgöranden som vi har tagit del av en hänvisning till vad som uttalades i förarbetena till bestämmelserna om utreseförbud. De delar som det ofta hänvisas till är prop. 2019/20:131 s. 71 och s. 110–111, som finns citerat i avsnitt 5.1.1. Det läggs alltså vikt vid att det föreligger ”konkreta omständigheter” som talar för en sådan risk.

[154] Länsstyrelsen Östergötland (2020), Rapport 2020:13, *Nationell kartläggning – Bortförda personer i en hederskontext samt barn som uppges vara gifta – under 2019*.

Med hänsyn till detta finns det i de undersökta avgörandena exempel på att endast det faktum att ett barn lever i en hederskontext inte är tillräckligt för att utgöra grund för ett utreseförbud.[155] I ett fall ansågs detta, inte ens i förening med att barnet var avviket, som tillräckligt för att ett tillfälligt utreseförbud skulle meddelas.[156]

Å andra sidan finns det flera exempel på att det faktum att ett barn lever i en hederskontext, tillsammans med andra omständigheter, kan vara tillräckligt för att det ska anses föreligga en påtaglig risk för att ett barn, t.ex. gifts bort. I avgörandena har t.ex. följande omständigheter lyfts fram som skäl för ett utreseförbud:

- Föräldrarnas äktenskap var arrangerat och skedde när de var barn tillsammans med andra omständigheter.[157]
- Konkreta planer på äktenskap eller liknande förbindelser för andra barn i familjen.[158]
- Att syskon tidigare könsstympats.[159]
- Att barnet lever i en hederskontext och det finns uppgifter om giftermål.[160]
- Tidigare uppgifter om hedersrelaterat våld och risk för äktenskap, tillsammans med en nära förestående resa.[161]

När det gäller bevisfrågor så kan man i avgörandena se att de uppgifter som framkommer inte får vara för vaga eller detaljfattiga. Självklart är det också så att det är av vikt om det från flera olika håll finns stöd för de uppgifter som framkommit. Det finns exempel på att socialnämnden har lagt fram utredning om hur vanligt det är med könsstympning i ett visst land.[162]

Om det är barnets uppgifter som ensamma, eller främst, ligger till grund för ansökan om utreseförbud utgår prövningen från hur trovärdiga och tillförlitliga barnets uppgifter är. Domstolarna tar då fasta vid den praxis som finns från Högsta förvaltningsdomstolen i

[155] Kammarrätten i Göteborgs dom den 15 mars 2021, mål 7605-20.
[156] Förvaltningsrätten i Göteborgs beslut den 12 juli 2021, mål 7821-20.
[157] Kammarrätten i Stockholms dom den 15 januari 2021, mål 7110-20.
[158] Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 10 maj 2021, mål 3812-21 och 4046-21.
[159] Förvaltningsrätten i Jönköpings dom den 7 juli 2021, mål 2784-21.
[160] Kammarrätten i Jönköpings dom den 7 juni 2021, mål 4125-20.
[161] Kammarrätten i Stockholms dom den 14 augusti 2020, mål 5515-20.
[162] Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 11 augusti 2021, mål 6054-21.

mål om vård enligt LVU, främst vad som uttalas i HFD 2017 ref. 42. I det avgörandet uttalades följande:

> Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga är en skyddslagstiftning för utsatta barn. Vad som är bäst för barnet ska vara avgörande för beslut enligt lagen. Vid en konflikt mellan barnets bästa och andra intressen ska hänsynen till barnets bästa ges företräde. Ett tvångsomhändertagande är en mycket ingripande åtgärd både för barnet och för barnets familj. Det måste därför ställas höga krav på den utredning som ska ligga till grund för omhändertagandet.
>
> Utredningen i sådana ärenden innefattar inte bara tidigare förhållanden, utan också en bedömning av vilken eller vilka risker barnet utsätts för i hemmet om ett omhändertagande inte görs. Den del av en utredning som avser en bedömning av riskerna för barnet måste av naturliga skäl bygga på antaganden. Dessa ska självfallet vara så väl underbyggda som möjligt, men en viss osäkerhet måste accepteras.
>
> Om ett barns uppgifter om misshandel eller andra allvarliga missförhållanden får stöd av utredningen i övrigt i målet kan uppgifterna normalt läggas till grund för slutsatsen att sådana missförhållanden förekommit som krävs för att ett tvångsomhändertagande ska få ske. Ofta saknas dock annan utredning till stöd för barnets uppgifter om missförhållandena samtidigt som uppgifterna förnekas av föräldrarna. Vid den bedömning av uppgifternas tillförlitlighet som då måste göras ska barnets berättelse väga tungt, liksom barnets subjektiva upplevelse av hemförhållandena. Mot bakgrund av lagstiftningens syfte måste även ett yngre barns uppgifter kunna tillmätas sådan tyngd att de ensamma kan ligga till grund för ett beslut om omhändertagande.
>
> Vid värderingen av ett barns uppgifter bör beaktas bl.a. i vilket eller vilka sammanhang samt på vilket sätt uppgifterna har lämnats, om berättelsen är sammanhängande och konsekvent, om berättelsen är tydlig och detaljrik, om uppgifterna vidhållits samt barnets ålder och mognad och dess förståelse för innebörden och konsekvenserna av att uppgifterna lämnas.

Det som det särskilt läggs vikt vid är i vilket sammanhang uppgifterna har lämnats, om berättelsen är konsekvent samt om barnet förstår innebörden och konsekvensen av uppgifterna. Om barnet ändrar sina uppgifter är också förklaringen till att så har skett relevant.

När det gäller föräldrarnas eller vårdnadshavarnas invändningar i mål om utreseförbud går dessa ofta ut på att det som barnen uppger inte är riktigt eller att syftet med en förestående resa inte är något av de som anges i bestämmelsen om utreseförbud. Om föräldrarna lämnar motstridiga och märkliga uppgifter om en förestående resa kan

dock detta, tillsammans med andra omständigheter, tala för att utreseförbud bör meddelas.[163]

Genom de avgöranden som har meddelats sedan reglerna om utreseförbud infördes har också andra förhållanden kring lagstiftningen och tillämpningen av den framträtt.

Som framgår av lagtexten krävs det att det finns en påtaglig risk för att barnet ”förs utomlands eller lämnar Sverige” i de syften som anges i bestämmelsen. I ett avgörande har detta ansetts innebära att det inte är möjligt att besluta om utreseförbud för ett barn som redan är fört utomlands.[164] Av några avgöranden från kammarrätterna framgår dock att det är möjligt att fatta sådant beslut om det är oklart var barnet befinner sig.[165]

Att det krävs vissa angivna syften för utlandsvistelsen innebär också att andra skadliga syften inte kan användas som grund för ett utreseförbud och det är inte heller möjligt att besluta om utreseförbud när det är oklart vilket syfte som resan har.[166]

5.1.3 Andra regler som kan skydda utsatta barn som riskerar att föras utomlands

Stöd enligt SoL

Socialtjänsten är en mycket viktig aktör när det gäller frågor om skydd för barn som riskerar att utsättas för barnäktenskap eller könsstympning. Det är också en viktig aktör när det gäller andra skadliga handlingar eller miljöer som barn kan utsättas för.

Socialtjänstens verksamhet regleras främst i SoL som är en målinriktad ramlag som anger både mål, skyldigheter och rättigheter. Vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas och om det rör sig om beslut eller andra åtgärder rörande vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande (1 kap. 2 §).

Enligt SoL är det varje kommun som ansvarar för socialtjänsten inom sitt geografiska område och som har det yttersta ansvaret för

[163] Kammarrätten i Stockholms dom den 21 december 2020, mål 6381-20.
[164] Förvaltningsrätten i Linköpings beslut den 18 mars 2021, mål 1898-21.
[165] Kammarrätten i Göteborgs dom den 28 augusti 2020, mål 5253-20 och Kammarrätten i Stockholms dom den 15 januari 2021, mål 7110-20.
[166] Se Förvaltningsrätten i Linköpings beslut den 18 mars 2021, mål 1898-21, och dom den 2 februari 2021, mål 751-20, Förvaltningsrätten i Malmös beslut den 30 september 2020, mål 12277-20 och Förvaltningsrätten i Göteborgs beslut den 20 december 2021, mål 14671-21.

att en enskild får det stöd och den hjälp som är nödvändig (2 kap. 1 §). Det är den kommun där den enskilde vistas som i första hand ansvarar för att ge sådant stöd eller sådan hjälp (2 a kap. 1 §). I 2 a kap. finns dock regler om ansvarsfördelningen mellan vistelsekommunen och bosättningskommunen, om bosättningskommunen är en annan. Om det finns en annan kommun där den enskilde är bosatt ansvarar dock vistelsekommunen fortfarande för akuta situationer (2 a kap. 2 §). Ansvaret för enskilda upphör inte nödvändigtvis för att en person vistas utomlands. Socialtjänsten kan alltså behöva bistå med hjälp eller stöd för ett barn som förts utomlands.

Till socialnämndens uppgifter hör bl.a. att svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det (3 kap. 1 §). När det gäller barn och unga finns också särskilda bestämmelser i 5 kap. Enligt 5 kap. 1 § ska socialnämnden bl.a. verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden, bedriva en uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa, aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga samt uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem.

I 6 kap. finns också bestämmelser om vård utanför det egna hemmet. Sådana insatser kan om det finns samtycke till dem beslutas med stöd av SoL. För det fall något samtycke till sådana insatser inte finns, kan de dock under vissa förutsättningar också beslutas med stöd av LVU.

Vård enligt LVU

Vård enligt 2 och 3 §§

Insatser för barn och unga enligt SoL ska som utgångspunkt ske i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare. Med stöd av bestämmelserna i LVU kan dock den som är under 18 år, och i vissa fall den som inte fyllt 21 år, få vård med tvång om det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden, och om den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv. Även vid beslut enligt LVU ska dock vad som är bäst för den unge vara avgörande (1 §). De närmare

förutsättningarna för att fatta beslut om tvångsvård anges i 2 och 3 §§ LVU.

Enligt både 2 § och 3 § krävs att det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. Med ”påtaglig risk för skada” menas att det inte kan vara fråga om någon ringa risk för skada. Risken för skada måste i stället ha en sådan inverkan på barnets hälsa eller utveckling att det finns ett tydligt vårdbehov. Kravet innebär också att det måste finnas konkreta omständigheter som talar för en risk för skada.[167]

Risken för att barnets hälsa och utveckling skadas ska alltså dels vara påvisbar, dels allvarlig. Avlägsna eller hypotetiska risker är inte tillräckliga för att läggas till grund för beslut om vård. Samtidigt måste det också beaktas att syftet med lagstiftningen är att skydda barn i sådana fall där allvarliga konsekvenser kan bli följden av en felaktig bedömning, t.ex. vid hot om allvarligt våld mot barnet.[168]

Högsta förvaltningsdomstolen har i rättsfallet HFD 2017 ref. 42 uttalat att det måste ställas mycket höga krav på den utredning som ska ligga till grund för ett omhändertagande samtidigt som det är barnets bästa som, vid en konflikt mellan barnets bästa och andra intressen, ska vara avgöranden för ett beslut enligt LVU. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade också att den del av bedömningen som avser riskerna för barnet av naturliga skäl måste bygga på antaganden och att en viss osäkerhet måste accepteras även om antagandena självfallet måste vara så väl underbyggda som möjligt. Om ett barns uppgifter om misshandel eller allvarliga missförhållanden får stöd av utredningen i övrigt kan uppgifterna normalt läggas till grund för slutsatsen att sådana missförhållanden har förekommit. I de flesta fall saknas sådant stöd för barnets uppgifter och föräldrarna förnekar barnets uppgifter och då behöver man bedöma uppgifternas tillförlitlighet. I den bedömningen ska, enligt Högsta förvaltningsdomstolen, barnets uppgifter väga tungt och även barnets subjektiva upplevelse av hemförhållandena. Även ett yngre barns uppgifter måste kunna ligga till grund för ett beslut om omhändertagande.

Enligt 2 § LVU ska beslut om vård fattas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i

[167] Prop. 1989/90:28, s. 107.
[168] Se bl.a. RÅ 1995 ref. 39, RÅ 1995 ref. 46, RÅ 1995 ref. 64, RÅ 2008 ref. 55 och RÅ 2009 ref. 64.

omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas.

Med begreppet ”hemmet” avses både föräldrahemmet och annat hem där den unge stadigvarande vistas. Det kan alltså bli aktuellt med vård med stöd av 2 § även i situationer där det inte kan riktas någon kritik mot just det hem där den unge för tillfället befinner sig. Så kan vara fallet t.ex. om den unge befinner sig i något annat hem än det egna och föräldrarna avser att ta hem den unge, om föräldrarna avser att placera den unge i en miljö som innebär fara för den unges hälsa eller utveckling eller om föräldrarna inte hindrar den unge från att vistas i en miljö som innebär en sådan fara.

När det gäller ”fysisk misshandel” föreligger ofta påtaglig risk för en ung persons hälsa eller utveckling redan vid ringa grad av misshandel så länge det inte är fråga om en enstaka överilad handling. Om det rör sig om allvarligare fysiskt våld bör den unge regelmässigt beredas vård utanför sitt hem, i vart fall under en tid.[169]

Med ”psykisk misshandel” avses inte enskilda händelser utan det är i stället fråga om en relation och ett förhållningssätt som exempelvis hindrar utvecklingen av en positiv självbild hos barnet. Hit hör barn och unga som kränks, hotas med att bli övergivna och som terroriseras.[170] Detsamma gäller barn som växer upp under hot från sin familj, t.ex. flickor som växer upp i familjer med starkt patriarkala värderingar där deras utveckling hindras genom hot från släktingar.[171]

Allvarliga hot mot barnet eller om föräldrarna placerar barn i en skadlig miljö eller överlåter ansvaret för barnet till andra personer på ett sätt som innebär en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas kan bedömas som en sådan ”brist i omsorgen” som kan ligga till grund för tvångsvård.[172]

Frånvaro från skolan kan också i vissa fall utgöra en bristande omsorg som medför påtaglig risk för att barns hälsa och utveckling skadas. För att vård enligt 2 § LVU ska bli aktuellt p.g.a. detta krävs

[169] Prop. 1989/90:28, s. 107.
[170] Prop. 1989/90:28, s. 107.
[171] Prop. 2002/03:53, s.82. Se även Lars Clevesköld, kommentaren till 2 § LVU Karnov (JUNO), 2021-05-04).
[172] Prop. 1989/90:28, s. 107 f. Se även Charlotte Lönnheim, kommentaren till 2 § LVU, Lexino (JUNO), 2021-04-12.

dock att frånvaron beror på en bristande omsorg från föräldrarnas sida och att frånvaron är av viss omfattning.[173]

Detta innebär att i vart fall en del av de uppfostringsresor som barn riskerar att skickas på kan utgöra grund för vård enligt LVU. I praxis finns också vissa exempel på att uppfostringsresor, tillsammans med andra omständigheter, angetts som grund för en ansökan om vård.[174] I några fall har också utlandsvistelser eller risk för utlandsvistelser under omständigheter som kan bedömas som uppfostringsresor också, tillsammans med förhållandena hemma, varit sådana att barn blivit omhändertagna med stöd av 2 § LVU eller där beslut fattats om omedelbart omhändertagande.[175]

Även andra typer av skadliga utlandsvistelser kan innebära att det finns skäl att besluta om vård eller omedelbara omhändertaganden. Det finns t.ex. avgöranden där barn har blivit föremål för omedelbara omhändertaganden p.g.a. att föräldrarna eller en förälder har avvikit med barnet eller lämnat uppgifter om att de kanske skulle avvika i samband med att det framkommit oro för barnet.[176] Även det förhållandet att en förälder vill föra barnen utomlands till skadliga förhållanden, t.ex. ett område i krig eller för att uppfostras av släkt utan möjlighet att träffa den andra föräldern, kan utgöra skäl för vård.[177]

I begreppet ”annat förhållande” i hemmet innefattas t.ex. att den unge utsätts för tvångsäktenskap eller könsstympning. Att sådana förhållanden kan utgöra grund för vård och omedelbara omhändertaganden enligt LVU framgår av den genomgång av domar och

[173] Se t.ex. Förvaltningsrätten i Malmös dom den 8 oktober 2021, mål 9331-21 där ett barn som förts utomlands för att undvika att det återförenades med sin pappa bereddes vård enligt 2 § LVU. Barnet hade bott hos en bekant till sin mamma och hade utsatts för omsorgssvikt, våld och under flera år saknat skolgång. Se även Socialstyrelsen (2020), *LVU –Handbok för socialtjänsten*, s. 72.
[174] Se t.ex. Förvaltningsrätten i Malmös dom den 9 juni 2020, mål 4820-20, Förvaltningsrätten i Linköpings beslut den 7 december 2017, mål 8651-17 och Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 18 februari 2020, mål 15622-19.
[175] Se t.ex. Kammarrätten i Sundsvalls dom den 4 november 2021, mål 2270-21 och dom samma dag, mål 2172-21 samt Kammarrätten i Göteborgs dom den 19 oktober 2021, mål 4851-21 och Kammarrätten i Jönköpings dom den 7 april 2021, mål 1325-21.
[176] Se t.ex. Kammarrätten i Stockholms dom den 28 juni 2019, mål 4783-19, Kammarrätten i Göteborgs dom den 20 maj 2021, mål 2793-21, Kammarrätten i Stockholms dom den 3 mars 2021, mål 1502-21 och Kammarrätten i Stockholms dom den 31 augusti 2021, mål 6408-21.
[177] Se t.ex. Kammarrätten i Göteborgs dom den 22 juni 2016, mål 2683-16 och Förvaltningsrätten i Växjös dom den 8 maj 2020, mål 1266-20.

beslut om utreseförbud som presenterats tidigare. Det finns även andra exempel på att bestämmelsen tillämpats så.[178]

Även tidigare har det konstaterats att problem kopplade till tvångsgifte förekommer i en inte obetydlig omfattning i mål om vård enligt LVU.[179] I Socialstyrelsens handbok om tillämpningen av LVU sägs också att risken för att ett barn blir bortfört eller bortgift kan innebära att man behöver ta ställning till om det är aktuellt med LVU-vård.[180]

I 3 § LVU anges att vård ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Vård enligt den här bestämmelsen får beredas även den som fyllt 18 år men inte 20 år om sådan vård är lämpligare än någon annan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke (1 § tredje stycket LVU).

Med ”missbruk av beroendeframkallande medel” avses både alkohol och narkotika. För att avgöra om det finns ett missbruk ska en helhetsbedömning göras av bl.a. den unges ålder, vad som missbrukas och omfattningen av missbruket. Enstaka användning av alkohol leder vanligtvis inte till tillräcklig risk för skada. När det gäller viss narkotika kan enstaka användning, eller redan första intaget, dock innebär en påtaglig risk för den unges hälsa.

Med ”brottslig verksamhet” menas inte mindre förseelser eller enstaka brott (så länge det inte rör sig om brott av allvarlig art). I stället riktar sig begreppet in på brottslighet av viss varaktighet och kontinuitet.

Det som används mest frekvent som grund för vård enligt 3 § LVU är ”socialt nedbrytande beteende”. Med det begreppet avses sådant som strider mot samhällets normer. Det kan röra sig om att den unge begår något eller några enstaka allvarliga brott, att den unge prostituerar sig eller vistas i olämpliga miljöer, t.ex. missbrukarkretsar.

[178] Se t.ex. Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 4 november 2015, mål 6124-15, Kammarrätten i Göteborgs dom den 2 september 2019, mål 4873-19, Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 12 maj 2021, mål 4078-21 och Kammarrätten i Göteborgs dom den 9 april 2021, mål 2035-21.
[179] Se SOU 2018:69, s. 149 och där gjorda hänvisningar.
[180] Socialstyrelsen (2020), *LVU – Handbok för socialtjänsten*, s. 67.

Det är oklart om den unges beteende i form av att återvända till ett hem där han eller hon utsätts för hedersrelaterat våld eller förtryck kan vara grund för vård enligt 3 § LVU.[181] När det gäller deltagande i våldsbejakande extremism kan vård med stöd av bestämmelsen bli aktuell om deltagandet är en del av ett asocialt och destruktivt beteende. I underrättspraxis finns på senare tid flera exempel på att barn omhändertagits efter att ha befunnit sig i områden kontrollerade av terroristorganisationen IS, dock enligt 2 § LVU eftersom föräldern eller föräldrarna inte skyddat barnen från förhållandena där.[182]

Omedelbart omhändertagande

Socialnämnden, eller under vissa förutsättningar nämndens ordförande eller annan ledamot som har förordnats, får dessutom besluta att den som är under 20 år ska omhändertas omedelbart om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av LVU och rättens beslut om vård inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras (6 §). Det kan röra sig om situationer då det finns risk för att vårdnadshavarna eller den unge inte vill medverka till utredningen om den unges behov av vård, t.ex. när vårdnadshavare avviker med den unge eller om de motsätter sig en läkarundersökning som socialnämnden anser vara nödvändig.[183]

Som huvudregel bör socialnämnden försöka underrätta vårdnadshavarna innan ett beslut om omedelbart omhändertagande fattas. I rena undantagsfall kan det dock vara så att förhållandena inte medger att vårdnadshavarnas inställning inhämtas innan ett sådant beslut fattas.[184]

Även om svensk domstol inte är behörig att besluta om beredande av vård enligt LVU får socialnämnden också omedelbart omhänderta ett barn under 18 år om åtgärder av en behörig utländsk myndighet inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges

[181] SOU 2018:69, s. 149.
[182] Se t.ex. Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 20 oktober 2021, mål 10550-21 och Förvaltningsrätten i Jönköpings dom den 11 maj 2021, mål 1504-21.
[183] Prop. 1979/80:1 del A, s. 590.
[184] JO 1999/00 s. 261 och Socialstyrelsen (2020), *LVU – Handbok för socialtjänsten*, s. 99.

hälsa eller utveckling eller till att den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras eller vidare åtgärder hindras och det är sannolikt att den unge tillfälligt behöver vård som avses i LVU (6 a §).

Vårdens innehåll och var den ska ske

Enligt 10 § ska vården anses påbörjad när den unge har placerats utanför sitt eget hem på grund av ett beslut om omedelbart omhändertagande eller om vård. Med detta avses familjehem eller hem för vård eller boende (se 6 kap. 1 § första stycket 1–2 SoL). Vården kan även inledas på sjukhus. För vårdens innehåll och utformning gäller bestämmelserna i SoL och vad som framgår av 11–20 §§ LVU.

Socialnämndens bestämmanderätt kan också omfatta möjligheten för den unge att resa ut ur Sverige. Det kan påpekas att någon placering utomlands med stöd av LVU inte är möjlig eftersom en sådan placering kräver att samtycke finns (se 6 kap. 11 b § SoL). Det hindrar dock inte att den unge t.ex. följer med familjehemsföräldrar på en semesterresa.

Det är socialnämnden som bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas. Nämnden kan efter en tid medge att den unge vistas i sitt eget hem, om det kan antas vara bäst ägnat för att främja vården (11 § LVU). Enligt samma bestämmelse har socialnämnden under vårdtiden samma ansvar som en vårdnadshavare för att den unges grundläggande rättigheter enligt 6 kap. 1 § föräldrabalken blir tillgodosedda. Socialnämnden, eller den som nämnden gett i uppdrag att sköta vården, ska ha uppsikt över den unge och i den utsträckning som det behövs för att genomföra vården bestämma om den unges personliga förhållanden.

Om vården av den unge sker med stöd av 3 § LVU och den unge behöver stå under särskilt noggrann tillsyn kan vården också ske i ett särskilt ungdomshem. Sådana ungdomshem anvisas av Statens institutionsstyrelse. Vid vård i ett hem för särskilt noggrann tillsyn så får den unge hindras från att lämna hemmet och även i övrigt får personens rörelsefrihet begränsas i den utsträckning som det är nödvändigt för att vården ska kunna genomföras (15 § LVU). En person som omfattas av bestämmelserna i 15 § LVU får också beredas vård vid en låst enhet bl.a. om det är nödvändigt för att förhindra att den

unge avviker eller för att i övrigt genomföra vården (15 b § andra punkten LVU).

Umgängesbegränsning, hemlighållande av vistelseort och flyttningsförbud

Många av de barn som riskerar att resa utomlands eller föras bort i syfte att ingå äktenskap eller utsättas för könsstympning är aktuella hos socialtjänsten. Som framgått av redovisningen av domstolsavgörandena kring utreseförbud finns det i många fall beslut om vård enligt LVU i samband med att frågan om utreseförbud tas upp, eller så är den frågan uppe till prövning samtidigt som frågan om utreseförbud.

Många gånger är det den närmsta familjen, främst föräldrarna eller någon av dem, eller andra släktingar som vill föra bort barnet. Det förekommer också att föräldrar utövar påtryckningar mot barn som är föremål för vård för att de ska återvända hem. Många gånger är det alltså relevant för att hindra ett bortförande att begränsa möjligheterna till kontakt mellan barnet och annan familj samt att föräldrar och andra släktingar inte ska veta om var barnet befinner sig.

I LVU finns vissa regler om begränsningar i kontakten mellan föräldrar och barn (umgängesbegränsning och hemlighållande av vistelseort) och när det gäller föräldrarnas bestämmanderätt om var barnet ska bo (flyttningsförbud).

Socialnämnden får om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vård enligt LVU besluta om hur den unges umgänge med vårdnadshavare och med förälder som har umgängesrätt (t.ex. genom dom eller beslut från allmän domstol) ska utövas (14 § andra stycket 1).

Utgångspunkten är att kontakten mellan barnet och föräldrarna bara får begränsas i den utsträckning som krävs för att barnet ska få den nödvändiga vården. Socialnämnden ska samarbeta med föräldrarna så långt det är möjligt och om vårdnadshavarna eller den som barnet har rätt till umgänge med godtar planen behöver socialnämnden inte begränsa umgänget med stöd av bestämmelsen i 14 § LVU.

Så som är fallet med umgängesbegränsning får socialnämnden, om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med vård enligt LVU, besluta att den unges vistelseort inte ska röjas för föräldrar eller vårdnadshavare (14 § andra stycket 2).

Möjligheten att hemlighålla ett barns vistelseort är förhållandevis vanligt förekommande i de fall där det finns risk att ett barn som står under LVU-vård kan föras bort. Samtidigt ska det påpekas att ett sådant beslut i sig inte hindrar barnet från att själv söka kontakt med föräldrarna t.ex. i samband med att barnet avviker från vården.

När det gäller flyttningsförbud får förvaltningsrätten efter ansökan från socialnämnden, antingen för viss tid eller tills vidare, förbjuda den som har vårdnaden om en underårig att ta denne från ett hem som avses i 6 kap. 6 § första stycket SoL (ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om barnet), s.k. flyttningsförbud (24 § LVU). För att ett flyttningsförbud ska få meddelas krävs att det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas om han eller hon skiljs från hemmet. Socialnämnden, och i vissa fall nämndens ordförande eller någon annan ledamot som utsetts av nämnden, får också under vissa förutsättningar besluta om ett tillfälligt flyttningsförbud (27 §). Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med ett flyttningsförbud får socialnämnden också besluta om den unges umgänge med vårdnadshavare eller föräldrar som har umgängesrätt reglerad genom dom, beslut av domstol eller avtal (31 §). Enligt 26 § ska socialnämnden minst var tredje månad pröva om ett flyttningsförbud fortfarande behövs.

Verkställighet och vårdens upphörande

När det gäller beslut om vård enligt 2 eller 3 §§ LVU upphör sådan vård att gälla om den inte har påbörjats inom fyra veckor från den dag då beslutet vann laga kraft (5 §). Om vård har påbörjats ska den, om den har beslutats med stöd av 2 § upphöra senast när den unge fyller 18 år och vård som beslutats med stöd av 3 § ska upphöra senast när den unge fyller 21 år (21 § andra och tredje stycket). Enligt 13 § ska socialnämnden regelbundet, minst en gång var sjätte månad, överväga om vård som sker med stöd av 2 § fortfarande behövs. När det gäller vård med stöd av 3 § ska nämnden enligt samma bestämmelse i stället inom sex månader från verkställighet av vårdbeslutet pröva om vård med stöd av lagen ska upphöra. Därefter ska frågan prövas fortlöpande inom sex månader från den senaste prövningen.

För omedelbara omhändertaganden gäller särskilda regler. Enligt 7 § tredje stycket upphör ett omhändertagande om beslutet inte har underställts förvaltningsrätten inom föreskriven tid, dvs. en vecka från den dag då beslutet om omedelbart omhändertagande fattades. Om förvaltningsrätten fastställer ett beslut om omedelbart omhändertagande ska socialnämnden dessutom enligt huvudregeln ansöka hos förvaltningsrätten om att den unge ska beredas vård enligt LVU (8 §). Om så inte sker upphör, enligt 9 §, ett omedelbart omhändertagande. Enligt samma bestämmelse ska socialnämnden, eller den rätt som prövar en fråga om vård, genast besluta att ett omhändertagande ska upphöra om det inte längre finns skäl för det.

Enligt 43 § ska bl.a. Polismyndigheten på begäran av socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har förordnat lämna hjälp för att genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av lagen (43 § första stycket 2). En sådan begäran får dock göras endast om det på grund av särskilda omständigheter kan befarat att åtgärden inte kan utföras utan de särskilda befogenheter som anges i 10 och 10 a §§ polislagen (1984:387) eller om det annars finns synnerliga skäl.

Straffbestämmelser

Utöver de regler som vi hittills berört finns det också straffbestämmelser som kan vara tillämpliga vid för barn skadliga utlandsvistelser. Samtidigt måste det beaktas att föräldrar har en förhållandevis långtgående bestämmanderätt över ett barn. Det straffrättsliga skyddet är alltså starkare för vuxna personer, vilket också lyftes fram i förarbetena till reglerna om utreseförbud.

En central straffbestämmelse är 7 kap. 4 § BrB om egenmäktighet med barn. Enligt den bestämmelsen är det straffbart att, under vissa förutsättningar, skilja ett barn under 15 år från en vårdnadshavare, den andra vårdnadshavaren eller någon som vårdar ett barn under 15 år med stöd av LVU. Bestämmelsen om egenmäktighet med barn kommer att beröras närmare senare (se avsnitt 5.1.4).

Det finns även andra straffbestämmelser som kan vara aktuella i samband med utlandsvistelser som är skadliga för barn. Om en resa företas genom tvång kan reglerna om människorov (4 kap. 1 § BrB) eller olaga frihetsberövande (4 kap. 2 § BrB) aktualiseras. När det

gäller olaga frihetsberövande skulle detta kunna vara aktuellt även om barnet själv inte kan motsätta sig ett bortförande eller kvarhållande, exempelvis på grund av sin ålder. Lagrådet uttalade nämligen i fråga om frihetsberövande av barn följande när brottsbalken infördes:[185]

> Lagrådet vill beträffande tillämpligheten i fråga om barn av stadgandet om frihetsberövande understryka att gärningsmannens motiv i detta fall måste tillmätas betydelse för bestämmandet av vad som är frihetsberövande, något som även departementschefen framhävt. Till frihetsberövande torde i fråga om barn sålunda böra hänföras icke blott fall, då barnet nått viss mognad samt själv motsätter sig att det bortföres eller kvarhålles, utan även andra fall då barnet tages ur sin miljö för att på ett för dess vård onaturligt sätt kvarhållas på avlägsen ort eller undangömt i hus eller liknande.

När straffansvaret för egenmäktighet med barn utvidgades till att omfatta även att ett barn skiljs från den som vårdar barnet med stöd av LVU anslöt sig departementschefen till detta uttalande från Lagrådet.[186]

Bortföranden där det förekommer tvång skulle också kunna vara att bedöma som olaga tvång enligt 4 kap. 4 § BrB. Andra straffbestämmelser som straffbelägger vissa av de skadliga utlandsvistelserna är barnäktenskapsbrott (4 kap. 4 c § andra stycket BrB) och vilseledande till äktenskapsresa (4 kap. 4 d § BrB). Dessutom är det straffbart att resa för att ansluta sig till t.ex. en terroristorganisation (5 b § lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet).

Straffprocessuella tvångsmedel och kontaktförbud

Straffprocessuella tvångsmedel

I vissa fall skulle straffprocessuella tvångsmedel (främst häktning och reseförbud, 24 kap. respektive 25 kap. rättegångsbalken) kunna användas för att motverka ett bortförande. Detta lyftes fram redan i betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69). För att kunna använda dessa tvångsmedel krävs emellertid att ett brott redan har begåtts, åtminstone ett straffbart försöks-,

[185] Prop. 1962:10 B, s. 419 f.
[186] Prop. 1982/83:165, s. 37 f.

stämplings- eller förberedelsebrott. I betänkandet lyfte man särskilt fram att äktenskapstvång och könsstympning är straffbelagt redan på dessa stadier.

Brott som i övrigt skulle kunna vara aktuella vid olika former av bortföranden mot någons vilja och där det är möjligt att besluta om straffprocessuella tvångsmedel är; olaga frihetsberövande (4 kap. 2 § BrB), olaga tvång (4 kap. 4 § BrB), barnäktenskapsbrott (4 kap. 4 c § BrB), egenmäktighet med barn (7 kap. 4 § BrB). Vad gäller olaga tvång är dock försök, förberedelse och stämpling endast straffbelagt vid grova brott (4 kap. 10 § BrB). När det gäller egenmäktighet med barn är försöksbrott straffbelagda om det är fråga om grovt brott (7 kap. 5 § BrB).

Samtidigt är det så att vid bedömningen om det finns skäl för häktning och reseförbud ska inte risken för att offret förs utomlands beaktas. I stället är det endast risken för att den misstänkte påverkar utredningen, fortsätter sin brottsliga verksamhet eller undandrar sig lagföring eller straff som kan beaktas. I fråga om reseförbud är det dessutom endast flyktfara som kan ligga till grund för ett sådant beslut.

Kontaktförbud

I lagen (1988:688) om kontaktförbud finns, som framgår av lagens namn, regler om kontaktförbud. Ett kontaktförbud får meddelas mot en person om det, p.g.a. särskilda omständigheter, finns risk för att denne kommer att begå brott mot, förfölja eller på annat sätt allvarligt trakassera den som förbudet avses skydda. Kontaktförbudet innebär att personen förbjuds att besöka, kontakta eller följa efter en viss person.

Det finns också bestämmelser om utvidgat kontaktförbud, vilket innebär ett förbud om att även uppehålla sig i närheten av t.ex. någons arbetsplats eller bostad, om kontaktförbud som innebär att man inte får uppehålla sig i en bostad som används gemensamt med annan, och ett särskilt utvidgat kontaktförbud om man överträtt ett utvidgat kontaktförbud.

Ett utvidgat kontaktförbud får förenas med villkor om elektronisk övervakning. Så ska ske om personen tidigare har överträtt ett kontaktförbud och det inte finns särskilda skäl emot ett sådant

villkor. Ett särskilt utvidgat kontaktförbud ska alltid förenas med villkor om elektronisk övervakning om det inte finns särskilda skäl mot det.

Den som bryter mot ett kontaktförbud med villkor om elektronisk övervakning döms till fängelse i högst två år och den som i annat fall bryter mot ett kontaktförbud döms till fängelse i högst ett år. Om ett brott är ringa döms dock till böter.

Skolplikt, barnbidrag och försörjningsstöd m.m.

I princip alla barn som är bosatta i Sverige har skolplikt. Reglerna om skolplikt finns i 7 kap. skollagen (2010:800). Skolplikten innebär att barnet ska delta i skolans verksamhet så länge barnet inte har giltigt skäl för att utebli. Skolplikten fullgörs i någon av de s.k. obligatoriska skolformerna (förskoleklassen, grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan) eller, under vissa förutsättningar som anges i 24 kap. skollagen, i särskilda utbildningsformer utanför skolväsendet eller på annat sätt. Elever i gymnasieskolan har alltså inte skolplikt.

Ansvaret för att skolplikten uppfylls ligger på olika aktörer. Den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn ska se till att barnet fullgör sin skolplikt (7 kap. 20 § skollagen). Hemkommunen ska se till att skolpliktiga barn som inte går i dess förskoleklass, grundskola eller grundsärskola på något annat sätt får föreskriven utbildning (7 kap. 21 § skollagen). Huvudmannen ska se till att eleverna i huvudmannens förskoleklass, grundskola och grundsärskola fullgör sin skolgång. Huvudmannen för specialskolan och huvudmannen för sameskolan ska se till att elever i utbildning under deras ledning fullgör sin skolgång (7 kap. 22 § skollagen). Om en skolpliktig elev inte fullgör sin skolgång och detta beror på att elevens vårdnadshavare inte uppfyllt sina skyldigheter får hemkommunen vid äventyr av vite förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra dessa skyldigheter. För en elev i specialskolan, sameskolan eller förskoleklass vid en skolenhet med specialskola eller sameskola är det i stället huvudmannen för respektive skolform som får förelägga elevens vårdnadshavare att fullgöra sina skyldigheter (7 kap. 23 § skollagen).

Om en skadlig utlandsvistelse innebär att skolplikten inte uppfylls kan alltså barnets vårdnadshavare riskera vite. Skolplikt gäller

dock inte barn som varaktigt befinner sig utomlands eller om barnets förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet ska gå i skola (7 kap. 2 § andra stycket skollagen).

Skolan och förskolan är också i övrigt en mycket viktig aktör för att upptäcka och stötta när det gäller elever som är utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck och som kan riskera skadliga utlandsvistelser. Alla som är yrkesverksamma i skolor och förskolor har enligt 14 kap. 1 § SoL en anmälningsskyldighet om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Skolverket har också tagit fram ett stödmaterial ”Hedersrelaterat våld och förtryck – Skolans ansvar och möjligheter” som rör frågor om elever som lever med hedersrelaterat våld och förtryck.[187]

När ett barn vistas utomlands under en längre tid kan även olika bosättningsbaserade förmåner som barnbidrag, bostadsbidrag och försörjningsstöd eller annat ekonomiskt bistånd påverkas.

5.1.4 Straffansvar för egenmäktighet med barn som ett skydd mot skadliga bortföranden

Allmänt om bestämmelsen

Straffbestämmelsen om egenmäktighet med barn är, som berördes tidigare, en central bestämmelse när det gäller barn som förs bort. Enligt paragrafen är det nämligen i många fall straffbart att skilja ett barn från den som ensam har vårdnaden om ett barn, från den andra vårdnadshavararen om barnet har två vårdnadshavare eller från den som vårdar barnet med stöd av LVU.

Straffbestämmelsen om egenmäktighet med barn finns i 7 kap. 4 § brottsbalken och har följande lydelse:

7 kap. 4 § brottsbalken

Den som obehörigen skiljer ett barn under femton år från någon som har vårdnaden om barnet döms för *egenmäktighet med barn* till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte utgör brott mot frihet. Detsamma gäller, om den som gemensamt med någon annan har vårdnaden om ett barn under femton år utan beaktansvärt skäl egenmäktigt skiljer barnet från den andra vårdnadshavaren eller om den som ska ha vårdnaden obehörigen bemäktigar sig barnet och därigenom tar sig rätt.

Till ansvar enligt första stycket döms också den som obehörigen skiljer ett barn under femton år från någon som vårdar barnet med stöd

[187] Materialet finns tillgängligt på https://www.skolverket.se/getFile?file=8504 (2021-10-12).

av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, om gärningen inte utgör brott mot frihet eller främjande av flykt.

Är brott som avses i första eller andra stycket grovt, ska gärningsmannen dömas till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

Enligt första stycket i bestämmelsen är det straffbart att obehörigen skilja ett barn under 15 år från någon som har vårdnaden om barnet, att utan beaktansvärt skäl egenmäktigt skilja barnet från någon som man gemensamt har vårdnaden om barnet med eller att som vårdnadshavare obehörigen bemäktiga sig barnet och därigenom ta sig rätt.

I första stycket första meningen straffbeläggs de fall där en förälder som inte har den rättsliga vårdnaden, eller någon annan som inte har anförtrotts den rättsliga vårdnaden, obehörigen skiljer ett barn från den som har vårdnaden. I första styckets andra mening, första ledet, straffbeläggs de fall där någon som gemensamt har vårdnaden om barnet, utan beaktansvärt skäl skiljer barnet från den andra vårdnadshavaren.

Slutligen är det också straffbelagt, i första stycket andra meningen andra ledet, att den som ska ha vårdnaden obehörigen bemäktigar sig barnet. Med detta menas framför allt att en vårdnadshavare själv verkställer ett beslut om vårdnad utan att iaktta lagliga former för verkställigheten. Att en vårdnadshavare underlåter att lämna barnet till någon annan som har umgängesrätt med barnet anses inte straffbart enligt den här delen av bestämmelsen.

I bestämmelsens andra stycke straffbeläggs även det förhållandet att någon obehörigen skiljer ett barn under 15 år från den som vårdar barnet med stöd av LVU.

Närmare om tillämpningen av straffbestämmelsen

Med att ”obehörigen skilja” ett barn från en vårdnadshavare menas obehöriga ingrepp i den vårdnad om ett barn som t.ex. föräldrar utövar med stöd av reglerna i bl.a. föräldrabalken. Uttrycket ”skiljer” omfattar både att barnet förs bort och att barnet undanhålls, t.ex. genom att hållas kvar utomlands. Straffansvaret är alltså inte begränsat till att gärningsmannen egenmäktigt för bort barnet för att skilja det från vårdnadshavaren utan omfattar även att barnet hålls kvar så pass länge och under sådana former att det kan anses skilt från

vårdnadshavaren, exempelvis genom att hållas oåtkomligt på annan ort eller utomlands, eller att barnet annars hålls dolt. Avsikten ska dock vara att varaktigt skilja barnet från vårdnadshavaren.[188]

Den som har fört bort ett barn har ett långtgående ansvar för att bidra till att barnet kan återföras till vårdnadshavaren. För att straffansvar ska inträda krävs dock att gärningsmannen har kunnat påverka situationen. Gärningsmannen måste både haft möjlighet och förmåga att undanröja det hinder som föreligger för att vårdnadshavaren ska kunna återförenas med barnet. Dessutom måste omständigheterna i det enskilda fallet vara sådana att det kan krävas av gärningsmannen att denne undanröjer hindret mot att barnet återförenas med vårdnadshavaren.[189] Egenmäktighet med barn kan också begås genom underlåtenhet om barnet självmant har tagit sig till gärningsmannen, t.ex. en förälder, och denne inte agerar för att återförena barnet med den som vårdar det.[190]

Innan 2014 var det inte straffbart att någon som hade gemensam vårdnad undanhöll ett barn, t.ex. genom att kvarhålla barnet på en plats dit barnet, i samförstånd mellan vårdnadshavarna, förts eller kvarhålla barnet efter en umgängesperiods slut. Sedan 2014 omfattar dock straffansvaret inte bara olovliga bortföranden utan även undanhållanden precis som i första stycket första meningen.

Enligt både första och andra styckena döms för egenmäktighet med barn endast om gärningen inte utgör brott mot frid, och vad gäller andra stycket, inte heller främjande av flykt. Ett bortförande av ett barn kan också, även om barnet inte kan motsätta sig ett bortförande, i vissa fall vara så kvalificerat att det är att bedöma som olaga frihetsberövande.

Särskilt om straffansvar när ett barn skiljs från den som vårdar barnet med stöd av LVU

Bakgrund till kriminaliseringen

Enligt 1960 års barnavårdslag var det straffbart att hindra eller försvåra verkställighet av beslut som gällde bl.a. omhändertagande för

[188] Prop. 2013/14:120, s. 9 ff. Se även Göran Nilsson, kommentaren till 7 kap. 4 § brottsbalken, Lexino 1 januari 2022, (JUNO).
[189] Se NJA 1992 s. 566, NJA 1993 s. 277, NJA 2008 s. 780 och NJA 2017 s. 557 p. 13.
[190] Kommentaren till 7 kap. 4 §, NJ lagkommentar: Brottsbalken su 17, JUNO, (hämtad 2021-05-25).

samhällsvård eller som rörde behandlingen av den som hade omhändertagits.[191] När 1980-års LVU infördes fanns ingen motsvarande bestämmelse. Det föredragande statsrådet anförde i förarbetena till 1980-års LVU följande i den frågan:[192]

> I 89 § BvL [*barnavårdslagen*] finns bestämmelser om ansvar för den som hindrar eller försvårar utredning i ärende om ingripande enligt lagen eller om fosterbarnsvård. Ansvar kan enligt detta lagrum också ådömas den som hindrar eller försvårar verkställighet av beslut som gäller bl.a. omhändertagande för samhällsvård eller som rör behandlingen av den som har omhändertagits m.m.
>
> Enligt vad jag har erfarit förekommer det endast i mycket begränsad omfattning att åtal väcks för brott som har sagts nu. Jag anser inte att bestämmelsen fyller någon funktion vid sidan av de befogenheter som bör tillkomma nämnden enligt de regler som jag tidigare har föreslagit. Jag vill erinra att nämnden får möjlighet att besluta om omedelbart omhändertagande i fall där föräldrarna inte vill medverka till att en nödvändig vård kommer till stånd. Om den unge avviker från det hem där han enligt nämndens bestämmande skall vistas, kan nämnden påkalla polishandräckning för att återföra barnet. Genom dessa befogenheter finns det enligt min mening tillräckliga garantier för att en nödvändig vård skall kunna genomföras.

Straffansvaret enligt andra stycket tillkom sedan det uppmärksammats att det inte längre var straffbart att föra bort ett barn som vårdas enligt LVU.[193]

Närmare om straffansvaret enligt andra stycket och begränsningen av det

Till skillnad från första stycket första meningen så tar bestämmelsens andra stycke sikte på ett skiljande från den som faktiskt vårdar barnet. En förälder som fortfarande är vårdnadshavare kan alltså göra sig skyldig till brott enligt andra stycket. Med begreppet skiljer avses detsamma som i första stycket.

Med skiljande avses alltså att gärningsmannen för bort barnet, vägrar återlämna det eller på annat sätt hindrar att barnet kommer tillbaka till den som vårdar barnet. En underlåtenhet att återföra ett barn innebär dock inte utan vidare att straffansvar inträder. Personen

[191] 13 kap. 89 § 1960 års barnavårdslag.
[192] Prop. 1979/80:1 del C, s. 51.
[193] Prop. 1982/83:165, s. 21 f. Se även LU 1982/83:17, s. 32 f.

kan t.ex., så som berörts tidigare, sakna praktisk möjlighet att göra något åt situationen eller så kan personen ha gjort sitt bästa för att barnet ska återföras även om dessa åtgärder inte varit tillräckliga för att så ska ske.

För många av de barn där det kan vara aktuellt att besluta om utreseförbud är det som sagt aktuellt med vård enligt LVU. I de fallen (och om barnet är under 15 år) utgör straffbestämmelsen i 7 kap. 4 § andra stycket ett skydd för barnet mot att föras utomlands. För straffansvar enligt andra stycket krävs dock att vården sker efter beslut enligt LVU. Ett barn som på annan grund vårdas utanför hemmet, t.ex. för att det finns samtycke från föräldrarna, omfattas alltså inte av bestämmelsen.

Ett bortförande av ett barn som är mellan 15 och 18 år och som vårdas enligt LVU kan inte straffas som egenmäktighet med barn. Straffbestämmelsen om egenmäktighet med barn ger vidare, innan LVU-vård påbörjats, inget skydd för de barn som riskerar att drabbas av skadliga utlandsvistelser.

Straffansvaret i andra stycket är också begränsat till fall där vården rent faktiskt har påbörjats. I rättsfallet RH 2016:46 ansåg Hovrätten för Västra Sverige nämligen att det för straffansvar enligt andra stycket krävs att vården enligt LVU hade påbörjats genom att barnet hade överlämnats till de utsedda vårdgivarna.

Vården enligt LVU anses, som berördes tidigare, inte påbörjad förrän barnet har placerats utanför sitt eget hem (10 § första stycket LVU). Socialnämndens ansvar för barnet och möjlighet att, i vårdnadshavarnas ställe, fatta beslut i frågor rörande barnet är också begränsad till tiden efter det att vården påbörjats (10 § andra stycket LVU och hänvisningen där till 11–20 §§). Detsamma lär gälla omedelbara omhändertaganden.

Situationen som var uppe till prövning i RH 2016:46 var att en mamma åtalades för att ha skiljt ett barn från både pappan och de som skulle vårda barnet med stöd av LVU genom att inte låta dessa träffa barnet och, från den dag då barnet skulle hämtas för vård enligt LVU, hålla barnet gömt. Hovrätten uttalade i rättsfallet följande:

> Till följd av att Y.Å. (*mamman*) undanhöll E.L. (*barnet*) kunde familjehemsplaceringen inte komma till stånd under den aktuella tiden. E.L. gick då inte heller i skolan. Undanhållandet upphörde genom att polisen upptäckte var E.L. vistades och hämtade henne.
>
> ---

Vad gäller frågan om Y.Å. gjort sig skyldig till brottslig gärning även enligt bestämmelsens andra stycke, genom att ha skilt E.L. från den som skulle ha vårdat henne med stöd av LVU, gör hovrätten följande bedömning. Enligt ordalydelsen i andra stycket förutsätts för ansvar ett obehörigt skiljande från någon som ”vårdar” barnet. Vid tillkomsten av detta stycke noterade departementschefen att den dittills gällande lydelsen av 7 kap. 4 § brottsbalken inte var tillämplig i fall då någon för bort ett barn från ett fosterhem eller liknande där det vårdas enligt LVU. Departementschefen uttalade dock, som motivering till det nya andra stycket, att det är rimligt att straffansvar för egenmäktighet med barn kan gälla också när någon olovligen för bort barnet från den som enligt LVU har övertagit vården av barnet (prop. 1982/83:165, s. 21 f.). I lagstiftningsärendet noterade vidare Lagrådet bl.a. att den som för bort ett barn från det familjehem eller den öppna vårdinstitution där barnet är placerat eller, sedan barnet avvikit därifrån, döljer eller undanhåller barnet, ska dömas till ansvar för egenmäktighet med barn enligt det föreslagna andra stycket (NJA II 1983 s. 445). Den situationen att en person undanhåller barnet från någon som ska vårda barnet enligt LVU, men ännu inte har fått barnet till sig, berörs dock inte i förarbetena. Där finns alltså inte stöd för att rekvisitet ”vårdar” har en vidare betydelse än vad som kan anses följa direkt av ordalydelsen.

Ytterligare ledning i frågan om vad som ska anses omfattat av rekvisitet ”vårdar” kan hämtas i 10 § LVU, där det anges att vården ska anses påbörjad när den unge på grund av ett beslut om omedelbart omhändertagande eller om vård har placerats utanför sitt eget hem. I förarbetena till bestämmelsen anges att placeringen utanför det egna hemmet innebär att den unge har kommit till ett familjehem eller annat hem som avses i socialtjänstlagen. Vården kan också inledas på ett sjukhus (prop. 1989/90:28 s. 112).

Med hänsyn till definitionen av när vården ska anses påbörjad enligt 10 § LVU och vad som uttalats i förarbetena till 7 kap. 4 § andra stycket brottsbalken finner hovrätten inte stöd för att utsträcka betydelsen av ”vårdar” i den senare bestämmelsen till att omfatta även fall där den faktiska vården ännu inte har påbörjats. En sådan tillämpning av bestämmelsen skulle strida mot legalitetsprincipen (se 1 kap. 1 § brottsbalken och artikel 7 i Europakonventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt t.ex. NJA 2006 s. 708). I denna del ska därför åtalet mot Y.Å. ogillas.

Vissa uppgifter om omfattningen av att barn förs bort innan beslut om vård eller omedelbart omhändertagande verkställts

Bedömningen som gjordes i RH 2016:46 har också fått vidare genomslag i praxis. Här kan bl.a. nämnas att Svea hovrätt har ansett att

detsamma gäller även under pågående LVU vård när ett barn, efter att först ha vårdats på en inledande placering i jourhem och därefter med föräldrarna på ett utredningshem, återigen skulle placeras i jourhem. Hovrätten framhöll i det fallet att det inte framgick att det var fråga om en och samma placering och att placeringen på utredningshemmet fick anses avslutad.[194]

Enligt uppgifter från bl.a. UD och Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck förekommer det att föräldrar för bort barn till andra länder i samband med insatser och ingripanden från socialtjänsten (se avsnitt 3.2.1 och 3.4.2). För det fall att vården enligt LVU inte påbörjats är ett sådant förfarande i dagsläget inte straffbart som egenmäktighet med barn om det inte också innefattar exempelvis ett skiljande av barnet från den andra föräldern.

Det finns också exempel från underrättpraxis på att barn förs bort innan ett beslut enligt LVU har hunnit verkställas. I ett mål från Vänersborgs tingsrätt hade det fattats beslut om att ett barn skulle vårdas med stöd av LVU. Barnet fördes innan beslutet hade verkställts (socialtjänsten och föräldern hade kommit överens om tid för när barnet skulle överlämnas) från Sverige av en förälder som sen återvände utan barnet.[195] Eftersom beslutet om vård inte hade verkställts frikändes föräldern från egenmäktighet med barn.

Enligt uppgifter som vi har fått från Åklagarmyndigheten finns det även därifrån kunskap om enskilda fall där barn förts utomlands innan beslut om vård eller omedelbart omhändertagande har kunnat verkställas, och där åtal därför inte väckts. Det är dock inte vanligt förekommande.

5.2 Hjälp och stöd till barn som förts eller riskerar att föras utomlands

Som har framgått i kapitel 3 förs varje år ett flertal barn bort från eller lämnar Sverige av anledningar som i många fall är skadliga för dem. Det handlar exempelvis om utlandsvistelser för att barnet ska giftas bort eller könsstympas, eller utsättas för uppfostringsresor

[194] Svea hovrätts dom den 5 februari 2020, mål B 7125-19. En annan dom där domstolen tog fasta på bedömningen i RH 2016:46 är Varbergs tingsrätts dom den 2 september 2020, mål B 2226-18, där tingsrätten friade från ett åtal för försök till egenmäktighet med barn, grovt brott, där de tilltalade var åtalade för att ha försökt skilja barnet från den som *skulle* ha vårdat barnet med stöd av LVU.
[195] Vänersborgs tingsrätts dom den 12 februari 2020, mål B 4254-19.

eller omvändelseförsök. UD-KC hanterar varje år ett flertal sådana ärenden. Det förekommer också ärenden om barn som förts utomlands från en förälder eller från sociala myndigheter.

Det är därför av intresse vilka möjligheter som svenska myndigheter har att hjälpa barn som förts utomlands på detta sätt.

5.2.1 Hjälp och stöd genom UD

UD:s handlingsutrymme utomlands i konsulära ärenden

UD:s handlingsutrymme och möjligheterna att hjälpa personer med svenskt medborgarskap eller personer bosatta i Sverige berördes i SOU 2018:69. Frågan berördes även i betänkandet Ändrade regler i medborgarskapslagen (SOU 2021:54). Där beskrevs situationen på följande sätt:[196]

> Svenskt medborgarskap är också ofta en förutsättning för att Sverige ska ha rätt att ge konsulärt bistånd till en enskild person i utlandet. Det konsulära uppdraget omfattar svenska medborgare som är bosatta i Sverige samt, vid särskilda skäl, svenska medborgare ej bosatta i Sverige eller annan i Sverige bosatt utlänning (3 § lagen [2003:491] om konsulärt ekonomiskt bistånd).
>
> Sverige har diplomatiska förbindelser med i stort sett alla självständiga länder i världen. I nästan hälften av dessa länder har Sverige diplomatisk representation i form av ambassad eller konsulat. En viktig uppgift för de svenska ambassaderna är att på olika sätt hjälpa svenskar som hamnat i nöd. I länder där Sverige varken har ambassad eller konsulat kan en svensk medborgare i en nödsituation vända sig till ett annat EU-lands eller nordiskt lands ambassad eller konsulat för att få hjälp. Medborgaren har då rätt till hjälp och service på samma villkor som den statens egna medborgare. Vid behov kan dessa också utfärda tillfälliga resedokument för att möjliggöra hemresa. Utrikesförvaltningens ramar för Sveriges agerande utomlands regleras av och i 1963 års Wienkonvention om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10). I artikel 5 i konventionen anges de konsulära uppgifterna. Där framgår bl.a. uppgiften att ge hjälp och bistånd åt den sändande statens medborgare. Av artikel 55 i konventionen följer en skyldighet att respektera verksamhetslandets lagar och förordningar, om det inte inkräktar på privilegier och immunitet, samt att inte blanda sig i statens inre angelägenheter. Förhållanden och regelverk i olika länder skiljer sig åt och kan ibland påverka förutsättningar för det konsulära uppdraget. Möjligheterna att hjälpa en person

[196] SOU 2021:54 s. 216 f.

som är nödställd i utlandet kan vara begränsade, framför allt när personen är medborgare i det andra landet (vistelselandet).

Konsulärt bistånd i familjerelaterade tvångsärenden

Handläggningen i konsulära ärenden generellt sker med stöd av 3 kap. förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR). När det gäller ekonomiskt bistånd till nödställda personer sker handläggningen med stöd av lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd.

Enligt regelverket får nödställda generellt sett hjälp av utrikesförvaltningen i första hand genom hjälp till självhjälp, dvs. stöd för att den nödställde på egen hand ska kunna lösa sina problem. I andra hand prövas hjälpbehovet mot lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd.

En utlandsmyndighet är, enligt 3 kap. 14 § IFUR, skyldig att i skälig omfattning lämna svenska medborgare hjälp och bistånd vid behov samt att bevaka och skydda deras intressen.

Enligt 6 § lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd har en person som råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet och därför behöver ekonomisk hjälp rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt och det är skäligt att bistånd lämnas. Bistånd till en nödställd person lämnas med ett skäligt belopp som ska täcka de nödvändiga kostnaderna. Om man får ett sådant bistånd blir man återbetalningsskyldig till staten för beloppet och om en person under 18 år får bistånd så är även vårdnadshavarna återbetalningsskyldiga (9 § lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd).

Om en svensk medborgare blir nödställd i ett land där Sverige inte har utrikesrepresentation kan man i stället få stöd och hjälp från t.ex. andra EU-länders utrikesrepresentationer.[197]

Lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd har funnits sedan 2003 och vid lagens tillkomst beaktades inte specifikt personer som avsiktligen blir nödställda utomlands till följd av t.ex. hedersrelaterat våld och förtryck (av UD benämnda som familjerelaterade tvångsärenden). Personer som blir nödställda på det sättet skiljer sig också

[197] Sådan hjälp regleras av ett EU-direktiv om konsulärt skydd (direktiv [EU] 2015/637 av den 20 april 2015 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädda unionsmedborgare i tredjeländer och om upphävande av beslut 95/553/EG).

åt i många avseenden jämfört med andra nödställda personer i utlandet.

I betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69) redogjorde man för följande uppgifter som hade hämtats från UD-KC när det gällde hanteringen av familjekonfliktsärenden:[198]

> Ärendena har som regel sin grund i en hederspräglad eller patriarkal normkultur i förening med en icke-jämställd lagstiftning och rättstillämpning i vistelselandet. Nödställdheten i familjekonfliktsärenden är vanligtvis framkallad av den närmaste familjekretsen och möjligheterna till självhjälp är därmed begränsade. Förebyggande skydd genom reseförsäkring och rimliga försiktighetsåtgärder är sällan tillämpliga. Dessa nödställda har som regel stark anknytning till vistelselandet, som ofta är den nödställdas ursprungsland och likaså medborgarskapsland. Den omständigheten att ärendena oftast inbegriper minderåriga, försvårar ytterligare användandet av konsulärt ekonomiskt bistånd. En bilateral problematik kan riskeras i förhållande till vistelselandet ifall utrikesförvaltningen – om än enligt svenskt regelverk och med konventionsstöd – finansierar en utresa som av det andra landet betraktas som regelstridig. Kravet på en underskriven ansökan om konsulärt ekonomiskt bistånd (och därmed förutsättning för återkrav) äventyras slutligen i fall där fysisk kontakt mellan den nödställda och utlandsmyndigheten etableras först när personen befinner sig på flykt inför en redan arrangerad och finansierad avresa/och eller i fall där den nödställde är minderårig och inte rättskapabel.
>
> Med utgångspunkt i IFUR, och enligt etablerad praxis, innebär utrikesförvaltningens stöd normalt sett sambandsfunktioner mellan den nödställda och inhemska svenska myndigheter respektive erforderliga instanser i vistelselandet. Det konsulära uppdraget innefattar däremot inga utredande eller verkställande funktioner, vare sig inom eller utom Sverige. Handläggningsrutinen förutsätter såväl en uttrycklig viljeyttring från den nödställda personen, som en fungerande kommunikationskanal mellan denna och ambassaden.
>
> Förutsatt att den nödställda personen gett sitt medgivande, kontaktar UD-KC i dessa ärenden de lokala myndigheterna på personens hemort i Sverige, i första hand socialtjänsten. Erfarenheten visar att socialtjänsten, i fall där den hjälpsökande konstateras fortsatt ha hemvist i kommunen, ofta kan bevilja försörjningsstöd för repatrieringskostnaderna för provisoriskt pass och biljetter till hemresa. I fall av nödställda minderåriga, där vårdnadshavares medgivande krävs för att utfärda pass, ankommer det vidare på hemortskommunen att yttra sig om förutsättningar finns för utfärdande av pass utan båda vårdnadshavarnas

[198] SOU 2018:69 s. 166 f.

medgivande (11 § Passlagen). Undantagsvis förekommer i dessa ärenden också beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVU, även om detta inte alltid är verkställbart i utlandet. I fall där socialtjänsten har beslutat att ge stöd lämnas en betalningsgaranti till Utrikesdepartementet. Utlandsmyndigheten ordnar sedan den nödställdes hemresa och redovisar kostnaderna med fakturaunderlag till Utrikesdepartementet.

Utöver socialtjänsten aktualiseras relativt ofta kontakter med polis och/eller åklagare. När förundersökning inleds, tvingas åklagare emellertid ofta konstatera att det underlag man kan få fram inte räcker för anhållan och begäran om häktning.

En rad faktorer rapporteras begränsa utrikesförvaltningens möjlighet att bistå en nödställd inom ramen för en familjekonflikt. Bland dessa kan nämnas säkerhetshot som p.g.a. lokala förhållanden eller den nödställdas familjekontext kan omöjliggöra nödvändigt stöd från enskilda på plats, eller medföra att ambassadens handlingsutrymme inskränks eller elimineras. Den nödställde har oftast blivit fråntagen sina resehandlingar och kan ha en begränsad fysisk rörelsefrihet, dvs. vara bevakad eller till och med inlåst. De facto saknar utrikesförvaltningen förutsättningar för konsulärt stöd i flera områden och länder där familjekonfliktsärenden förekommer. Säkerhetsläget i dessa länder kan ofta vara sådant att Utrikesdepartementet avråder från resor dit, eller att det saknas en utlandsmyndighet på plats. De nödställda är vidare som regel underkastade vistelselandets lagstiftning avseende familjerätt och utresebestämmelser, t.ex. när den nödställde betraktas som medborgare endast i vistelselandet. Möjligheten att i vistelselandet ordna en spärr för utresa kan förekomma i olika former, t.ex. när vårdnaden om barnet tillkommer endast den ene föräldern enligt lokal lag och dennes uttryckliga medgivande behövs vid utresan

Bistånd i bortförandeärenden enligt Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention

Som redovisades i avsnitt 3.4.2 hanterar UD även ärenden som rör Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention. UD-KC är nämligen centralmyndighet i förhållande till både Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention. UD-KC kan därför bistå svenska myndigheter i ärenden som faller inom tillämpningsområdet av dessa båda rättsakter.

Både Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention innehåller regler som innebär att beslut om vårdnad eller tvångsomhändertagande kan erkännas och verkställas i utlandet. Det är emellertid sökanden själv (t.ex. en förälder eller socialnämnd) som måste

ansöka om erkännande och verkställighet av ett beslut hos utländska myndigheter. Båda rättsakterna innehåller också bestämmelser om vilket lands myndigheter som är behöriga att fatta beslut. De innehåller också samarbetsbestämmelser, som under vissa förutsättningar ger sociala myndigheter och domstolar möjlighet att utbyta information och samarbeta i enskilda ärenden till skydd för barn.

Som framhölls i betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69) omfattas många av de länder som främst berörs av problemet med skadliga utlandsvistelser varken av 1996 års Haagkonvention eller Bryssel II-förordningen.

5.2.2 Samordning och samarbete mellan myndigheter i Sverige

Länsstyrelsen i Östergötlands län har haft nationella uppdrag att förebygga och bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck sedan 2005. Uppdragen genomförs sedan 2014 av ett nationellt kompetensteam mot hedersrelaterat våld och förtryck. Det nationella kompetensteamet har i sitt arbete samverkat med flera myndigheter och länsstyrelser, gett stöd och vägledning samt genomfört utbildningar. Kompetensteamet bedriver, som framgått tidigare, stöd och vägledningsverksamheten bl.a. genom en nationell stödtelefon.

År 2020 fattades beslut om att Nationella kompetensteamets verksamhet skulle bli permanent genom inrättandet av ett nationellt, sektorsövergripande, kompetenscentrum mot hedersrelaterat våld och förtryck. Nationella kompetensteamet har fått i uppdrag att förbereda inrättandet av kompetenscentret. Kompetenscentret ska vara sektorsövergripande och stödja kommuner och regioner att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck genom att utveckla ett strategiskt, förebyggande och kunskapsbaserat arbete. I arbetet ska centret samverka med berörda myndigheter och kommuner. Kompetenscentret ska bl.a. ha i uppgift att:

- ge råd och vägledning generellt till vuxna, unga och barn som själv är utsatta eller riskerar att utsättas för hedersvåld,
- stödja kommuners, regioners och statliga myndigheters samordning av insatser till utsatta,
- ge råd och förmedla kunskap om hedersvåld till yrkesverksamma,

- stödja kommuner och regioner i deras arbete med att kartlägga förekomst av hedersvåld samt införa, följa upp och utvärdera arbetssätt och metoder för att förebygga hedersvåld,
- regelbundet undersöka omfattningen av hedersvåld i Sverige samt utvecklingen av samhällets insatser på området,
- samla och sprida kunskap om förebyggande arbete mot hedersvåld, och
- främja övergripande informationsutbyte mellan nationella myndigheter i frågor om hedersvåld.

Det nationella kompetensteamet har dessutom fått i uppdrag att samordna ett myndighetsgemensamt uppdrag om information och vägledning i arbetet mot hedersrelaterad brottslighet.[199]

Målet med uppdraget är att främja tillämpningen de bestämmelser som trädde i kraft den 1 juli 2020, dvs. t.ex. reglerna om utreseförbud. I uppdraget ingår att det nationella kompetensteamet ska sammanställa ett samordnat stöd i form av en vägledning för personal inom socialtjänst, hälso- och sjukvård, skolväsendet och polis för att hindra och förebygga att barn lämnar landet för att giftas bort, könsstympas eller utsättas för andra former av hedersrelaterat våld eller tvång.

I arbetet med uppdraget ska det nationella kompetensteamet i olika delar samverka med Brottsoffermyndigheten, Barnafrid, Socialstyrelsen, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten samt samråda med UD-KC. Kompetensteamet ska också hämta in kunskap och erfarenheter från olika myndigheter och civilsamhällesorganisationer.

En annan uppgift som det nationella kompetensteamet har haft är att samordna ett regeringsuppdrag om att på några platser i Sverige stödja utvecklingen av regionala resurscentra för barn, unga och vuxna som är utsatta eller riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Det är ett uppdrag som länsstyrelserna fått genom ett regeringsbeslut i december 2017.[200] Resurscentersatsningen skedde inledningsvis i fyra pilotlän, Gävleborgs län, Kronobergs län, Norrbottens län och Västra Götalands län.

[199] A 2020/02649/JÄM.
[200] S 2017/07420/JÄM.

I juni 2021 beviljades ytterligare fyra länsstyrelser medel för att stödja utvecklingen av regionala resurscenter. Dessa länsstyrelser var Länsstyrelsen Dalarna, Länsstyrelsen Skåne, Länsstyrelsen Västernorrland och Länsstyrelsen Västmanland.

5.3 Fri- och rättigheter

När reglerna om utreseförbud och passhinder till följd av beslut om utreseförbud infördes gjorde regeringen bedömningen att de begränsningar som reglerna innebär av rörelsefriheten är godtagbara i ett demokratiskt samhälle, att de inte går utöver vad som nödvändigt för att skydda barn från att utsättas för äktenskap, en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas utomlands. Begränsningarna bedömdes också som förenliga i övrigt med de förutsättningar som enligt 2 kap. 21 § regeringsformen (RF) gäller för att begränsa rörelsefriheten. Regeringen konstaterade då också att utreseförbudet är avsett att upprätthålla flera andra fri- och rättigheter, så som skyddet för hälsa och mot att barn ska utsättas för våld, övergrepp och utnyttjande.[201]

En eventuell utvidgning av utreseförbudet måste dock, vilket framgår av vår uppdragsbeskrivning, självständigt bedömas i förhållande till grundlagsskyddet för rörelsefriheten och andra fri- och rättigheter.

Som har framgått av kapitel 3 varierar förhållandena väsentligt för de olika typer av skadliga utlandsresor som barn kan riskera att utsättas för. Ett utvidgat utreseförbud kan därför beröra fri- och rättigheter på andra sätt än vad det nu gällande utreseförbudet gör. Det måste mot bakgrund av det göras en bedömning av hur ett eventuellt utvidgat tillämpningsområde för utreseförbudet förhåller sig till de fri- och rättigheter som berörs av en sådan utvidgning.

I det här kapitlet kommer vi därför att gå igenom vissa rättigheter i RF, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), EU:s rättighetsstadga och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Våra överväganden gällande vårt förslags förenlighet med fri- och rättigheternas finns i avsnitt 5.4.6.

[201] Prop. 2019/20:131, s. 64.

5.3.1 Rörelsefrihet

I 2 kap. RF finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna, däribland rörelsefriheten som bl.a. innebär att den som är svensk medborgare är tillförsäkrad frihet att lämna riket (2 kap. 8 § RF). Rörelsefriheten får enligt 2 kap. 20 § RF begränsas endast genom lag och begränsningen får enligt 21 § samma kapitel göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Den får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Rörelsefriheten skyddas även i artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Förutom att Sverige är folkrättsligt förpliktat av konventionen gäller den tillsammans med bl.a. fjärde tilläggsprotokollet som lag i Sverige enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av 2 kap. 19 § RF framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Rätten till rörelsefrihet enligt tilläggsprotokollet innebär bl.a. att var och en är fri att lämna varje land, inbegripet sitt eget. Utövandet av denna rättighet får enligt artikel 2.3 inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga av hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen, för att förhindra brott, för att skydda hälsa eller moral eller för att skydda annans fri- och rättigheter.

Även artikel 45 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller en rätt för varje unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. En begränsning ska enligt artikel 52 vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i stadgans rättigheter och friheter. Vidare får en begränsning, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om den är nödvändig och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

I betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69) konstaterade man att ett utreseförbud för barn innebär en inskränkning av alla dessa rättigheter. Man påpekade också att rätten till rörelsefrihet även kan innefatta rätt till ett pass. I frågan om ett utreseförbuds förenlighet med rättigheterna sades följande:[202]

> Enligt utredningens bedömning bör ett utreseförbud för barn som riskerar att föras utomlands för att utsättas för könsstympning eller ingå äktenskap i princip vara en rättfärdigad inskränkning av såväl regeringsformen som EU:s stadga. Samma bedömning kan göras i fråga om införandet av passhinder och skäl för passåterkallelse till följd av ett sådant utreseförbud. Även om dessa åtgärder kan betraktas som ingripande är de enligt utredningen både motiverade och proportionerliga utifrån de stora risker som är förknippade med att barn gifts bort eller könsstympas utomlands. Åtgärderna bedöms därför inte gå längre än vad som är nödvändigt för att skydda sådana barn som är i riskzonen. Samma slutsats kan dras i förhållande till rätten att lämna ett land enligt Europakonventionens fjärde protokoll. I avgörandet i Diamante och Pellicioni mot San Marino (08/03/2012) hade ett barn förbjudits att lämna San Marino. Barnets far, som var bosatt i San Marino, hade vårdnaden om barnet. Skälet till utreseförbudet var att San Marino inte hade tillträtt 1980 års Haagkonvention och att detta hade kunnat skapa svårigheter om modern vid utövandet av sin umgängesrätt hade tagit med sig barnet bort från San Marino (även om Europadomstolen framhöll att det inte fanns några objektiva skäl att tro att barnet skulle ”kidnappas” av sin mor). Inskränkningen i barnets rörelsefrihet ansågs under dessa förhållanden godtagbar och proportionerlig utifrån syftena att dels upprätthålla den allmänna ordningen och dels för att skydda annans fri- och rättigheter.
>
> Även om rättsfallet avsåg risken för att en av föräldrarna olovligen skulle föra bort barnet från den andra föräldern bör avgörandet kunna läggas till grund för att det går att rättfärdiga ett utreseförbud som avser barn som behöver skydd mot att föras ut ur Sverige. Också skyddet för hälsa i artikel 2.3 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen kan nämnas i nuvarande sammanhang. Denna rättfärdigandegrund omfattar enskildas hälsa och både äktenskap och könsstympning är skadligt för barn i detta avseende. Inte minst könsstympning påverkar direkt barns sexuella och reproduktiva hälsa på ett allvarligt och negativt sätt.

Även regeringen gjorde bedömningen att ett utreseförbud med den utformning det har i dag var förenligt med rättigheterna. I propositionen som låg till grund för lagstiftningen uttalade regeringen följande:[203]

---

[202] SOU 2018:69, s. 184 f.
[203] Prop. 2019/20:131, s. 64.

Ett utreseförbud för barn och ytterligare passhinder och skäl för passåterkallelse är ingripande åtgärder. Som *BRIS* påpekar kan ett utreseförbud dock verka mer riktat och i mindre ingripande omfattning än ett traditionellt omhändertagande enligt LVU. Att skydda barn från de stora risker och det stora lidande som är förknippade med barnäktenskap och könsstympning innebär också att upprätthålla flera andra fri- och rättigheter såsom förbudet mot tortyr, rätten till privat- och familjeliv, skyddet för hälsa och mot att barn ska utsättas för våld, övergrepp och utnyttjande (artikel 3 och 8 i Europakonventionen, artikel 7 i EU:s stadga och artikel 16, 19 och 36 i barnkonventionen), vilket bl.a. *Länsstyrelsen i Gävleborgs län* lyfter fram. Som *Sveriges kristna råd* och *Svenska kyrkan* påpekar har förslagen även betydelse för delmål 5.3 i Agenda 2030 om avskaffande av alla skadliga sedvänjor, såsom barnäktenskap, tidiga äktenskap, och tvångsäktenskap samt kvinnlig könsstympning. Regeringen återkommer till frågan om utreseförbudet ska vara absolut, något som *Riksdagens ombudsmän* invänt kan vara i strid med 2 kap. 21 § andra meningen RF, se avsnitt 6.6. Sammantaget bedömer regeringen att förslagen är angelägna utifrån intresset att skydda barn som riskerar att utsättas för äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas utomlands. De begränsningar av rörelsefriheten som förslaget innebär är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna går inte utöver vad som är nödvändigt för att skydda barn som riskerar att utsättas för äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas utomlands och är även i övrigt förenliga med de förutsättningar som gäller enligt 2 kap. 21 § regeringsformen. Förslagen bedöms sammanfattningsvis som en rättfärdigad inskränkning enligt RF, det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen och EU:s stadga samtidigt som de syftar till att upprätthålla en rad andra fri- och rättigheter.

5.3.2 Rätt till familjeliv

I artikel 8 i Europakonventionen finns ett skydd för bl.a. privat- och familjeliv. Rättigheterna enligt artikeln innebär primärt en skyldighet för staten att inte göra ingrepp i rättigheterna enligt artikeln. Samtidigt innebär den också en skyldighet för staten att skydda rättigheten och förhindra rättighetsintrång. Även i EU:s rättighetsstadga finns en motsvarande rätt till familjeliv i artikel 7.

Rätten till familjeliv innebär en rätt för familjemedlemmarna att leva tillsammans och att i övrigt vidmakthålla och utveckla sina ömsesidiga relationer utan ingrepp från staten. Samtidigt har staten också en positiv skyldighet att genom lagstiftning skydda familjen.[204]

[204] Hans Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, (JUNO Version 5, 2015), s. 396 (hämtad 2021-07-05).

Utgångspunkten är att ett barn och en förälder har rätt till att vara med varandra, detta är enligt Europadomstolen en grundläggande beståndsdel av familjelivet. Det naturliga familjebandet upphör inte heller till följd av att ett barn blir omhändertaget av sociala myndigheter.[205]

Rätten till familjeliv aktualiseras alltså vid omhändertaganden av barn och åtgärder som vidtas i samband med det. Detta gäller både i förhållande till föräldrarnas och barnets rätt enligt artikel 8. Europakonventionen tillåter dock att stater ingriper och omhändertar barn under vissa förutsättningar. Den rätt till privat- och familjeliv som finns enligt Europakonventionen får enligt artikel 8.2 inskränkas med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

I frågan om en inskränkning är gjord i lag måste man bedöma dels om en åtgärd har stöd i inhemsk lag, dels om lagstiftningens utformning. Lagstiftningen måste vara tillgänglig för de personer den träffar på så sätt att man, i rimlig utsträckning, kan förutse vilka konsekvenser ett handlande kan få. Detta hindrar inte att lagstiftning kan innehålla ett bedömningsutrymme om utrymmet och hur det bör tillämpas framgår i lagen, detta stämmer överens med ett legitimt syfte och det finns tillräckligt skydd mot godtyckliga ingripanden.[206] Det kan framhållas att Europadomstolen uttalat att, även om myndigheterna kan ha ett stort bedömningsutrymme – särskilt vad gäller omhändertagande av barn – så är möjligheten till andra åtgärder, som begränsar föräldrarättigheter och kontakt med barn, mer inskränkta.[207] Även vid ingripande åtgärder måste emellertid barnets bästa vägas mot föräldrarnas intressen.[208]

Den svenska regleringen och tillämpningen av tvångsvård och omhändertaganden enligt LVU, och de ytterligare begränsningar

[205] Se t.ex. Olsson mot Sverige (I), dom 24 mars 1988, p. 59 och där gjord hänvisning, Eriksson mot Sverige, dom 22 juni 1989, p. 58, Margareta och Roger Andersson mot Sverige, dom 25 februari 1992, p. 72, Rieme mot Sverige, dom 22 april 1992, p. 54. Dolhamre mot Sverige, 8 juni 2010, p. 108, Levin mot Sverige, dom 15 mars 2012, p. 57, Jovanovic mot Sverige, dom 22 oktober 2015, p. 74.
[206] Se t.ex. Margareta och Roger Andersson mot Sverige, dom 25 februari 1992, p. 75 och där gjorda hänvisningar.
[207] Se bl.a. Dolhamre mot Sverige, 8 juni 2010, p.110 och S.J.P och E.S mot Sverige, dom 28 augusti 2018, p. 90.
[208] Levin mot Sverige, dom 15 mars 2012, p. 64.

som kan beslutas i anslutning till sådan vård, har vid flera tillfällen varit föremål för prövning av Europadomstolen.

I Olsson mot Sverige (I) uttalade domstolen bl.a. att den relevanta svenska lagstiftningen, vilket var omhändertagande för vård enligt 1980 års LVU, var klart utformad för att skydda barn.[209] Den nuvarande regleringen i LVU har även den bedömts uppfylla kraven på att vara förenlig med lag och upprätthålla legitima syften.[210]

I Eriksson mot Sverige prövade Europadomstolen också reglerna om flyttningsförbud var förenliga med artikel 8. När det gällde reglerna om flyttningsförbud konstaterade domstolen att reglerna i sig var förhållandevis generellt utformade och gav ett stort bedömningsutrymme. Samtidigt ansåg domstolen att det sällan är möjligt att i förväg ange alla situationer där en flytt av ett barn från ett fosterhem skulle orsaka allvarlig risk för barnets fysiska eller psykiska hälsa. Med hänsyn till vägledningen i förarbetena och att förvaltningsdomstolarna, i flera instanser, kunde pröva besluten ansågs utformningen av regleringen, och den bedömningsmån som de gav, som rimliga och godtagbara i förhållande till artikel 8. Reglerna hade också ett legitimt syfte, nämligen att skydda barn.[211] Samma bedömning gjordes i Rieme mot Sverige.[212]

I Eriksson mot Sverige ansåg Europadomstolen dock att det hade skett ett brott mot Europakonventionen eftersom förälderns möjlighet att träffa sitt barn och återförenas med det genom flyttningsförbudet och en umgängesbegränsning, som båda gällt under lång tid, begränsades på ett sätt inskränkningen inte var proportionerlig.[213]

Även reglerna om umgängesbegränsning har varit föremål för prövning. I Margareta och Roger Andersson mot Sverige ansåg Europadomstolen att möjligheten att begränsa kontakt mellan ett barn och föräldern, i det fallet var begränsningen total, hade stöd i lag och skedde i ett legitimt syfte, nämligen att skydda barns hälsa och moral samt barns fri- och rättigheter.[214]

[209] Olsson mot Sverige (I), dom 24 mars 1988, p. 64.
[210] Se Levin mot Sverige, dom 15 mars 2012, p. 57-58, Jovanovic mot Sverige, dom 22 oktober 2015, p. 75 och S.J.P och E.S mot Sverige, dom 28 augusti 2018, p. 88.
[211] Eriksson mot Sverige, dom 22 juni 1989, mål 11373/85, p. 60 och p. 67.
[212] Rieme mot Sverige, dom 22 april 1992, p. 61.
[213] Eriksson mot Sverige, dom 22 juni 1989, mål 11373/85, p. 71.
[214] Margareta och Roger Andersson mot Sverige, dom 25 februari 1992, p. 75–85.

5.3.3 Barnkonventionen

Barnkonventionen antogs 1989 av FN:s generalförsamling. Konventionen trädde i kraft den 2 september 1990 när tjugo stater hade ratificerat konventionen.[215] Sedan 1 januari 2020 gäller artiklarna 1–42 i originaltexternas lydelse som svensk lag, lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Barnkonventionen innehåller en inledning och tre avdelningar. I del I behandlas barnets rättigheter enligt konventionen, i del II finns bestämmelser om konventionens efterlevnad och i del III finns bl.a. regler om ratificering och ikraftträdande.

Barnkonventionen innehåller olika typer av rättigheter. Det rör sig om medborgerliga och politiska rättigheter men även sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter. De medborgerliga och politiska rättigheterna är absoluta och staten är skyldig att garantera dessa rättigheter så fort konventionen är ratificerad. De sociala, ekonomiska och kulturella rättigheterna som syftar till att säkerställa ett grundläggande behov hos barnet är i stället beroende av de resurser och förutsättningar som en stat har. Konventionen gäller alla barn inom ett lands jurisdiktion och det får inte göras någon åtskillnad av något slag (artikel 2).

I barnkonventionen betonas barnets särskilda sårbarhet och behov av stöd och skydd. I konventionen finns därför även rättigheter som ger barn särskilt skydd mot våld, övergrepp och olika former av utnyttjande. I artikel 19 finns t.ex. en rätt till skydd mot alla former av fysiskt och psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling och sexuella övergrepp.

Det barnperspektiv som konventionen förmedlar innebär att det enskilda barnet och barn som kollektiv ska stå i centrum vid beslut eller åtgärder som rör barnet eller barnen. Barnkonventionen ger också uttryck för föräldrarnas och familjens roll i barnets liv och utveckling, och för att tillvarata barnets rättigheter.

Enligt konventionens inledning är familjen den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för ett barns utveckling och välfärd. Barnens rätt till sina föräldrar kommer t.ex. till uttryck i artikel 9 där det finns en skyldighet för staten att säkerställa att barn inte skiljs från sina föräldrar och i artikel 11 som handlar om statens skyldighet att motverka olovligt bortförande och kvarhållande av

[215] SOU 2016:19, s. 87.

barn i utlandet. Samtidigt innehåller artikel 9 ett undantag från denna princip i de fall då behöriga myndigheter skiljer barnet från föräldrarna vid t.ex. övergrepp och vanvård.

I artikel 5 föreskrivs att konventionsstaterna ska respektera det ansvar och de rättigheter och skyldigheter som föräldrar (eller medlemmar av den utvidgade familjen eller gemenskapen enligt lokal sedvänja, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet) har för att barnet, utefter sin utveckling och förmåga, ska kunna utöva rättigheterna som erkänns i konventionen. Enligt artikel 18 är det också föräldrarna, eller i förekommande fall, vårdnadshavare som har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling. Det är dock en bedömning av barnets bästa som i första hand ska beaktas vid åtgärder och beslut som rör barn (artikel 3). Barnets bästa kan inte frikopplas från övriga rättigheter. Rättigheterna ska ses som en helhet. De är odelbara och är ömsesidigt förstärkande.[216] Vid en bedömning av barnets bästa utgör barnets åsikt en väsentlig del. Barnet har rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade i frågor som rör barnet (artikel 12). Föräldrarna har alltså enligt konventionen en central roll för att säkerställa barnets rättigheter och för att vägleda och uppfostra barnet.

Samtidigt erkänns i barnkonventionen också barnets rätt till skydd och omvårdnad i de fall då föräldrarna inte kan fullgöra sitt ansvar. I artikel 19 anges att konventionsstaterna ska vidta bl.a. lagstiftningsåtgärder för att skydda barn mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrep, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, innefattande sexuella övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas, den ena förälderns, en vårdnadshavares eller annan persons vård.

När det gäller det nuvarande utreseförbudets förenlighet med barnkonventionen gjordes i betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69) följande bedömning:[217]

> När det gäller barnkonventionen är det utredningens bedömning att införandet av ett utreseförbud är förenligt med denna, bl.a. mot bakgrund av att en sådan ordning syftar till att skydda barn från övergrepp och utnyttjande (artiklarna 19 och 36). Prövningen av frågor om utreseförbud måste dock grunda sig på vad som är bäst för barnet och innebära en rätt för barnet att bli hörd varvid dess inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (artiklarna 3 och 12),

[216] Prop. 2017/18:186, s. 96.
[217] SOU 2018:69, s. 185.

vilket vi återkommer till i författningskommentaren till de föreslagna ändringarna i LVU.

5.4 Överväganden

5.4.1 Fler barn behöver skyddas mot skadliga utlandsvistelser

Bedömning: Fler barn behöver skyddas mot skadliga utlandsvistelser än vad som är möjligt med dagens regler.

Skälen för bedömningen

Barns förhållanden vid skadliga utlandsvistelser varierar kraftigt

Av den här utredningen framgår att utlandsresor för att ett barn ska ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse är en av de vanligare anledningarna till skadliga utlandsvistelser för barn. Det har vidare framgått av utredningen att utlandsresor för könsstympning förekommer, om än, enligt vad som är känt, i mindre omfattning. Samtidigt har det i vår utredning framkommit att för barn skadliga utlandsvistelser förekommer i betydande omfattning även i andra fall.

Så kallade uppfostringsresor är en vanlig anledning till för barn skadliga utlandsvistelser. Uppfostringsresor kan ofta ha en koppling till miljöer med hedersrelaterat våld och förtryck. Syftet med en sådan utlandsvistelse kan då vara att föräldrarna vill återta kontrollen över barnet för att upprätthålla familjens heder. Det kan handla om att barnet skaffat sig en pojk- eller flickvän, att barnet har hamnat i missbruk och kriminalitet eller att man vill att barnet ska stärka sin kulturella och religiösa tillhörighet. Uppfostringsresor förekommer emellertid även i fall där det inte finns någon koppling till en hederskontext eller där uppfostringsresan inte är ett utlopp för ett hedersförtryck.

En uppfostringsresa kan innebära att barnet placeras utomlands, ibland på obestämd tid, på en anstalt, institution eller skola, t.ex. koranskola. Vanligast är dock att barnet befinner sig hos släktingar eller familjevänner utomlands. Även då är det dock vanligt att barnet

placeras i en mer eller mindre strikt skola. För barnet kan det innebära en stor otrygghet att vara skilda från sina föräldrar och sitt övriga nätverk. Under en sådan uppfostringsresa kan barn dessutom utsättas för olika former av bestraffningar och fysiskt och psykiskt våld av allvarligt slag och den kan också leda till att barnet missar en del av sin skolgång.

En annan typ av skadlig utlandsvistelse som uppvisar stora likheter med uppfostringsresor är vistelser som syftar till att omvända hbtqi-personer. Hur många personer som utsätts för detta har det i och för sig inte kommit fram uppgifter om i den här utredningen. I den kartläggning som MUCF nyligen genomfört framgår dock att det förekommer resor av den här typen bland hbtqi-personer och att de då utsätts för liknande saker som kan drabba barn vid s.k. uppfostringsresor.[218] Inte heller i den kartläggningen har emellertid omfattningen av utlandsvistelser för omvändelseförsök närmare kunnat klarläggas.

Eftersom förhållandena vid uppfostringresor varierar avsevärt är det ibland svårt att skilja ut de fall där det handlar om för barn skadliga utlandsvistelser från andra fall. Det förekommer fall som kan jämställas med att ett barn inom Sverige skickas till en släkting på annan ort för att, under ordnade förhållanden, bryta ett destruktivt beteende. Det finns också exempel på utlandsvistelser som skett för att bryta ett barns kriminalitet eller missbruk som har fallit väl ut. Att det i vissa fall kan vara svårt att bedöma skadligheten för barnet av en uppfostringsresa, eller att en sådan resa i vissa fall kan ha positiva effekter för barnet, kan emellertid inte utgöra ett skäl för att det inte ska kunna meddelas utreseförbud för barn där en uppfostringsresa innebär en risk för att barnet far illa. Tvärtom är det mycket angeläget att skydda barn mot utlandsvistelser av detta slag som är skadliga för barnets hälsa eller utveckling. Som nämnts är uppfostringsresor nämligen en vanlig anledning till för barn skadliga utlandsvistelser.

Det förekommer också för barn skadliga utlandsvistelser i åtskilligt fler fall än de ovan nämnda. En anledning till att barn förs utomlands är att föräldrarna vill undanhålla barnet från sociala myndigheter och den situationen är inte begränsad till hedersmiljöer. Det kan handla om att en orosanmälan för barnet har gjorts eller att ingripanden enligt LVU är förestående eller har beslutats. Det kan

[218] Se avsnitt 3.1.3 och 3.5.3.

också handla om att ett barn förs utomlands för att hålla det undan från de sociala myndigheterna när dessa ingripit mot ett syskon. När barn förs utomlands i dessa situationer finns det många gånger skäl att befara att barnet drabbas av en skadlig utlandsvistelse. Det finns ju nämligen en anledning till insatserna från de sociala myndigheterna.

Som framgick i avsnitt 3.4.1 och 3.5.8 förekommer det också i enstaka fall av de ärenden som UD hanterat uppgifter om att barn utsätts för allvarliga brott eller befinner sig i en kriminell miljö, det kan t.ex. röra sig om barn som riskerar att utsättas för människohandel eller barn med kriminellt belastade föräldrar som lämnar Sverige för att undkomma svenska myndigheter. Att barn används i gränsöverskridande kriminalitet och att de, i sådana situationer, lämnar Sverige eller förs ut ur landet efter att ha blivit omhändertagna framgår också av uppgifter från Polismyndigheten (se även där avsnitt 3.4.1 och 3.5.8).

Av de erfarenheter som Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck har så kan risken för att barn drabbas av skadliga utlandsvistelser vara större i samband med att LVU-vård avslutas, när vården övergår till att ske i hemmet eller när insatser från socialtjänsten annars avslutas. Även i dessa fall kan det alltså finnas en risk för att barnet drabbas av en skadlig utlandsvistelse, som en reaktion på att myndigheterna ingripit eller att barnet berättat om sin situation.

Ytterligare en typ av för barn skadliga utlandsvistelser är resor med koppling till terroristorganisationer. Ett mindre antal barn har rest till konfliktområdena i Syrien och Irak för att själva delta i stridigheter eller terroristverksamhet. En vanligare situation har i stället varit att barn har tagits med av föräldrar till konfliktområdet. Det kan inte råda någon tvekan om att det i dessa fall är fråga om för barn skadliga utlandsvistelser. Detsamma måste anses gälla i fall där utlandsvistelsen, utan att den behöver involvera samröre med en terroristorganisation, avser krigs- eller konfliktområden. Barn behöver rimligen kunna skyddas mot utlandsvistelser som sker i sådana områden.

Oavsett anledningen till en skadlig utlandsvistelse och vad barnet i övrigt kan drabbas av under en sådan så kan det också förmodas att långvariga utlandsvistelser, åtminstone vistelser som sker utanför skolloven, orsakar svårigheter för barnets skolgång. I den norska

undersökningen av bortförda barn som genomfördes bland de norska kommunerna var nämligen oro för skolgången den typ av oro som förekom bland flest kommuner (se avsnitt 4.1). I den danska undersökningen som nämndes tidigare konstaterades också att längre frivilliga utlandsvistelser som sker utanför skolloven i viss mån leder till problem vad gäller skolgången (se avsnitt 4.2).

Det kan också tänkas ytterligare fall av utlandsvistelser där ett barns utveckling och hälsa riskerar att allvarligt skadas. Så kan vara fallet om barnet själv under en utlandsvistelse utsätter sig för skadliga miljöer, t.ex. genom att delta i allvarlig brottslighet eller missbruka narkotika. Ett annat exempel är utlandsvistelser i syfte att genomföra oskuldskontroller, utfärda oskuldsintyg, genomföra hymenoperationer och liknande.

Mot bakgrund av det sagda står det klart att förhållandena varierar avsevärt vid för barn skadliga utlandsvistelser och att det finns ett behov av att kunna skydda barn som riskerar att utsättas för skadliga förhållanden utomlands.

Ett stort antal barn lever i en hederskontext

Risken för att ett barn utsätts för skadliga utlandsvistelser är betydligt större för barn som lever i en miljö med hedersrelaterat våld och förtryck än för andra barn. Hur många barn som lever i en hederskontext är därför av intresse.

Av den tidigare presenterade utredningen (se avsnitt 3.1.5) om barn som lever i en hederskontext framgår att det är svårt att närmare precisera hur många barn som lever i en sådan miljö i Sverige i dag. De olika undersökningar som är gjorda bygger inte på en enhetlig definition av hedersrelaterat våld och förtryck och har också haft olika inriktningar.

I sammanhanget måste också beaktas den tystnadskultur som är förknippad med miljöer med hedersrelaterat våld och förtryck. Miljön är sålunda sluten och det är viktigt att skydda kollektivet och att värdera kollektivet högre än individen. Offer för hedersrelaterat våld och förtryck kan vara kontrollerade av förövaren men samtidigt beroende av denne. Offret kan vidare känna samhörighet med förövaren och de som stödjer denne, t.ex. andra familjemedlemmar. Den tystnadskultur som råder medför att ett betydande mörkertal kan

befaras när det gäller hur många barn som lever i en miljö med hedersrelaterat våld och förtryck.

Även om det alltså inte utifrån de undersökningar som gjorts går att mera precist ange hur många barn i Sverige som lever i en hederskontext råder det ingen tvekan om att det rör sig om ett mycket stort antal barn, något som är ett samhällsproblem. Som redovisats i avsnitt 3.1.5 beräknade Länsstyrelserna år 2004 att mellan 1 500 och 2 000 flickor och unga kvinnor var utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. Senare undersökningar pekar på att det handlar om betydligt fler barn och unga. Exempelvis uppskattades i MUCF:s (dåvarande Ungdomsstyrelsen) undersökning 2009 att ungefär 70 000 unga levde med begränsningar i fråga om vem de fick gifta sig med eller att familjen ställde upp villkor kring valet av partner. Av de kartläggningar som för något år sedan gjordes i Sveriges fyra största städer framkom också att mellan 7 och 20 % av eleverna i årskurs nio levde med hedersrelaterade normer och förtryck. Andra undersökningar pekar i liknande riktning.

Med hänsyn till samhällsutvecklingen är det är svårt att tro att det på senare tid har skett en minskning av antalet barn som lever i en miljö med hedersrelaterade normer och förtryck. Mot denna bakgrund och med beaktande av tystnadskulturen i hedersmiljöer är en rimlig bedömning att det mycket väl kan vara tiotusentals barn som lever i en hederskontext. I propositionen Ett särskilt brott för hedersförtryck framhålls dessutom att de som drabbas av hedersrelaterat våld och förtryck till stor del är barn och unga med utländsk bakgrund och att våldet och förtrycket mot dem snarare kan vara mer påtagligt om de befinner sig utomlands.[219]

Vissa av de barn som lever med hedersrelaterat våld och förtryck behöver alltså skyddas mot andra skadliga utlandsvistelser än de som enligt dagens regler kan föranleda utreseförbud. Det bör vidare beaktas att det i många fall där det förekommer en hedersproblematik finns ett latent hot om att barnet kan föras utomlands om inte familjens eller släktens normer och värderingar följs. Ett utvidgat utreseförbud skulle i det avseendet kunna förbättra situationen för barn som lever under sådana förhållanden och vara ett verktyg för att skydda barn från att utsättas för hedersrelaterade kränkningar och våld utomlands.

[219] Prop. 2021/22:138, s. 30 f.

Skadliga utlandsvistelser för barn förekommer i stor omfattning och även utanför en hederskontext

Utifrån det som framkommit i arbetet med den här utredningen utsätts barn i en hederskontext i betydande omfattning för skadliga utlandsvistelser som enligt gällande rätt inte kan föranleda ett beslut om utreseförbud. Det kan bl.a. handla om så kallade uppfostringresor men det förekommer också andra anledningar till för barn skadliga utlandsvistelser.

Av SCB:s undersökning, som genomfördes på uppdrag av Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen i Östergötlands län, om bortförda barn i en hederskontext år 2019 framgår, utifrån de uppgifter som lämnades av kommunerna, att 172 barn var bortförda eller misstänktes vara bortförda. Barnen utgjorde 86 procent av de personer som kommunerna hade kännedom om som var bortförda eller misstänkes vara det. I majoriteten av fallen var syftet med bortförandet eller det misstänkta bortförandet okänt eller så fanns det ett annat syfte än de som nu kan ligga till grund för ett beslut om utreseförbud. Samma bild framkommer av de samtal som Nationella kompetensteamet tar emot till sin stödtelefon. Under år 2021 tog de emot samtal rörande 82 personer som var bortförda eller som hölls kvar utomlands. Om man räknar in även risk för och hot om bortförande så är siffran högre. Under åren 2014–2021 har Nationella kompetensteamet tagit emot samtal rörande 463 personer som rent faktiskt var bortförda eller som hölls kvar utomlands. Om man även räknar in risk för eller hot om att bli bortförd eller kvarhållen utomlands rör det sig om 809 personer under samma tidsperiod.

Om man antar att andelen barn i dessa samtal motsvarar det som framkom i undersökningen som SCB genomförde bland kommunerna innebär det att samtalen under 2014–2021 rört knappt 400 barn som var bortförda eller kvarhållna och totalt knappt 700 barn om man även räknar in risk för eller hot om att bli bortförd eller kvarhållen utomlands. Bara i samtalen till stödtelefonen kan det alltså röra sig om ungefär 100 barn per år där det åtminstone finns risk eller hot om att barnet blir bortfört eller kvarhållet utomlands.

Även från UD finns det uppgifter om personer som rent faktiskt utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck utomlands. Under år 2020 inkom till UD ärenden rörande 88 barn som utsatts för

familjerelaterat tvång, vilket bl.a. omfattar ärenden där personer i en patriarkal eller hederskontext förs bort till eller kvarhålls i utlandet. Under åren 2018 och 2019 var motsvarande siffror 138 barn per år.

Av intresse är även de undersökningar som gjorts i Norge och Danmark och som redovisades i kapitel 4. I en norsk undersökning har antalet ”kvarlämnade barn”, med vilket avses barn som mot sin vilja uppehåller sig i utlandet, under åren 2016–2018 beräknats uppgå till mellan 600 och 1 400. I en dansk undersökning från 2018 uppskattades antalet barn och unga med icke-västlig barngrund som varit föremål för långvariga utlandsvistelser till 204. Även om dessa undersökningar inte uttryckligen avser barn som förs bort inom ramen för en hederskontext så visar de att problematiken med barn som förs utomlands är förhållandevis vanlig även i Norge och Danmark.

Till det kommer också det faktum att hederskontexten är en tystnadskultur och som framhölls bl.a. i betänkandet Ett särskilt hedersbrott (SOU 2020:57) finns det sannolikt ett mörkertal när det gäller personer som utsätts för hedersrelaterat våld och förtryck.

Trots att det kan förväntas att det finns ett mörkertal vad gäller barn som utsätts för skadliga utlandsvistelser i en hederskontext visar uppgifterna från Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck och UD-KC att det rör sig om åtminstone 100–200 barn som årligen utsätts för skadliga utlandsvistelser, eller riskerar eller hotas med sådana, som en följd av ett hedersrelaterat våld och förtryck.

Utöver dessa uppgifter finns också de avgöranden som redovisats kring de nuvarande reglerna om utreseförbud och exempel kring skadliga utlandsvistelser från socialtjänster och andra organisationer som vi varit i kontakt med under arbetet med utredningen. Slutsatsen av det sagda är att skadliga utlandsvistelser för barn som lever i en hederskontext är relativt vanliga och att det i många fall handlar om utlandsvistelser som enligt gällande rätt inte kan föranleda ett utreseförbud.

Därtill kommer att för barn skadliga utlandsvistelser också förekommer utan samband med hedersmiljöer eller med ett oklart sådant samband. Enligt uppgifter från flera håll (se avsnitt 3.5.5 och 3.5.6) förekommer det, utan koppling till en hederskontext, ärenden där barn förs bort för att undvika ingripanden från socialtjänsten och barn som förs bort av en vårdnadshavare vilket ofta kan vara skadligt

för barnet. I vissa fall rör bortföranden barn som riskerar att utsättas för människohandel och barn som förs med utomlands av kriminellt belastade föräldrar för att undkomma svenska myndigheter.

En annan typ av skadlig utlandsvistelse som har drabbat barn under senare år är barn som har förts med av en eller båda föräldrarna till konfliktområdet i Syrien och Irak, t.ex. till områden kontrollerade av Islamiska staten och barn som rest ner för att ansluta sig till stridande parter där (se närmare i avsnitt 3.5.7).

Mot bakgrund av det som sagts kan det befaras att hundratals barn varje år utsätts för, eller i vissa fall utsätter sig själva för, skadliga utlandsvistelser. Behovet av ett starkare barnskydd är alltså påtagligt.

5.4.2 Utreseförbud för barn ger ett bra skydd mot skadliga utlandsvistelser

Bedömning: Regler om utreseförbud är ett bra verktyg för att hindra skadliga utlandsvistelser. Utreseförbud bör kunna beslutas för fler typer av skadliga utlandsvistelser än vad som är fallet idag.

Skälen för bedömningen

De nuvarande reglerna om utreseförbud för barn har medfört ett förbättrat barnskydd

Den 1 juli 2020 infördes möjligheten att meddela utreseförbud för barn när det finns en påtaglig risk för att barnet utomlands kommer att utsättas för könsstympning eller ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Som framgår av avsnitt 5.1.2 har reglerna om utreseförbud tillämpats i ett flertal fall, vanligen för att förhindra att barn utsätts för äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Oftast har utreseförbud aktualiserats samtidigt med ingripanden enligt LVU eller andra insatser från socialtjänsten.

Införandet av möjligheten att meddela utreseförbud har alltså fallit väl ut. Det ligger visserligen nära till hands att anta att fler barn, kanske till och med betydligt fler barn, varit i behov av det skydd som ett utreseförbud enligt nu gällande regler kan ge. Samtidigt har dock ett betydande antal beslut om utreseförbud meddelats och ett

flertal barn har alltså genom möjligheten till utreseförbud sluppit utlandsvistelser med sådana syften som nämnda lagreform avsåg att förhindra.

Möjligheten att besluta om utreseförbud kan dessutom antas ha haft en viss preventiv effekt på så sätt att planer på för barn skadliga utlandsresor inte aktualiserats eller inte genomförts. Mot denna bakgrund har införandet av möjligheten att meddela utreseförbud för barn medfört ett förbättrat barnskydd.

En ändring av reglerna om utreseförbud bör endast ta sikte på vid vilka förhållanden under en utlandsvistelse som utreseförbud kan beslutas

Det är svårt att rikta någon kritik mot den nu gällande möjligheten att besluta om utreseförbud för barn. Detta eftersom utlandsresor i syfte att barnet ska ingå äktenskap, äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas aldrig kan anses godtagbara.

Vid remissbehandlingen av betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69) ansåg flera remissinstanser att det fanns skäl att överväga om det skulle vara möjligt att besluta om utreseförbud även för personer upp till 20 eller 21 år. Detta med hänsyn till att även unga vuxna drabbas av resor i syfte att t.ex. tvinga dem att ingå äktenskap. Liknande synpunkter har framförts från vissa håll även i arbetet med den här utredningen. När utreseförbudet infördes ansåg regeringen att det inte fanns skäl för att reglerna skulle omfatta även personer över 18 år. Som skäl för det framfördes bl.a. att barn generellt sett är lättare att förleda än vuxna, att vuxna i många fall anses skyddade på andra sätt, främst genom straffrättsliga regler, och att vuxna också måste anses ha en annan möjlighet att värja sig mot att föras ut ur Sverige. Utreseförbud skulle dessutom, enligt regeringen, i många fall bli aktuellt i samband med vård som beslutats med stöd av 2 § LVU och sådan vård upphör senast när ett barn fyller 18 år.[220]

Även med ett utvidgat tillämpningsområde för reglerna om utreseförbud gör sig, enligt vår mening, dessa argument gällande. I vårt uppdrag nämns också uttryckligen att det avser ett utvidgat utreseförbud för *barn*. Det finns alltså enligt vår mening inte skäl att nu

[220] Prop. 2019/20:131, s. 67.

överväga att utreseförbud ska kunna meddelas även för unga vuxna, t.ex. upp till 20 eller 21 år.

Att möjligheten att meddela utreseförbud knutits till att det ska finnas en ”påtaglig risk” för att barnet utomlands ska utsättas för könsstympning eller ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse förefaller vidare vara väl avvägt. Intresset av att skydda barn kan sålunda tillgodoses på ett rimligt sätt samtidigt som det bara undantagsvis torde inträffa att utreseförbud meddelas fastän det inte funnits något behov av att skydda barnet.

En ändring av kravet på ”påtaglig risk” till att exempelvis bara kräva ”risk” skulle visserligen kunna öka barnskyddet men samtidigt innebära en risk för att utreseförbud beslutas i onödan i åtskilliga fall. Detta skulle kunna medföra negativa konsekvenser för inte bara barnet i fråga utan också dess familj och nätverk. Att å andra sidan skärpa kravet skulle antagligen medföra att regleringen blir ineffektiv och inte tillräckligt tillgodoser intresset av barnskydd. Till det sagda kommer att den nuvarande regleringen varit i kraft under relativt kort tid och synes fungera förhållandevis väl, vilket också det talar mot att ändra kravet på ”påtaglig risk”. I samma riktning talar att det beviskravet används vid prövningen om vård ska ske enligt LVU och alltså är väl inarbetat.

Reglerna om förutsättningarna för att meddela ett utreseförbud liksom regelverket i övrigt på området är relativt nya och det har endast framkommit en mer grundläggande kritik mot reglerna om själva förutsättningarna för att kunna meddela ett utreseförbud för barn. Mot den bakgrunden bör ändringar göras endast när det gäller vid vilka skadliga utlandsvistelser som utreseförbud kan meddelas. Regelverket på området i övrigt bör fortsätta att gälla oförändrat.

Möjligheten att skydda barn mot skadliga utlandsvistelser på annat sätt än genom utreseförbud är begränsade

I avsnitt 5.2.1 har vi redogjort för att svenska myndigheter har begränsade möjligheter att agera i utlandet när ett barn redan vistas där. Det gäller särskilt om det land barnet vistas i inte är en del av det internationella samarbetet på området, vilket torde vara mycket vanligt när det gäller de länder där det oftast förekommer för barn skadliga utlandsvistelser. Möjligheterna för svenska myndigheter att agera kan också försvåras om barnet har kopplingar till det land det

vistas i, t.ex. när barnet är medborgare i det landet eller av myndigheterna där anses vara det. Det är alltså förenat med betydande svårigheter att snabbt kunna återföra ett barn till Sverige om barnet redan vistas utomlands.

Andra regler än de om utreseförbud är vidare helt otillräckliga för att åstadkomma ett rimligt skydd för barn mot skadliga utlandsvistelser. De straffprocessuella reglerna, som häktning och reseförbud, och reglerna om kontaktförbud riktar sig mot misstänkta eller möjliga förövare och inte mot den skyddsbehövande. Dessa regler kan alltså inte hindra att barnet själv med giltigt pass förmås resa utomlands och inte heller att barnet förs utomlands av någon annan som har möjlighet att göra det, t.ex. en släkting eller bekant som det inte riktats några tvångsåtgärder mot. Erfarenheten visar vidare att inte heller ett beslut om vård enligt LVU alltid kan förhindra för barn skadliga utlandsresor. Sådan vård kan i och för sig inte ske utomlands men det finns begränsade möjligheter enligt de reglerna att t.ex. hindra att barn tar sig tillbaka till sin familj och därefter blir förda utomlands. Nu nämnda regelverk är helt enkelt inte utformade för att förhindra att barn förs eller kvarhålls utomlands.

Som framgått tidigare finns det ett påtagligt behov av att förbättra skyddet för barn mot skadliga utlandsvistelser. Det förhållandet att möjligheterna att åstadkomma detta på annat sätt än genom utreseförbud är begränsade talar för att utreseförbud för barn bör kunna användas i fler fall än för närvarande.

5.4.3 Ett utvidgat utreseförbud bör utformas generellt

Bedömning: Ett utreseförbud med ett utvidgat tillämpningsområde bör utformas generellt. Det bör ta sikte på risken för att barnets hälsa och utveckling skadas och inte på vissa typer av brott eller skadliga handlingar.

Skälen för bedömningen

Ett utvidgat utreseförbud bör inte bara omfatta vissa typer av brott eller skadliga handlingar som barn kan utsättas för utomlands

Vårt huvuduppdrag är att utreda om tillämpningsområdet för utreseförbudet bör utvidgas i syfte att motverka att barn far illa utomlands. I uppdraget nämns att vi ska ta ställning till om tillämpningsområdet för utreseförbudet bör utvidgas till att omfatta risken för att barn förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att utsättas för andra brottsliga gärningar än barnäktenskap och könsstympning. Det framgår också att vi bör ta ställning till om tillämpningsområdet ska omfatta risk för varje brottslig gärning eller om det bör vara fråga om risk för mer kvalificerad brottslighet, t.ex. allvarlig våldsbrottslighet och sexualbrott. Dessutom ska vi ta ställning till om utreseförbud ska kunna meddelas vid risk för att ett barn förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att delta i allvarlig brottslighet, t.ex. terroristbrottslighet och brottslighet med kopplingar till kriminella nätverk.

Som vi har redogjort för i avsnitt 3.5 och som vi även varit inne på flera gånger tidigare i våra överväganden så skiljer sig förhållandena kraftigt åt för de barn som förs utomlands och utsätts för olika former av skadliga handlingar eller förhållanden. I avsnitt 3.5.9 har vi dessutom lyft fram att det i många fall är så att det egentliga syftet med en resa kan vara oklar för barnet, och därmed många gånger även för socialtjänsten. Syftet med en utlandsvistelse kan dessutom hemlighållas. Det förekommer också utlandsvistelser där det efter hand framkommer att syftet med resan var något annat eller att syftet ändrats, t.ex. att vad som kan betecknas som en uppfostringsresa senare innefattar påtryckningar och hot för att barnet ska ingå äktenskap.

Inom ramen för de s.k. uppfostringsresorna förekommer det också allt från allvarligt våld och allvarliga kränkningar mot barn till mer upprepat mindre allvarligt våld eller psykiskt våld. I många fall lär det på förhand vara svårt att säga exakt vilka handlingar ett barn kan komma att utsättas för. Det kan kanske stå klart att förhållandena i och för sig kommer vara skadliga för barnet och att det riskerar olika grader av våld eller psykisk misshandel, men att det samtidigt är oklart vilket eller vilka brott som barnet kan komma att utsättas för. Då inställer sig frågan om det i en sådan situation kan

anses finnas en risk för att barnet utsätts för t.ex. grov misshandel, frihetsberövanden eller olaga tvång eller ”endast” upprepade lindrigare fall av misshandel och ofredanden.

Om föräldrarna avser att föra barn utomlands för att bestraffa barnet kan det, om förutsättningen för ett utreseförbud ska vara att ett barn utsätts för vissa brott, också vara möjligt att undvika ett utreseförbud genom att peka på att en eventuell risk för barnet i vart fall endast rör något annat brott eller någon lindrigare brottslig handling. Samma gränsdragningsproblem kan även uppkomma för andra brottsliga handlingar om man väljer en sådan utformning som man pekar på i uppdraget. En uppräkning av alla de brottsliga handlingar som bör kunna leda till ett utreseförbud skulle dessutom bli lång och svår att tillämpa. Det rör sig nämligen om allt från våldsbrott, vissa brott mot frihet, sexualbrott, terroristbrottslighet, narkotikabrottslighet och kanske vissa förmögenhetsbrott som allvarliga rån.

En annan sak som starkt talar mot att göra en sådan avgränsning som lyfts fram i uppdraget är att den skulle utesluta de barn som förs utomlands eller lämnar Sverige för att åka till mycket skadliga miljöer, utan att de riskerar att utsättas för eller begå brott. Här kan främst framhållas de barn, ibland väldigt unga, som förts med av en eller båda föräldrarna till konfliktområdet i Syrien och Irak eftersom föräldrarna vill ansluta sig till någon stridande part. Som framgick i avsnitt 3.3.2 och 3.5.7 har detta varit betydligt vanligare än barn som själva rest ner för att delta i stridigheterna. Om barnen inte är så gamla att de själva kan värvas till en stridande part är det svårt att se att de redan genom att föras till eller befinna sig i ett sådant område kan sägas löpa en påtaglig risk för att utsättas för brott och de kan inte heller själva anses begå allvarliga brott endast genom en närvaro där. Det står dock enligt vår mening helt klart att förhållandena i sådana områden är så skadliga att man i största möjliga mån bör hindra barn från att åka dit. Som vi berörde i avsnitt 3.5.7 förekom det i områden kontrollerade av IS t.ex. offentliga avrättningar. Att föräldrar har låtit barn växa upp i en sådan miljö har också, vilket framgår av avsnitt 5.1.3, ansetts vara skäl för att omhänderta barnen.

Om det inte är möjligt att göra en helhetsbedömning av barnets behov av skydd och de risker som kan finnas för barnet så riskerar reglerna om utreseförbudet enligt vår mening alltså att utesluta flera situationer där det finns ett starkt behov av att skydda barn. I de

avgöranden som kommit kring utreseförbud enligt de nu gällande reglerna kan man se den här problematiken redan idag. Det finns exempel på avgöranden där det funnits en stark oro för barns hälsa och utveckling på grund av risk för bestraffningar utomlands men där det inte ansetts att risken för att barnet ska giftas bort varit tillräckligt konkret eller där andra grunder än vad som idag kan leda till utreseförbud har anförts.[221] Eftersom utreseförbud endast kan meddelas vid resor med vissa angivna syften har ett sådant förbud inte kunnat meddelas i dessa fall.

Ett annat sätt att utforma ett sådant tillämpningsområde som man är inne på i uppdraget skulle vara att alla brottsliga gärningar skulle kunna leda till ett utreseförbud. Inte heller den lösningen är dock lämplig. Det skulle nämligen innebära att redan en risk för att barnet utsätts för ett fall av ringa misshandel eller ett fall av ofredande utomlands skulle leda till ett utreseförbud och även risken för att utsättas för t.ex. stöld. En så ingripande åtgärd som ett utreseförbud skulle enligt vår bedömning inte i de fallen vara proportionerlig i förhållande till den skada som barnet kan drabbas av genom sådana brott.

Om man i stället skulle ange att det krävs brott med viss straffskala eller visst straffvärde för ett utreseförbud uppkommer problemet att det av reglerna om utreseförbud inte tydligt framgår vad förutsättningarna för ett utreseförbud är. Eftersom det rör sig om en ingripande åtgärd bör man i möjligaste mån precisera vilka bedömningskriterier som finns för ett utreseförbud. Detta inte minst för att reglerna ska vara förenliga med Sveriges åtaganden enligt Europakonventionen. Eventuella förändringar av straffskalor för brott skulle med en sådan utformning också påverka vad som kan leda till beslut om utreseförbudet. Även med en sådan utformning skulle dessutom handlingar som i de allra flesta fall inte skadar barnets hälsa eller utveckling kunna leda till ett utreseförbud, t.ex. risken att barnet utsätts för ett förmögenhetsbrott vid en utlandsvistelse.

En annan sak som talar emot att koppla reglerna om utreseförbud till risken för att begå eller utsättas för brott är att reglerna om utreseförbud är placerade i LVU. Detta eftersom de ses som en skyddsåtgärd för barn. Redan när reglerna infördes framfördes synpunkter

[221] Se t.ex. Förvaltningsrätten i Göteborgs beslut den 20 december 2021, mål 14671-21, Förvaltningsrätten i Linköpings beslut den 18 mars 2021, mål 1898-21 och Förvaltningsrätten i Malmös beslut den 30 september 2020, mål 12277-20.

från vissa remissinstanser om att man borde överväga att införa en särskild lag som reglerade utreseförbudet, just för att utreseförbudet skiljer sig åt från de andra åtgärder som kan vidtas enligt LVU. Om man nu skulle koppla ett utvidgat tillämpningsområde för utreseförbudet till brott som ett barn riskerar att utsättas för eller själv begå skulle det innebära att man än mer går ifrån de bedömningsgrunder som finns för de andra åtgärderna i LVU.

Kopplat både till detta och till de gränsdragningsproblem som kan uppstå kring vilka brott ett barn kan utsättas för utomlands är också den omständigheten att det, så som reglerna ser ut nu, är socialnämnden som ansöker om utreseförbud (och fattar beslut om tillfälligt utreseförbud). Med en koppling till olika former av brottsliga handlingar skulle man lägga ett ansvar på socialnämnden att ta ställning till vilket brott som det som ett barn eller någon annan uppger att barnet riskerar att utsättas för ska hänföras till. Detta är inget som socialnämnden arbetar med normalt sett och det kan förväntas att detta skulle leda till praktiska svårigheter.

Det finns alltså starka skäl som talar mot att förutsättningarna för att meddela utreseförbud ska kopplas till risken för att ett barn utsätts för eller begår brott, oavsett om detta anges som vissa särskilda brott eller om det gäller rent allmänt.

Om förutsättningarna för ett utreseförbud ska kopplas till en sådan risk finns det anledning att överväga om reglerna inte bör placeras i en egen lag. En sådan reglering skulle nämligen avvika från övriga regler i LVU och snarare likna reglerna om kontaktförbud, även om ett utreseförbud innebär ett förbud för den skyddsbehövande personen. Det kan också finnas skäl att överväga om det i stället för socialtjänsten då bör vara t.ex. polis eller åklagare som ansöker om utreseförbud och fattar beslut om tillfälliga utreseförbud och att dessa sedan prövas av allmän domstol i stället för av allmän förvaltningsdomstol.

Med hänsyn till vad som sagts här ovan är det alltså vår bedömning att ett utvidgat utreseförbud inte bör utformas på så sätt att det bara omfattar vissa typer av brott eller skadliga handlingar som barn kan utsättas för utomlands.

En mer generell reglering av utreseförbudet ger ett bättre skydd för barn mot olika typer av skadliga utlandsvistelser

Förhållandena för barn vid för dem skadliga utlandsvistelser varierar, som nämnts flera gånger, avsevärt. Utöver de situationer som särskilt nämnts kan det finnas fler omständigheter som kan vara skadliga för barn under utlandsvistelser eller finnas olika typer av kränkningar vid utlandsvistelser som idag är okända eller som inte uppmärksammats tillräckligt. Uppmärksamheten kring den här typen av fenomen har nämligen blivit större under de senaste åren och kunskapsutvecklingen går hela tiden framåt. Här kan t.ex. nämnas att Jämställdhetsmyndigheten fått i uppdrag att genomföra en intervjustudie med personer som utsatts för våld och kränkningar utomlands och att MUCF precis har redovisat en rapport om förekomsten av omvändelseförsök riktade mot hbtqi-personer. Med ett permanentat kompetenscenter som arbetar mot hedersrelaterat våld och förtryck kan det också förväntas att problematiken med barn som förs utomlands kan komma att belysas än mer. Problem som vid vissa tidpunkter inte är vanligt förekommande kan också plötsligt bli mer vanliga. Så var t.ex. fallet med barn som förts till eller rest till konfliktområdet i Syrien och Irak.

Det bör också beaktas att det inte alltid står klart vad som är orsaken till att ett barn förs utomlands, något som inte hindrar att det samtidigt kan finnas omständigheter som medger slutsatsen att det rör sig om en för barn skadlig utlandsvistelse. Exempel på det lyftes fram tidigare i det här avsnittet. Det förekommer också att anledningen till en utlandsresa kan hemlighållas och syftet med ett barns utlandsvistelse kan ändras, t.ex. på så sätt vad som börjat som en uppfostringsresa eller ett omvändelseförsök av en hbtqi-person slutar med att barnet gifts bort. Till det sagda kommer att det är svårt att sia om vilka skadliga utlandsvistelser som barn behöver skyddas mot i framtiden.

Som framgått av kapitel 4 så har man även i Norge och Danmark regler som skyddar barn mot att drabbas av skadliga förhållanden utomlands. I båda länderna har man regler om att man kan neka och dra in pass för barn som riskerar att drabbas av detta, och utformningen av förutsättningarna tar i båda länderna sikte på risken för barnets hälsa. I Norge kan pass nekas och återkallas om sökanden är minderårig och det finns grund för att tro att sökanden kommer bli

utsatt för straffbara förhållanden i utlandet eller förhållanden som kan medföra fara för barnets liv eller hälsa. I Danmark kan pass nekas eller återkallas, utöver om det finns risk för barnäktenskap, om det finns grund för att anta att barnet blir skickat utomlands till förhållanden som kan sätta barnets hälsa eller utveckling i allvarlig fara. Dessa regler träffar naturligtvis endast norska respektive danska medborgare men innebär i praktiken att det för dessa barn inte är möjligt att resa.

Något som vi tidigare framhållit är att behovet av ett starkare barnskydd genom ett utvidgat utreseförbud är stort. Med hänsyn till vad som anförts ovan i det här avsnittet är det inte en framkomlig väg för att öka barnskyddet att, utifrån vad som nu är känt, i lagen uttömmande och med viss precision koppla förutsättningarna för utreseförbud till vissa uppräknade brott. Det är inte heller, enligt vår bedömning, lämpligt att på annat sätt räkna upp olika syften med utlandsresor som skulle kunna leda till utreseförbud. En sådan reglering skulle nämligen bli otymplig och även med en sådan utformning finns det risk för att vissa fall som framstår som skyddsvärda skulle komma att falla utanför vad som anges i bestämmelsen.

I detta sammanhang bör det också beaktas att det är en fördel om det finns flera verktyg tillgängliga för att förhindra att barn far illa utomlands. Då blir det nämligen möjligt att i det enskilda fallet använda det eller de verktyg som är lämpligast för att skydda barnet. Enligt gällande rätt är det endast vid utlandsvistelser med vissa syften som det är möjligt att besluta om utreseförbud för ett barn. Samtidigt finns det i många andra fall när barn riskerar att fara illa utomlands grund för beslut om vård enligt LVU för att förhindra den skadliga utlandsvistelsen. Socialnämnden kan därmed ställas inför fall där det inte finns förutsättningar för utreseförbud samtidigt som det är angeläget att se till att barnet inte far illa om det förs utomlands eller lämnar Sverige. Särskilt i de fall där ett beslut om utreseförbud hade varit tillräckligt för att skydda barnet framstår det som en mindre lämplig ordning att den enda åtgärd som står socialnämnden till buds för att skydda barnet mot att fara illa utomlands är att besluta om vård enligt LVU. Ett sådant beslut innebär i de flesta fall en större inskränkning för barnet än ett utreseförbud. Med ett utvidgat utreseförbud för barn som tar sikte på vissa typer av brott eller skadliga handlingar, eller som är begränsat i förhållande till andra åtgärder som socialnämnden kan vidta, kommer

socialnämndens verktygslåda även fortsättningsvis vara begränsad i vissa fall. Med en mer generell utformning av utreseförbudet kommer socialnämnden i stället att ha flera verktyg tillgängliga för att förhindra att barn far illa utomlands och alltså bättre möjligheter att på ett lämpligt sätt skydda ett visst barn mot att fara illa utomlands. Vad nu sagts talar för att ett utvidgat utreseförbud bör ges en mer generell utformning.

Om ett utvidgat utreseförbud ges en generell utformning kopplat till risken för barnets hälsa och utveckling ökar socialnämndens möjligheter att skydda barn som löper risk för att fara illa. Ett utvidgat utreseförbud som är kopplat till ett barnskydd, precis som övriga åtgärder i LVU, kan alltså bli ytterligare en åtgärd i den palett av åtgärder som finns för att skydda barn. Ett starkare barnskydd, som kan tillämpas även om kunskapsläget och typen av skadliga utlandsvistelser förändras, främjas också av att regleringen av utreseförbud ges en mer generell utformning. Eftersom det rör sig om regler som ska skydda barn bör en sådan reglering ta sikte på hur barnets hälsa och utveckling påverkas av förhållandena under en utlandsvistelse.

5.4.4 Ett utvidgat utreseförbud bör utformas efter förutsättningarna för vård enligt LVU

Förslag: Utreseförbud ska också beslutas om det finns en påtaglig risk för att ett barn förs utomlands eller lämnar Sverige och för att barnets hälsa eller utveckling skadas på grund av att barnet under utlandsvistelsen utsätts för eller utsätter sig själv för sådana omständigheter som kan föranleda beslut om vård enligt 2 och 3 §§ LVU.

Skälen för förslaget

Bestämmelser om tvångsomhändertagande av barn finns i LVU. Den lagen är från år 1990 men det har sedan tidigt 1900-tal funnits lagstiftning i ämnet. Under lång tid har det alltså utvecklats lagstiftning och praxis om när ett tvångsomhändertagande av barn ska ske. I den i dag gällande lagen anges förutsättningarna för tvångsvård av barn i 2 och 3 §§ LVU. Enligt 2 § ska vård beslutas om det p.g.a. fysisk eller

psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. Enligt 3 § ska vård också beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

Den frihetsinskränkning för barnet som följer av ett utreseförbud är ingripande men i de allra flesta fall ändå inte så ingripande som den frihetsinskränkning som följer av ett beslut om tvångsvård. Detta gäller särskilt när ett barn vårdas enligt LVU och det dessutom i tillägg beslutas om utreseförbud. Utgångspunkten är nämligen att LVU-vården ska ske i Sverige. Som framgått av tidigare redovisning har, när det gäller meddelade utreseförbud för barn, också den vanligaste situationen varit att utreseförbud beslutas i tillägg till ett beslut om vård enligt LVU. Mycket talar för att det även fortsättningsvis kommer att förhålla sig på det sättet.

Man kan i och för sig överväga om förutsättningarna för ett beslut om utreseförbud bör vara mer begränsade än grunderna för att besluta om vård enligt LVU. Ett sätt att utforma en sådan begränsning är att det endast skulle vara möjligt att besluta om utreseförbud om en utlandsvistelse innebär en fara för barnets liv eller hälsa, i likhet med skälen för passåterkallelse och passhinder i Norge. Ett annat sätt skulle vara att uttryckligen ange en proportionalitetsregel – t.ex. att det krävs att skälen för ett utreseförbud uppväger det intrång som åtgärden innebär – som en förutsättning för ett beslut om utreseförbud.

Ur ett barnskyddsperspektiv är det dock svårt att se varför ett barn inte ska skyddas mot skadliga utlandsvistelser genom den, vanligtvis, mindre ingripande åtgärden utreseförbud när samma omständigheter i Sverige hade kunnat föranleda ett beslut om vård enligt LVU. Att göra en skillnad mellan förutsättningarna för beslut om vård och beslut om utreseförbud kan också riskera att leda till att skyddsvärda fall faller utanför tillämpningsområdet samt att det blir svårare för socialnämnderna att bedöma vilka risker som bör föranleda ett utreseförbud.

Även om det inte framgår direkt av bestämmelserna innebär kravet på ”påtaglig risk” för barnets hälsa och utveckling att det måste föreligga en risk som inte är obetydlig eller avlägsen. Att det föreligger en sådan risk ska också ha stöd av konkreta omständigheter. Den

skada som barnet kan drabbas av får inte heller vara ringa, utan det ska röra sig om en allvarlig skada. Om förutsättningarna för ett utreseförbud samspelar med reglerna om vård enligt 2 och 3 §§ LVU begränsas alltså möjligheten att meddela utreseförbud till situationer som är allvarliga för barnet och där det finns en etablerad praxis för vilka uppgifter som är tillräckliga för att nå upp till beviskravet.

Det ligger därmed nära till hands att skydda fler barn mot skadliga utlandsvistelser genom att göra det möjligt att besluta om utreseförbud i sådana fall där samma omständigheter i Sverige hade uppfyllt kriterierna för tvångsvård enligt LVU. En sådan reform ligger också väl i linje med vad som nyss anförts om att en mer generell reglering av utreseförbudet över tid kan skydda barn mot flera typer av skadliga utlandsresor. Om en sådan åtgärd samspelar med kriterierna för vård enligt LVU ger det socialnämnden fler verktyg för att motverka risken för att ett barn far illa och en möjlighet att anpassa åtgärderna utefter barnets behov. Genom att utforma ett utvidgat utreseförbud enligt förutsättningarna för vård enligt LVU blir det vidare möjligt att göra en samlad bedömning av vilken risk det finns för att barnets hälsa eller utveckling skadas vid en utlandsvistelse.

Av betydelse i detta sammanhang är också att det redan i dag finns ett tydligt samband mellan, å ena sidan, reglerna om utreseförbud för barn och, å andra sidan, reglerna om vård av barn enligt LVU. Enligt dagens regler om utreseförbud kan ett sådant förbud meddelas om det finns en påtaglig risk för att barnet utomlands kommer att utsättas för könsstympning eller ingå äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse. Som framgått av tidigare redogörelse av LVU-praxis finns det beslut om LVU-vård för barn för att bl.a. förhindra skadliga utlandsvistelser av dessa slag. Det förekommer också att det fattas beslut om umgängesbegränsningar mellan barn och föräldrar och om hemlighållande av vistelseort för att motverka en risk för att barnet förs utomlands.

Vård enligt 2 § LVU kan beslutas om ett barn, på grund av hedersrelaterat våld eller förtryck, utsätts för fysisk eller psykisk misshandel eller andra brister i omsorgen. Vård enligt samma bestämmelse kan också beslutas för att skydda ett barn från att utsättas för könsstympning. Här kan tilläggas att Socialstyrelsen tagit fram en handbok för socialtjänsten om tillämpningen av LVU. I den sägs bl.a. att vård enligt 2 § LVU kan vara aktuellt om den unge riskerar att bli bortförd eller bortgift. Att vård enligt den bestämmelsen kan

vara aktuellt när ett barn riskerar att giftas bort framgår också av praxis.

Skälen för ett utreseförbud för barn enligt gällande rätt kan alltså också utgöra grund för ett beslut om vård enligt LVU. Även fortsättningsvis bör självfallet utreseförbud kunna beslutas i dessa fall.

Som framförts i det föregående bör emellertid fler barn skyddas mot skadliga utlandsvistelser än vad som är möjligt enligt dagens regler. Vi har tidigare redovisat vilka skadliga utlandsvistelser för barn som förekommer och som så långt det är möjligt bör förhindras genom ett utvidgat utreseförbud. Det handlar t.ex. om uppfostringsresor, omvändelseförsök av hbtqi-personer, undanhållande från sociala myndigheter, vissa undanhållanden från en förälder samt resor till terroristorganisationer och konfliktområden. Också när det gäller för barn skadliga utlandsvistelser av dessa slag finns det enligt tidigare redovisad LVU-praxis många gånger grund för beslut om vård enligt LVU.

Allvarliga hot mot barnet eller om föräldrarna placerar barn i en skadlig miljö eller överlåter ansvaret för barnet till andra personer på ett sätt som innebär en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas kan sålunda enligt praxis bedömas som en sådan brist i omsorgen som kan ligga till grund för tvångsvård. Detsamma kan gälla frånvaro från skolan av viss omfattning. Sådana förhållanden förekommer, utöver att barnet kan utsättas för fysisk och psykisk misshandel, i en inte obetydlig utsträckning vid t.ex. uppfostringsresor och omvändelseförsök av hbtqi-personer. Även att en förälder vill föra ett barn utomlands till skadliga förhållanden, t.ex. ett område i krig eller för att uppfostras av släkt utan möjlighet att träffa den andra föräldern, kan utgöra skäl för vård.

När det gäller ett barns eget deltagande i våldsbejakande extremism kan vård med stöd av 3 § LVU bli aktuell om deltagandet är en del av ett asocialt och destruktivt beteende. I underrättspraxis finns på senare tid flera exempel på att barn omhändertagits efter att ha befunnit sig i områden kontrollerade av terrororganisationen Islamiska staten, då dock enligt 2 § LVU eftersom föräldern eller föräldrarna inte skyddat barnen från förhållandena där.

Som nämnts finns det ett tydligt samband mellan reglerna om utreseförbud och om vård av barn enligt LVU. Också sådana skadliga utlandsvistelser som enligt gällande rätt inte kan föranleda ett beslut om utreseförbud kan utgöra grund för beslut om vård enligt LVU. I

sammanhanget bör vidare beaktas att problematiken med för barn skadliga utlandsvistelser rönt särskild uppmärksamhet först under senare tid och att praxisbildningen när det gäller vård enligt LVU för sådana barn är pågående. Det torde sålunda finnas åtskilliga situationer som inte är bedömda ens i underrättspraxis. Även om vård enligt LVU många gånger lär kunna meddelas för att förhindra för barn skadliga utlandsvistelser av det slag som nu diskuteras kan det mot den angivna bakgrunden inte anses att barnskyddet i dessa fall är tillfredsställande. Detta gäller särskilt som erfarenheten visar att beslut om vård enligt LVU inte alltid kan förhindra för barn skadliga utlandsvistelser. Det förekommer t.ex. att barn utsätts för påtryckningar från familjen för att de ska avvika från vården och att barnet i samband med det förs utomlands. Med hänsyn härtill och av tydlighetsskäl bör förutsättningarna för utreseförbud samspela med förutsättningarna för tvångsvård enligt LVU.

Även om förutsättningarna för ett utreseförbud ska samspela med förutsättningarna för beslut om vård enligt LVU bör det inte heller för ett utreseförbud enligt vårt förslag vara en förutsättning att LVU-vård rent faktiskt har beslutats. Vårt förslag innebär alltså ingen ändring i den delen. För ett beslut om LVU krävs, som berörts tidigare, dels att det finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas på grund av de omständigheter som anges i 2 och 3 §§ LVU, dels att det inte finns samtycke till nödvändiga åtgärder. Ett utreseförbud kan emellertid inte ersättas av någon åtgärd som det går att samtycka till. Redan av det skälet kan det alltså finnas situationer där ett utreseförbud är nödvändigt trots att det inte finns rättsliga förutsättningar för att besluta om vård enligt LVU. Mot bakgrund av att risknivån är densamma för beslut om vård och utreseförbud och till att könsstympning och barnäktenskap i princip alltid innebär en fara för ett barns hälsa och utveckling lär samtycke till vård vara den vanligaste anledningen till att det, i de fall där utreseförbud meddelas, inte föreligger skäl för vård. Så kommer fallet vara även framöver.

Dessutom kan man tänka sig att det kan finnas fall där barnets förhållanden i Sverige inte är tillräckliga för att motivera ett beslut om vård enligt LVU men där risken för att barnet utsätts för skadliga förhållanden utomlands föreligger. Så kan t.ex. vara fallet om ett barn riskerar att föras utomlands av någon annan än sina föräldrar eller om föräldrarna har svårt att stå emot påtryckningar från familj

eller vänner utomlands om att resa med barnet för att barnet utomlands ska kunna utsättas för bestraffningar kopplade till föreställningar om heder.

Det bör här tilläggas att utredningen inte hittat något fall där intresset av att förhindra en skadlig utlandsvistelse för ett barn varit den enda anledningen till ett beslut om att barnet ska vårdas enligt LVU. Det finns nämligen i många av dessa fall även andra problem i barnets hemmiljö, ofta kopplade till ett hedersförtryck. Det kan dock mycket väl tänkas att sådana fall kan komma upp till prövning. I de fall där det är risken för att ett barn förs utomlands som är avgörande för att LVU-vård ska beslutas kan det i vissa fall, om förutsättningarna för utreseförbud samspelar med rekvisiten för vård enligt LVU, komma att vara tillräckligt att besluta om utreseförbud. Så kan vara fallet t.ex. när påtryckningar mot barnet och den närmsta familjen främst sker från släktingar utomlands och barnets föräldrar har svårt att stå emot dessa påtryckningar. Ingripande i form av tvångsvård enligt LVU behöver då inte aktualiseras om det kan säkerställas att barnet blir kvar i Sverige. Om det hade varit möjligt att belägga ett sådant barn med utreseförbud hade alltså ett ingripande beslut om tvångsvård av barnet kunnat undvikas. I stället kan eventuella problem i barnets hemmiljö i de fallen bli föremål för mindre ingripande åtgärder från socialtjänstens sida. En utvidgad möjlighet att besluta om utreseförbud kan också leda till att ingripanden i form av hemlighållande av vistelseort och umgängesbegränsning inte behöver ske i samma utsträckning, i vart fall inte om ett utreseförbud kan upprätthållas effektivt. Sådana åtgärder får, som regeringen uttalade i propositionen som låg till grund för de nuvarande reglerna, anses vara mer ingripande än ett utreseförbud eftersom de påverkar barnets vardag.[222] Också vad nu sagts talar för att utreseförbud bör kunna beslutas i sådana fall där samma omständigheter hade kunnat föranleda tvångsvård enligt LVU.

Eftersom vi inte föreslår någon ändring av vilken risknivå som ska föreligga bör det dock framhållas att den ordning som vi föreslår inte innebär att utreseförbud bör meddelas i alla situationer där det finns uppgifter om att barnet kan lämna Sverige eller föras utomlands. Innan ett sådant beslut fattas måste det övervägas om andra mindre ingripande åtgärder kan vidtas för att hindra att barnet lämnar Sverige eller förs utomlands till skadliga förhållanden. Det bör även

[222] Prop. 2019/20:131, s. 78.

beaktas om de tvångsåtgärder som redan beslutats för barnet är tillräckliga för att motverka att barnet förs utomlands. Detta bör särskilt beaktas om ett barn är föremål för vård under särskilt noggrann tillsyn, dvs. på särskilda ungdomshem, där det finns möjlighet att hindra barnet från att lämna hemmet med stöd av 15 § LVU.

Det är självfallet angeläget att även fortsättningsvis skydda barn mot att de förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap, äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Detta inte minst eftersom utlandsvistelser med sådana syften alltid innebär en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas.[223] Eftersom resor med sådana syften, i vart fall i syfte att barn ska gifta sig, är förhållandevis vanliga bör den nuvarande regleringen behållas för dessa situationer.

Utreseförbud bör emellertid kunna meddelas även när det av andra anledningar finns en påtaglig risk för att ett barn lämnar Sverige eller förs utomlands och barnets hälsa eller utveckling skadas på grund av att det under utlandsvistelsen utsätts för eller utsätter sig själv för sådana förhållanden som kan föranleda vård enligt 2 och 3 §§ LVU.

För att fler barn ska skyddas mot skadliga utlandsvistelser är det av stor vikt att ny lagstiftning på området får genomslag i praktiken, något som sin tur förutsätter att aktörerna på området är väl insatta i regelverket och dess avsedda tillämpning Som utredningen återkommer till bör därför en lagreform åtföljas av en landsomfattande insats för att höja kunskapsnivån.

5.4.5 Ett tillfälligt undantag från ett utreseförbud ska bara prövas gentemot de skäl som legat till grund för beslutet

Förslag: Regeln om tillfälligt undantag från ett utreseförbud ska omfatta även de nya grunderna för ett utreseförbud. Vid prövningen av om ett undantag ska meddelas ska socialnämnden endast ta ställning till om det saknas risk för att barnet utsätts för eller utsätter sig själv för sådana omständigheter som föranlett utreseförbudet.

[223] Jfr prop. 2019/20:131, s. 71.

Skälen för förslaget

Idag kan socialnämnden enligt 31 i § LVU besluta om ett tillfälligt undantag från ett utreseförbud, eller tillfälligt utreseförbud, endast om det saknas risk för att barnet förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap, äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Det ska också saknas risk för att barnet under resan förs vidare till ett annat land eller själv reser vidare till ett annat land i de syftena. Möjligheten att besluta om ett undantag är avsedd att användas t.ex. vid semesterresor med ett familjehem eller vid skolresor.

Eftersom vi föreslår att utreseförbud ska kunna beslutas i fler fall behöver bestämmelsen ändras på så sätt att det även ska gå att meddela undantag från ett utreseförbud som har beslutats med stöd av de nya grunderna. Möjligheten till att besluta om undantag är nämligen en viktig ventil för att ett utreseförbud inte ska omfatta vissa resor som är riskfria.

Enligt gällande regler ska socialnämnden, vid prövningen av om undantag ska meddelas, ta ställning till om det helt saknas risk för alla de skäl som kan leda till ett utreseförbud. Detta oavsett om ett utreseförbud beslutats på grund av att det både föreligger risk för äktenskap (eller liknande förbindelse) och könsstympning, eller bara en av dessa grunder. Socialnämndens prövning kan alltså komma att omfatta skäl för utreseförbud som inte varit föremål för prövning i domstol, något som är viktigt för rättssäkerheten. Med de avgränsade syften som kan leda till utreseförbud idag lär detta inte i sig leda till något stort problem, särskilt inte eftersom socialnämndens beslut i fråga om undantag kan överklagas.

Med den utvidgning av grunderna för ett utreseförbud som vi föreslår kommer en sådan ordning dock innebära att socialnämnden kommer att behöva ta ställning till om det saknas risk för en rad olika omständigheter vid en utlandsvistelse som kan innebära att ett barn skadas. Det skulle också kunna leda till att socialnämnden behöver ta ställning till risker som inte tidigare prövats i beslutet om utreseförbud. Som exempel kan nämnas att socialnämnden i ett fall där utreseförbud beslutats på grund av risk för att barnet t.ex. utsätts för uppfostringsresa, med en sådan ordning ska ta ställning till om det saknas risk för att barnet skadar sig själv t.ex. på grund av missbruk utomlands. Detta framstår inte som lämpligt, särskilt inte mot

bakgrund av den inskränkning av barnets och barnets familjs fri- och rättigheter som ett utreseförbud innebär.

I stället bör prövningen om undantag från ett utreseförbud ta sikte på om det saknas risk för att ett barn utsätts för eller utsätter sig själv för de omständigheter som legat till grund för beslutet om utreseförbud. En följd av detta blir att om socialnämnden anser att det tillkommit ytterligare grunder för ett utreseförbud bör den fatta ett nytt beslut om tillfälligt utreseförbud och/eller ansöka om utreseförbud även på grund av dessa omständigheter.

5.4.6 Ett utvidgat utreseförbud är förenligt med fri- och rättigheter

Bedömning: Förslaget om ett utvidgat utreseförbud för barn är förenligt med fri- och rättigheter.

Skälen för bedömningen

Ett utvidgat utreseförbud för barn innebär att utreseförbud kommer att kunna beslutas i fler fall än för närvarande. Fler barn kommer att kunna åläggas utreseförbud om ett utvidgat utreseförbud i enlighet med förslaget utformas efter förutsättningarna för vård enligt LVU. Ett utvidgat utreseförbud för barn och de följder det får i form av passhinder och skäl för passåterkallelse för fler barn än i dagsläget är ingripande åtgärder som medför inskränkningar i både barnets och dess familjs grundläggande fri- och rättigheter.

De bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter som aktualiseras har redovisats tidigare (se avsnitt 5.3). Det handlar om barns rätt till rörelsefrihet enligt regeringsformen, det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. Vidare berörs rätten till familjeliv, både för barnet och dess familj, enligt Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och barnkonventionen. I nyssnämnda avsnitt har också behandlats under vilka förutsättningar det är tillåtet att göra inskränkningar i fri- och rättigheterna.

I den här utredningen har det i ett tidigare kapitel behandlats att stort antal barn riskerar vad vi kallar skadliga utlandsvistelser

(kapitel 3). Som där redovisats är sådana utlandsvistelser relativt vanliga och de avser i betydande omfattning utlandsvistelser som enligt gällande rätt inte kan föranleda utreseförbud.

Det kan då handla om så kallade uppfostringsresor, omvändelseförsök av hbtqi-personer, undanhållande från de sociala myndigheterna, vissa undanhållanden från en förälder samt resor till terroristorganisationer och konfliktområden. Utredningens bedömning är som nämnts att det kan befaras att hundratals barn årligen utsätts för skadliga utlandsvistelser. Många av de barn som riskerar att utsättas för skadliga former av utlandsvistelser lever i en hederskontext. Skadliga utlandsvistelser förekommer emellertid även utan samband med hedersmiljöer eller med ett oklart sådant samband.

De uppgifter som finns från bl.a. myndigheter och organisationer lämnar inga tvivel om att barn har farit illa vid förhållanden utomlands som i dagsläget inte kan ligga till grund för ett utreseförbud. I avsnitt 3 har vi redovisat uppgifter som framkommit från Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck, UD och annat håll om sådana skadliga utlandsvistelser. Det förekommer t.ex. uppfostringsresor där barn har vistats på institutioner eller koranskolor och då utsatts för grovt våld. Något som är vanligare är dock att barn skickas på uppfostringsresor och placeras hos släktingar eller vänner till familjen. Även då är det emellertid vanligt att barnen placeras i mer eller mindre strikta skolor och att de utsätts för fysiskt eller psykiskt våld i sin boendemiljö, exempelvis genom att de blir utfrysta. Sådana utlandsvistelser kan dessutom, åtminstone så vitt barnet känner till, vara på obestämd tid och innebära att det skiljs från sin närmaste familj och normala hemmiljö. Ett annat exempel är barn som av föräldrar tagits med till en terroristorganisation i konfliktområdet i Syrien och Irak, något som har förekommit i större utsträckning än barn som rest för att själva ansluta sig till stridande parter där. Ett utreseförbud även i dessa situationer avser alltså att skydda dels barns liv och hälsa dels deras fri- och rättigheter i övrigt.

MUCF har nyligen presenterat en rapport kring omvändelseförsök gällande hbtqi-personer. I den föreslår man att reglerna om utreseförbud i vart fall bör omfatta resor med sådana syften. Regeringen har vidare gett Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att göra en intervjustudie med bl.a. barn som varit med om våld och förtryck under en utlandsvistelse i syfte att kartlägga och sprida kunskap om hedersrelaterat våld och annat våld i utlandet. Även om denna studie

och andra utredningar för att belysa hur barn påverkats av skadliga utlandsvistelser är pågående finns det utifrån vad som framkommit i den här utredningen tillräckligt underlag för att dra slutsatsen att många barn har farit illa vid sådana skadliga utlandsvistelser som i dag inte kan föranleda ett utreseförbud. Om inga lagstiftningsåtgärder vidtas kommer förmodligen barn även fortsättningsvis komma att utsättas för skadliga utlandsvistelser. Som vi uttalade i övervägandena ovan (se avsnitt 5.4.1) är behovet av ett starkare barnskydd alltså påtagligt.

Situationen för barn som förs utomlands eller lämnar Sverige kan, emellertid även i de fall det finns skäl för oro för barnet under utlandsvistelsen, skilja sig åt och det finns också exempel på vad man kan kalla uppfostringsresor som fallit väl ut för barn som haft problem med missbruk eller kriminalitet. Med hänsyn till att förhållandena skiljer sig åt från fall till fall är det, som vi redogjort för i övervägandena i avsnitt 5.4.3, angeläget att det är möjligt att göra en samlad bedömning av risken för barnets hälsa och utveckling i stället för att koppla utreseförbudet till resor med vissa syften.

Möjligheterna att skydda barn mot skadliga utlandsvistelser på annat sätt än genom utreseförbud är begränsade (se i övervägandena i avsnitt 5.4.2). Andra regler än de om utreseförbud, t.ex. reglerna om kontaktförbud, är sålunda inte särskilt utformade för att förhindra att barn föres eller kvarhålls utomlands. De länder där det oftast förekommer vid för barn skadliga utlandsvistelser är vidare vanligen inte en del av det internationella samarbetet på området. Det är dessutom förenat med betydande svårigheter att snabbt kunna återföra ett barn till Sverige om barnet redan vistas utomlands. Samtidigt visar erfarenheterna av de gällande reglerna om utreseförbud att sådana förbud ger ett bra skydd för barn mot skadliga utlandsvistelser. Det finns alltså starka skäl för att öka skyddet för barn genom att utvidga tillämpningsområdet för utreseförbudet.

Det finns inte, ur ett fri- och rättighetsperspektiv, något hinder mot att utforma reglerna generellt. Som framgick av avsnitt 5.3.2 har de svenska reglerna om vård och andra åtgärder enligt LVU bedömts vara förenliga med Europakonventionen. Detta trots att dessa regler ger ett förhållandevis stort bedömningsutrymme. Här kan också återigen nämnas att man både i Norge och Danmark har regler om återkallelse av pass och hinder mot att få pass när det finns risk för att barn far illa utomlands.

Av betydelse är också att ett utreseförbud enligt förslaget kan aktualiseras först när det är fråga om en för barnet så skadlig utlandsvistelse att samma omständigheter kan föranleda ett tvångsomhändertagande enligt LVU. Det ska alltså, som framgått av redogörelsen om de nuvarande reglerna om utreseförbud och om LVU-vård (avsnitt 5.1.1 och 5.1.3) röra sig om konkreta omständigheter som ger stöd för att det finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling tar skada av det som barnet kan komma att utsättas för eller utsätta sig själv för utomlands. I det ligger också att det ska vara fråga om en risk för förhållandevis allvarlig skada för barnet och att risken inte får vara obetydlig eller avlägsen. Vidare bör beaktas att det finns ett tydligt samband mellan reglerna om utreseförbud och reglerna om vård enligt LVU. Hur ingripande ett beslut om utreseförbud blir för ett barn blir kan naturligtvis variera beroende på omständigheterna, t.ex. barnets ålder. För barnet lär dock i de allra flesta fall ett beslut om utreseförbud vara mindre ingripande än ett beslut om vård enligt LVU, och inte minst andra åtgärder, så som umgängesbegränsning och hemlighållande av vistelseort, som kan vidtas för att motverka risken för att ett barn förs utomlands idag. Att reglerna om utreseförbud samspelar med rekvisiten för vård enligt LVU kan också innebära att andra ingripande åtgärder inte kommer behöva användas i samma utsträckning.

Som vi framhållit tidigare kan ett skäl för att barn ska vårdas enligt LVU vara att förhindra en sådan för barnet skadlig utlandsvistelse som enligt dagens regler kan föranleda utreseförbud. Intresset av att förhindra de skadliga utlandsvistelser som omfattas av det utvidgade utreseförbud som nu föreslås kan som framgått också många gånger utgöra skäl för vård enligt LVU. Ett utvidgat utreseförbud, och den kunskapshöjande insats som vi föreslår, bör medföra att fler fall av utreseförbud kommer upp till prövning och då sannolikt också sådana fall där det inte finns några andra skäl för LVU-vård än att förhindra den aktuella skadliga utlandsvistelsen. Det kan t.ex. röra sig om situationen att barnet inte utsätts för våld eller förtryck i Sverige i den grad att det är motiverat med ett ingripande med tvångsvård men barnets föräldrar utsätts för påtryckningar från släkt och vänner utomlands om att vidta åtgärder för att återupprätta eller säkra familjens heder. Man kan också tänka sig situationen att föräldrarna samtycker till insatser från socialtjänsten men att det fortfarande finns risk för att barnet utsätts för exempelvis våld

utomlands. Om det då genom ett utreseförbud kan säkerställas att barnet blir kvar i Sverige, torde det inte finnas skäl för vård enligt LVU. Ett utvidgat utreseförbud enligt förslaget kan alltså i vissa fall medföra att barnskyddet kan tillgodoses med för barnet, och för familjen i övrigt, mindre ingripande åtgärder än beslut om vård enligt LVU.

Något som också bör uppmärksammas är att hittillsvarande praxis om utreseförbud visar att utreseförbud vanligen beslutats i tillägg till ett beslut om vård enligt LVU. Den ytterligare inskränkning av barnets fri- och rättigheter som utreseförbudet i sådana fall medför blir inte så långtgående eftersom LVU-vården i princip endast kan ske i Sverige. Sådana utlandsresor som kan ske vid LVU-vård, t.ex. semesterresor tillsammans med ett familjehem, kan företas även med ett utvidgat utreseförbud genom den möjlighet till undantag från utreseförbudet som finns i dag och som vi föreslår ska vara tillämpligt även på den föreslagna utvidgningen.

Den begränsning av fri- och rättigheter som det utvidgade tillämpningsområde för utreseförbudet innebär är mot denna bakgrund inte onödigt långtgående.

Barnets vårdnadshavare har en grundläggande rätt att uppfostra sina barn. Förslaget om ett utvidgat utreseförbud ändrar inte denna ordning. Även fortsättningsvis ska vårdnadshavarna naturligtvis kunna bestämma om utlandsvistelser för sitt barn och det även i länder där förhållandena skiljer sig avsevärt från dem i Sverige. Utreseförbud aktualiseras nämligen först när det är fråga om en för barnet så skadlig utlandsvistelse att samma omständigheter kan ligga till grund för ett tvångsomhändertagande enligt LVU. Som påpekats ovan kan det också antas att utreseförbud enligt det utvidgade tillämpningsområdet oftast kommer att beslutas i samband med, eller som tillägg till, vård enligt LVU och i dessa fall är redan vårdnadshavarnas beslutanderätt begränsad genom tvångsomhändertagandet.

Av betydelse i detta sammanhang är vidare att frågor om utreseförbud prövas i domstol. Ett utreseförbud är också tidsbegränsat, med en skyldighet att ompröva det åtminstone var sjätte månad. Finns det inte längre skäl för ett utreseförbud ska det upphöra. Utreseförbudet upphör dessutom senast när barnet fyller 18 år. Som berördes ovan finns det vidare möjlighet att meddela undantag från ett utreseförbud, för att möjliggöra t.ex. en skolresa utomlands eller en semesterresa med familjehemsföräldrar. Det kan dessutom

framhållas att vi föreslår att prövningen av om undantag ska meddelas endast ska ta sikte på sådana förhållanden som legat till grund för utreseförbudet (se avsnitt 5.4.5).

Ett utvidgat utreseförbud för barn och därav följande ytterligare passhinder och skäl för passåterkallelse är som nämnts ingripande åtgärder som medför inskränkningar i både barnets och barnets familjs grundläggande fri- och rättigheter. Förslaget om ett utvidgat utreseförbud bedöms emellertid med hänsyn till det ovan anförda som en inskränkning av rättigheterna enligt regeringsformen, Europakonventionen och det fjärde tilläggsprotokollet till konventionen samt EU:s rättighetsstadga som inte går längre än vad som är nödvändigt. Förslaget syftar nämligen till att upprätthålla en rad andra fri- och rättigheter för barn, inte minst de som gäller enligt barnkonventionen. Förslaget bedöms därför vara en godtagbar inskränkning enligt regeringsformen, Europakonventionen och det fjärde tilläggsprotokollet till konventionen samt EU:s rättighetsstadga.

5.4.7 En kunskapshöjande insats om utreseförbud genomförs

Förslag: En kunskapshöjande insats genomförs. Insatsen ska vara landsomfattande och avse både nu gällande regler om utreseförbud och de föreslagna reglerna om utvidgat tillämpningsområde för utreseförbudet.

Skälen för förslaget

Enligt dagens regler är det möjligt att meddela utreseförbud för barn när det finns en påtaglig risk för att barnet utomlands kommer att utsättas för könsstympning eller ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Utlandsresor i sådana syften kan naturligtvis aldrig anses godtagbara och det är angeläget att det barnskydd som dagens regler innebär upprätthålls. Det finns anledning att anta ett det finns fler barn, som genom utreseförbud, hade behövt skyddas mot sådana utlandsresor som redan i dag kan föranleda utreseförbud. Mot den bakgrunden bör frågor om utreseförbud enligt gällande rätt uppmärksammas ytterligare.

För att ett utvidgat utreseförbud ska medföra ett skydd för barn mot skadliga utlandsvistelser är det av största vikt att aktörerna på området är väl insatta i regelverket och dess avsedda tillämpning. Som framgått av det föregående varierar omständigheterna när ett barn är i behov av skydd mot skadliga utlandsvistelser. Det står också klart att en ny reglering som omfattar fler fall än enligt nuvarande lag behöver ges en mer generell utformning. Mot den bakgrunden är det av stor vikt att aktörerna på området är väl förtrogna med sådana omständigheter som typiskt sett ger anledning till oro för att ett barn riskerar att utsättas för en skadlig utlandsvistelse.

En sådan varningssignal är att barnet lever i en hederskontext och det är alltså viktigt att särskilt socialtjänsten är väl förtrogen med vad som utmärker sådana miljöer. Många socialtjänster har säkerligen redan mycket stor kunskap på området men det framgår samtidigt av utredningen att det i åtskilliga kommuner inte har fattats beslut om tillfälliga utreseförbud eller ansökts om utreseförbud. Därtill kommer att en bedömning enligt de regler om ett utvidgat utreseförbud som nu föreslås ställer än större krav på kunskap om förekommande seder och vanor i olika länder.

Omständigheterna vid sådana för barn skadliga utlandsvistelser som de facto har förekommit kan tjäna som exempel för att sprida kunskap om ”varningssignaler”. Det kan här igen påpekas att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor undersökt förekomsten av omvändelseterapi. Annan relevant kunskap kan antas komma från den intervjustudie som Jämställdhetsmyndigheten fått i uppdrag att göra med barn och vuxna som varit med hedersförtryck eller annat våld och förtryck under en utlandsvistelse.

Det arbete som dessa myndigheter fått i uppdrag att genomföra är viktigt för att få en bättre kunskap om de olika typer av skadliga utlandsvistelser som förekommer och vad barn kan drabbas av under dessa. Den föreslagna regleringen är tänkt att kunna användas även för skadliga utlandsvistelser som det idag inte finns kunskap om eller som inte förekommer i särskilt stor utsträckning i dagsläget. Det är därför också av vikt att fortsättningsvis samla in kunskap om problematiken och arbeta kunskapshöjande mot de aktörer och myndigheter som möter barn som riskerar skadliga utlandsvistelser och som ska tillämpa lagstiftningen. Där kan det kommande Nationella kompetenscentret mot hedersrelaterat våld och förtryck spela en viktig roll.

Den lagreform som föreslås i denna utredning bör emellertid, utöver sådan fortlöpande kunskapsinsamling, föranleda att frågor om utreseförbud uppmärksammas ytterligare genom en särskild kunskapshöjande insats. Eftersom problemet med för barn skadliga utlandsvistelser förekommer över hela landet bör insatsen vara landsomfattande.

5.4.8 Ett utvidgat straffansvar för egenmäktighet med barn

Förslag: Straffansvaret för egenmäktighet med barn ska även omfatta fall där ett barn under femton år förs bort eller undanhålls i syfte att hindra att ett beslut om vård eller omedelbart omhändertagande enligt LVU verkställs.

Skälen för förslaget

Det förekommer att barn undanhålls eller förs utomlands för att undvika insatser från socialtjänsten

Problematiken med barn som förs utomlands för att undvika insatser från sociala myndigheter finns både i och utanför en hederskontext.

Hos UD förekommer det varje år ärenden där barn som är aktuella hos socialtjänsten förs utomlands i syfte att undvika sociala myndigheter. Detta har vi tagit upp i bl.a. avsnitt 3.4.2. Ibland kan det röra sig om barn som har fått beslut om t.ex. vård enligt LVU. Det kan också röra sig om barn som är föremål för orosanmälan eller där ett beslut om vård eller omedelbart omhändertagande av föräldrarna upplevs som nära förestående.

Problematiken med att barn förs utomlands i syfte att undanhålla barnet från sociala myndigheter har lyfts fram även från andra håll. Uppgifter om att detta sker framkommer bl.a. i uppgifter från yrkesverksamma och i årsrapporter från Nationella kompetensteamets stödtelefon, vilket vi lyft upp i avsnitt 3.2.1. Också i Norge har problematiken med bortföranden av barn för att undvika insatser från de sociala myndigheterna uppmärksammats (se avsnitt 4.1).

Det kan t.ex. röra sig om att ett barn, eller en hel familj, lämnar Sverige till följd av att det gjorts en orosanmälan gällande ett eller

flera av barnen i familjen eller när det fattats beslut om ingripanden enligt LVU för något av barnen. De bortföranden som nämnts förekommer inte endast när det finns en tydlig problematik med hedersrelaterat våld och förtryck, utan bortföranden kan ske även under andra förhållanden, t.ex. till nordiska länder eller EU-länder.

Bortföranden utomlands av barn efter beslut om vård eller omedelbart omhändertagande, men innan beslutet verkställts genom att vården påbörjats, förekommer också i underrättspraxis. Som lyftes fram i avsnitt 5.1.4 finns t.ex. ett fall från Vänersborgs tingsrätt där ett barn fördes utomlands innan ett beslut om vård enligt LVU kunde verkställas. I det fallet hade barnets vårdnadshavare och socialtjänsten kommit överens om en tidpunkt när barnet skulle lämnas över. Dessförinnan fördes dock barnet utomlands och vårdnadshavaren återvände till Sverige utan barnet. Med hänsyn till praxis (se rättsfallet RH 2016:46) frikändes vårdnadshavaren från egenmäktighet med barn.[224] Även från Åklagarmyndigheten har det påpekats att det, även om det inte är vanligt förekommande, finns fall där barn förs bort för att undvika att beslut om vård eller omedelbart omhändertagande ska verkställas.

Det ska vara straffbart att undanhålla eller föra bort ett barn innan ett beslut om vård eller omedelbart omhändertagande har verkställts

Det förekommer alltså att barn förs bort eller undanhålls även innan ett beslut om vård eller omedelbart omhändertagande hunnit verkställas.

Som framgått av avsnittet där vi redogör för 7 kap. 4 § BrB är straffansvaret enligt bestämmelsens andra stycket, som avser egenmäktighet med barn när barnet vårdas med stöd av LVU, begränsat till situationer när vården om barnet rent fysiskt har flyttats över från vårdnadshavarna. Vården eller det omedelbara omhändertagandet enligt LVU ska alltså ha påbörjats för att straffansvar enligt bestämmelsen ska komma aktualiseras. Frågan är om det finns skäl att utvidga straffansvaret.

Det som talar för ett utvidgat straffansvar för de fall där att ett barn förs bort eller undanhålls innan ett beslut om vård eller omedelbart omhändertagande verkställts är barnets rättigheter.

[224] Vänersborgs tingsrätts dom den 12 februari 2020, mål B 4254-19.

Genom beslutet om vård eller omedelbart omhändertagande har nämligen socialnämnden eller en domstol konstaterat att ett barn har behov av vård som måste genomföras med tvång. Det finns stränga krav för när sådana ingripanden kan ske och de görs för att skydda ett barns hälsa och/eller utveckling. För barnets välmående är det alltså av stor vikt att den vård som är beslutad kommer till stånd. Det bör också beaktas att beslut om vård enligt 2 och 3 §§ LVU upphör om det inte har kunnat verkställas inom fyra veckor från det att beslutet fick laga kraft (5 § LVU). I de fall där verkställighet hindras genom att barnet förs bort eller undanhålls kan alltså den vård som bedömts som nödvändig försenas eller helt utebli.

Både från barnets perspektiv och ett barnskyddsperspektiv framstår det inte som någon direkt skillnad mellan om vidare vård förhindras efter att den påbörjats eller om beslutad vård inte alls kan genomföras. En socialnämnd eller domstol har ju i båda fallen beslutat att det finns tillräckligt starka skäl för att barnet ska vårdas på annat håll än hemma.

Som berördes i avsnitt 5.1.4 fanns det i 1960 års barnavårdslag ett straffansvar bl.a. för den som genom att bortföra eller dölja en underårig hindrat eller försvårat verkställighet av ett beslut avseende barnavårdsnämndens ingripande. När 1980 års LVU infördes gjordes emellertid bedömningen att reglerna om att socialnämnden fick besluta omedelbart omhändertagande och möjligheten att begära polishandräckning var tillräckliga för att se till att barn fick beslutad vård. Sådana regler finns fortfarande.

Beslut om omedelbart omhändertagande (6 § LVU) kan fattas när rättens beslut om vård inte kan avvaktas bl.a. med hänsyn till att vidare åtgärder hindras och i 43 § LVU finns regler om att Polismyndigheten under vissa förutsättningar ska lämna hjälp för att genomföra ett beslut om vård eller omhändertagande med stöd av LVU. Det finns alltså redan idag regler som syftar till att underlätta att ett beslut om vård verkställs.

Om ett barn är försvunnet kan det vidare leda till att barnet blir efterlyst, vilket kan innebära att det görs en registrering i Schengens informationssystem (se mer om det i kapitel 6). De sistnämnda åtgärderna försvårar möjligheten för någon att föra barnet utomlands, i vart fall till länder som inte deltar i Schengensamarbetet.

Samtidigt har samhället blivit mer internationellt och många barn har idag förhållandevis starka kopplingar utomlands. Möjligheten

och benägenheten att undanhålla ett barn från vård eller omedelbart omhändertagande enligt LVU genom att föra barnet utomlands kan därför antas vara större idag än tidigare. Utgångspunkten är dessutom att föräldrarna ska informeras även inför ett beslut om omedelbart omhändertagande. Det finns alltså möjligheter för föräldrarna att undanhålla barnet redan i tiden precis innan ett sådant beslut och även efter beslutet är fattat och de fått vetskap om det.

I vissa fall kan det i och för sig finnas möjlighet att besluta om utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud när det finns risk för att barnet förs utomlands. För det fall att vårt förslag om ett utvidgat tillämpningsområde för utreseförbudet införs kommer även tillfälliga utreseförbud kunna användas i större utsträckning. Om barnet förs utomlands finns också regler i Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention som i förhållande till vissa länder möjliggör att svenska beslut om omedelbart omhändertagande och vård kan erkännas och verkställas utomlands. Sådana förfaranden kan i vissa fall emellertid ta tid och det är inte säkert att barnet snabbt får den vård som är beslutad.

De regler som finns idag i LVU är inte fullt ut anpassade för att hantera situationen att ett barn förs utomlands i syfte att hindra att det får den vård som är beslutad. Polismyndigheten kan inte verkställa beslut utomlands och möjligheten att besluta om omedelbart omhändertagande hindrar inte att t.ex. föräldrar efter ett sådant beslut fattats hinner avvika med barnet. Även om det finns möjlighet att få ett beslut om vård eller omedelbart omhändertagande verkställt utomlands är det enligt vår bedömning dessutom motiverat med ett straffansvar i de fall där barn förs utomlands för att undvika beslutad vård, en vård som det behöver säkerställas att barnet kan få.

Det bör mot denna bakgrund vara straffbart att undanhålla eller föra bort ett barn även när ett beslut om vård eller omedelbart omhändertagande har fattats men ännu inte kunnat verkställas. Med hänsyn till att vårdnadshavarens bestämmanderätt över barnet i detta skede inte är inskränkt bör straffansvaret dock begränsas till fall där syftet med agerandet är att hindra att beslutet om vård eller omedelbart omhändertagande verkställs.

Närmare om utformningen och tillämpningsområdet av ett utvidgat straffansvar

När det gäller att utvidga straffansvaret till att omfatta sådana ageranden som berörts ovan så kan man överväga att ändra 7 kap. 4 § andra stycket BrB till att även omfatta sådana ageranden. Samtliga straffbara ageranden i förhållande till en vårdnadshavare finns nämligen samlade i bestämmelsens första stycke. På så sätt hade man kunnat tänka sig att endast göra ett tillägg om att straffansvaret enligt andra stycket omfattade att ett barn skiljs från den som ”vårdar eller ska vårda” barnet med stöd av LVU.

Samtidigt är den situation som nu är tänkt att straffbeläggas annorlunda än de fall som i dag regleras i 7 kap. 4 § andra stycket. Eftersom vården eller det omedelbara omhändertagandet inte påbörjats har nämligen inte socialnämnden något uttryckligt vårdansvar för barnet (jfr 10 § LVU och hänvisningarna där till 11–20 §§).

Eftersom det inte finns någon annan än vårdnadshavarna som har vårdansvaret om barnet faller det sig inte naturligt att tala om att barnet ”skiljs” från den som ska vårda barnet. I stället är det att ”föra bort” barnet eller att ”undanhålla” det som bör straffas. Sådana ageranden ingår i och för sig i begreppet ”skiljer” men för att det straffbara området ska bli tydligt bör det klart framgå att det är detta som avses. Precis som är fallet när ett barn skiljs från någon enligt den nuvarande bestämmelsen bör det även för det nya straffansvaret krävas att ett undanhållande syftar till att vara varaktigt i den bemärkelsen att tanken är att barnet ska hållas borta från att bli föremål för beslutad vård. Detta följer också av att bestämmelsen endast bör ta sikte på bortföranden och undanhållanden som sker med ett sådant syfte.

I bestämmelsens första och andra stycken finns vissa rekvisit kring skiljandet, ett skiljande ska t.ex. ske ”obehörigen” eller ”utan beaktansvärt skäl” för att det ska vara straffbart som egenmäktighet med barn. Eftersom det utvidgade straffansvaret kommer att träffa vårdnadshavare är det inte möjligt att begränsa det till ”obehöriga” bortföranden eller undanhållanden. Vårdnadshavarna har nämligen som utgångspunkt bestämmanderätt över barnet och var det ska befinna sig. Det finns inte heller skäl att begränsa ansvaret till bortföranden eller undanhållanden som sker ”utan beaktansvärt skäl”. Detta eftersom ansvar endast kommer i fråga när en socialnämnd eller en

domstol fattat beslut om omedelbart omhändertagande eller vård. En bedömning av vad som är bäst för barnet har alltså gjorts redan då.

För att straffansvaret inte ska bli för omfattande bör det avgränsas till att endast omfatta ageranden som syftar till att hindra att beslutet om vård eller omedelbart omhändertagande verkställs. Med den utformningen begränsas straffansvaret till att endast omfatta tiden innan ett beslut om vård eller omedelbart omhändertagande har verkställts. Straffansvaret är alltså inte tänkt att träffa ageranden efter det att beslutet verkställts även om barnet därefter avviker från vården. Sådana ageranden är redan straffbara enligt andra stycket.

Om en avgränsning inte görs till undanhållanden eller bortföranden som sker i syfte att hindra verkställighet skulle dessutom straffansvaret kunna omfatta t.ex. resor som i och för sig försvårar verkställighet men som kanske varit planerade redan innan beslutet om omedelbart omhändertagande eller vård. Det bör dock framhållas att om någon under en sådan resa, med vetskap om beslutet, agerar på ett sätt som syftar till att hindra att beslutet verkställs, exempelvis genom att stanna kvar utomlands eller under en resa till anhöriga i Sverige lämna kvar barnet dolt så bör detta vara att se som ett undanhållande eller bortförande i syfte att hindra verkställighet.

Även brott enligt det utvidgade straffansvaret bör kunna bedömas som grovt brott. Bedömningen av om ett brott är grovt bör göras på samma sätt som de fall som omfattas av 7 kap. 4 § första och andra stycket BrB.

6 Ett utreseförbud måste kunna upprätthållas effektivt

I vårt uppdrag ingår att ta ställning till vissa åtgärder som syftar till att effektivt kunna upprätthålla ett utreseförbud, dvs. att hindra att barn trots ett beslut om utreseförbud lämnar Sverige. Som framgick av kapitel 5 är det nämligen förenat med stora svårigheter att hjälpa personer som befinner sig utomlands. Med dagens regler innebär ett utreseförbud att det finns hinder mot att utfärda pass och skäl för att återkalla ett pass. Uppgifter om att ett barn har utreseförbud registreras också i passregistret.

Vårt uppdrag omfattar i de här delarna att överväga om uppgifter om utreseförbud ska registreras i Polismyndighetens efterlysningsregister, antingen i stället för i passregistret eller utöver en sådan registrering. Uppdraget omfattar även att ta ställning till om utreseförbud ska innebära hinder för och skäl för återkallelse av nationella identitetskort, vilket är en handling som i vissa fall kan användas för att lämna Sverige.

Slutligen ska vi också överväga om det ska införas en skyldighet för socialnämnder och domstolar att informera Migrationsverket om beslut rörande utreseförbud. Även Migrationsverket kan nämligen utfärda resehandlingar i vissa fall.

6.1 Identitetshandlingar som kan användas för att lämna Sverige

6.1.1 Pass

Regler om utfärdande och återkallelse av pass

I passlagen (1978:302) finns bestämmelser om pass för svenska medborgare. En svensk medborgare har rätt att efter ansökan få ett vanligt pass om något annat inte följer av passlagen och ett pass får endast återkallas på de grunder som anges i passlagen (4 §). Ytterligare bestämmelser kring pass finns också i passförordningen (1979:664).

Rätten till pass hänger samman med den grundläggande rätten i regeringsformen att fritt få lämna landet (2 kap. 8 § regeringsformen). Liknande rättigheter finns också i Europakonventionen och EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

Enligt 5 § passlagen får en svensk medborgare inte resa ut ur Sverige utan att medföra giltigt pass. Detta gäller dock inte i vissa angivna situationer, bl.a. den som reser till en stat inom Schengenområdet där det inte genomförs gränskontroll och den som reser till en annan stat i EU och har med sig ett giltigt identitetskort utfärdat av en passmyndighet, dvs. ett nationellt identitetskort (se mer om det i avsnitt 6.1.2). En svensk medborgare ska också enligt samma bestämmelse, med undantag för inresa från en stat i Schengenområdet gentemot vilken gränskontroll inte genomförs, medföra giltigt pass eller på annat sätt (t.ex. giltigt identitetskort utfärdat av en passmyndighet) kunna styrka sitt svenska medborgarskap vid inresa från en annan stat.

Det är passmyndigheten som fattar beslut i frågor om pass. I Sverige är Polismyndigheten passmyndighet och utomlands fullgör vissa beskickningar och konsulat uppgifter som passmyndighet (2 §).

Enligt 7 § passlagen ska en passansökan avslås i vissa fall. Så är fallet t.ex. om ansökan gäller barn under 18 år och vårdnadshavarna inte lämnat medgivande och det inte finns synnerliga skäl att ändå utfärda pass (7 § 2), om sökanden är underkastad vissa angivna tvångsmedel enligt 24 kap. och 25 kap. rättegångsbalken (7 § 3) eller i vissa fall om sökanden är dömd till frihetsberövande påföljder (7 § 7–10).

I samband medreglerna om utreseförbud infördes en bestämmelse i 7 a § passlagen om att en ansökan om pass, utöver vad som anges i 7 §, ska avslås om sökanden är underkastad ett utreseförbud. Enligt bestämmelsens andra stycke har sökanden dock rätt att, om inte annat följer av passlagen, få ett provisoriskt pass om det har fattats beslut om ett tillfälligt undantag från utreseförbudet.

Bestämmelsen i 9 § passlagen om att passmyndigheten, i stället för att avslå en passansökan, kan utfärda ett pass med förkortad giltighetstid eller begränsat giltighetsområde gäller inte vid passhinder på grund av utreseförbud.

Enligt 11 § passlagen ska ett pass alltid utfärdas för en direkt resa till Sverige om en svensk medborgare befinner sig utomlands och begär ett sådant pass. För den som är under 18 år krävs även i dessa fall normalt sett att vårdnadshavarna har lämnat medgivande till det. Om barnet befinner sig i en situation där det finns risk för att dess hälsa eller utveckling skadas eller det annars finns särskilda skäl får emellertid pass för direkt resa till Sverige utfärdas även utan vårdnadshavarnas medgivande (11 § andra stycket).

12 § passlagen reglerar när ett pass ska återkallas. En återkallelse ska bl.a. ske om passinnehavaren är underkastad ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud (12 § första stycket 10). Detta gäller dock inte sådana pass som har utfärdats med stöd av 7 a § andra stycket eller 11 § passlagen (12 § sista stycket). Enligt 12 a § ska ett vanligt pass dessutom återkallas om ett provisoriskt pass utfärdas för passinnehavaren, om det inte finns särskilda skäl som talar emot det. Ett pass för den som är under 18 år ska också återkallas om barnets vårdnadshavare, eller när barnet befinner sig i Sverige, en av dem begär att så ska ske och det inte finns synnerliga skäl mot återkallelse (12 § första stycket 2). I 13 § finns en möjlighet att, om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna, återkalla ett pass endast under viss tid (provisorisk återkallelse). Enligt 14 § kan passmyndigheten också, om det finns särskilda skäl och passinnehavaren begär det, i stället för att återkalla ett pass förkorta passets giltighetstid eller begränsa passets giltighetsområde. När ett pass har återkallats är passinnehavaren skyldig att, på begäran från passmyndigheten, lämna över passet till passmyndigheten eller annan myndighet (17 § första stycket). En sådan begäran får förenas med ett föreläggande om vite.

Enligt 18 § första stycket 1 får passmyndigheten i vissa fall besluta att ett pass ska omhändertas om fråga om återkallelse uppkommit,

t.ex. till följd av att ett utreseförbud har beslutats (passhinder enligt 12 § första stycket 10) eller på grund av avsaknad av en eller båda vårdnadshavarnas samtycke (passhinder enligt 12 § första stycket 2), och det finns risk att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslut om återkallelse hinner meddelas. Enligt 18 § sista stycket ska innehavaren få möjlighet att få tillbaka passet om det har omhändertagits men inte återkallats inom en vecka efter omhändertagandet.

I 31 § passlagen finns särskilda bestämmelser om tjänstepass och diplomatpass som utfärdas av UD. För sådana pass gäller inte de allmänna bestämmelserna om passhinder och återkallelse av pass. I stället beslutar UD om återkallelse av sådana pass. Enligt 32 § passlagen får också regeringen eller UD medge avvikelse från passlagen till förmån för en passökande eller passinnehavaren om det är påkallat av särskilda förhållanden.

Särskilt om pass för den som är under 18 år

Som nämndes ovan krävs vårdnadshavarnas medgivande för att ett barn under 18 år ska kunna få pass, så länge det inte finns synnerliga skäl för att ändå utfärda pass (7 § 2). Att en eller båda vårdnadshavarna begär att passet återkallas kan också innebära att så ska ske (12 § första stycket 2).

Synnerliga skäl kan, enligt förarbetena, vara att den ena föräldern vistas i ett annat land och det är uppenbart att medgivande annars skulle ha lämnats. Står det klart för passmyndigheten att vårdnadshavaren direkt motsätter sig att pass utfärdas så bör dock ett pass för barnet utfärdas endast under helt speciella omständigheter.[225] I praxis har det slagits fast att stor restriktivitet bör iakttas med att utfärda pass mot en vårdnadshavares klart uttalade vilja och att undantagsregeln är till för mycket särpräglade fall där barnets ålder, behov och egna önskningar bör ges en avgörande betydelse.[226]

Som berördes tidigare så finns en bestämmelse i 11 § passlagen om rätten att få ett provisoriskt pass för en resa direkt till Sverige. Vårdnadshavarnas samtycke krävs som utgångspunkt även enligt den bestämmelsen. För provisoriskt pass finns dock ett undantag från kravet på samtycke från vårdnadshavarna om barnet befinner sig

[225] Prop. 1977/78:156, s. 43 f.
[226] Se RÅ 1987 ref. 127.

i en situation där det finns risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas eller om det annars finns särskilda skäl. Den utökade möjligheten att utfärda pass för resa till Sverige infördes 2006 till följd av att det hade blivit känt att barn lämnats i familjens ursprungsland och att föräldrarna i vissa fall inte velat medverka till att barnet reste tillbaka till Sverige.[227]

I betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69) gjorde man bedömningen att möjligheten till provisoriskt pass utan föräldrarnas samtycke bör kunna tillämpas när ett barn har förts utomlands för att giftas bort eller könsstympas.[228] Detsamma bör enligt vår mening kunna gälla för barn som av andra anledningar förts utomlands till förhållanden som är skadliga, t.ex. vissa uppfostringsresor.

Enligt 11 a § passlagen ska en kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten på begäran av passmyndigheten yttra sig i passärenden som gäller en person under 18 år där det är fråga om att utfärda pass utan vårdnadshavares medgivande. Enligt bestämmelsens andra stycke ska nämnden skyndsamt yttra sig i ärenden som avser provisoriska pass enligt 11 § för en person under 18 år.

Frågan om socialnämnden har möjlighet att begära att ett pass återkallas när ett barn är föremål för vård enligt LVU berördes i betänkandet Ökat skydd för hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69). Där uttalades följande:[229]

> En fråga är om socialnämnden har möjlighet att ansöka om barnets pass ska återkallas när barnet vårdas enligt LVU. Frågan besvaras inte i förarbetena till passlagen eller LVU. Frågan har dock berörts av Justitieombudsmannen (JO 1996/97 s. 284). Enligt JO talade den omständigheten att socialnämnden genom ett beslut om LVU inte inträder som vårdnadshavare för den unge, med den betydelse begreppet vårdnadshavare har i t.ex. föräldrabalken, mot att nämnden skulle ha möjlighet att begära återkallelse av passet. Frågan har dock bedömts annorlunda i rättspraxis.

I betänkandet hänvisade man till ett avgörande från Förvaltningsrätten i Göteborg där domstolen ansåg att socialnämnden, vid tillämpningen av 12 § passlagen var att betrakta som vårdnadshavare när ett

[227] Prop. 2005/06:144, s. 6 ff.
[228] SOU 2018:69, s. 156.
[229] SOU 2018:69, s. 157.

barn bereds vård enligt LVU.[230] I detta sammanhang lyfte man i betänkandet också upp möjligheten för socialnämnden att besluta hur umgänget mellan ett barn och dess vårdnadshavare ska se ut när barnet är underkastad vård enligt LVU (14 § LVU) och att detta innebär att socialnämnden, som villkor för umgänge, kan kräva att barnets pass överlämnas inför varje umgängestillfälle.[231]

Närmare om utfärdande- och återkallelseförfarandet

Eftersom utreseförbud innebär hinder mot att få pass och också utgör skäl att återkalla pass finns en underrättelseskyldighet i förhållande till Polismyndigheten i 23 c § passförordningen. Enligt bestämmelsen ska en kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller en domstol till Polismyndigheten genast skicka en kopia av ett beslut som har meddelats om utreseförbud, tillfälligt utreseförbud, tillfälligt undantag från utreseförbud eller att ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud har upphört eller skicka information om att ett sådant beslut i annat fall har upphört. Uppgifterna om utreseförbud och tillfälligt utreseförbud får enligt 23 § passförordningen föras in i passregistret, vilket Polismyndigheten enligt samma bestämmelse är skyldiga att föra.

Passregistret förs in i Resehandlingssystemet (RES). RES är ett gemensamt system för ärendehantering och register över utfärdade pass, nationella identitetskort och omständigheter som innebär att det krävs passtillstånd. Genom RES hämtas också automatiskt information om den som ansöker om ett pass förekommer i vissa andra register, bl.a. efterlysningsregistret. Om det vid en sådan sökning framgår att det kan föreligga hinder mot bifall till passansökan så signalerar RES för det och handläggaren får då undersöka om det verkligen föreligger hinder.[232]

Passmyndigheten ska nämligen enligt 3 § passförordningen pröva om det finns hinder mot att utfärda pass för den sökande. Om ett passärende handläggs av en passmyndighet utomlands ska Polismyndigheten i stället på den myndighetens begäran kontrollera om det finns någon sådan omständighet som utgör passhinder, bl.a. enligt

[230] Förvaltningsrätten i Göteborgs dom den 28 oktober 2014, mål nr 9935-14. Se SOU 2018:69, s. 157, fotnot 34.
[231] SOU 2018:69, s. 157 f.
[232] Ds 2015:44, s. 91 ff och s. 107

7 a § passlagen (dvs. att personen meddelats utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud).

Enligt 4 kap. 1 § i Polismyndighetens föreskrifter och allmänna råd om pass och nationellt identitetskort (PMFS 2021:3, FAP 530-1) ska Polismyndigheten, om det vid ansökningstillfället framkommer att det kan finnas passhinder för den sökande, göra en undersökning genom slagningar i bl.a. Polismyndighetens resehandlingssystem, nationella personefterlysningsregistret och Schengens informationssystem.

I praktiken är det dock Polismyndighetens system som signalerar att passhinder kan föreligga. När en ansökan registreras sker nämligen en automatisk kontroll mot registren. Om personen förekommer i något av registren får passhandläggaren besked om det och det går också att få fram ytterligare information för att kunna ta ställning till om det föreligger passhinder.[233]

När det gäller återkallelseförfarandet ska passmyndigheten, enligt 25 § passförordningen, skyndsamt ta upp ett ärende om återkallelse av pass om myndigheten får kännedom om sådana omständigheter som framgår av 12 § passlagen, alltså bl.a. att en passinnehavare är underkastad utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud. Som framgått ovan ska en kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller en domstol genast lämna uppgifter om beslut kring utreseförbud till Polismyndigheten (23 c § passförordningen). Under handläggningen av ett återkallelseärende får Polismyndigheten också, som framgått tidigare, besluta att ett pass ska omhändertas om det bl.a. har uppkommit fråga om återkallelse av passet på grund av ett utreseförbud och det finns risk att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslut om återkallelse hinner meddelas (18 § passlagen).

Enligt 5 kap. 1 § i de ovan nämnda föreskrifterna om pass och nationellt identitetskort framgår att Polismyndigheten skyndsamt ska göra en spärrmarkering om myndigheten har beslutat att återkalla en resehandling. En sådan spärr får inte heller hävas. När ett beslut om återkallelse väl har fattats kan överföringen av den spärr som då ska föras in i SIS gå mycket fort. Någon spärr i SIS förs dock inte in redan när ett pass omhändertas med stöd av 18 § passlagen.

När det gäller frågor om pass och utreseförbud finns dessutom riktlinjer för hanteringen i Polismyndighetens riktlinjer för beslut

[233] Ds 2019:5, s. 39.

om utreseförbud.[234] I riktlinjerna anges att ett ärende inleds med att Polismyndigheten får beslutet, som lämnas till berörd polisregion. Beslut om utreseförbud kan komma till Polismyndigheten fysiskt på en polisstation, komma in via e-post, fax eller på annat sätt. När ett beslut om utreseförbud kommer in ska stationsbefäl eller vakthavande befäl på regionledningscentralen (RLC) skyndsamt kontakta vakthavande befäl på Nationella ledningscentralen och lämna uppgifter som krävs för registrering av passhinder eller annan åtgärd. Om ett barn med utreseförbud (eller tillfälligt utreseförbud) har ett giltigt pass (vanligt, extra eller provisoriskt) ska vakthavande befäl på Nationella ledningscentralen se till att en spärrkod om interimistiskt beslut om återkallelse läggs in i RES. Därefter skickas en underrättelse om åtgärden och beslutet om utreseförbud till det polisområde där barnet är eller senast var folkbokförd för att passhandläggare ska kunna fatta beslut om att återkalla barnets pass. Om det finns en risk för att ett barn med utreseförbud är på väg att resa ut ur landet och ett beslut om återkallelse av barnets pass inte hinner meddelas får stationsbefäl eller vakthavande befäl på RLC fatta beslut om att passet ska omhändertas enligt 18 § passlagen.[235]

6.1.2 Nationella identitetskort

Bakgrund

I vårt uppdrag ingår som nämnts att överväga om ett utreseförbud bör innebära hinder mot att få och skäl för att återkalla ett nationellt identitetskort. Detta i syfte att hindra att barn med utreseförbud lämnar Sverige med ett nationellt identitetskort som resehandling.

De nationella identitetskorten infördes 2005. Syftet var bl.a. att underlätta resandet inom Schengenområdet där det inte finns krav på att medföra ett pass. Id-kortet var dock inte tänkt som en resehandling utan snarare som ett sätt för en person att styrka sitt svenska medborgarskap och därmed sin rätt att uppehålla sig i ett EU-land. Nationella identitetskort är betydligt ovanligare som resehandling än pass. År 2021 fick Polismyndigheten in drygt 361 000 ansökningar om nationellt identitetskortkort. Motsvarande siffra för 2020 var drygt 313 000 och för 2019 drygt 333 000. När det gäller

[234] Polismyndigheten, PM 2021:9 (saknr 539).
[235] Polismyndigheten, PM 2021:9, s. 5 ff.

pass kom det under år 2021 in drygt 1 333 000 ansökningar om vanliga pass till Polismyndigheten. Motsvarande siffra för 2020 var knappt 867 000 och för 2019 drygt 1 697 000.[236]

Sedan 2015 kan det nationella identitetskortet användas vid resa inom hela EU och det har införts undantag i passlagen om att svenska medborgare inte behöver medföra pass vid resa till Schengenländer eller andra EU-länder. Vid utresa till EU-länder som inte ingår i Schengensamarbetet krävs dock att den resande har med sig ett giltigt identitetskort utfärdat av passmyndighet (5 § passlagen), dvs. ett nationellt identitetskort.

Ett utreseförbud gäller emellertid även i förhållande till EU-länder och andra Schengenländer och det förekommer också att barn som riskerar att fara illa förs till dessa länder. Några uppgifter om att barn förts utomlands i strid med ett utreseförbud med hjälp av ett nationellt identitetskort har dock inte framkommit i utredningsarbetet.

Utfärdande och återkallelse av nationella identitetskort

Regler om det nationella identitetskortet finns i förordningen (2005:661) om nationellt identitetskort. Utöver det nationella identitetskortet finns sedan 2009 även identitetskort för folkbokförda i Sverige.[237] Ett sådant identitetskort kan dock inte användas som resehandling och kommer därför inte att beröras vidare.

Enligt 1 § i förordningen om nationellt identitetskort är det passmyndigheten som efter ansökan av en svensk medborgare utfärdar det nationella identitetskortet. Den som ansöker om nationellt identitetskort ska inställa sig personligen (2 §). Ansökan ska enligt 3 § göras skriftligen och undertecknas av sökanden i närvaro av den person som tar emot ansökan, detta gäller dock inte den som inte kan skriva sitt namn. Enligt samma bestämmelse ska sökanden låta passmyndigheten ta ett foto av sökandens ansikte, styrka sin identitet, sitt svenska medborgarskap och övriga personuppgifter, samt ge in ett skriftligt medgivande från vårdnadshavare om sökanden är under 18 år om det inte finns synnerliga skäl att ändå utfärda ett nationellt id-kort. Om ett nationellt identitetskort tidigare har utfärdats för

[236] Polismyndighetens årsredovisning för år 2021, s. 120.
[237] Regleras i lagen (2015:899) och förordningen (2015:904) om identitetskort för folkbokförda i Sverige.

sökanden ska kortet, om det fortfarande är giltigt, som huvudregel lämnas in för makulering i samband med ansökan. Ett nationellt identitetskort utfärdas oftast med en giltighetstid på fem år (5 §).

Om det som sägs i 2 § eller 3 § inte har iakttagits och sökanden inte har avhjälpt bristerna ska en ansökan om nationellt identitetskort avslås (8 §). Enligt 9 § ska ett nationellt identitetskort återkallas om innehavaren har förlorat eller befriats från sitt svenska medborgarskap. En återkallelse ska också ske om det förelåg hinder mot att bevilja ansökan när identitetskortet utfärdades och hindret fortfarande finns kvar eller om någon annan än den som id-kortet är utställt på förfogar över kortet.

Det finns inte några andra regler än dessa angående hinder för att få nationellt identitetskort eller skäl för återkallelse av kortet. Det är alltså inte möjligt att neka ett nationellt identitetskort på den grunden att ett barn har ett utreseförbud och det går inte heller att återkalla ett nationellt identitetskort på grund av ett sådant förbud. Inte heller finns det möjlighet att, så som gäller för pass, återkalla eller hindra att ett nationellt identitetskort utfärdas för den som t.ex. är dömd till fängelsestraff.

Frågan om hinder och skäl för återkallelse av de nationella identitetskorten har tidigare behandlats i samband med att det infördes ytterligare undantag från kravet att medföra giltigt pass för svenska medborgare vid resa till länder inom EU som inte fullt ut deltar i Schengensamarbetet. I det lagstiftningsarbetet ansåg vissa remissinstanser (särskilt Kriminalvården och Åklagarmyndigheten) att det kunde finnas skäl att harmonisera reglerna om nationella identitetskort med passlagens regler vad gäller hinder, återkallelse och tillstånd. Detta eftersom den föreslagna ändringen skulle kunna leda till utökade möjligheter för vissa brottsmisstänkta och fängelsedömda att lämna Sverige för att på så sätt undgå lagföring eller verkställighet av ett straff. Regeringen lyfte också fram att ett nationellt identitetskort, till skillnad mot vad som gäller för pass, inte heller kan återkallas för ett barn under 18 år om en av vårdnadshavarna vill det. Den föreslagna ändringen kunde alltså leda till ökade möjligheter för en vårdnadshavare att lämna landet med gemensamma barn mot den andre vårdnadshavarens vilja. Dessa skäl ansågs dock inte tillräckliga för att motivera andra regler.[238]

[238] Prop. 2014/15:69, s. 12 ff.

2017 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att utreda och lämna förslag till förändringar av de krav som gäller för svenska identitetshandlingar. Utredningen lämnade sitt betänkande Ett säkert statligt ID-kort med e-legitimation (SOU 2019:14) i början av 2019. I betänkandet föreslås att både det nationella id-kortet och id-kortet för personer som är folkbokförda i Sverige ska ersättas av ett nytt statligt id-kort. Det statliga id-kortet föreslås kunna utfärdas både med och utan funktion som resehandling vid resor inom EU. Enligt förslaget ska ett id-kort med en funktion som resehandling bara kunna utfärdas för svenska medborgare, dvs. motsvarande det som idag gäller för nationella id-kort. I utredningens förslag finns dock ingen reglering av särskilda hinder, motsvarande de som gäller för pass, mot att få id-kort med funktion som resehandling eller att sådana skäl skulle medföra att id-kort med funktion som resehandling ska kunna återkallas. Utredningens betänkande har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

6.1.3 Resedokument och främlingspass

Utfärdande av resedokument och främlingspass

En person som inte är svensk medborgare kan ansöka om resedokument eller främlingspass hos Migrationsverket. Till exempel skyddsbehövande och statslösa saknar ofta möjlighet att få en passhandling från sitt hemlands myndigheter. Regler om resedokument och främlingspass finns i utlänningslagen (2005:716), utlänningsförordningen (2006:97) och i Migrationsverkets föreskrifter om främlingspass och resedokument (MIGRFS 2021:11). De svenska reglerna om främlingspass och resedokument motsvarar i berörda delar det som anges i det s.k. skyddsgrundsdirektivet[239] och flyktingkonventionen[240].

Om en utlänning inte har en handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa ett hemlandspass eller annan resehandling får Migrationsverket utfärda ett främlingspass för honom eller henne enligt 2 kap. 1 a § första stycket utlänningslagen. Det är alltså

[239] Rådets direktiv 2004/83/EG om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet.
[240] Konventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1954:55)

i den delen fråga om en möjlighet för Migrationsverket att utfärda främlingspass. Enligt paragrafens andra stycke ska dock ett främlingspass utfärdas om utlänningen beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande (4 kap. 2 § utlänningslagen) eller beviljats skyddsstatusförklaring (4 kap. 3 c § utlänningslagen) och han eller hon inte kan få ett nationellt pass. Ett främlingspass enligt andra stycket ska emellertid inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker. Migrationsverket får även utfärda främlingspass i andra fall, om det finns särskilda skäl (2 kap. 1 a § tredje stycket utlänningslagen). Sådana särskilda skäl kan vara att främlingspass behövs för att möjliggöra en resa till Sverige, eller om det av praktiska skäl skulle vara omöjligt för utlänningen att återvända till sitt hemland för att söka pass.[241]

Regeringen har bemyndigats att meddela föreskrifter om i vilka fall som pass får utfärdas för en utlänning och när det gäller föreskrifter om främlingspass får även den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter i den frågan (2 kap. 2 § utlänningslagen).

Enligt 4 kap. 4 § utlänningslagen får en särskild passhandling för resor utanför Sverige, ett resedokument, utfärdas för en flykting eller statslös. Av 2 kap. 7 § utlänningsförordningen följer att resedokument ska utfärdas i de fall som anges i vissa angivna konventioner, bl.a. flyktingkonventionen.[242] Ett resedokument ska dock inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker (4 kap. 4 § utlänningslagen). Även när det gäller resedokument har regeringen fått tillåtelse att meddela ytterligare föreskrifter (4 kap. 4 § utlänningslagen).

Enligt 8 kap. 13 § utlänningsförordningen är det Migrationsverket som meddelar verkställighetsföreskrifter om pass för utlänningar och resedokument. De närmare reglerna om detta finns i de tidigare nämnda föreskrifterna från Migrationsverket om främlingspass och resedokument.

Migrationsverkets beslut i fråga om resedokument får överklagas till migrationsdomstol (14 kap. 6 § utlänningslagen). Detsamma gäller ett beslut om avslag på ansökan om främlingspass om den frågan

[241] Prop. 2013/14:217, s. 42.
[242] I bestämmelsen räknas även konventionen den 28 september 1954 angående statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54) och konventionen den 23 november 1957 angående flyktingar som äro sjömän (SÖ 1959:16) upp.

har behandlats i samband med ett beslut om avslag på en ansökan om uppehållstillstånd (14 kap. 6 a § utlänningslagen). Tidigare prövades liknande frågor av Utlänningsnämnden.

Hinder mot att få och återkallelse av främlingspass och resedokument

Som framgått ovan *får* Migrationsverket utfärda främlingspass för de som inte är skyddsbehövande (2 kap. 1 a § första stycket utlänningslagen). Bestämmelsen är alltså fakultativ och det måste därför även göras en prövning av om det finns några skäl mot att utfärda främlingspass.[243] Det lär i den bedömningen kunna beaktas om det skulle strida mot den allmänna ordningen eller den nationella säkerheten att utfärda ett främlingspass, vilket kan utgöra hinder mot att få främlingspass enligt paragrafens andra stycke (se nedan).

För de som är skyddsbehövande, där det som utgångspunkt finns en skyldighet att utfärda främlingspass, ska ett främlingspass inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver det (2 kap. 1 a § andra stycket utlänningslagen). Detta motsvarar både vad som anges i artikel 28 i flyktingkonventionen och artikel 25.2 i skyddsgrundsdirektivet. Inte heller resedokument ska utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller allmänna ordningen kräver att så inte sker (4 kap. 4 § utlänningslagen). När det gäller innebörden av tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller allmänna ordningen har det i svensk rätt bedömts att en flykting kan vägras resedokument i de fall som motsvarar när en svensk medborgare kan vägras pass och passtillstånd.[244]

En ansökan om främlingspass ska dessutom avslås om det inom de senaste fem åren före ansökan har utfärdats tre sådana pass för utlänningen och det inte finns särskilda skäl att bifalla ansökan. Detta gäller dock inte i de fall som anges i 2 kap. 1 a § andra stycket utlänningslagen, dvs. alternativt skyddsbehövande eller de som beviljats skyddsstatusförklaring och som inte kan få nationellt pass (2 kap. 1 b § utlänningslagen).

[243] Prop. 2013/14:217, s. 42.
[244] Utlänningsnämndens beslut UN 240-94, se mer om det och den bedömning som gjorts i olika lagstiftningsarbeten nedan.

När det gäller utrymmet för att vägra att utfärda resedokument har Utlänningsnämnden i ett beslut (UN 240-94) uttalat att en flykting eller statslös bör kunna vägras resedokument i de fall som motsvarar de situationer då en svensk medborgare kan vägras pass. Utlänningsnämnden är i och för sig, sedan många år, inte längre verksam utan nämndens uppgifter har tagits över av migrationsdomstolarna. Nämndens praxis kan dock fortfarande vara giltig och ge ledning för rättstillämpningen på området. Efter beslutet har fler passhinder införts, bl.a. bestämmelsen om passhinder i de fall där det finns ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud. Något senare avgörande i dessa frågor finns dock inte, varken från Utlänningsnämnden eller från migrationsdomstolarna.

När det gäller främlingspass uttalade regeringen i prop. 2013/14:217 att den ändring som då föreslogs skulle innebära att alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande skulle kunna beviljas resehandlingar under samma förutsättningar som flyktingar. Regeringen hänvisade i det sammanhanget också till Utlänningsnämndens beslut om vad som kan utgöra skäl för att vägra resedokument.[245]

Regeringen hänvisade även till Utlänningsnämndens avgörande när 4 kap. 4 § utlänningslagen ändrades på så sätt att resedokument inte ska utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker.[246]

I Migrationsverkets föreskrifter om främlingspass och resedokument, 9 §, anges att bestämmelserna om passhinder och passtillstånd i passlagen (se avsnitt 6.1.1 för dessa regler) ska tillämpas vid handläggningen av ärenden om pass för utländska medborgare (dvs. både främlingspass och resedokument – se 1 § i föreskrifterna).

I betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69) föreslogs att ett utreseförbud skulle medföra hinder för utfärdande och skäl för återkallelse av resedokument och främlingspass. När det gällde hinder mot att utfärda sådana handlingar hänvisade man i betänkandet till att Migrationsverket tillämpar passhinder som hinder mot att utfärda främlingspass och resedokument. Vad gäller återkallelse av sådana handlingar föreslogs att sådana

[245] Prop. 2013/14:217, s. 38.
[246] Prop. 2020/21:159, s. 30.

regler skulle föras in i utlänningsförordningen. Något författningsförslag lades dock inte fram i den delen.[247]

När det gäller dessa frågor uttalade regeringen i prop. 2019/20:131 följande:[248]

> Sverige är, utom i vissa fall hänförliga till den nationella säkerheten eller allmänna ordningen, skyldigt att utfärda resedokument för flyktingar och statslösa som lovligen vistas här [---]. Enligt praxis från Utlänningsnämnden, som ännu är giltig, bör resedokument kunna vägras i motsvarande situationer som en svensk medborgare kan vägras pass eller passtillstånd enligt passlagen, t.ex. om personen är efterlyst, anhållen eller häktad (UN 240-94). Resedokument bör enligt Utlänningsnämndens praxis också kunna vägras för att förhindra brott som till sin art är sådana att de typiskt sett möjliggörs, eller i vart fall underlättas, genom innehav av en resehandling. Det bör dock handla om mycket allvarlig eller upprepad brottslighet för att resedokument ska kunna vägras i ett sådant fall, t.ex. grovt narkotikabrott. I lagrådsremissen Vissa identitetsfrågor inom utlänningsrätten, som beslutades den 6 februari 2020, föreslås att det bör framgå direkt av utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL, att resedokument inte ska utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker. Någon ändring är inte avsedd av den praxis som har utvecklats hittills mot bakgrund av bestämmelsen i bl.a. flyktingkonventionen om att resedokument inte ska utfärdas i vissa fall hänförliga till den nationella säkerheten eller allmänna ordningen.
>
> Även andra utlänningar än flyktingar och statslösa kan vara förhindrade att skaffa hemlandspass. Om en utlänning inte har någon handling som gäller som pass och saknar möjlighet att skaffa en sådan handling, får Migrationsverket utfärda ett främlingspass för honom eller henne (2 kap. 1 a § första stycket UtlL). Om det finns särskilda skäl får främlingspass utfärdas även i andra fall (tredje stycket). Om en utlänning har beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande enligt 4 kap. 2 eller 2 a § UtlL [*anm. personkategorin övrig skyddsbehövande finns inte längre i utlänningslagstiftningen*[249]] eller har beviljats skyddsstatusförklaring enligt 4 kap. 3 c § samma lag, är Migrationsverket skyldigt att utfärda ett främlingspass för utlänningen om han eller hon inte kan få ett nationellt pass. Främlingspass ska dock inte utfärdas om tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver att så inte sker (2 kap. 1 a § andra stycket UtlL).
>
> Utrymmet för att vägra att utfärda ett resedokument eller ett främlingspass är alltså begränsat. Som angivits finns det dock viss praxis om när

[247] SOU 2018:69, s. 200 f.
[248] Prop. 2019/20:131, s. 93 f.
[249] Se prop. 2020/21:191 och den ändring av utlänningslagen som följde.

ett resedokument kan vägras. Också när det gäller främlingspass finns det vissa situationer då det är möjligt att vägra ett utfärdande. I vilken utsträckning förslagen om utreseförbud medför hinder mot att utfärda sådana handlingar är en fråga för rättstillämpningen.

Det finns vissa regler om återkallelse av främlingspass och resedokument. Enligt 2 kap. 1 c § utlänningslagen ska ett främlingspass återkallas om innehavaren blir svensk medborgare, får en annan handling som gäller som pass, ska resa till sitt hemland, inte längre har rätt att vistas i landet enligt ett beslut om avvisning eller utvisning, eller avlider. En återkallelse ska dock inte ske om särskilda skäl talar mot det. När det gäller resedokument ska ett sådant återkallas om innehavaren upphör att vara flykting eller statslös (4 kap. 4 § andra stycket utlänningslagen). Några särskilda regler om återkallelse av resedokument eller främlingspass då det meddelats utreseförbud finns alltså inte.

Vid våra kontakter med Migrationsverket har myndigheten lyft upp att det inte är uteslutet att 2 kap. 1 c § första stycket 3 utlänningslagen, som reglerar att främlingspass ska återkallas om innehavaren ska resa till sitt hemland, *i vissa* fall skulle kunna bli aktuell att tillämpa när ett utreseförbud har meddelats.

6.1.4 Hemlandspass och frågan om befrielse från svenskt medborgarskap

Som har berörts tidigare i den här utredningen så har de barn som riskerar att drabbas av skadliga utlandsvistelser ofta starka kopplingar till utlandet, och ofta till det land som de förs till eller riskerar att föras till. Barn med sådana kopplingar utomlands kan, även om de är svenska medborgare, ha medborgarskap i ett annat land och då även ha pass från det landet utöver ett svenskt pass. Om barn förs eller reser ut ur Sverige med ett sådant pass är det betydligt svårare än annars att skydda dem. Någon möjlighet för svenska myndigheter att återkalla ett pass utfärdat av ett annat land eller komma åt passen på annat sätt finns inte.

Uppgifter om t.ex. namn eller andra personuppgifter som finns i det utländska passet behöver inte heller nödvändigtvis överensstämma med de uppgifter som finns i Sverige. Samma problematik

kan också förekomma för de barn som har främlingspass eller resedokument utfärdade av Migrationsverket.

Barn med dubbla medborgarskap eller barn som annars har starka kopplingar till ett annat land kan även i övrigt vara svårare att skydda och hjälpa.

I betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69) identifierade man problemet med att vårdnadshavare till barn ansökt om att barnet ska befrias från sitt svenska medborgarskap i samband med att barnet förts utomlands. Detta ledde, enligt utredningen, till att svenska myndigheter fick än mer begränsade möjligheter att hjälpa barnet i utlandet och att återföra det till Sverige.[250] I den efterföljande propositionen (prop. 2019/20:131) konstaterar regeringen att en särskild utredare fått i uppdrag att bl.a. lämna förslag på hur barns rättigheter i ärenden om befrielse från svenskt medborgarskap skulle stärkas.[251]

Regler om svenskt medborgarskap, både hur man blir svensk medborgare och förlust av eller befrielse från ett svenskt medborgarskap finns i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. Enligt 15 § i den lagen får efter ansökan den som är eller önskar bli utländsk medborgare befrias från sitt svenska medborgarskap. Befrielse ska medges den som inte har hemvist i Sverige. Om personen har hemvist i Sverige får befrielse vägras endast om det finns särskilda skäl. Om sökanden inte redan är utländsk medborgare ska en befrielse från det svenska medborgarskapet villkoras med att inom viss tid förvärva medborgarskap i ett annat land. I det ovan nämna betänkandet redogjorde man för möjligheten att, i vissa fall, vägra en ansökan om befrielse från ett svenskt medborgarskap. I en del fall kunde dock inte detta undantag tillämpas. Eftersom medborgarskapsfrågor låg utanför uppdraget ansåg utredningen att dessa frågor behövde behandlas i särskild ordning.[252]

I betänkandet Ändrade regler i medborgarskapslagen (SOU 2021:54) har det lämnats förslag på att 15 § i lagen om svenskt medborgarskap ska ändras på så sätt att en ansökan om befrielse från ett svenskt medborgarskap även får vägras om det finns anledning att anta att sökanden inte själv vill befrias från medborgarskapet. Utredningen har också föreslagit att det införs en bestämmelse i lagen om

[250] SOU 2018:69, s. 205.
[251] Prop. 2019/20:131, s. 94.
[252] SOU 2018:69, s 206.

svenskt medborgarskap där det ställs upp särskilda villkor vad gäller barns befrielse från ett svenskt medborgarskap. Enligt förslaget ska det krävas att befrielsen inte bedöms stå i strid med barnets bästa och att samtycke lämnats från barnet om barnet fyllt tolv år. Vid bedömningen av om en befrielse från svenskt medborgarskap står i strid med barnets bästa ska hänsyn tas till barnets åsikter med beaktande av barnets ålder och mognad även i de fall där det inte krävs något samtycke från barnet.[253]

6.2 Registrering och tillgång till uppgifter om utreseförbud

6.2.1 Registrering i passregistret spärrmarkering av resehandling i Schengens informationssystem

Som framgick av avsnitt 6.1.1 ska socialnämnden eller en domstol underrätta Polismyndigheten om beslut som rör utreseförbud, 23 c § passförordningen. Polismyndigheten ska enligt den bestämmelsen underrättas vid:

- beslut om utreseförbud (31 a § LVU),
- beslut om tillfälliga utreseförbud (31 d § LVU),
- beslut om tillfälliga undantag från utreseförbud (31 i § LVU), och
- beslut att ett utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud har upphört (31 c eller 31 g § LVU) eller när ett sådant beslut i annat fall upphört.

Enligt 23 § passförordningen får också passregistret innehålla sådana uppgifter som lämnats till Polismyndigheten enligt 23 c §.

Om ett pass återkallas till följd av ett utreseförbud innebär det att en spärrmarkering läggs in i Polismyndighetens resehandlingssystem (RES). En återkallelse leder också till spärrmarkering av resehandlingen i Schengens informationssystem (SIS) och Interpols databas.

[253] 15 a § i betänkandets författningsförslag.

6.2.2 Andra möjligheter att registrera uppgifter om barn med utreseförbud i Schengens informationssystem

Allmänt om SIS[254]

Många av EU:s medlemsländer deltar idag i det s.k. Schengensamarbetet. I samarbetet ingår också några andra europeiska länder. [255]

Det huvudsakliga syftet med samarbetet är att uppnå fri rörlighet inom Schengenområdet, detta genom att människor ska kunna resa inom området utan att behöva visa pass i samband med att de passerar gränser mellan länderna inom samarbetet.

Vid en resa ut ur Schengenområdet ska dock systematiska kontroller av resehandlingar ske. Kontroller vid utresa sker även av medborgare i de länder som deltar i Schengensamarbetet.[256]

Schengensamarbetet innebär att det finns gemensamma regler inom en rad olika frågor. Reglerna handlar bl.a. om att avskaffa personkontroller vid de inre gränserna och att motverka negativa effekter av detta. Andra regler och åtgärder syftar till att stärka Schengenländernas samarbete i fråga om bl.a. brottsbekämpning och migrationskontroll. Schengens informationssystem, SIS, är en sådan åtgärd.

SIS är ett system som medlemsstaterna använder för informationsutbyte. I SIS kan medlemsstaterna lägga in olika typer av registreringar. Vissa registreringar syftar till att informera medlemsstaterna om ett visst förhållande och andra syftar till att andra medlemsstater ska bistå det land som har gjort registreringen med vissa åtgärder, t.ex. gripa en efterlyst person.

SIS består av ett centralt datasystem och av nationella datasystem som står i direkt förbindelse med det centrala systemet. Det

[254] I Ds 2019:27, Ett nytt regelverk för Schengens informationssystem (SIS) finns i kap. 4 (s. 49–59) en genomgång av och bakgrund till Schengens informationssystem och regelverket. Många av de uppgifter som redogörs för under den här rubriken kommer från denna genomgång.

[255] Av EU:s medlemsstater deltar Belgien, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Slovakien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike i samarbetet. Dessutom deltar Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz i Schengensamarbetet. Irland ingår inte i Schengenområdet. Bulgarien, Cypern, Kroatien och Rumänien är Schengenländer men tillämpar inte hela Schengenregelverket än även om dessa länder använder reglerna i stor utsträckning, se https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=LEGISSUM:l33020 och https://ec.europa.eu/home-affairs/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area_en (båda hämtade 2021-12-13).

[256] Se https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=LEGISSUM:230101_1 (hämtad 2021-12-13).

nationella datasystemet innehåller också en kopia av den information som vid varje tidpunkt finns i det centrala systemet. Medlemsstaterna använder sitt nationella system för sökning mot det centrala systemet eller mot den nationella kopian.

I Sverige ansvarar Polismyndigheten för den nationella delen av SIS. Det centrala systemet administreras av Europeiska byrån för den operativa förvaltningen av stora IT-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (eu-LISA).

Regelverket för SIS reglerar uttömmande vilken information och vilka framställningar som kan och ska registreras i SIS. För registreringar som syftar till att informera övriga medlemsstater om ett visst förhållande, t.ex. att en tredjelandsmedborgare har återreseförbud, är det i regel obligatoriskt att medlemsstaterna använder SIS på det sätt som anges i regelverket. När det gäller framställningar om åtgärder är utgångspunkten i stället det motsatta, det är alltså i dessa fall oftast frivilligt för medlemsstaterna att använda sig av SIS för de ändamål som systemet kan användas för.

Själva registreringen i SIS innehåller endast information som behövs för att kunna identifiera en person (eller ett föremål) och för att klargöra vilken åtgärd som begärs. I många fall behövs det ytterligare information för att en medlemsstat ska kunna hjälpa en annan medlemsstat med den åtgärd som har begärts. Därför måste medlemsstaterna ofta utbyta ytterligare information med varandra, s.k. tilläggsinformation. Tilläggsinformation är information som inte ligger i SIS men som på något sätt har samband med en registrering i SIS. Utbytet av tilläggsinformation sköts av medlemsstaternas nationella Sirenekontor.

Polismyndigheten har sedan Sverige anslöt sig till Schengensamarbetet ansvarat för den nationella delen av SIS och även varit nationell kontaktpunkt för utbyte av tilläggsinformation, Sirenekontor. Säkerhetspolisen, åklagarmyndigheter, Tullverket och Kustbevakningen har också rätt att få ut vissa uppgifter från SIS. Säkerhetspolisen, Tullverket och Kustbevakningen har dessutom direktåtkomst till SIS och kan söka direkt i registret. Det finns också vissa andra myndigheter, t.ex. Migrationsverket och utlandsmyndigheterna, som har tillgång till uppgifter ur SIS och som kan begära att Polismyndigheten lägger in framställningar där.

De nuvarande SIS-reglerna

Användningen av SIS inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete regleras i rådets beslut 2007/533/RIF om inrättande, drift och användning av andra generationen av Schengens informationssystem (SIS II). Rådsbeslutet har införts i svensk rätt genom lagen (2000:344) om Schengens informationssystem och förordningen (2000:836) om Schengens informationssystem.

I rådsbeslutet regleras registreringar om försvunna personer i kapitel VI. I artikel 32 anges för vilka syften och med vilka villkor registreringar i SIS får göras för sådana personer. Enligt artikeln ska uppgifter om försvunna personer som behöver ställas under beskydd och/eller vars vistelseort man behöver få reda på införas på begäran av den behöriga medlemsstat som gör registreringen. Registreringar får bl.a. göras om försvunna personer som behöver ställas under beskydd med hänsyn till deras egen säkerhet eller för att förebygga hot (artikel 32.2 a. i.). Den punkten får dock tillämpas endast på personer som ska omhändertas efter ett beslut av behörig myndighet.

I 3 § 2–3 i lagen om Schengens informationssystem anges att det register som är den svenska nationella enheten i SIS bl.a. ska innehålla framställningar om lämnande av uppgift om uppehållsort för en person som har anmälts försvunnen och tillfälligt omhändertagande av en person med hänsyn till dennes eller någon annans säkerhet.

För att ett barn ska kunna efterlysas i SIS idag krävs, enligt Polismyndigheten, att det finns en efterlysning i efterlysningsregistret och att denna, efter särskild begäran, förs över till SIS. Detta förutsätter dock i dagsläget att barnet redan är försvunnet eller bortfört. (jfr 5 § andra stycket lagen om Schengens informationssystem).

Om ett svenskt pass återkallas och en sådan återkallelse registreras korrekt så förs en spärrmarkering automatiskt över till SIS. Det innebär också att resehandlingen inte kan användas vid utresa ut ur Schengenområdet.

De nya SIS-reglerna

I november 2018 antogs tre nya förordningar som rör SIS. Förordningarna ska börja tillämpas stegvis. Det nya regelverket ska dock börja tillämpas fullt ut när den nya versionen av SIS tas i drift, vilket ska ske den dag kommissionen bestämmer.

En skillnad mot tidigare är att bestämmelserna om SIS inom ramen för polissamarbete och straffrättsligt samarbete är direkt tillämpliga i Sverige och alltså kommer att gälla som lag här. De nya förordningarna är:

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU (polisförordningen),
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006 (gränsförordningen), och
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandeförordningen).

I polisförordningen finns bl.a. bestämmelser om registreringar av försvunna personer eller sårbara personer som behöver hindras från att resa. Dessa bestämmelser finns i kapitel VII i förordningen. I förordningen finns, till skillnad mot innan, en uttrycklig möjlighet att göra registreringar i SIS för att hindra sårbara personer från att resa. Registrering av sådana personer gör det möjligt att uppmärksamma andra medlemsstater på att barn och vissa sårbara vuxna personer behöver hindras från att resa. I polisförordningen finns också en möjlighet att registrera en begäran om vissa typer av kontroller, t.ex. att personen frågas ut.

Enligt artikel 32.1 a och b i polisförordningen får SIS användas för registreringar om försvunna personer. Denna möjlighet finns, som framgått ovan, sedan tidigare och registrering kommer framöver att kunna göras på samma sätt som tidigare dels i situationer när en försvunnen person behöver omhändertas med hänsyn till hens eller någon annans säkerhet, dels i situationer då syftet med

efterlysningen är att få reda på var personen finns. Det är Polismyndigheten som gör sådana registreringar i systemet.

Utifrån den nya lydelsen av artikel 32 kan dock registreringar göras av fler personer än innan och som nämndes ovan är det nya regelverket direkt tillämpligt i medlemsstaterna. Registreringar får enligt de nya reglerna t.ex. ske av barn som löper risk att bortföras av en förälder, familjemedlem eller vårdnadshavare och som behöver hindras från att resa (artikel 32.1 c). Registreringar får också, enligt artikel 32.1 d, ske om barn behöver hindras från att resa på grund av en konkret och uppenbar risk att de avlägsnas från eller lämnar en medlemsstats territorium och

- blir offer för människohandel, tvångsäktenskap, kvinnlig könsstympning eller andra former av könsrelaterat våld (i),
- blir offer för eller involveras i terroristbrott (ii), eller
- blir inkallade eller värvas till väpnade grupper eller tvingas delta aktivt i fientligheter (iii).

Registreringar om försvunna personer som behöver ställas under beskydd ska enligt artikel 32.2 i polisförordningen vara *särskilt* tillämplig på barn eller vuxna som ska placeras på en institution till följd av ett beslut av behörig myndighet. Den nya bestämmelsen öppnar alltså upp för att registrering kan ske även i fall där det inte fattats något beslut om omhändertagande.[257]

I artikel 44 i polisförordningen regleras vilka typer av nationella myndigheter som ska ha åtkomsträtt till uppgifter i SIS och i vilka syften sökningar i SIS då får ske.

Till följd av de nya regelverken har svensk lagstiftning redan genomgått vissa förändringar. Det har också utfärdats en ny lag, lag (2021:1187) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem, och en ny förordning, förordning (2021:1188) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem, till följd av de nya förordningarna. Lagen och förordningen ska träda i kraft den dag som regeringen bestämmer och då upphör lagen om Schengens informationssystem respektive förordningen om Schengens informationssystem.

[257] Ds 2019:27, s. 104 f.

Enligt 6 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem får Polismyndigheten och Migrationsverket föra in uppgifter i det register som är den svenska nationella delen av Schengens informationssystem endast om behandling av motsvarande slag av uppgifter är tillåten enligt någon annan författning.

Enligt 6 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem ska Polismyndigheten särskilt överväga att föra in en registrering om en försvunnen person eller en sårbar person som ska hindras från att resa om det finns ett beslut om omhändertagande enligt bl.a. LVU (6 § 1). Enligt 11 § förordningen (som motsvarar bl.a. artikel 44 i polisförordningen) har vissa myndigheter åtkomst till uppgifter som förts in i SIS och rätt att söka i sådana uppgifter antingen direkt eller i en kopia. Med stöd av 11 § har t.ex. Polismyndigheten och Migrationsverket rätt att söka i sådana uppgifter när de utför gränskontroller eller bistår vid sådan verksamhet (11 § 1) och när de prövar ärenden om tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i Sverige, även när det gäller ärenden om uppehållstillstånd, nationella viseringar, utvisning, avvisning och återreseförbud, och när dessa myndigheter utför kontroller av tredjelandsmedborgare som olagligen reser in i eller vistas i Sverige (11 § 4).

6.2.3 Polismyndighetens efterlysningsregister

En särskild fråga i vårt uppdrag är att ta ställning till om uppgifter om utreseförbud ska registreras i efterlysningsregistret, antingen utöver eller i stället för att det registreras i passregistret.

Polismyndighetens efterlysningsregister regleras bl.a. i efterlysningskungörelsen (1969:293). En efterlysning får ske om det saknas information om var någon som eftersöks av myndighet uppehåller sig och en efterlysning kan antas underlätta sökandet (1 §).

Enligt 6 § får Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, åklagare eller Kriminalvården besluta om efterlysning. Andra myndigheter kan göra en framställning om efterlysning till Polismyndigheten. Polismyndigheten är också den myndighet som beslutar om efterlysning efter begäran av en utländsk myndighet. Om den efterlyste ska omhändertas om hen hittas ska det framgå av beslutet om efterlysning.

En efterlysning som inte avser en försvunnen person eller en person som ska omhändertas vid anträffandet gäller högst ett år om inte ett nytt beslut om efterlysning har meddelats innan det (12 §).

För passhindersundersökning får efterlysningsregistret också, enligt 13 a §, innehålla uppgifter om personer som

1. är underkastade övervakning enligt 24 kap. 4 § rättegångsbalken, reseförbud eller anmälningsskyldighet enligt 25 kap. 1 § samma balk,
4. är underkastade ett beslut om övervakningsåtgärder enligt 2 kap. 1 § lagen (2015:485) om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen,
5. är föremål för en uppföljningsförklaring som avser övervakningsåtgärd enligt 3 kap. 3 § 3–5 lagen om erkännande och uppföljning av beslut om övervakningsåtgärder inom Europeiska unionen,
6. är ålagda att lämna ifrån sig sitt pass enligt 2 kap. 12 § eller 6 kap. 6 § konkurslagen (1987:672), eller
7. det har meddelats förbud att utfärda pass för enligt bestämmelserna i 4.

I betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69) bedömde man att uppgifter om utreseförbud borde finnas i efterlysningsregistret, motsvarande den ordning som regleras i 13 a § i efterlysningskungörelsen. I betänkandet ansåg man att en sådan ändring i efterlysningskungörelsen (tillsammans med underrättelseskyldigheten i passförordningen) skulle leda till t.ex. att gränspolisen skulle få möjlighet att kontrollera om ett barn har utreseförbud enligt LVU.[258] Det genomfördes dock ingen ändring av efterlysningskungörelsen i samband med att reglerna om utreseförbud infördes.

[258] SOU 2018:69, s. 198 f.

6.2.4 Polisens tillgång till information om utreseförbud

Tillgång till information vid passansökningar

Som framgått registreras utreseförbud i passregistret som är en del av Polismyndighetens resehandlingssystem (RES). Vid en passansökan ska, om det kommer fram att det kan finnas passhinder, en undersökning göras genom slagningar i Polismyndighetens resehandlingssystem, misstankeregistret, belastningsregistret, nationella personefterlysningsregistret, kriminalvårdsregistret och Schengens informationssystem (4 kap. 1 § PMFS 2019:3). Som vi redogjorde för i avsnitt 6.1.1 sker denna kontroll automatiskt när en ansökan om pass görs.

Tillgång till information vid utresa ur Sverige

Vid resor inom Schengenområdet sker ingen regelmässig kontroll av pass eller andra identitetshandlingar. Att ett barn har utreseförbud kommer alltså inte nödvändigtvis att upptäckas vid resor till sådana länder. En kontroll i SIS ska dock genomföras i de fall där en person sedan avser att lämna Schengenområdet.

Vid resa direkt från Sverige ut ur Schengenområdet utförs en gränskontroll på alla resenärer. En sådan kontroll omfattar i normalfallet endast en sökning som visar efterlysningar i SIS, i efterlysningsregistret och vissa efterlysningar i Interpols system. I vissa fall görs också en grundligare kontroll där gränspolisen, genom Polisens multifråga (PMF), kan få tillgång till olika register. Genom en sådan multifråga får man åtkomst till bl.a. allmänna spaningsregistret, belastningsregistret, misstankeregistret, resehandlingssystemet (RES) och Tullverkets underrättelseregister.

I Polismyndighetens riktlinjer kring hanteringen av beslut om utreseförbud som nämndes tidigare framgår också att stationsbefäl eller vakthavande befäl skyndsamt ska kontakta verksamheten för flygpassageraranalys om det finns misstanke om stämpling, förberedelse eller försök till barnäktenskapsbrott eller könsstympning. En

kontroll kan då göras om det finns en bokad resa och om så är fallet kan man vidta operativa åtgärder.[259]

6.2.5 Migrationsverkets tillgång till information om utreseförbud

När Migrationsverket prövar om resedokument eller främlingspass ska utfärdas har de normalt sett tillgång till uppgifter från misstankeregistret och belastningsregistret. Migrationsverket har dock inte tillgång till uppgifter som finns i efterlysningsregistret.

Det finns inte idag någon skyldighet varken för domstolar eller socialnämnden att informera Migrationsverket om beslut om utreseförbud eller tillfälliga utreseförbud. En sådan skyldighet finns dock, som framgått ovan, i förhållande till Polismyndigheten.

Vid de kontakter som vi har haft med Migrationsverket och Polismyndigheten har det kommit fram att Polismyndigheten och Migrationsverket kommit överens om att Polismyndigheten ska vidarebefordra information om ett utreseförbud till Migrationsverket i de fall där utreseförbud meddelats för utländska medborgare.[260]

Samtidigt har det vid våra kontakter med Migrationsverket kommit fram att det är tveksamt om det i nuläget finns tekniska och rättsliga möjligheter att registrera sådana uppgifter om de inte är kopplade till ett pågående ärende där. Migrationsverket har alltså begränsad möjlighet att, i förebyggande syfte, hantera uppgifter om barn som är utländska medborgare och som det har meddelats utreseförbud för. Detta följer bl.a. av att det inte ingår i Migrationsverkets uppdrag att hindra utländska medborgare från att lämna Sverige (jfr förordningen [2019:502] med instruktion för Migrationsverket) och att det inte heller finns någon uttrycklig grund för Migrationsverket att hantera sådana personuppgifter (jfr utlänningsdatalagen [2016:27]). När det gäller hanteringen av ärenden om utfärdande av främlingspass och resedokument kan Migrationsverket dock, enligt uppgifter från myndigheten, i det enskilda ärendet, hämta in eventuella uppgifter om att ett barn har utreseförbud eller tillfälligt

[259] Polismyndigheten, PM 2021:9, s. 6. En sådan kontroll förutsätter att det finns misstanke om brott med minst tre års fängelse i straffskalan. Misstanke om att någon endast ska föra ett barn ut ur Sverige i strid med ett utreseförbud, som är straffbart enligt 45 § LVU, är alltså inte tillräckligt för att sådan kontroll ska kunna genomföras.
[260] Detta framgår också av de tidigare nämnda riktlinjerna angående Polismyndighetens hantering av beslut om utreseförbud, Polismyndigheten, PM 2021:9.

utreseförbud. Detsamma gäller om den uppgiften är relevant för att bedöma en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap.

Migrationsverkets behandling av personuppgifter i ärenden om främlingspass, resedokument och ärenden om svenskt medborgarskap regleras i utlänningsdatalagen som kompletterar dataskyddsförordningen[261] (4 a § utlänningsdatalagen). Enligt 2 § utlänningsdatalagen gäller lagen bl.a. vid behandling av personuppgifter i Migrationsverkets verksamhet som rör svenskt medborgarskap (punkt 6) och utfärdande av resehandlingar (punkt 9). Enligt 11 § samma lag får bl.a. Migrationsverket och Polismyndigheten behandla personuppgifter om det behövs för t.ex. handläggning av ärenden eller myndighets biträde i sådana ärenden som avses i 2 § (11 § 1). Med handläggning av ärenden avses alla åtgärder som myndigheterna kan behöva vidta vid hanteringen av ett ärende eller i biträde i en annan myndighets ärende. Som en integrerad del i ärendehandläggningen anses också verksamhet som består av bl.a. tillsyn och kontroll ingå.[262] Med hänsyn till detta bör personuppgifter, med stöd av utlänningsdatalagen, få behandlas även i ärenden om återkallelse av resehandlingar.

Det kan också nämnas att en myndighets behandling av den här typen av personuppgifter generellt sett lär vara tillåten enligt dataskyddsförordningen (artikel 6.1, särskilt punkt e) som rör behandling som är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning).

6.2.6 Utlandsmyndigheternas tillgång till information om utreseförbud i hanteringen av passansökningar

Vissa utlandsmyndigheter kan i utlandet utfärda pass och provisoriska pass. Enligt 2 § passlagen är det regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, som beslutar i vilken utsträckning beskickningar och konsulat fullgör uppgifter som passmyndighet utomlands.

[261] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).
[262] Prop. 2015/16:65, s. 64.

De utlandsmyndigheter som är passmyndighet utomlands har tillgång till RES genom Resehandlingssystemet för utlandsmyndigheter (RES-UM). RES-UM ger begränsad tillgång till RES i form av bl.a. information som finns i RES. Från RES hämtas t.ex. uppgifter om den som söker pass förekommer i belastningsregistret eller de andra register som Polismyndigheten har tillgång till. Handläggaren som arbetar i RES-UM får dock inte veta vilket eller vilka register det är fråga om och har inte heller tillgång till registren. En fråga om passhinder får därför utredas vidare av Polismyndigheten.[263]

6.3 Sekretesskydd för uppgifter om utreseförbud

Som framgått tidigare ingår det i vårt uppdrag att ta ställning till om ett utreseförbud ska registreras i efterlysningsregistret, och om det krävs ytterligare sekretesskydd för sådana uppgifter samt ta ställning till om Migrationsverket bör få information om beslut angående utreseförbud. Även den sistnämnda frågan kan enligt vår uppfattning påverkas av om uppgifterna omfattas av ett tillräckligt sekretesskydd.

6.3.1 Allmänna sekretessregler

I 21 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns regler om sekretess för att skydda uppgift om en enskilds personliga förhållanden oavsett i vilket sammanhang uppgiften förekommer. Enligt 21 kap. 1 § gäller sekretess för en uppgift som bl.a. rör en enskilds hälsa eller sexualliv om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Enligt 21 kap. 3 § gäller, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller den enskildes närstående kan utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs, sekretess också för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde tillfälligt eller stadigvarande bor, telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt

[263] Ds 2019:5, s. 45 f.

med denne. Detsamma gäller motsvarande uppgifter för en enskilds anhörig.

6.3.2 Sekretess i Polismyndighetens verksamhet och för Schengens informationssystem

Som framgått innan så registreras idag uppgifter om att en person har utreseförbud i Polismyndighetens passregister. Uppgifter som finns i passregistret omfattas av sekretessbestämmelsen i 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (se 6 § offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641]).

I 15 kap. och 18 kap. offentlighets- och sekretesslagen finns vissa bestämmelser till skydd för det allmänna som rör Polismyndighetens verksamhet. Enligt 15 kap. 1 a § första stycket gäller t.ex. sekretess för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt. I 18 kap., som reglerar sekretess till skydd främst för intresset av att förebygga eller beivra brott finns bl.a. regler om sekretess för förundersökningar (18 kap. 1 §) och underrättelseverksamhet (18 kap. 2 §). I 18 kap. 17 och 17 a §§ finns också regler om sekretess i verksamhet som avser rättsligt samarbete på begäran av bl.a. annan stat och inom ramen för internationellt polisiärt samarbete. 18 kap. 17 § reglerar t.ex. sekretess för uppgifter som finns i SIS.

I 35 kap. offentlighets- och sekretesslagen finns också flera bestämmelser om sekretess till skydd för enskilda i Polismyndighetens verksamhet och olika register angående brott. Enligt 1 § i kapitlet gäller sekretess för en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående lider skada eller men när uppgiften bl.a. förekommer i register som förs av Polismyndigheten enligt 5 kap. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område eller som annars behandlas med stöd av de bestämmelserna och register så som misstankeregistret och belastningsregistret (35 kap. 1 § 5 och 6 samt 3 §.)

Sekretess vid annan verksamhet inom Polismyndigheten regleras bl.a. i 35 kap. 20–23 b §§. I 35 kap. 20 § finns regler om sekretess vid hjälp och bistånd åt enskilda och vid omhändertaganden. Enligt bestämmelsen gäller sekretess hos Polismyndigheten för uppgift om enskilds personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde

eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs och uppgiften hänför sig till bl.a. verksamhet som enbart innefattar hjälp eller annat bistånd åt enskild (1 p) eller ärende om omhändertagande eller handräckning enligt lagstiftning om vård av unga utan samtycke inom socialtjänsten (3 p). Regleringen i första punkten i bestämmelsen avser t.ex. hjälpverksamhet som har karaktär av myndighetsutövning. Regeringsrätten (nuvarande Högsta förvaltningsdomstolen) har ansett att efterlysningsåtgärder när en person anmälts försvunnen är hänförlig till sådana åtgärder som avses med motsvarande regel i den dåvarande lagstiftningen.[264]

Enligt 35 kap. 22 § offentlighets- och sekretesslagen gäller, i ärende enligt passlagen, sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller dock inte beslut i ärende.

Sekretess gäller även för vissa uppgifter som finns i SIS. Enligt 37 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess bl.a. hos Polismyndigheten och Migrationsverket för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men och uppgiften förekommer i det register som avses i 1 § lagen (2000:344) om Schengens informationssystem bl.a. om omhändertagande av en person som har efterlysts för överlämnande eller utlämning (1 p), tillfälligt omhändertagande av en person med hänsyn till dennes eller någon annans säkerhet (3 p) eller dold övervakning eller särskilda kontrollåtgärder (4 p).

I samband med anpassningen av det svenska regelverket till de nya reglerna om SIS har även bestämmelsen i 37 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen ändrats.[265] Detta för att motsvara de registreringsgrunder som finns enligt de nya SIS-förordningarna. Enligt bestämmelsen ska motsvarande sekretess som nu gäller bl.a. omfatta en registrering av en ”försvunnen person eller en sårbar person som behöver hindras från att resa”.

[264] Se RÅ 1988 not. 776.
[265] Även den ändringen träder i kraft den dag som regeringen bestämmer, se SFS 2021:1190.

6.3.3 Sekretess i Migrationsverkets verksamhet

Enligt 21 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretess för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar.

Utöver vad som följer av bestämmelsen i 21 kap. 5 § gäller också sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (37 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen). I verksamhet för kontroll över utlänningar gäller sekretess också för uppgift i en anmälan eller utsaga av en enskild, om det kan antas att fara uppkommer för att den som lämnat uppgiften eller någon närstående till denne utsätts för våld eller lider annat allvarligt men om uppgiften röjs (37 kap. 1 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen).

6.4 Överväganden

6.4.1 Efterlysningsregistret ska innehålla uppgifter om personer med utreseförbud

Förslag: Uppgifter om personer med utreseförbud ska registreras i Polismyndighetens efterlysningsregister.

Skälen för förslaget

Det finns ett behov av att information om personer med utreseförbud registreras i efterlysningsregistret

I vårt uppdrag ingår att analysera och ta ställning till om utreseförbuden bör registreras i Polismyndighetens efterlysningsregister, utöver eller i stället för i passregistret.

I denna del kan till en början konstateras att för barn skadliga utlandsvistelser ofta äger rum utanför EU och Schengenområdet,

även om det förekommer skadliga utlandsvistelser även i sådana länder. Mellan länderna i Schengenområdet och i andra EU-länder finns dock ett bättre skydd för utsatta barn än i förhållande till många andra länder, t.ex. i form av att beslut av svenska myndigheter och domstolar kan verkställas enligt bl.a. Bryssel II-förordningen. Det är alltså särskilt angeläget att förhindra att ett barn med utreseförbud kan lämna Schengenområdet.

Redan i dag finns det en reglering som syftar till att ett barn med utreseförbud inte ska kunna lämna Sverige och Schengenområdet. Ett utreseförbud utgör nämligen hinder mot att utfärda pass och ett skäl för att återkalla pass (7 a och 12 §§ passlagen). Uppgifter om utreseförbud registreras i passregistret som är en del av Polismyndighetens resehandlingssystem (RES). När ett pass återkallas till följd av ett utreseförbud läggs dessutom en spärrmarkering in i RES. En sådan återkallelse leder automatiskt till spärrmarkering i SIS och Interpols databas. En kontroll i SIS sker både vid inresa till Sverige från ett land utanför Schengenområdet och vid utresa från Schengenområdet. Dessutom kan en kontroll i SIS ske i Sverige i samband med polisingripanden här, t.ex. i anslutning till gränsen till ett land i Schengenområdet.

Handläggning av ett ärende om återkallelse av pass tar dock en viss tid i anspråk och det fattas alltså inget beslut om återkallelse omedelbart när Polismyndigheten får information om att ett barn har meddelats utreseförbud.[266] Det skulle därför kunna inträffa att ett barn med utreseförbud lämnar Sverige och Schengenområdet innan det fattats ett beslut om återkallelse av passet. Någon spärrmarkering i SIS finns då inte. Även om det i passlagen finns en möjlighet att, under återkallelseärendet, omhänderta ett pass leder ett sådant beslut inte till att passet spärras i SIS. En spärrmarkering av ett pass i SIS innebär inte heller nödvändigtvis att personen t.ex. kan omhändertas.

Enligt de nya SIS-reglerna (artikel 32 i polisförordningen) ska dock registreringar föras in i SIS om barn som löper risk att bortföras av en förälder, familjemedlem eller vårdnadshavare och som behöver hindras från att resa. Vidare ska enligt samma artikel registreringar införas om barn som behöver hindras från att resa på grund av

[266] Se t.ex. Förvaltningsrätten i Uppsalas beslut 2020-09-03, mål 5871-20 E, där det framgår att Polismyndighetens beslut om återkallelse fattades två dagar efter socialnämndens beslut om tillfälligt utreseförbud.

en konkret och uppenbar risk för att de avlägsnas från eller lämnar en medlemsstats territorium och utsätts för vissa angivna skadliga utlandsvistelser. Det nya SIS-regelverket gör det alltså möjligt att i SIS registrera barn som har utreseförbud. Sådana registreringar behövs för att kunna förhindra att barn med utreseförbud lämnar Schengenområdet vid resa från andra Schengenstater än Sverige. När en person som registrerats enligt artikel 32 påträffats ska den verkställande medlemsstaten underrätta den registrerande medlemsstaten om var personen befinner sig (artikel 33 polisförordningen). Enligt samma artikel ska den verkställande medlemsstaten omedelbart samråda med sina behöriga myndigheter och de behöriga myndigheterna i den registrerande medlemsstaten för att utan dröjsmål komma överens om åtgärder som ska vidtas när en person som registrerats enligt artikel 32 som behöver ställas under beskydd (artikel 32.1 a, c, d och e). Myndigheterna i den verkställande medlemsstaten får då också, i enlighet med nationell rätt, föra sådana personer till en säker plats för att förhindra dem från att fortsätta sin resa.

För att ett barn ska kunna registreras i SIS krävs att det finns en nationell efterlysning. Efter en efterlysning i efterlysningsregistret kan alltså en registrering också göras i SIS. Detta förutsätter dock enligt det gamla SIS-regelverket att barnet redan är försvunnet eller bortfört. Det nya SIS-regelverket gör det emellertid möjligt för svenska myndigheter att i SIS registrera barn som behöver hindras från att resa.

Det är angeläget att ett beslut om utreseförbud snabbt medför hinder mot att lämna i vart fall Schengenområdet. Därutöver är det viktigt att effektivare upprätthålla skyddet mot skadliga utlandsvistelser för barn med utländskt eller dubbelt medborgarskap. Vid resor ut ur Schengenområdet direkt från Sverige görs i normalfallet endast en sökning som visar efterlysningar både i SIS och i efterlysningsregistret. En sådan sökning visar också vissa efterlysningar i Interpols system. Den här kontrollen görs på alla resenärer. I vissa fall görs också en grundligare kontroll.

Om ett utreseförbud snabbt registreras i efterlysningsregistret blir det möjligt att hindra att ett barn med utreseförbud, direkt från Sverige, lämnar Schengenområdet under den tid handläggningen av ärendet om återkallande av passet pågår. Detta dels genom den kontroll av efterlysningsregistret som sker vid utresor, dels den möjlighet till registrering i SIS av barn som behöver hindras att resa som

kommer finnas med det nya SIS-regelverket. En registrering av utreseförbud i efterlysningsregistret underlättar också möjligheterna att hindra skadliga utlandsvistelser för barn som ålagts utreseförbud och som har dubbelt eller utländskt medborgarskap.

Mot denna bakgrund bör uppgifter om personer med utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud registreras i Polismyndighetens efterlysningsregister.

Närmare om utformningen och placeringen av bestämmelsen

Även i betänkandet Ökat skydd för hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69) gjordes bedömningen att efterlysningskungörelsen borde ändras och att uppgifter om personer med utreseförbud skulle få registreras i efterlysningsregistret. I betänkandet ansåg man att så kunde ske genom en ordning motsvarande den i 13 a § efterlysningskungörelsen.[267]

Enligt 13 a § efterlysningskungörelsen får efterlysningsregistret för ”passhindersundersökning” innehålla uppgifter om personer som är underkastade bl.a. övervakning, reseförbud eller anmälningsskyldighet enligt rättegångsbalken, ålagda att lämna ifrån sig pass eller som det har meddelats förbud att utfärda pass för enligt konkurslagen.

Uppgifter om personer med utreseförbud är i och för sig liknande de uppgifter som idag får registreras enligt 13 a § efterlysningskungörelsen. Detta talar för att den bestämmelsen bör ändras och att det förs in en ny punkt som innebär att även uppgifter om personer med utreseförbud ska få registreras under samma förutsättningar som gäller i övrigt enligt bestämmelsen.

När det gäller möjligheten att undersöka om det föreligger passhinder framgår dock uppgifter om att ett barn har utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud redan av passregistret, som är en del av resehandlingssystemet RES. Det finns alltså inte av det skälet någon anledning att placera en reglering om att uppgifter om utreseförbud får registreras i efterlysningsregistret under den bestämmelse som anger att så får ske för ”passhindersundersökning”.

Dessutom skiljer sig uppgifter om personer med utreseförbud från de övriga punkterna i 13 a § genom att en registrering av

[267] SOU 2018:69, s. 198 f.

personer med utreseförbud syftar till att skydda den person som fått utreseförbud. Detta är också väsentligt när det gäller möjligheten att föra över registreringen till SIS. För att så ska få ske krävs ju, som berörts innan, att den sker för att skydda en sårbar person från att resa. Det finns också anledning att hålla isär registreringar av personer med utreseförbud från andra registreringar i efterlysningsregistret eftersom det i SIS-regelverket finns skillnader när det gäller förutsättningarna för en registrering och vilka åtgärder den verkställande myndigheten kan vidta beroende på vilken sorts registrering det rör sig om, t.ex. om det är fråga om en registrering där personer ska gripas eller arresteras eller om de sker för att skydda personen.

Det sagda innebär att en reglering om att uppgifter om personer med utreseförbud bör placeras i en egen bestämmelse i efterlysningskungörelsen. Regleringen bör innebära att det i efterlysningsregistret får registreras uppgifter om personer som har utreseförbud (31 a § LVU) eller tillfälligt utreseförbud (31 d § LVU). Registreringen ska även få innehålla uppgifter om tillfälliga undantag från utreseförbud.

6.4.2 Uppgifter om utreseförbud bör även fortsättningsvis registreras i passregistret

Bedömning: Uppgifter om utreseförbud bör även i fortsättningen registreras i passregistret trots att sådana uppgifter också finns i efterlysningsregistret.

Skälen för bedömningen

Vi föreslår här ovan att uppgifter om utreseförbud ska registreras i efterlysningsregistret. Att sådana uppgifter registreras där innebär också att uppgiften blir tillgänglig i samband med den undersökning av om det föreligger passhinder som görs i samband med en ansökan om pass. Uppgifter från efterlysningsregistret syns nämligen vid sökningar i resehandlingssystemet RES.

Samtidigt bör uppgifter om utreseförbud trots detta registreras i passregistret. Eftersom utreseförbud innebär passhinder och skäl för återkallelse av pass är det naturligt att sådana uppgifter finns i det

register som berör pass, nämligen passregistret. De flesta spärrmarkeringar som finns i RES är dessutom synliga även för de utlandsmyndigheter som utfärdar pass. Den nuvarande möjligheten att registrera uppgifter om utreseförbud i passregistret (23 § passförordningen) bör alltså finnas kvar.

6.4.3 Polismyndigheten ska särskilt överväga att föra in en registrering i SIS om det finns beslut om utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud

Förslag: I förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem ska det framgå att Polismyndigheten särskilt ska överväga att föra in en registrering om en försvunnen person eller sårbar person som ska hindras från att resa även när det finns ett beslut om utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud.

Skälen för förslaget

Som framgick av avsnitt 6.2.2 och i övervägandena kring registrering av uppgifter om utreseförbud i efterlysningsregistret så innehåller de nya SIS-reglerna utökade möjligheter att i SIS registrera uppgifter om bl.a. barn som riskerar att föras utomlands av olika anledningar.

I 6 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem anges i vilka fall Polismyndigheten särskilt ska överväga att föra in en registrering om en försvunnen eller sårbar person som ska hindras från att resa. Enligt punkt 1 i bestämmelsen ska så ske om det finns beslut om omhändertagande enligt bl.a. LVU. Som vi varit inne på tidigare är möjligheten att i SIS registrera barn med utreseförbud ett mycket viktigt verktyg för att hindra barn med sådana förbud från att lämna Sverige, eller i vart fall Schengenområdet. Det bör därför framgå av den nämnda förordningen att en sådan registrering särskilt ska övervägas även när det finns beslut om utreseförbud.

6.4.4 Det finns inte tillräckliga skäl för att införa regler om återkallelse av eller hinder mot att få nationellt identitetskort till följd av ett utreseförbud

Bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl att införa regler om återkallelse av eller hinder mot att få nationellt identitetskort till följd av beslut om utreseförbud.

Skälen för bedömningen

I uppdraget har ingått att analysera och ta ställning till om det bör vidtas åtgärder för att motverka att barn som har utreseförbud lämnar Sverige med hjälp av ett nationellt identitetskort.

De nationella identitetskorten infördes 2005 för att underlätta resandet i Schengenområdet. Sedan 2015 kan ett sådant identitetskort användas för resa inom hela EU och en svensk medborgare som har ett sådant kort med sig behöver då inte dessutom ha ett pass med sig (se 5 § passlagen).

En ansökan om ett nationellt identitetskort får avslås bara om kraven i 2 och 3 §§ i förordningen om nationellt identitetskort inte är uppfyllda. Dessa regler innebär att den som ansöker, utöver att vara svensk medborgare ska inställa sig personligen, att ansökan ska undertecknas skriftligen, att ett foto ska tas av sökanden, att identiteten ska styrkas och att det ska finnas ett skriftligt medgivande från vårdnadshavarna om sökanden är under 18 år. När det gäller återkallelse får ett nationellt identitetskort återkallas om innehavaren har förlorat sitt svenska medborgarskap eller om det förelåg hinder mot att bevilja identitetskortet när det utfärdades och om hindret fortfarande består (9 § förordningen om nationellt identitetskort).

Det finns alltså inga regler som motsvarar bestämmelserna om passhinder och grund för återkallelse av pass (7, 7 a och 12 §§ passlagen). Inte heller i det förslag till nya regler om statligt ID-kort som lämnades i SOU 2019:14 (se mer om det i avsnitt 6.1.2) och som bereds inom Regeringskansliet finns det något förslag om sådana regler.

Den ordning som finns idag kan i och för sig leda till att det är möjligt att föra ut ett barn ur Sverige med hjälp av ett nationellt identitetskort. Detta har framförts bl.a. av Polismyndigheten. Om så har

skett och i vilken utsträckning det i sådana fall sker har dock inte framkommit i arbetet med utredningen.

Redan den omständigheten att det är oklart om och i vilken utsträckning som nationella identitetskort används för att kringgå ett utreseförbud gör att man bör vara återhållsam med att införa nya regler om återkallelse och hinder.

Dessutom kan man anta att en sådan åtgärd blir ganska verkningslös. Utgångspunkten idag är nämligen att någon utresekontroll inte genomförs vid resor till andra länder i Schengenområdet och då görs alltså ingen kontroll av någon resehandling.

Ett annat skäl som talar mot att, vid beslut om utreseförbud, införa regler om återkallelse och hinder mot att få nationellt identitetskort är att utreseförbudet då skulle inta en särställning i förhållande till andra omständigheter som idag utgör hinder mot att utfärda och skäl för att återkalla pass. Några tungt vägande skäl för att det skulle finnas anledning att motverka ett utfärdande av eller återkalla ett nationellt identitetskort (eller ett sådant korts funktion som resehandling) vid ett utreseförbud men inte när en person t.ex. är dömd till ett längre fängelsestraff har inte heller kommit fram.

Något som talar i samma riktning är det faktum att de flesta skadliga utlandsvistelser sker i länder som inte ingår i EU och Schengenområdet. Om ett barn med utreseförbud ändå förs ut till ett Schengenland eller ett EU-land är möjligheten att återföra barnet större, t.ex. genom att ett beslut om omedelbart omhändertagande fattas och med stöd av reglerna i Bryssel II-förordningen begärs verkställt utomlands. Inom Schengenområdet finns möjligheten att registrera ett utreseförbud i SIS i enlighet med de nya SIS-reglerna. Vid en utresa ut ur EU eller Schengenområdet krävs i princip också att personen kan uppvisa ett pass.

I de fall där en kontroll av någons resehandlingar ändå genomförs i Sverige innebär också den föreslagna ändringen av reglerna om efterlysningsregistret en möjlighet att snabbt och enkelt kontrollera om utreseförbud är meddelat även utifrån de uppgifter som framgår av ett nationellt identitetskort.

Mot denna bakgrund finns det inte tillräckliga skäl att införa regler om återkallelse av och hinder mot att få nationella identitetskort till följd av beslut om utreseförbud.

6.4.5 Migrationsverkets ska ha tillgång till information om barn med utreseförbud

Förslag: En uppgift i efterlysningsregistret om att en person har utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud ska lämnas ut på begäran av Migrationsverket om det behövs i ärenden om befrielse från svenskt medborgarskap eller ärenden som rör främlingspass eller resedokument enligt utlänningslagen. Migrationsverket får också ha direktåtkomst till sådana uppgifter.

Socialnämnder och domstolar ska dessutom vara skyldiga att underrätta Migrationsverket om beslut som meddelats rörande utreseförbud som gäller utländska medborgare.

Skälen för förslaget

I vårt uppdrag ingår att ta ställning till om det ska införas en skyldighet för socialnämnder och domstolar att underrätta Migrationsverket om beslut som meddelats kring utreseförbud. En motsvarande skyldighet finns som vi redogjort för i avsnitt 6.2.1 i förhållande till Polismyndigheten.

Eftersom Migrationsverket kan utfärda resehandlingar i form av resedokument och främlingspass framstår det inte som märkligt att även Migrationsverket skulle ha tillgång till uppgifter om utreseförbud. Ett sätt som Migrationsverket kan få tillgång till sådana uppgifter är genom att de får underrättelser om beslut rörande utreseförbud, något myndigheten redan idag får genom att Polismyndigheten vidarebefordrar sådana beslut när det gäller barn som inte är svenska medborgare. För att uppgifterna ska kunna användas när resehandlingar utfärdas eller när ansökningar om befrielse från svenskt medborgarskap hanteras krävs dock att dessa finns tillgängliga i ett register. Vid våra kontakter med Migrationsverket har det framkommit att om myndigheten ska föra ett register över barn med utreseförbud, eller endast utländska barn med utreseförbud, skulle det förmodligen kräva ändringar i utlänningsdatalagen och av myndighetens uppdrag.

Enligt vår bedömning är det därför när det gäller ärenden om befrielse från svenskt medborgarskap samt utfärdande av främlingspass och resedokument mer ändamålsenligt att Migrationsverket får

tillgång till information om utreseförbud på annat sätt än genom att socialnämnder och domstolar underrättar myndigheten om beslut avseende utreseförbud.

Uppgifter om utreseförbud registreras redan idag i passregistret. Där finns dock inte uppgifter om utreseförbud för barn som inte är svenska medborgare. Migrationsverket kan alltså inte få den information de har behov av genom tillgång till passregistret, eller i förlängningen RES (Polismyndighetens resehandlingssystem).

Som vi har berört tidigare är dock avsikten att uppgifter om barn med utreseförbud ska registreras i SIS, ett register som Migrationsverket redan har tillgång till i vissa delar. Det framstår därför egentligen som lämpligt att Migrationsverket skulle få tillgång till uppgifter om barn med utreseförbud genom SIS. I SIS-regelverket, och i den nationella förordning som i den delen kompletterar regelverket, framgår i vilka syften Migrationsverket (och andra myndigheter) får ha tillgång till uppgifter i SIS. Migrationsverket får bl.a. ha tillgång till uppgifter i SIS när de prövar ärenden om tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i Sverige och även när det gäller ärenden om uppehållstillstånd (11 § 4 förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem). Denna bestämmelse motsvarar vad som gäller enligt förordningarna om Schengens informationssystem, bl.a. artikel 44 i polisförordningen.[268] Det framstår som tveksamt om dessa syften även kan innefatta att Migrationsverket skulle ha tillgång till uppgifter i SIS om sårbara barn som ska hindras från att resa när myndigheten beslutar om att utfärda främlingspass och resedokument eller prövar ansökningar om befrielse från svenskt medborgarskap. Den tillgång till uppgifter i SIS som Migrationsverket kan ha är därför inte tillräcklig.

Som framgick här innan föreslår vi dock att uppgifter om utreseförbud ska registreras i efterlysningsregistret. Migrationsverket har idag möjlighet att få uppgifter från andra register som Polismyndigheten har hand om, t.ex. vissa uppgifter misstankeregistret och belastningsregistret. Det framstår mot bakgrund av detta som den lämpligaste lösningen att Migrationsverket ska ha rätt att, på begäran, få ut uppgifter om personer med utreseförbud i efterlysningsregistret om uppgiften behövs i ett ärende om befrielse från svenskt medborgarskap eller ärenden som rör främlingspass eller

[268] I gränsförordningen regleras nationella behöriga myndigheters åtkomsträtt till uppgifter i SIS i artikel 34.

resedokument enligt utlänningslagen. I efterlysningsregistret kommer det, till skillnad från passregistret, att finnas uppgifter om barn med utreseförbud oavsett om barnet är svensk medborgare, utländsk medborgare eller statslös. För att underlätta Migrationsverkets och Polismyndighetens hantering bör Migrationsverket få ha direktåtkomst till sådana uppgifter. Antalet ärenden, särskilt vad gäller utfärdande av främlingspass och resedokument, kan nämligen antas vara så stort att det inte är rimligt att Migrationsverket i varje enskilt ärende begär ut uppgifter från Polismyndigheten.

Att Migrationsverket har tillgång till information om personer med utreseförbud genom efterlysningsregistret är emellertid inte tillräckligt för de fall när ett främlingspass skulle kunna återkallas när passinnehavaren har utreseförbud och ska resa till sitt hemland (jfr 2 kap. 1 c § första stycket 3 utlänningslagen). Migrationsverket har nämligen då redan hanterat frågan om att utfärda en sådan resehandling och behöver då få vetskap om att ett beslut om utreseförbud fattats för att kunna ta ställning till om förhållandena är sådana att främlingspasset kan återkallas. Om Migrationsverket endast har tillgång till uppgifter om utreseförbud genom efterlysningsregistret skulle det nämligen innebära att myndigheten regelbundet behöver göra slagningar i efterlysningsregistret när det gäller barn med främlingspass för att se om det har meddelats utreseförbud för barnet. Migrationsverket bör därför, utöver tillgången till uppgifter om utreseförbud genom efterlysningsregistret, få underrättelser kring beslut rörande utreseförbud gällande utländska medborgare för att i förekommande fall kunna ta ställning till om det finns förutsättningar för att återkalla t.ex. ett främlingspass.

Som vi berörde i avsnitt 6.2.5 finns det stöd i utlänningsdatalagen för Migrationsverket att behandla personuppgifter i ärenden om svenskt medborgarskap och ärenden om främlingspass och resedokument (2 § 6 och 9 samt 11 § utlänningsdatalagen). Enligt dataskyddsförordningen är det också generellt sett tillåtet med en myndighets behandling av personuppgifter eftersom den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (artikel 6.1 e).

6.4.6 Uppgifter om utreseförbud i efterlysningsregistret ska omfattas av ett sekretesskydd

Förslag: Offentlighets- och sekretesslagen kompletteras med en bestämmelse som ger ett skydd för uppgifter om personer med utreseförbud som hänför sig till Polismyndighetens verksamhet som syftar till att upprätthålla ett utreseförbud.

Skälen för förslaget

Information om ett utreseförbud bör omfattas av ett sekretesskydd

Som framgått ovan föreslås att det i efterlysningsregistret ska finnas information om personer som har utreseförbud enligt LVU, detta för att personer med utreseförbud effektivare ska kunna hindras från att lämna Sverige i strid med förbudet.

Det finns inte idag någon generell sekretessbestämmelse som träffar uppgifter i efterlysningsregistret. I stället kan sådana uppgifter omfattas av sekretess beroende på vad syftet med registreringen är. Efterlysningar av försvunna personer kan t.ex. omfattas av bestämmelsen i 35 kap. 20 § offentlighets- och sekretesslagen om sekretess för polisens verksamhet som endast innefattar hjälp eller bistånd åt en enskild (första punkten i bestämmelsen). Den bestämmelsen kommer dock inte träffa en registrering av personer med utreseförbud eftersom en sådan tar sikte på att upprätthålla ett utreseförbud (se avsnitt 6.3.2).

Inte heller 35 kap. 22 § offentlighets- och sekretesslagen som reglerar sekretesskyddet vid ärenden enligt passlagen träffar en sådan registrering. Den bestämmelsen tar nämligen sikte på hanteringen av uppgifter i ett ärende enligt passlagen, något som inte omfattar en registrering i efterlysningsregistret.

Det finns starka skäl för att uppgifter om enskilda med utreseförbud bör omfattas av sekretess. Dels rör det sig om uppgifter om barn eftersom utreseförbud endast kan meddelas för personer under 18 år, dels är ett utreseförbud avsett att skydda barn från att drabbas av skadliga förhållanden vilket innebär att det kan förekomma känsliga uppgifter om barnet och barnets förhållanden.

Uppgifter om personer med utreseförbud omfattas även i andra fall av sekretess. Idag registreras uppgifter om utreseförbud i

passregistret. Uppgifterna i det registret omfattas, som tidigare berörts, av sekretess enligt 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Även en registrering av en person med utreseförbud i SIS enligt de nya Schengenreglerna (som möjliggör registrering av sårbara personer som ska förhindras att resa) omfattas av sekretess enligt den nya lydelsen av 37 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen.

Mot bakgrund av detta framstår det inte som godtagbart att uppgifter om en person med utreseförbud skulle vara offentliga bara för att de också förekommer i efterlysningsregistret. Insynsintresset för sådana uppgifter som registreras för att upprätthålla ett utreseförbud får mot bakgrund av detta också anses vara begränsade. I stället är det av vikt att Polismyndigheten har möjlighet att, utan risk för att uppgifter sprids och orsakar men för barnet eller någon närstående till barnet, kan registrera de uppgifter som är nödvändiga för att i största möjliga mån kunna arbeta för att barn inte förs ut ur eller lämnar Sverige i strid med ett utreseförbud.

Utformning och placering av en sekretessbestämmelse

Som framgått av avsnitt 6.3.2 finns det en rad olika sekretessbestämmelser som kan skydda uppgifter om personer med utreseförbud så länge de förekommer i andra register än efterlysningsregistret. I olika register förekommer också olika skaderekvisit för när sekretess gäller för uppgiften. Om uppgiften förekommer i SIS gäller t.ex. sekretess om ”det inte står klart” att uppgiften kan lämnas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men (37 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen). För uppgifter i passregistret gäller i stället sekretess om ”det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men” om uppgiften röjs (22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen).

Syftet med den registrering i efterlysningsregistret som vi föreslår är att hindra att ett barn förs utomlands eller lämnar Sverige i strid med ett utreseförbud. Det rör sig alltså om en registrering för Polismyndighetens verksamhet som nära ansluter till de verksamheter och ärenden där sekretesskyddet regleras i 35 kap. 20 § offentlighets- och sekretesslagen, nämligen verksamhet som ligger vid sidan av den rent brottsförebyggande och brottsbekämpande verksamheten. I nämnda bestämmelse regleras bl.a. sekretess för

uppgifter i efterlysningsregistret om försvunna personer, ärenden om omhändertagande och handräckning för vård av unga utan samtycke inom socialtjänsten och ärenden som avses i 21 kap. föräldrabalken. Enligt bestämmelsen gäller sekretess ”om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs”. Bestämmelsen har alltså ett s.k. rakt skaderekvisit, vilket innebär att det råder en presumtion för offentlighet.

Enligt vår bedömning är det lämpligt med en motsvarande reglering även för sekretesskyddet för uppgifter i efterlysningsregistret om personer med utreseförbud. Registreringen i efterlysningsregistret kan nämligen, precis som i de andra fallen som anges i 35 kap. 20 § offentlighets- och sekretesslagen tänkas avse dels tämligen harmlösa uppgifter, så som att ett barn har utreseförbud, vilket är offentligt genom det beslut som fattats, dels mer känsliga uppgifter som kommer fram och som behöver registreras i ärendet. Uppgifter som kan komma att registreras utöver anledningen till efterlysningen och vilken åtgärd som ska vidtas vid en träff är t.ex. namn och födelsedatum men också särskilda kännetecken som ärr och tatueringar, tidigare använda namn och alias samt fotografier (jfr 7 § 2 st efterlysningskungörelsen och artikel 20 och 22 polisförordningen).

Eftersom det rör sig om sekretess till skydd för uppgifter om enskildas personliga förhållanden bör den tid som sekretesskyddet gäller vara densamma som för övriga punkter i 35 kap. 20 §, nämligen 70 år.

Med hänsyn till att vi föreslår att det införs en rätt för Migrationsverket att få uppgifter om personer med utreseförbud som finns i efterlysningsregistret, dessutom med en rätt till direktåtkomst, finns inget hinder mot att Polismyndigheten lämnar uppgiften, trots det sekretesskydd som vi föreslår (10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen). Uppgifterna som Migrationsverket har tillgång till kommer att omfattas av sekretessbestämmelser även där. Den primära sekretessbestämmelse som främst kan vara aktuell hos Migrationsverket, 37 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen innebär dessutom ett starkare skydd än den sekretessbestämmelse som vi föreslår. I det fall 37 kap. 1 § första stycket inte skulle vara tillämplig för vissa uppgifter gäller åtminstone motsvarande skydd som hos Polismyndigheten i enlighet med 11 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen.

7 Konsekvenser och ikraftträdande

7.1 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

7.1.1 Ikraftträdande

Förslag: De föreslagna lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2023. Detsamma gäller de föreslagna ändringarna i efterlysningskungörelsen och utlänningsförordningen. Den föreslagna ändringen i förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem kan träda i kraft dessförinnan.

Skälen för förslaget

Det är angeläget att öka skyddet för de barn som riskerar att drabbas av de typer av skadliga utlandsvistelser där det inte idag går att besluta om utreseförbud. Det är alltså angeläget att lagförslagen träder i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, följande beredning inom Regeringskansliet och behandling i riksdagen är det rimligt att ändringarna kan träda i kraft den 1 juli 2023. Eftersom ändringen i efterlysningskungörelsen är beroende av ändringen i offentlighets- och sekretesslagen bör den föreslagna ändringen där också träda i kraft 1 juli 2023. Även den föreslagna ändringen i utlänningsförordningen bör träda i kraft den 1 juli 2023.

Den föreslagna ändringen i förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem kan dock träda i kraft tidigare.

7.1.2 Övergångsbestämmelser

Bedömning: Det behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Skälen för bedömningen

Förslaget om ett utvidgat straffansvar för egenmäktighet med barn kräver ingen särskild övergångsbestämmelse. Både 2 kap. 10 § regeringsformen och artikel 7 i Europakonventionen innehåller regler bl.a. om att ingen får dömas till straff eller annan påföljd för en gärning som inte var straffbelagd när den begicks. Det här kommer också till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. I den bestämmelsen anges att ingen får dömas för en gärning som inte var straffbar när den begicks.

Inte heller de föreslagna ändringarna av 31 a och 31 i § LVU eller offentlighets- och sekretesslagen kräver några övergångsbestämmelser.

7.2 Konsekvenser

Enligt vårt uppdrag ska en konsekvensanalys göras i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I 6 § anges att en konsekvensutredning bl.a. ska innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå, en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd, uppgifter om vilka som berörs av regleringen, uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen samt en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU. Dessutom ska, enligt vårt uppdrag, förslagens konsekvenser bedömas ur ett barnrättsperspektiv utifrån barnkonventionen. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader ska lämpliga finansieringsförslag lämnas. Slutligen ska också, om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen, de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med

14 kap. 3 § regeringsformen redovisas (jfr också 8 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning).

Vi har i tidigare kapitel redogjort för och beskrivit det problem som vi anser föreligger och att det som förslagen syftar till att uppnå är ett ökat skydd för barn vars hälsa och utveckling riskerar att skadas på grund av förhållanden under utlandsvistelser. I övervägandena i avsnitt 5.4 och 6.4 har vi också redogjort för olika alternativa sätt att reglera de problem som vi uppmärksammat. Vi har då också redogjort för skälen för de förslag som lämnats och de bedömningar som gjorts. Vår bedömning är att våra förslag leder till ett ökat skydd för barn som riskerar att fara illa utomlands och att förslagen är förenliga med grundläggande fri- och rättigheter.

Vi kommer i det följande att redogöra för de konsekvenser i övrigt som våra förslag kan komma att få, bl.a. ekonomiska konsekvenser, närmare om konsekvenser för barn och påverkan på jämställdheten.

7.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Förslaget om ett utvidgat tillämpningsområde för utreseförbud för barn bedöms leda till i någon mån ökade kostnader för kommunerna, för Sveriges Domstolar och för andra aktörer. Kostnadsökningarna bör dock kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslagen i övrigt bedöms leda till marginellt ökade kostnader för Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Sveriges Domstolar och Kriminalvården. De ökade kostnaderna i dessa delar ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

Skälen för bedömningen

Utvidgat tillämpningsområde för utreseförbud

Under både 2020 och 2021 har det vid förvaltningsrätterna rört sig omkring 30 fall per år där frågan om utreseförbud och tillfälligt utreseförbud prövats. Med hänsyn till den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet för utreseförbud för barn och den kompetenshöjande insats som bör genomföras kommer det att bli aktuellt att

ta ställning till frågan om utreseförbud i fler fall än idag. Det är emellertid svårt att säga exakt hur många barn som löper risk för sådana skadliga utlandsvistelser som kan leda till utreseförbud enligt förslaget. Utifrån de uppgifter som finns från Nationella kompetensteamets stödtelefon och undersökningar, UD:s hantering av ärenden samt de undersökningar som gjorts i Norge och Danmark kring bortförda barn kan det dock uppskattas att det rör sig om ytterligare något hundratal barn som varje år riskerar sådana skadliga utlandsvistelser.

Mot bakgrund av detta kan det antas att antalet mål om utreseförbud (och prövningar av socialnämndens beslut om tillfälliga utreseförbud) hos de allmänna förvaltningsdomstolarna kommer att öka till mellan 50 och 100 mål per år. Förslaget kommer alltså leda till ökade kostnader för kommunerna, i form av socialtjänstens hantering, och Sveriges Domstolar i form av kostnader för målhantering och för rättsliga biträden i målen.

Samtidigt lär frågan om utreseförbud vanligtvis prövas i samband med frågor om vård eller omedelbara omhändertaganden enligt LVU. I dessa fall är det ofta samma omständigheter som ligger till grund för ansökan om utreseförbud eller beslutet om tillfälligt utreseförbud som också ska prövas i förhållande till ingripandet enligt LVU. När så är fallet kommer ärendet eller målets omfattning inte att påverkas nämnvärt. I en del fall kommer också ett utvidgat utreseförbud att kunna användas som ett alternativ till andra insatser enligt LVU, och därmed ersätta hanteringen av ett eventuellt ärende eller mål om den insatsen.

Sammantaget görs därför bedömningen att det endast blir en begränsad ökning av kostnaderna för kommunerna och Sveriges Domstolar och att de ökade kostnaderna ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

När det gäller andra aktörer kan förslaget även leda till vissa kostnader för t.ex. Länsstyrelsen i Östergötlands län (främst för Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck), Socialstyrelsen och andra myndigheter som arbetar med information och stöd för yrkesverksamma eller personer som lever i en hederskontext. Detta gäller inte minst förslaget om en kompetenshöjande insats.

De kostnader som förslaget kan leda till i dessa delar bedöms dock i stora delar innefattas i de uppdrag som myndigheterna har

redan idag och bör vara möjliga att hantera inom de befintliga ekonomiska ramarna.

Övriga förslag

De övriga förslagen, främst utvidgningen av straffansvaret för egenmäktighet med barn, bedöms vara av marginell ekonomisk betydelse. När det gäller förslaget om utvidgning av straffansvaret för egenmäktighet med barn görs den bedömning mot bakgrund av att det inte verkar vara vanligt förekommande att barn förs utomlands eller på annat sätt undanhålls innan ett beslut om vård eller omedelbart omhändertagande kunnat verkställas (se övervägandena avsnitt 5.4.8).

7.2.2 Konsekvenser för barn

Bedömning: Förslagen bidrar till ökat skydd och en ökad trygghet och säkerhet för barn som riskerar att fara illa utomlands.

Skälen för bedömningen

Förslagen, särskilt förslaget om ett utvidgat utreseförbud, innebär inskränkningar i barns grundläggande fri- och rättigheter, t.ex. rörelsefriheten. Som vi redogjort för i övervägandena är det emellertid vår bedömning att det är fråga om en godtagbar inskränkning av fri- och rättigheterna (avsnitt 5.4.6). Förslagen bedöms nämligen få positiva effekter för barn eftersom de bidrar till att skydda barn mot att fara illa. De ger dels ett starkare skydd mot att drabbas av hedersrelaterat våld och kränkningar, dels ett bättre skydd mot att av andra anledningar allvarligt fara illa utomlands. Förslagen stärker också barns rätt till självbestämmande.

Barn har enligt barnkonventionen rätt till bästa möjliga hälsa. Det finns också en skyldighet för konventionsstaterna att genomföra alla effektiva och lämpliga åtgärder i syfte att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa (artikel 6 och 24 barnkonventionen). Regler om barns rätt till skydd för bl.a. liv och hälsa finns också i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga.

Det utvidgade tillämpningsområdet för utreseförbudet innebär ett direkt skydd för barn mot att drabbas av skadliga sedvänjor och andra skadliga förhållanden vid utlandsvistelser. Att skydda barn mot att föras utomlands i sådana situationer innebär att flera av barnets fri- och rättigheter bättre kan upprätthållas. Det gäller bl.a. rätten till liv, skyddet för hälsa och mot att barn ska utsättas för våld, övergrepp och utnyttjande. Genom att bestämmelsen får en generell utformning kan den också över tid ge ett skydd för barn oavsett vilken typ av skadlig utlandsvistelse som i framtiden kan vara aktuell.

När det gäller det utvidgade straffansvaret för egenmäktighet med barn så skyddar även det barn från att fara illa på så sätt att det motverkar att t.ex. föräldrar undanhåller ett barn från sociala myndigheter i de fall där barnets situation är sådan att ett beslut om omedelbart omhändertagande eller vård enligt LVU ansetts nödvändigt, även detta innebär ett stärkt skydd bl.a. mot att barn förs bort till skadliga förhållanden utomlands.

7.2.3 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Förslagen kan i viss mån påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Skälen för bedömningen

Förslaget om ett utvidgat tillämpningsområde för utreseförbud för barn kan, i viss mån påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. Förslaget kan nämligen hindra att barn förs utomlands för att där utsättas för brott.

Den föreslagna utvidgningen av straffansvaret för egenmäktighet med barn berör endast ett fåtal fall och bedöms därför inte ha någon direkt påverkan varken på brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet.

7.2.4 Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Bedömning: Förslagen kan antas ge en positiv effekt för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Skälen för bedömningen

Redan i dagsläget är det möjligt att besluta om utreseförbud för de skadliga utlandsvistelser som främst drabbar flickor, nämligen vid risk för barnäktenskap och könsstympning (könsstympning enligt könsstympningslagen kan endast drabba kvinnor). Som har framgått i den här utredningen förekommer det dock att barn tvingas till äktenskap även i anslutning till andra skadliga utlandsvistelser, t.ex. uppfostringsresor eller omvändelseförsök av hbtqi-personer. Förslaget ger alltså ett ökat skydd mot att drabbas av barnäktenskap.

I och med det förslag som läggs fram i promemorian kommer dessutom sådana skadliga utlandsvistelser som oftare drabbar pojkar, nämligen uppfostringsresor, vara möjliga att förhindra med utreseförbud.

Förslaget om ett utvidgat tillämpningsområde för utreseförbudet för barn kan också på längre sikt ge positiva effekter på jämställdheten mellan kvinnor och män på så sätt att förslaget gör det möjligt att besluta om utreseförbud för skadliga utlandsvistelser som syftar till att barnet ska inordna sig i de starkt patriarkala strukturer som ofta kännetecknar en hederskontext.

7.2.5 Konsekvenser för möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet

Bedömning: Förslagen bedöms kunna få positiva effekter på möjligheten att nå det integrationspolitiska målet.

Skälen för bedömningen

Våra förslag är i stora delar inriktade på att stärka skyddet för barn som lever med hedersrelaterade normer och hindra att dessa förs

utomlands för att där utsättas för de uttryck som kan följa av ett hedersrelaterat våld och förtryck, bl.a. att hbtqi-personer utsätts för omvändelseförsök eller att barn utsätts för bestraffningar för att de lever enligt svenska normer och värderingar. Att skydda personer från olika former av hedersrelaterat våld och förtryck kan bidra till möjligheten att uppnå det integrationspolitiska målet om lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

7.2.6 Påverkan på den kommunala självstyrelsen

Bedömning: Förslaget om utvidgat tillämpningsområde för utreseförbud för barn är en proportionerlig inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Skälen för bedömningen

Socialnämnden får genom förslaget om utvidgat tillämpningsområde för utreseförbud för barn ett utvidgat ansvar för dessa frågor. Detta innebär en inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

Syftet med förslaget om ett utvidgat utreseförbud för barn är att förhindra att barn far illa utomlands genom att barn förs utomlands eller lämnar Sverige och där utsätts för eller utsätter sig själva för förhållanden som innebär en påtaglig risk för att deras hälsa eller utveckling skadas. Som har framgått av övervägandena i avsnitt 5.4.1–5.4.3 är det angeläget att öka skyddet för barn och alternativen till att genom utreseförbud skydda barn från skadliga utlandsvistelser är begränsade. Redan idag har socialnämnderna ansvar för att utreda, ansöka och besluta i frågor som rör utreseförbud. Det är också, mot bakgrund av övervägandena i avsnitt 5.4.2–5.4.3, vår bedömning att syftet med förslagen inte kan uppnås på ett för den kommunala självstyrelsen mindre ingripande sätt. Vår bedömning är med hänsyn till detta att förslaget om utvidgat tillämpningsområde för utreseförbud för barn innebär en proportionerlig inskränkning av den kommunala självstyrelsen.

7.2.7 Övriga konsekvenser

Bedömning: Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för små företags förutsättningar eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Förslagen bedöms inte heller få några andra betydande konsekvenser och skyldigheterna som följer av Sveriges anslutning till EU påverkas inte.

Skälen för bedömningen

Förslagen som läggs fram i promemorian berör inte sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet och bedöms därför inte ha några konsekvenser i detta avseende. Förslagen berör inte heller små företag och bedöms därför inte påverka dessas arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

När det gäller de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU görs bedömningen att dessa inte påverkas av förslagen. Övervägandena om förslagens förenlighet med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, och Europakonventionen och regeringsformen, har redogjorts för i avsnitt 5.4.6.

8 Författningskommentar

8.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

7 kap. Om brott mot familj

4 §

Den som obehörigen skiljer ett barn under femton år från någon som har vårdnaden om barnet döms för egenmäktighet med barn till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte utgör brott mot frihet. Detsamma gäller, om den som gemensamt med någon annan har vårdnaden om ett barn under femton år utan beaktansvärt skäl egenmäktigt skiljer barnet från den andra vårdnadshavaren eller om den som ska ha vårdnaden obehörigen bemäktigar sig barnet och därigenom tar sig rätt.

Till ansvar enligt första stycket döms också den som

1. obehörigen skiljer ett barn under femton år från någon som vårdar barnet med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, om gärningen inte utgör brott mot frihet eller främjande av flykt, *eller*

2. för bort eller annars undanhåller ett barn under femton år för att hindra att ett beslut om vård eller omedelbart omhändertagande enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga verkställs, om gärningen inte utgör brott mot frihet.

Är brott som avses i första eller andra stycket grovt, ska gärningsmannen dömas till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

I paragrafen anges förutsättningarna för straffansvar för egenmäktighet med barn.

A*ndra stycket* som reglerar straffansvaret för egenmäktighet med barn som vårdas av någon med stöd av LVU har genomgått förändringar. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.8.

Med hänsyn till de skillnader som finns i förhållande till straffansvaret i det nuvarande andra stycket har det nya straffansvaret lagts i en egen punkt i andra stycket i 7 kap. 4 § brottsbalken. De situationer som nu är straffbelagda enligt andra stycket har också lagts i en egen punkt.

Straffansvaret enligt det nuvarande andra stycket har placerats i *andra stycket första punkten* oförändrat från tidigare. För dessa situationer innebär lagändringen alltså ingen förändring.

I *andra stycket andra punkten* har det införts ett straffansvar för de situationer där någon för bort eller annars undanhåller ett barn under femton år i syfte att hindra verkställigheten av ett beslut enligt LVU om vård eller omedelbart omhändertagande. Ändringen görs mot bakgrund av den bedömning som gjordes i rättsfallet RH 2016:46, nämligen att straffansvaret enligt det hittills gällande andra stycket inte omfattar fall där någon för bort ett barn innan vården påbörjats genom att den unge hade placerats utanför sitt hem (jfr 10 § LVU).

För straffansvar i övrigt enligt 7 kap. 4 § krävs i de flesta situationer att barnet skiljs från någon. Innan ett beslut om vård eller omedelbart omhändertagande verkställts är utgångspunkten, till skillnad från när barnets vård har börjat, att vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna bestämmer var barnet ska befinna sig. Det straffbara handlandet har därför uttryckts på så sätt att någon ska föra bort eller annars undanhålla barnet. Sådana handlanden ingår även i att ”skilja” ett barn från någon. Något krav på att bortförandet eller undanhållandet ska ha skett obehörigen finns, mot samma bakgrund, inte heller. Eftersom straffansvaret förutsätter att det fattats beslut av socialnämnd eller domstol uppställs inte heller något krav på att bortförandet eller undanhållandet ska ske utan beaktansvärt skäl så som är fallet i första stycket andra meningen. Som för paragrafen i övrigt är det nya straffansvaret inte begränsat till barnets vårdnadshavare.

Med ”för bort” avses att någon, oftast en vårdnadshavare eller båda vårdnadshavarna, rent fysiskt tar med sig barnet från den plats där barnet vanligen vistas. Med uttrycket ”annars undanhåller” omfattas situationer där någon t.ex. gömmer undan ett barn, håller kvar det på en plats dit de åkt redan innan beslutet om vård eller omedelbart omhändertagande fattades eller underlåter att agera om barnet självmant har tagit sig dit.

Avsikten är dock inte att alla fall där ett barn fysiskt flyttas eller befinner sig på en annan plats än vanligt ska kunna leda till straffansvar. Som är fallet för straffansvar enligt paragrafen i övrigt krävs att avsikten ska vara att varaktigt hålla barnet borta från den som rätteligen ska vårda det (jfr prop. 2013/14:120 s. 9 ff.)

Straffansvaret enligt andra stycket andra punkten är dessutom begränsat till att bortförandet eller undanhållandet ska ske ”för att hindra” att beslutet om vård eller omedelbart omhändertagande verkställs. Det krävs inte att beslutet rent faktiskt inte gått att verkställa. Handlandet ska dock ha skett i syfte att undvika verkställighet.

Om barnet återkommer som planerat efter en resa som påbörjats innan beslutet om vård eller omedelbart omhändertagande fattas bör det normalt sett inte ha funnits ett syfte att hindra verkställighet av beslutet. Så kan dock vara fallet om vistelsen, t.ex. en utlandsresa, förlängs utan någon godtagbar anledning eller på obestämd tid. Ett sådant syfte bör också anses föreligga om barnet under en tidigare planerad resa göms undan eller om ansvaret för barnet då lämnas över till någon annan och detta förhållande undanhålls från socialtjänsten eller Polismyndigheten när de försöker verkställa beslutet.

Egenmäktighet med barn är ett s.k. perdurerande brott, vilket innebär att brottet begås under hela den tid som ”skiljandet” fortsätter. Så är fallet även enligt det utvidgade straffansvaret. När det gäller brottstiden måste det emellertid beaktas att finns särskilda bestämmelser om när ett beslut om vård eller omedelbart omhändertagande upphör, t.ex. reglerna i 5 § LVU om att ett beslut om vård upphör om det inte verkställts inom fyra veckor från det att beslutet fick laga kraft. Även när det gäller omedelbara omhändertaganden finns särskilda regler om att beslutet upphör, t.ex. om ansökan om vård inte gjorts i rätt tid eller om beslutet inte underställts förvaltningsrätten i tid. Ansvar enligt det nya stycket kan som längst dömas ut för den tid som beslutet om vård eller omedelbart omhändertagande gäller. Om ett undanhållande eller bortförande kommer att omfatta tiden för flera olika beslut om vård eller omedelbart omhändertagande bör det alltså vara fråga om flera brott, under förutsättning att den som undanhåller eller fört bort barnet har vetskap även om det nya beslutet, och syftet fortfarande är att hindra att dessa beslut verkställs.

I likhet med vad som gäller idag enligt första och andra stycket straffas inte för egenmäktighet med barn enligt det nya

straffansvaret om gärningen utgör brott mot frihet. Eftersom barnet inte är omhändertaget eller underkastad vård kan det inte vara fråga om att ageranden skulle kunna utgöra främjande av flykt. Något undantag för straffansvar i sådana fall, motsvarande det som finns i andra stycket i bestämmelsen, finns därför inte.

Även det utvidgade straffansvaret omfattas av bestämmelsen i tredje stycket om grov egenmäktighet med barn. Det innebär att om brottet är att bedöma som grovt är försök till sådana handlingar kriminaliserade enligt 7 kap. 5 § BrB. Vid bedömningen av om ett brott är att bedöma som grovt kan ledning hämtas från vad som gäller andra fall av egenmäktighet med barn. Exempel på när ett brott enligt den nya punkten kan vara grovt är alltså om barnet ryckts upp ur sin invanda miljö och förs till ett främmande land och där lever helt avskuret från kontakt med sin gamla miljö. Stor hänsyn bör också tas till vilken inverkan undanhållandet har haft på barnet, t.ex. vilken relation barnet har till personen som undanhållit det, gärningspersonens lämplighet att ta hand om barnet och hur själva bortförandet eller undanhållandet har gått till.

8.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

31 a §

Om det finns en påtaglig risk för att någon som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas, ska han eller hon förbjudas att lämna Sverige (utreseförbud).

Utreseförbud ska även beslutas om det annars finns en påtaglig risk för att den som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige och att hans eller hennes hälsa eller utveckling skadas på grund av

1. fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i boendemiljön under utlandsvistelsen, eller

2. den unges missbruk av beroendeframkallande medel, brottsliga verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende under utlandsvistelsen.

I paragrafen anges förutsättningarna för att förbjuda ett barn att lämna Sverige (utreseförbud). I bestämmelsen har det införts ett andra stycke som i två punkter anger när utreseförbud ska beslutas. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.1–5.4.4.

I *andra stycket första och andra punkterna* anges förutsättningarna för att besluta om utreseförbud när det inte är fråga om en resa i syfte att barnet ska ingå äktenskap, en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas. Nytt är att det i andra stycket gjorts ett tillägg om att det, för att utreseförbud enligt de nya reglerna ska meddelas, krävs en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas på grund av någon av de omständigheter som anges i punkterna. De båda punkterna har utformats utefter förutsättningarna för att besluta om vård enligt 2 och 3 §§ LVU. *Första punkten* motsvarar miljöfallen i 2 § och *andra punkten* motsvarar beteendefallen i 3 §.

Den stora skillnaden mellan förutsättningarna för vård enligt LVU och ett beslut om utreseförbud enligt dessa punkter är att det för ett beslut om utreseförbud inte är nödvändigt att ta ställning till om insatsen kan ges frivilligt och att bedömningen, till skillnad från vad som vanligen gäller vid frågan om vård, tar sikte på vad barnet kan komma att utsättas för under en utlandsvistelse.

Gemensamt för samtliga grunder för ett beslut om utreseförbud är att det, så som är fallet i dag, krävs att det finns en påtaglig risk för att barnet förs utomlands eller lämnar Sverige. Någon ändring har inte skett i den delen. Även utreseförbud enligt andra stycket kan alltså meddelas både vid resor som barnet genomför självständigt och resor där barnet förs utomlands av någon annan.

Med ”påtaglig risk” avses detsamma som gäller vid utreseförbud enligt de nuvarande reglerna. Beviskravet överensstämmer också med det som gäller enligt 2 och 3 §§ LVU. Bedömningen kan alltså även fortsättningsvis göras med ledning av riskbedömningen i tvångsvårdsfallen och de riskbedömningar som gjorts enligt de hittills gällande reglerna om utreseförbud.

Att det ska finnas en ”påtaglig risk” innebär alltså att det inte kan vara fråga om någon ringa risk. Risken för skada måste i stället ha en sådan inverkan på barnets hälsa eller utveckling att det finns ett klart behov av ett utreseförbud.

Risknivån innebär också, precis som hittills, att det måste framkomma konkreta uppgifter till stöd för att det att barnets hälsa eller utveckling kan skadas vid en utlandsvistelse. Detta innebär att det

även för ett utreseförbud enligt andra stycket krävs att det finns uppgifter med viss konkretion, t.ex. från barnet själv eller från dennes familj, släkt eller bekanta, som talar för att barnet kan ta skada vid en utlandsvistelse. Det kan röra sig om uppgifter från förskola, skola, hälso- och sjukvård eller frivilligorganisationer dit barnet eller någon annan lämnat uppgifter. Även om skadliga utlandsvistelser är mer vanligt förekommande i de fall där barnet lever i en miljö med hedersrelaterat våld och förtryck bör det inte heller i fortsättningen vara tillräckligt att barnet eller dess familj tillhör en grupp där sådana sedvänjor förekommer. Subjektiva antaganden om en risk eller ovidkommande omständigheter, som samhällsvärderingar eller inställning i trosfrågor, ska alltså inte heller kunna ligga till grund för ett utreseförbud enligt andra stycket.

Till skillnad från vad som gäller för utreseförbud enligt de hittills gällande reglerna, där de angivna syftena i sig anses skadliga, måste för att ett utreseförbud enligt första och andra punkten ska meddelas en bedömning göras av om barnets ”hälsa eller utveckling” riskerar att skadas p.g.a. förhållanden under en utlandsvistelse.

Uppgifter som kan ge stöd för att det finns en sådan risk kan vara att det tidigare uppmärksammats att barnet lever under hedersrelaterat våld och förtryck och att det kommer fram uppgifter om en nära förestående resa med oklart syfte i samband med att barnet haft kontakt med skolpersonal eller socialtjänsten. Andra omständigheter som kan tala för att risken är konkret är att föräldrar fått vetskap t.ex. om att barnet har en sexualitet eller sexuellt uttryck som avviker från de normer som gäller i familjen och då snabbt planerar en utlandsresa, t.ex. till hemlandet. Risken bör också ofta bedömas som konkret om andra barn i familjen, i en liknande situation, drabbats av en skadlig utlandsvistelse. En annan varningssignal kan vara att det, utan att det finns planer på att familjen ska flytta utomlands, inte finns någon planerad tidpunkt för när barnet ska komma tillbaka till Sverige.

En annan skillnad är att det inte behöver föreligga ett uttryckligt syfte med utlandsvistelsen. I stället får en helhetsbedömning göras av de risker som kan finnas. Även i den delen kan bedömningen göras med ledning av de riskbedömningar som görs vid vårdfallen i 2 och 3 §§ LVU. Detta innebär att även en risk för att barnet ingår äktenskap, äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas kan ingå vid bedömningen av om utreseförbud ska meddelas enligt andra

stycket, om inte uppgifterna varit tillräckliga för att leda till utreseförbud enligt första stycket. Så kan vara fallet när det finns planer på en s.k. uppfostringsresa eller ett omvändelseförsök där det samtidigt finns vissa mindre konkreta uppgifter om ett framtida äktenskap eller en mindre konkret risk för könsstympning. . Med stöd av andra stycket kan utreseförbud dessutom meddelas om barnet redan ingått äktenskap i Sverige, t.ex. genom ombud eller digitalt, och det finns risk för att en utlandsvistelse sker för att barnet ska leva med den person som han eller hon blivit bortgift med.

Första punkten motsvarar som sagt de situationer som, om de hade förelegat i Sverige, hade kunnat ligga till grund för ett beslut om vård enligt 2 § LVU. Omständigheter som i den bestämmelsen faller in under ”annat förhållande i hemmet” anges i bestämmelsen om utreseförbud dock som ”annat förhållande i boendemiljön under utlandsvistelsen”, detta eftersom de skadliga förhållandena inte är direkt kopplade till barnets hemmiljö i Sverige. Så som är fallet med uttrycket ”hemmet” i 2 § LVU ska även uttrycket ”boendemiljön” förstås på så sätt att det avser alla de situationer då barnet direkt eller indirekt står under vårdnadshavarens eller en annan fostrares inflytande (jfr prop. 1989/90:28, s. 108).

Ett utreseförbud med stöd av den första punkten kan alltså meddelas om barnets hälsa eller utveckling riskerar att skadas på grund av fysiskt våld, t.ex. upprepad ringa misshandel, enstaka allvarligare misshandel, eller psykisk misshandel, t.ex. upprepat kränkande beteende mot barnet så som kan ske om barnet lever under hedersnormer som begränsar barnets liv.

Första punkten är således tänkt att kunna tillämpas för en mängd olika typer av skadliga utlandsvistelser. Fysisk och psykisk misshandel kan t.ex. förekomma vid uppfostringsresor eller omvändelseförsök av hbtqi-personer. Samma förhållanden kan också förekomma i vissa fall när en förälder för bort ett barn från en annan förälder, t.ex. för att hindra att barnet växer upp enligt svenska normer och värderingar. Vid uppfostringsresor och omvändelseförsök kan det också vara fråga om andra brister i omsorgen, särskilt eftersom den typen av utlandsvistelser ofta innefattar att barnet placeras i en skadlig miljö eller att föräldrarna överlåter ansvaret till andra personer på ett sätt som kan vara skadligt för barnet.

Ett utreseförbud med stöd av första punkten kan också meddelas om det finns påtaglig risk för barnets hälsa och utveckling på grund

av en förälders missbruk av alkohol eller narkotika och föräldern avser att undkomma ingripanden från socialtjänsten genom att lämna Sverige. Andra situationer som omfattas av punkten kan vara om ett barn riskerar att föras utomlands för att där utsättas för allvarliga brott, t.ex. människohandel, eller om barnet kan komma att befinna sig i en miljö där det begås allvarliga brott. Även risk för bortförande av barn från en vårdnadshavare i Sverige bör kunna leda till utreseförbud om omständigheterna kring bortförandet är tillräckligt skadligt för barnet.

Ett ytterligare exempel på en skadlig utlandsvistelse som bör leda till utreseförbud enligt första punkten är om barnet riskerar att föras till ett krigsområde eller till en miljö där en eller båda föräldrarna tänker ansluta sig till en terroristorganisation. När det gäller utlandsvistelser till krigsområden bör en påtaglig risk för barnet alltid anses föreligga om utlandsvistelsen är tänkt att ske i ett konfliktområde där våldet är så allvarligt att det finns grundad anledning att blotta närvaron i landet gör att barnet löper en verklig risk att skadas, även om något specifikt hot mot barnet, eller dess familj inte finns. Här kan ledning för bedömningen hämtas från migrationsrättens område, t.ex. vad gäller tillämpningen skyddsbehov enligt 4 kap. 2 § utlänningslagen. Även om situationen i landet eller området inte är så allvarlig att risken för våld kan drabba civilbefolkningen urskillningslöst kan det finnas en påtaglig risk för att barnet hälsa eller utveckling skadas under en utlandsvistelse där, t.ex. om föräldrarna eller en av föräldrarna avser att ansluta sig till en stridande gruppering.

Det bör också beaktas om barnets vistelse utomlands kommer att påverka barnets skolgång negativt och om detta, ensamt eller tillsammans med andra omständigheter, kan medföra en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas. Så kan vara fallet om det rör sig om en längre utlandsvistelse som sträcker sig utanför ordinarie skollov och barnets rätt till utbildning inte heller tillgodoses på ett tillfredställande sätt under vistelsen.

Andra punkten motsvarar vad som gäller för vård enligt 3 § LVU. Ett utreseförbud med stöd av den punkten tar, till skillnad från den första punkten, sikte på omständigheter som är kopplade till barnets eget beteende. Omständigheter som kan föranleda ett utreseförbud enligt andra punkten är t.ex. om barnet avser att ha samröre med en terroristorganisation eller annars vistas i ett krigsområde. Som angetts gällande första punkten bör risken för att barnets hälsa och

utveckling skadas alltid anses vara så påtaglig att det är aktuellt med utreseförbud om den planerade utlandsvistelsen avser ett område där det pågår en väpnad konflikt som riskerar att drabba civilbefolkningen urskillningslöst. Det bör också kunna vara aktuellt med utreseförbud i de fall där barnet på annat sätt under en utlandsvistelse söker sig till en destruktiv och asocial miljö, t.ex. genom att göra sig skyldig till allvarlig brottslighet eller använda droger i en omfattning som utgör en påtaglig risk för barnets hälsa eller utveckling. Precis som är fallet vid vård enligt 3 § LVU bör ett utreseförbud enligt andra punkten också kunna meddelas om barnet kan komma att sälja sex.

I varje enskilt fall måste en bedömning göras av om de uppgifter som kommit fram kring förhållandena är sådana att risken för barnets hälsa eller utveckling är tillräckligt allvarlig, detta både vad gäller första och andra punkten. Något krav på att det som barnet kan komma att utsättas för eller utsätta sig själv för är straffbart utomlands uppställs inte. I stället är det risken för barnets hälsa eller utveckling som är det avgörande för om utreseförbud ska meddelas. Vid bedömningen bör man då göra en avvägning av hur lång utlandsvistelsen är i förhållande till vad barnet kan komma att utsättas för eller själv utsätta sig för. Om ett barn t.ex. under en kortare utlandsvistelse använder mindre farliga droger sporadiskt bör detta inte vara skäl för utreseförbud, på samma sätt som det knappast är skäl för ett ingripande med LVU-vård. Detsamma bör gälla om barnet under en kortare utlandsvistelse i och för sig riskerar att utsättas för sådana lindriga former av fysisk eller psykisk misshandel som normalt sett inte utgör grund för LVU-vård.

På samma sätt som är fallet för utreseförbud med de hittills gällande reglerna krävs det inte att förutsättningarna för vård enligt 2 § eller 3 § LVU är uppfyllda för att utreseförbud enligt de nya punkterna ska kunna meddelas, även om så ofta kommer vara fallet. I likhet med vad som gällt hittills är det inte heller tänkt att ett utreseförbud enligt den nya lydelsen ska ersätta ett beslut om vård i de fall där förutsättningarna för det är uppfyllda. I stället bör utreseförbudet då ses som ett komplement till sådan vård t.ex. i de fall där ett barn som levt i en hederskontext tvångsvårdas på grund av detta. Det kan kopplat till detta framhållas att det kan finnas skäl att överväga om det finns skäl för utreseförbud t.ex. i samband med att LVU-vården ska ske i hemmet eller i samband med att LVU-vård upphör

på grund av att det ska ske frivilliga insatser. Risken för att barnet förs utomlands för att utsättas för något skadligt förhållande, t.ex. våld eller annan bestraffning, kan nämligen i en del fall öka i samband med sådana förändringar.

Så som framhölls i författningskommentaren till den ursprungliga regeln bör det också beaktas att ett utreseförbud kan öka hotbilden mot barnet och att det till följd av ett beslut om utreseförbud kan vara så att förutsättningarna för tvångsvård blir uppfyllda. Det bör också framhållas att ett beslut om tvångsvård eller andra insatser från socialtjänsten kan innebära att risken för ett bortförande blir så stor att det motiverar ett beslut om utreseförbud.

31 i §

Socialnämnden får för en viss resa besluta om ett tillfälligt undantag från ett utreseförbud. Sådant beslut får endast fattas om det inte finns någon risk för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige eller under resan förs eller beger sig till annat land *och då drabbas av eller utsätter sig själv för sådana förhållanden som föranlett utreseförbudet.*

I paragrafen regleras förutsättningarna för tillfälligt undantag från ett utreseförbud. Bestämmelsen har ändrats dels för att göra det möjligt att meddela ett sådant undantag för alla de situationer som föreslås omfattas av 31 a § LVU, dels för att begränsa ramen för socialnämndens prövning. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.5.

Reglerna om tillfälligt undantag från utreseförbud utgör en viktig ventil för att inskränkningen av barnets rörelsefrihet inte ska bli oproportionerlig. Vid bedömningen av om ett undantag från utreseförbudet bör meddelas ska socialnämnden endast beakta om barnet kan drabbas av eller utsätta sig själv för sådana förhållanden som föranlett utreseförbudet. Om ett utreseförbud har meddelats endast med stöd av någon av de grunder som kan leda till utreseförbud kan socialnämnden alltså inte avstå från att fatta beslut om undantag från utreseförbudet för att det finns risk för att barnet kan komma att utsättas för eller utsätta sig själv för något annat förhållande.

8.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

35 kap. Sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m.

20 §

Sekretess gäller hos Polismyndigheten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs och uppgiften hänför sig till

1. verksamhet som enbart innefattar hjälp eller annat bistånd åt enskild,

2. ärende om omhändertagande eller handräckning enligt lagstiftningen om psykiatrisk tvångsvård eller rättspsykiatrisk vård eller om vård av missbrukare utan samtycke inom socialtjänsten,

3. ärende om handräckning enligt lagstiftningen om omsorger om psykiskt utvecklingsstörda, vård av unga utan samtycke inom socialtjänsten eller enligt lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård,

4. ärende som avses i 21 kap. föräldrabalken,

5. verksamhet som innefattar handräckning enligt smittskyddslagstiftningen eller annat bistånd åt smittskyddsläkare, *eller*

6. verksamhet som syftar till att upprätthålla ett förbud för någon att lämna Sverige enligt 31 a § eller 31 d § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

I paragrafen anges förutsättningarna för sekretess för vissa uppgifter inom Polismyndighetens verksamhet som syftar till hjälp m.m.

Sjätte punkten är ny och i den punkten anges att uppgifter om en enskilds personliga förhållanden omfattas av sekretess i Polismyndighetens verksamhet som syftar till att upprätthålla utreseförbud och tillfälliga utreseförbud. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.6.

Regleringen tar sikte på den registrering om personer med utreseförbud som ska kunna göras i efterlysningsregistret (13 b § efterlysningskungörelsen). Uppgifter om personer med utreseförbud omfattas även i andra delar av sekretess, t.ex. i fråga om uppgift om

personer med utreseförbud som förs in i passregistret (22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen och 6 § offentlighets- och sekretessförordningen) och om det görs en registrering av personen i Schengens informationssystem (37 kap. 6 § offentlighets- och sekretesslagen).

För att sekretess ska gälla krävs, som för övriga punkter, att det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men av att uppgiften om den enskildes personliga förhållanden röjs.

Uppdrag att utreda ett utvidgat utreseförbud för barn (S 2021:A)

Sammanfattning

Utredaren ska analysera och ta ställning till om det, i syfte att motverka att barn far illa, finns behov av att utvidga tillämpningsområdet för utreseförbud för barn. Utredaren ska även ta ställning till hur ett utvidgat tillämpningsområde i så fall bör se ut. Vidare ska utredaren analysera och ta ställning till om utreseförbud ska registreras i Polismyndighetens efterlysningsregister samt om det bör vidtas åtgärder för att motverka att ett barn som har utreseförbud kan lämna Sverige med hjälp av ett nationellt identitetskort. Därutöver ska utredaren analysera och ta ställning till om det ska införas en underrättelseskyldighet för socialnämnder och domstolar i förhållande till Migrationsverket i fråga om utreseförbud.

Behovet av en utredning

Bakgrund

Den 1 juli 2020 infördes förutsättningar för att i vissa situationer kunna besluta om ett utreseförbud för barn. Om det finns en påtaglig risk för att någon som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas, ska han eller hon förbjudas att lämna Sverige (31 a § lagen [1990:52] med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU). Det är också straffbart att föra ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud (45 § LVU). När ett utreseförbud har

beslutats för ett barn ska en passansökan avslås och gällande pass återkallas (7 a och 12 §§ passlagen [1978:302]).

Frågan om ett generellt tillämpningsområde för utreseförbudet berördes i betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69). Utredningen konstaterade att ett utreseförbud som endast inriktar sig på att motverka barnäktenskap, tvångsäktenskap och könsstympning utomlands innebär en särlösning för just dessa frågor trots att det finns en gränsöverskridande problematik som är mer allmän till sin natur. Frågan om ett generellt tillämpningsområde låg dock utanför utredningens uppdrag (SOU 2018:69 s. 173 och 174). Under remissbehandlingen framförde ett antal remissinstanser att utreseförbud också bör kunna meddelas för resor med andra syften. Exempelvis kan det röra sig om att barn skickas utomlands på s.k. uppfostringsresor för att placeras på olika typer av uppfostringsinstitutioner för att familjen eller släkten vill korrigera en icke önskvärd sexuell läggning eller könsidentitet, eller ett icke önskvärt beteende såsom exempelvis kriminalitet, missbruk eller anammande av en viss livsstil.

I propositionen Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet konstaterade regeringen att det förekommer att barn med anknytning till Sverige förs utomlands även i andra syften än barnäktenskap och könsstympning och i samband därmed riskerar att fara illa. Regeringen uttalade att det inte kan uteslutas att ett mer generellt tillämpningsområde för utreseförbudet kan bli aktuellt i framtiden (prop. 2019/20:131 s. 68).

Behovet av att se över tillämpningsområdet för utreseförbudet

Ett viktigt skäl för att införa ett utreseförbud var att svenska myndigheter har mycket begränsade möjligheter att agera i andra länder om ett barn har förts utomlands eller lämnat Sverige i syfte att ingå barnäktenskap eller könsstympas. På motsvarande sätt har myndigheterna svårt att agera när barn förs utomlands eller lämnar Sverige i andra syften och riskerar att fara illa.

I slutet av 2019 gav Länsstyrelsen i Östergötlands län, som sedan 2005 har haft flera nationella uppdrag på området hedersrelaterat våld och förtryck, Statistiska centralbyrån i uppdrag att genomföra en enkätundersökning på temat bortförda personer i en

hederskontext samt barn som uppges vara gifta. 43 av 192 kommuner som svarade på enkäten uppgav att de hade kännedom om bortförda personer under 2019. Sammanlagt rör det sig om 199 personer, varav 86 procent barn (Rapport 2020:13 Kartläggning bortförda personer i en hederskontext och barn som uppges vara gifta – under 2019).

Av statistik över ärenden till den nationella stödtelefonlinje som drivs av Nationella kompetensteamet vid Länsstyrelsen i Östergötlands län framgår att det sedan inrättandet den 13 mars 2014 till och med den 31 mars 2020 kommit in ärenden om bortförande ur Sverige, alternativt risk eller oro för det, som rör totalt 542 personer. Av dem har 302 personer blivit bortförda utomlands. Det årliga antalet ärenden har ökat kontinuerligt sedan 2014.

Av Utrikesdepartementets, UD, statistik över ärenden gällande familjerelaterat tvång framgår att de under 2018 och 2019 hanterade 104 respektive 114 nyinkomna ärenden. I 25 respektive 20 av dessa ärenden fanns det uppgifter om att det rörde sig om en uppfostringsresa. I ett stort antal av de ärenden som rör s.k. uppfostringsresor har UD erhållit uppgifter från personerna ifråga att de suttit tvångsinlåsta på anstalter eller institutioner där det bl.a. förekommer fastkedjning, spöstraff och tvångsmedicinering.

UD hanterar också andra typer av barnbortförandeärenden och s.k. barnskyddsärenden där det t.ex. förekommer att föräldrar till barn som är föremål för omhändertagande enligt LVU, för dessa utomlands och det i vissa fall förekommer att barnet där utsätts för våld.

Det förekommer alltså att barn förs utomlands och utsätts för brott. Det är dock svårt att veta i vilken omfattning detta förekommer och mörkertalet kan befaras vara högt.

Vidare förekommer det att barn förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att delta i allvarlig brottslighet. Försvarshögskolan har publicerat en forskningsrapport om individer som rest från Sverige för att ansluta sig till terrorgrupper i Syrien och Irak under perioden 2012–2016. Av studien framgår att 18 procent av individerna var 19 år eller yngre. (Swedish Foreign Fighters in Syria and Iraq: An Analysis of open-source intelligence and statistical data, 2017).

Regeringen är mycket angelägen om att skydda barn mot att fara illa. Samhället har också ett grundläggande ansvar för att se till att barns rättigheter upprätthålls. Den 1 januari 2020 trädde lagen

(2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter i kraft. Den nya lagen innebär ett förtydligande av att domstolar och rättstillämpare ska beakta de rättigheter som följer av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Barnets roll som rättssubjekt tydliggörs och barnet förväntas i högre grad hamna i fokus i de situationer som gäller barnet. Rättigheterna i barnkonventionen ska ses som en helhet, de är odelbara och ömsesidigt förstärkande.

Mot denna bakgrund finns det behov av att se över utreseförbudets tillämpningsområde och analysera om det bör utvidgas.

Vissa begränsningar med nuvarande ordning

När Polismyndigheten får en underrättelse om att ett barn har ålagts utreseförbud registreras det i dag som ett passhinder i Polismyndighetens passregister (resehandlingssystemet RES). En bestämmelse om detta finns i 23 § passförordningen (1979:664). Om barnet sedan tidigare har ett giltigt pass utfärdat, påbörjas också ett ärende om återkallelse av passet.

Vid sidan av passregistret har Polismyndigheten ett efterlysningsregister (NEPU). Detta regleras i efterlysningskungörelsen (1969:293). Registret är upplagt och används på ett annat sätt än passregistret. För att säkerställa att utreseförbud får avsedd effekt, finns det skäl att se över om förbuden i fortsättningen bör registreras i efterlysningsregistret, utöver eller i stället för i passregistret. Detta skulle kunna förstärka det skydd som förbudet innebär, inte minst för barn som har dubbelt eller utländskt medborgarskap. I detta sammanhang bör även EU:s nya regelverk om Schengens informationssystem (SIS) uppmärksammas. Det nya regelverket innebär utökade möjligheter för svenska myndigheter att i SIS registrera barn och andra sårbara personer som behöver hindras från att resa (se kap. VII i Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 2018/1862[269]). Genom sådana registreringar kan svenska myndigheter begära t.ex. att ett barn ska hindras från att fortsätta sin resa

[269] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift, och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlametets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU.

om det påträffas av en annan medlemsstats myndighet. Det nya EU-regelverket ska börja tillämpas fullt ut vid en tidpunkt som kommissionen bestämmer senast den 28 december 2021. Regeringen ser för närvarande över behovet av anpassningar av nationell rätt till det nya regelverket (se Ds 2019:27).

Ett utreseförbud utgör, som framgår ovan, ett hinder mot att utfärda pass och ett skäl för att återkalla pass. Förbudet kan dock i viss utsträckning kringgås, eftersom barnet istället för pass kan använda sig av ett nationellt identitetskort som resehandling för att resa ut ur Sverige till länderna inom Schengenområdet och EU. Ett utreseförbud gäller även i förhållande till de länderna. För att utreseförbudet ska kunna upprätthållas bör det därför ses över om det behövs åtgärder för att motverka att ett barn som har utreseförbud kan lämna Sverige med hjälp av ett nationellt identitetskort.

Ett utreseförbud kan i viss utsträckning kringgås även gällande barn som kan lämna Sverige med hjälp av resedokument eller främlingspass. Sådana handlingar kan under vissa förutsättningar utfärdas av Migrationsverket för barn som inte är svenska medborgare och som saknar hemlandspass. Det finns inte någon reglering som innebär att ett utreseförbud ska medföra att en ansökan om att få sådana handlingar ska avslås, eller att handlingar som redan utfärdats ska återkallas. Utrymmet för att vägra att utfärda ett resedokument eller ett främlingspass är begränsat. Det finns viss praxis om när ett resedokument kan vägras. Också när det gäller främlingspass finns det vissa situationer då det är möjligt att vägra ett utfärdande. Regeringen har tidigare uttalat att i vilken utsträckning ett utreseförbud medför hinder mot att utfärda sådana handlingar är en fråga för rättstillämpningen (prop. 2019/20:131 s. 94).

Idag finns ingen skyldighet för en myndighet som fattar beslut om utreseförbud för ett barn som har, eller kan ha rätt till, resedokument eller främlingspass att underrätta Migrationsverket om beslutet. Det finns anledning att utreda om det ska införas en sådan underrättelseskyldighet.

Uppdraget

Utredaren ska analysera och ta ställning till om det, i syfte att motverka att barn far illa, finns behov av att utvidga tillämpningsområdet

för utreseförbudet. Utredaren ska även ta ställning till hur ett utvidgat tillämpningsområde i så fall bör se ut. Vid detta ställningstagande ska utredaren särskilt beakta konsekvenserna av en utvidgning. Om utredaren kommer fram till att tillämpningsområdet bör utvidgas ska han eller hon lämna förslag till nödvändiga författningsändringar.

I uppdraget ingår att ta ställning till om tillämpningsområdet för utreseförbudet bör utvidgas till att omfatta risken för att ett barn förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att utsättas för andra brottsliga gärningar än barnäktenskap och könsstympning. Med hänsyn till hur ingripande ett utreseförbud är, bör utredaren vidare ta ställning till om tillämpningsområdet ska omfatta risk för varje brottslig gärning eller om det bör vara fråga om risk för mer kvalificerad brottslighet av viss karaktär, t.ex. viss allvarlig våldsbrottslighet och sexualbrott.

I uppdraget ingår även att ta ställning till om tillämpningsområdet för utreseförbudet bör utvidgas till att omfatta risken för att ett barn förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att delta i terroristbrottslighet, brottslighet med kopplingar till kriminella nätverk eller annan allvarlig brottslighet. Det ankommer på utredaren att bedöma och redovisa vilka brott som i så fall lämpligen bör omfattas.

När utreseförbudet infördes gjorde regeringen bedömningen att det kunde ske utan att regeringsformens rättighetsreglering begränsas och att utreseförbudet alltså är förenligt med den grundlagsskyddade rörelsefriheten. Regeringen konstaterade också att utreseförbudet syftar till att upprätthålla flera andra fri- och rättigheter, såsom skyddet för hälsa och mot att barn ska utsättas för våld, övergrepp och utnyttjande (prop. 2019/20:131 s. 64). En eventuell utvidgning av utreseförbudet måste dock självständigt bedömas i förhållande till den grundlagsskyddade rörelsefriheten samt andra fri- och rättigheter, såsom exempelvis barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen.

De förslag som tas fram måste vara tydligt avgränsade. Det gäller inte minst om utredaren överväger att utvidga tillämpningsområdet till att omfatta s.k. uppfostringsresor, eftersom det i dessa fall kan vara svårt att dra en tydlig gräns mellan det brottsliga och det tillåtna.

För att utreseförbud ska ha avsedd effekt ska utredaren därutöver analysera och ta ställning till om förbuden bör registreras i Polismyndighetens efterlysningsregister, utöver eller i stället för i

passregistret. En förutsättning för detta kan vara att de uppgifter som i så fall förs in i efterlysningsregistret omfattas av ett tillräckligt sekretesskydd. Utredaren ska därför inte bara se över dagens regler om efterlysningsregistret utan vid behov även analysera sekretesslagstiftningen i detta avseende och föreslå ändringar i den.

Därutöver ska utredaren analysera och ta ställning till om det bör vidtas åtgärder för att motverka att ett barn som har utreseförbud kan lämna Sverige med hjälp av ett nationellt identitetskort. Ett exempel på en sådan åtgärd skulle kunna vara regler som gör det möjligt att neka eller återkalla det nationella identitetskortet för barn som har utreseförbud, på samma sätt som gäller i fråga om pass. Detta kan dock vara problematiskt, eftersom barnet kan behöva en identitetshandling. Nationella identitetskort kan allmänt sett inte heller nekas eller återkallas i samma utsträckning som pass. En mindre ingripande åtgärd kan vara någon form av spärrmarkering. Frågan är om t.ex. en registrering av utreseförbudet i Polismyndighetens efterlysningsregister, enligt vad som sägs ovan, skulle kunna räcka för att motverka att ett barn kan lämna Sverige med hjälp av ett nationellt identitetskort.

Slutligen ska utredaren analysera och ta ställning till om det ska införas en underrättelseskyldighet för socialnämnder och domstolar i förhållande till Migrationsverket i fråga om utreseförbud.

Om utredaren under arbetets gång bedömer att det för att fullgöra uppdraget finns behov av att ta upp andra frågor än de som nämns ovan, står det utredaren fritt att göra det.

De förslag som lämnas ska vara förenliga med såväl svensk grundlag som den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och barnkonventionen. Det innebär bl.a. att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa samt även att förslagen noga måste vägas mot den inskränkning av barnets grundläggande fri- och rättigheter som ett utreseförbud innebär. Förslagen får inte innebära en mer långtgående begränsning av rörelsefriheten än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

Utredaren ska hålla sig informerad om det arbete som bedrivs inom Regeringskansliet på de områden som uppdraget avser. Det gäller exempelvis arbetet med betänkandet Ett säkert statligt ID-kort – med e-legitimation (SOU 2019:14). I det föreslås att det

nationella identitetskortet ska ersättas av ett nytt statligt identitetskort. Vidare pågår för närvarande ett arbete med att se över behovet av anpassningar av nationell rätt till EU:s nya regelverk om Schengens informationssystem.

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter, t.ex. det nationella kompetensteamet vid Länsstyrelsen i Östergötlands län, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen och Migrationsverket. Utredaren ska även inhämta det material från berörda myndigheter som bedöms nödvändigt.

En konsekvensanalys ska göras i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Därtill ska utredaren bedöma förslagens konsekvenser ur ett barnrättsperspektiv utifrån barnkonventionen. Om förslagen innebär offentligfinansiella kostnader, ska lämpliga finansieringsförslag lämnas. Om förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska de särskilda överväganden som gjorts i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Uppdraget ska vara slutfört senast den 10 januari 2022.

(Socialdepartementet)

Ändring av uppdraget att utreda ett utvidgat utreseförbud för barn (S 2021:A)

Behov att se över bestämmelsen om egenmäktighet med barn

Av 7 kap. 4 § brottsbalken framgår bl.a. att den som obehörigen skiljer ett barn under femton år från någon som har vårdnaden om barnet döms för egenmäktighet med barn till böter eller fängelse i högst ett år, om gärningen inte utgör brott mot frihet. Till ansvar döms också den som obehörigen skiljer ett barn under femton år från någon som vårdar barnet med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), om gärningen inte utgör brott mot frihet eller främjande av flykt.

Av ett rättsfall från Hovrätten för Västra Sverige framgår att rekvisitet ”vårdar” i 7 kap. 4 § andra stycket brottsbalken inte har ansetts omfatta fall där den faktiska vården ännu inte har påbörjats (se RH 2016:46). Detta riskerar innebära att den som obehörigen för ett barn under femton år utomlands för att förhindra att barnet placeras utanför det egna hemmet med stöd av LVU, innan vården har påbörjats, kan undgå straffansvar för egenmäktighet med barn.

Det är angeläget att bestämmelsen om egenmäktighet med barn omfattar samtliga straffvärda gärningar och att straffansvar inte kan undgås genom att gärningspersonen för bort ett barn innan ett beslut om omedelbart omhändertagande eller ett beslut om vård enligt LVU har kunnat verkställas.

Utvidgat uppdrag

Utredaren ska ta ställning till om straffansvaret för egenmäktighet med barn bör utvidgas till att även omfatta fall där beslut om omedelbart omhändertagande eller beslut om vård enligt LVU har meddelats, men ännu inte verkställts, och lämna nödvändiga författningsförslag.

Domar och beslut angående utreseförbud

Domar

Datum	Förvaltningsrätt	Målnummer	Kammarrättens avgörande om överklagat (datum och målnummer)
2021-12-16	Förvaltningsrätten i Stockholm	34010-21	
2021-12-08	Förvaltningsrätten i Göteborg	12631-21 och 12662-21	
2021-11-25	Förvaltningsrätten i Göteborg	11865-21	
2021-11-12	Förvaltningsrätten i Jönköping	4808-21 och 5180-21	
2021-11-12	Förvaltningsrätten i Luleå	1785-21	
2021-11-04	Förvaltningsrätten i Jönköping	4845-21	
2021-10-22	Förvaltningsrätten i Jönköping	4849-21	
2021-08-30	Förvaltningsrätten i Göteborg	8654-21	

Datum	Förvaltningsrätt	Målnummer	Kammarrättens avgörande om överklagat (datum och målnummer)
2021-08-11	Förvaltningsrätten i Göteborg	6054-21	
2021-07-30	Förvaltningsrätten i Växjö	2373-21	Kammarrätten i Jönköping, 2021-12-08, mål 2867-21
2021-07-15	Förvaltningsrätten i Stockholm	18142-21	
2021-07-07	Förvaltningsrätten i Jönköping	2784-21	
2021-05-18	Förvaltningsrätten i Göteborg	3576-21	Kammarrätten i Göteborg, 2021-06-22, mål 3149-21
2021-05-11	Förvaltningsrätten i Jönköping	1791-21	
2021-05-10	Förvaltningsrätten i Göteborg	3812-21 och 4046-21	Kammarrätten i Göteborg, 2021-07-12, mål 2879-21 och 2880-21
2021-05-06	Förvaltningsrätten i Jönköping	2113-21	
2021-04-16	Förvaltningsrätten i Göteborg	2221-21	
2021-04-06	Förvaltningsrätten i Linköping	1424-21	Kammarrätten i Jönköping, 2021-05-07, mål 1550-21
2021-03-30	Förvaltningsrätten i Göteborg	2407-21	
2021-03-25	Förvaltningsrätten i Stockholm	2654-21	Kammarrätten i Stockholm, 2021-05-25, mål 2591-21
2021-03-09	Förvaltningsrätten i Växjö	6-21	
2021-02-01	Förvaltningsrätten i Göteborg	16119-20	
2020-12-17	Förvaltningsrätten i Karlstad	5964-20 och 6481-20	
2020-12-16	Förvaltningsrätten i Växjö	4637-20	
2020-12-15	Förvaltningsrätten i Växjö	5069-20	Kammarrätten i Jönköping, 2021-02-03, mål 75-21
2020-12-11	Förvaltningsrätten i Växjö	4824-20 och 4835-20	
2020-12-09	Förvaltningsrätten i Umeå	2121-20 och 2130-20	Kammarrätten i Sundsvall, 2021-04-12, mål 3457-20 och 3458-20
2020-12-08	Förvaltningsrätten i Linköping	9381-20	Kammarrätten i Jönköping, 2021-06-07, mål 4125-20
2020-12-03	Förvaltningsrätten i Göteborg	13864-20	Kammarrätten i Göteborg, 2021-03-15, mål 7605-20

Datum	Förvaltningsrätt	Målnummer	Kammarrättens avgörande om överklagat (datum och målnummer)
2020-11-26	Förvaltningsrätten i Uppsala	6621-20	
2020-11-24	Förvaltningsrätten i Göteborg	13069-20	Kammarrätten i Göteborg, 2021-03-05, mål 7411-20
2020-11-20	Förvaltningsrätten i Växjö	4727-20 och 4728-20	
2020-11-05	Förvaltningsrätten i Uppsala	6071-20	
2020-10-19	Förvaltningsrätten i Stockholm	20934-20	Kammarrätten i Stockholm, 2021-01-15, mål 7110-20
2020-09-18	Förvaltningsrätten i Malmö	9843-20	
2020-09-09	Förvaltningsrätten i Uppsala	5923-20	Kammarrätten i Stockholm, 2020-12-21, mål 6381-20
2020-08-06	Förvaltningsrätten i Göteborg	8716-20	

Beslut

Datum	Förvaltningsrätt	Målnummer (inom parentes om uppgift finns i en dom)	Kammarrättens avgörande om överklagat (datum och målnummer)
2021-12-20	Förvaltningsrätten i Göteborg	14671-21	
2021-12-10	Förvaltningsrätten i Jönköping	6042-21	
2021-11-03	Förvaltningsrätten i Göteborg	(12631-21 och 12662-21)	
2021-11-03	Förvaltningsrätten i Göteborg	12717-21	
2021-10-26	Förvaltningsrätten i Stockholm	29895-21	
2021-10-20	Förvaltningsrätten i Göteborg	(11865-21)	
2021-10-11	Förvaltningsrätten i Luleå	(1758-21)	
2021-09-24	Förvaltningsrätten i Jönköping	(4849-21)	
2021-09-22	Förvaltningsrätten i Jönköping	(4808-21 och 5180-21)	
2021-08-25	Förvaltningsrätten i Stockholm	22715-21	Kammarrätten i Stockholm, 2021-08-25, mål 6229-21

Datum	**Förvaltningsrätt**	**Målnummer** (inom parentes om uppgift finns i en dom**)**	**Kammarrättens avgörande om överklagat (datum och målnummer)**
2021-07-23	Förvaltningsrätten i Göteborg	(8654-21)	
2021-06-29	Förvaltningsrätten i Jönköping	3403-21	
2021-06-11	Förvaltningsrätten i Stockholm	(18142-21)	
2021-06-09	Förvaltningsrätten i Göteborg	6688-21	
2021-05-26	Förvaltningsrätten i Göteborg	6054-21	Kammarrätten i Göteborg, 2021-06-15, mål 3463-21
2021-04-08	Förvaltningsrätten i Göteborg	4046-21	Kammarrätten i Göteborg, 2021-04-12, mål 2155-21
2021-04-08	Förvaltningsrätten i Jönköping	1791-21	Kammarrätten i Jönköping, 2021-04-09, mål 1391-21
2021-03-31	Förvaltningsrätten i Göteborg	3576-21	Kammarrätten i Göteborg, 2021-04-09, mål 2034-21
2021-03-18	Förvaltningsrätten i Linköping	1898-21	
2021-03-08	Förvaltningsrätten i Göteborg	(2407-21)	
2021-02-11	Förvaltningsrätten i Stockholm	(2654-21)	
2021-02-02	Förvaltningsrätten i Linköping	751-21	
2020-12-18	Förvaltningsrätten i Göteborg	(16119-20)	
2020-12-15	Förvaltningsrätten i Stockholm	27099-20	Kammarrätten i Stockholm, 2020-12-18, mål 8262-20
2020-11-03	Förvaltningsrätten i Göteborg	(13864-20)	
2020-10-26	Förvaltningsrätten i Växjö	(4824-20 och 4835-20)	
2020-10-28	Förvaltningsrätten i Linköping	9381-20	Kammarrätten i Jönköping, 2020-11-03, mål 3535-20
2020-09-30	Förvaltningsrätten i Malmö	12277-20	
2020-09-23	Förvaltningsrätten i Uppsala	(6621-20)	
2020-09-09	Förvaltningsrätten i Jönköping	5112-20	Kammarrätten i Jönköping, 2020-09-11, mål 2847-20

Datum	**Förvaltningsrätt**	**Målnummer** (inom parentes om uppgift finns i en dom**)**	**Kammarrättens avgörande om överklagat (datum och målnummer)**
2020-08-27	Förvaltningsrätten i Uppsala	6071-20	Kammarrätten i Stockholm, 2020-08-28, mål 5792-20
2020-08-25	Förvaltningsrätten i Göteborg	10852-20	Kammarrätten i Göteborg, 2020-08-28, mål 5253-20
2020-08-13	Förvaltningsrätten i Malmö	(9843-20)	
2020-08-07	Förvaltningsrätten i Göteborg	10253-20	Kammarrätten i Göteborg, 2020-08-17, mål 5035-20
2020-07-29	Förvaltningsrätten i Uppsala	5346-20	Kammarrätten i Stockholm, 2020-08-14, mål 5515-20
2020-07-07	Förvaltningsrätten i Göteborg	(8716-20)	

Departementsserien 2022

Kronologisk förteckning

1. Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet. Ju.
2. Bättre konsekvensutredning i svensk statsförvaltning. Fi.
3. Garantitillägg i bostadstillägget. S.
4. Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen. S.
5. En effektivare upphandlingstillsyn. Fi.
6. Straff för deltagande i en terroristorganisation. [Ju]
7. Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige. [UD]
8. Deterioration of the security environment – implications for Sweden. [UD]
9. Ett utvidgat utreseförbud för barn. [S]

Departementsserien 2022

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Bättre konsekvensutredning i svensk statsförvaltning. [2]

En effektivare upphandlingstillsyn. [5]

Justitiedepartementet

Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet. [1]

Straff för deltagande i en terroristorganisation. [6]

Socialdepartementet

Garantitillägg i bostadstillägget. [3]

Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen. [4]

Ett utvidgat utreseförbud för barn. [9]

Utrikesdepartementet

Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige. [7]

Deterioration of the security environment – implications for Sweden. [8]