

Handläggare
Didara Muradova
Telefon: 08-50825259

Till
Socialnämnden
2022-08-30

Ett utvidgat utreseförbud för barn, DS 2022:9

Svar på remiss från kommunstyrelsen, Dnr KS 2022/658

Förvaltningens förslag till beslut

1. Socialnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande som svar på kommunstyrelsens remiss om ett utvidgat utreseförbud för barn.
2. Beslutet justeras omedelbart.

Fredrik Jurdell
Socialdirektör

Veronica Wolgast Carstorp
Biträdande förvaltningschef

Sammanfattning

Socialdepartementet 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. Utredningen föreslår i promemorian att:

- Tillämpningsområdet för utreseförbudet ska utvidgas.
- Olika åtgärder för att beslutade utreseförbud ska kunna upprätthållas effektivt.
- Straffansvaret för egenmäktighet med barn ska utvidgas.

Lagändringar föreslår träda i kraft den 1 juli 2023.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har skickat en remiss till socialnämnden för besvarande angående departementspromemorian Ett utvidgat utreseförbud för barn (Ds 2022:9). Remisstiden sträcker sig till 30 augusti 2022. Övriga remissinstanser är Stadsledningskontoret, Utbildningsnämnden, Kungsholmens stadsdelsnämnd, Skärholmens stadsdelsnämnd och Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd.

Ärendets beredning

Remissvaret har utarbetats inom avdelningen för stadsövergripande sociala frågor. Förvaltningsgruppen har behandlat ärendet den 24 augusti 2022. Rådet för funktionshinderfrågor har haft möjlighet att behandla ärendet den 25 augusti 2022.

Ärendet

Fler barn behöver skyddas mot att fara illa utomlands

Sedan den 1 juli 2020 har nya regler trätt i kraft om utreseförbud och tillfälligt utreseförbud för barn som förs utomlands mot sin vilja i syfte att ingå barnäktenskap eller könsstympas. Promemorian lyfter 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. Störst risk löper barn som lever i en miljö med hedersrelaterat våld och förtryck. Även så kallade 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 åtskild 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 promemorians 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

Promemorian framför att erfarenheterna av 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. Vidare framhålls att ett förbättrat barnskydd bör åstadkommas genom att tillämpningsområdet för utreseförbud utvidgas och att ett sådant utvidgat utreseförbud bör ges en mer generell utformning. Det ska ta sikte på risken för att barnets hälsa och utveckling skadas vid en utlandsvistelse. En sådan reglering ligger redan i linje med övriga åtgärder som kan vidtas enligt LVU. De utlandsvistelser där barn riskerar att fara illa och som man 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 socialnämnden är van att göra riskbedömningar kopplade till de rekvisit som finns i dessa bestämmelser, föreslås 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.

Promemorians förslag innebär 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 socialnämnden 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 utredaren 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

I utredningen har det framkommit exempel på att barn förts utomlands innan beslut om omedelbart omhändertagande eller vård har kunnat verkställas. En av anledningarna till att barn förs utomlands eller lämnar Sverige är att undvika ingripanden från de sociala myndigheterna. 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. Enligt utredarens 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. Utredaren 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 är många gånger mycket små och begränsade. 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. Utredaren föreslår att uppgifter om personer med utreseförbud, utöver registreringen i passregistret, även ska finnas i Polismyndighetens efterlysningsregister. 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 utredaren också att uppgifter om utreseförbud i efterlysningsregistret ska omfattas av ett sekretessskydd 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. 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 utredarens förslag ska registreras i efterlysningsregistret är bedömning att det är lämpligast att Migrationsverket får tillgång till sådana uppgifter genom en

direktåtkomst till efterlysningsregistret i dessa delar. Utredaren föreslår därför att det införs en rätt för Migrationsverket att få uppgifter och ha direktåtkomst i efterlysningskungörelsen. Vidare framhåller utredaren att i samband med behöver 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.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Förvaltningen välkomnar promemorian om utvidgat utreseförbud för barn och ser att många av förslagen till ändringar är bra. Förvaltningen ställer sig positiv till att promemorian lyfter fram och beaktar kopplingar mellan hedersrelaterat våld och förtryck och annan brottslighet, t.ex. våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet där uppfostringsresor har förekommit. Sådana kopplingar kan vara att föräldrarna tillhör radikala miljöer eller att barn rör sig i kriminella kretsar. Arbetet med hedersrelaterat våld och förtryck, kriminalitet och våldsbejakande extremism upplevs ofta som svårt av socialtjänsten och det saknas tydlig evidens kring metoder. Därför är det positivt och viktigt att utredningen konkretiserar målgrupperna och lyfter fram de exempel på LVU tillämpningar som kan ge socialtjänsten vägledning och stöd i bedömningar och ställningstaganden för att kunna skydda barn i dessa miljöer.

Förvaltningen vill dock framföra att det saknas ett resonemang i utredningen om svårigheterna med ställningstaganden mellan islamistisk extremism och vitmaktmiljön där bedömningarna för risk kring radikaliserings eller våldbejakande extremism kan förekomma men det nödvändigtvis inte behöver leda till att ett barn eller ungdom förs ut ur landet. Idag finns inga tydliga eller konkreta insatser för att socialtjänsten kan agera för barnets bästa i de fall det förekommer risk mot vitmaktmiljön då det oftast handlar om gränsdragningen mellan åsikt, yttrandefrihet och brottsliga handlingar som kan skada den enskilde eller samhället.

Ytterligare något förvaltningen önskar skulle tydliggöras är vilka stödinsatser som kan vara aktuella för barn och unga som lever i hedersförtryck och begränsningar, utifrån evidens och beprövad erfarenhet, liksom vikten av att uppmärksamma att eventuella syskon, som handlar om att ett barn eller en ungdom i en familj med flera syskon förts ut ur landet, uppmärksammas. I de fall det finns flera syskon som riskerar att fara illa behöver socialtjänsten även utreda deras situation.

Förvaltningen ser också ett behov av att barnets rätt till utbildning lyfts tydligare. Forskning visar att klara skolgången är den starkast skyddande faktorn för alla barn och risken med att föras utomlands kan leda till stora konsekvenser för att barnets skolgång inte fullföljs. Detta gäller även i de fall en ungdom riskerar att ingå äktenskapsliknande förbindelser i Sverige där skolan kan bli lidande för den enskilde ungdomen.

Förvaltningen vill även lyfta vikten av genusperspektivet i promemorian. I LVU domar med kopplingar till hedersrelaterat våld och förtryck är den allmänna bilden att det främst är pappor, bröder eller manliga släktmedlemmar som står för våldet och i dessa rättsfall är de gärningsmän. Dock visar flera av LVU domar på att mödrarna spelar en viktig roll i förtrycket. De utövar själva våld i hög utsträckning eller sanktionerar utövande av våldet från bröder eller andra familjemedlemmar som slår och hotar flickorna. Även i arbetet med kvinnor och män som återvänder från krigsdrabbade länder, har kvinnors roll uppmärksammats utifrån deras roll som både förövare och offer där det förekommer att de stöttar, planerar, mobiliserar, agerar aktiv i rekryteringen och kan föra över sin ideologi till sina barn. Idag saknas både praktiska erfarenheter kring området och forskning och evidens, vilket försvårar arbetet för berörda aktörer som möter målgruppen.

Förvaltningen välkomnar att utredningen lyfter behov av kunskapshöjande insatser för att uppmärksamma frågor om utreseförbud ytterligare. Dessa bör avse både de nu gällande reglerna om utreseförbud och de föreslagna reglerna om ett utvidgat tillämpningsområde för utreseförbud. Förvaltningen anser dock att det är viktigt och nödvändigt att i samband med dessa kunskapshöjande insatser även lyfta och stärka det förebyggande arbetet och tidiga insatser gentemot målgrupperna. Samhället och myndigheterna måste agera i tid för att förhindra att barn och unga riskerar att föras ut ur landet mot sin vilja oavsett vilka problemområden det kan handla om. Detta med hänsyn till barnperspektivet och barnkonventionens samtliga delar som är avgörande i alla beslut.

Avslutningsvis anser förvaltningen att de förslag som förs fram kommer att förbättra socialtjänstens möjligheter att skydda barn och unga mot att fara illa utomlands. Förvaltningen föreslår att socialnämnden hänvisar till detta tjänsteutlåtande som svar på remissen.

Bilaga

Ett utvidgat utreseförbud för barn (Ds 2022:9)