

Rättsavdelningen
Unni Björklund
unni.bjorklund@socialstyrelsen.se

Socialdepartementet

Socialstyrelsens yttrande över promemorian Ett utvidgat utreseförbud för barn (Ds 2022:9)

Socialdepartementets dnr. S2022/02585

Socialstyrelsen har avgränsat yttrandet till frågor som rör myndighetens verksamhetsområde och lämnar följande kommentarer.

5.4.2 Utreseförbud för barn ger ett bra skydd mot skadliga utlandsvistelser

De nuvarande reglerna om utreseförbud för barn har medfört ett förbättrat barnskydd

Socialstyrelsen instämmer i bedömningen att utreseförbud bör kunna beslutas för fler typer av skadliga utlandsvistelser än vad som är fallet idag. Socialstyrelsen vill samtidigt lyfta att mer kunskap om hur lagen tillämpas skulle behövas för att kunna utvärdera om regleringen ger ett bra skydd för barnen. I promemorian konstateras att införandet av möjligheten att meddela utreseförbud har fallit väl ut mot bakgrund av att regleringen har tillämpats i ett flertal fall. Socialstyrelsen invänder mot att den slutsatsen kan dras endast med utgångspunkt i den praxisgenomgång som finns med i promemorian. Som framgår av genomgången har utreseförbudet tillämpats med ojämn spridning över landet och det är svårt att utan mer kunskap värdera om utreseförbudet ger ett bra skydd för de barn som behöver skyddas mot skadliga utlandsvistelser.

En ändring av reglerna om utreseförbud bör endast ta sikte på vid vilka förhållanden under en utlandsvistelse som utreseförbud kan beslutas

Socialstyrelsen instämmer i promemorians bedömning att utreseförbudet inte bör utvidgas så att det omfattar personer över 18 år.

I promemorian görs vidare bedömningen att ändringar i reglerna endast bör göras när det gäller vid vilka skadliga utlandsvistelser som utreseförbud kan meddelas och att regelverket på området i övrigt bör fortsätta att gälla oförändrat. Med tanke på att utreseförbudet nu föreslås ges en mycket mer generell utformning anser Socialstyrelsen att det i den fortsatta beredningen kan finnas skäl att utreda vilka konsekvenser som tillämpningen av befintligt regelverk i övrigt

kan få i de nya situationer och för de nya målgrupper som kan träffas av det utökade utreseförbudet. Det kan exempelvis handla om huruvida straffbestämmelsen i 45 § LVU har en lämplig utformning i förhållande till de nya situationer som kan leda till ett beslut om utreseförbud eller om tidpunkten för omprövning av ett beslut om utreseförbud i 31 c § LVU behöver ses över. I det sammanhanget vill Socialstyrelsen framhålla att täta uppföljningar kan, förutom att minimera tiden för frihetsinskränkningen, ge socialtjänsten en bättre möjlighet att följa upp barnets situation, vilket kan vara särskilt viktigt i de fall barnet inte samtidigt har någon annan insats eller placering från socialtjänsten.

5.4.3 Ett utvidgat utreseförbud bör utformas generellt

Socialstyrelsen instämmer i bedömningen att ett utreseförbud med ett utvidgat tillämpningsområde bör utformas generellt och att det inte bör ta sikte på vissa typer av brott eller skadliga handlingar utan på risken för att barnets hälsa och utveckling skadas. Socialstyrelsen bedömer att ett mer generellt utformat utreseförbud skulle utgöra ett viktigt komplement till de åtgärder som redan kan vidtas enligt LVU. Ett utreseförbud kan i vissa fall vara det enda sättet att skydda ett barn eftersom socialnämnden ofta inte kan hjälpa barnet när det redan befinner sig utomlands. Däremot saknar Socialstyrelsen fördjupade resonemang kring kopplingen till kriterierna i framförallt 3 § LVU och de målgrupper som kan komma att omfattas av ett utvidgat utreseförbud kopplat till eget beteende, se nedan under 5.4.4.

Samtidigt kan en mer generell utformning av bestämmelserna fortfarande innebära en del praktiska svårigheter för socialnämnden när nämnden ska göra bedömningar av framtida risker för skadliga utlandsvistelser. Det kan särskilt finnas svårigheter att göra korrekta bedömningar om socialnämnden har knapphändig information om barnet eller familjen att utgå ifrån eller har svårt att få kunskap om förhållandena för utlandsvistelser i olika länder. Barns egna uppgifter i utredningar kan spela stor roll för bedömningen av risken och det är viktigt att barnet görs delaktig och kommer till tals i socialnämndens utredning.

Även om ett utvidgat utreseförbud inte kopplas till specifika brottsliga handlingar är det viktigt att socialnämnden uppmärksammar om barnet utsatts för ett brott och även gör en polisanmälan när så är möjligt, bland annat eftersom Polismyndigheten inom ramen för en förundersökning har utökade möjligheter att förebygga och förhindra att ett barn förs utomlands.¹

5.4.4 Ett utvidgat utreseförbud bör utformas efter förutsättningarna för vård enligt LVU

Socialstyrelsen är i huvudsak positiv till förslaget att utreseförbud också ska 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 utsatts för eller utsätter sig själv för sådana omständigheter som kan föranleda beslut om vård enligt 2 och 3 §§ LVU. Socialstyrelsen

¹ Se Myndighetsgemensam vägledning vid hedersrelaterad brottslighet, Länsstyrelsen Östergötland (2022), s. 37.

saknar dock fördjupade resonemang och analyser i promemorian kring i vilka situationer ett utökat utreseförbud kan komma att användas när det gäller sådana situationer som omfattas av 3 § LVU. Detta hade behövt beläggas ytterligare för att fullt ut kunna ta ställning till om förslaget är tillräckligt avgränsat. Särskilt saknas i promemorian resonemang kring användning av utreseförbudet när det gäller barn med beroende- och missbruksproblematik, exempelvis i vilka situationer ett utreseförbud kan vara ändamålsenligt för dessa målgrupper och om det är möjligt att vårdnadshavare kan komma att efterfråga utreseförbud från socialnämnden. Socialstyrelsen vill också lyfta att det är viktigt att utreseförbudet inte tillämpas istället för andra insatser när ett barn har behov av stöd eller behandling.

Som förslaget är formulerat är det svårt att förutse i vilka situationer som det utvidgade utreseförbudet kommer att användas, och i vilken utsträckning beslut om utreseförbud kommer att fattas i samband med beslut om omedelbart omhändertagande eller ansökan om vård enligt LVU. För det fall förslagen genomförs kan det finnas skäl att följa upp tillämpningen av regelverket särskilt i denna del.

I promemorian anges det att det utifrån ett barnskyddsperspektiv är svårt att se varför ett barn inte ska skyddas mot skadliga utlandsvistelser genom den, vanligtvis, mindre ingripande åtgärden utreseförbud när samma omständigheter hade kunnat föranleda ett beslut om vård enligt LVU. Därför görs bedömningen i promemorian att förutsättningarna för ett beslut om utreseförbud inte bör vara mer begränsade än grunderna för att besluta om vård enligt LVU, t.ex. genom att uttryckligen ange en proportionalitetsregel (s. 195). Socialstyrelsen vill i sammanhanget framhålla att även om vård enligt LVU många gånger är mer ingripande än ett utreseförbud, innebär det också att barnet eller den unge får stöd i den situation eller det beteende som barnet eller den unge har. Vården kan på så vis alltså sägas vara ändamålsenlig i förhållande till den unges behov. När det gäller missbruk innebär det exempelvis att vården enligt LVU tar sikte på den unges behov av behandling för missbruket. Även om ett utreseförbud ofta är mindre ingripande än vård enligt LVU är det ändå ett ingripande beslut som begränsar den unges rörelsefrihet. Ett utreseförbud kan också meddelas oavsett om det finns samtycke till andra insatser. Därför är det viktigt att beslut om utreseförbud både är proportionerligt och ändamålsenligt i den enskilda situationen.

Samtidigt är det viktigt att alla skyddsvärda fall faller inom tillämpningsområdet, exempelvis de situationer som beskrivs i promemorian då barn förs till eller själva reser till konfliktområden.

Socialstyrelsen vill i sammanhanget uppmärksamma att det även kan finnas skäl att se över om det också ska vara möjligt att i vissa situationer besluta om utreseförbud när ett barn redan har lämnat Sverige. Det skulle kunna ge ett bättre skydd för barn mot olika typer av skadliga utlandsvistelser om ett utreseförbud kan beslutas i situationer då barnet redan har lämnat Sverige men befinner sig i ett land inom Schengen där bortförande utanför Schengen fortfarande kan förhindras. Så som konstateras i promemorian (s. 247) finns det mellan länderna i Schengenområdet och i andra EU-länder 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. I många situationer kan det också vara svårt för socialnämnden att på förhand ha

kännedom om det finns en påtaglig risk att barnet ska föras ut ur Sverige, t.ex. i syfte att giftas bort. I sådana situationer kan själva bortförandet utanför Sverige vara den omständighet som tillsammans med övriga omständigheter visar att beviskravet ”påtaglig risk” är uppnått. I några situationer där det inte på förhand gått att besluta om utreseförbud innan barnet lämnat landet så skulle det då med ett snabbt agerande, när ett bortförande nyligen skett, kunna vara möjligt att med ett tillfälligt utreseförbud hindra att den unge förs utanför Schengen (i de fall där svenska myndigheter har behörighet att fatta beslut).

5.4.5 Ett tillfälligt undantag från ett utreseförbud ska bara prövas gentemot de skäl som legat till grund för beslutet

Socialstyrelsen är tveksam till om regeln om tillfälligt undantag från utreseförbudet getts en lämplig utformning. Detta dels utifrån att möjligheten att ge undantag kan ha getts en för snäv utformning för att fungera som en ventil för alla målgrupper som kan komma att omfattas av ett utreseförbud, dels för att den lagtekniska lösningen (när undantag prövas mot de skäl som legat till grund för beslutet) tycks förutsätta att socialnämnden regelbundet ska besluta om utreseförbud på nya grunder för det fall nya skäl framkommer.

Som framhålls i promemorian är möjligheten att besluta om undantag en viktig ventil för att ett utreseförbud inte ska omfatta alla resor. Samtidigt kan undantag enligt förslaget endast ges när resan är riskfri i relation till de förhållanden som föranlett utreseförbudet. Socialstyrelsen vill här lyfta att det kan finnas situationer där en resa aldrig kan bedömas som helt riskfri, t.ex. när det gäller användning av utreseförbud för ungdomar med missbruksproblematik eller annat socialt nedbrytande beteende. Samtidigt kan värdet av att kunna delta i vissa resor, t.ex. med sin familj eller med familjehem, ibland vara stort.

I promemorian anges (på s. 202) 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. Socialstyrelsen anser inte att konsekvenserna av detta är tillräckligt utredda och att det kan bli svårt för socialnämnden att veta när ett nytt beslut om tillfälligt utreseförbud ska fattas eller när en ny ansökan om utreseförbud ska göras om tillfälligt utreseförbud eller ett utreseförbud redan gäller för ett barn. Det är också svårt att se om ett nytt beslut skulle medföra något ytterligare skydd för barnet i den situationen.

5.4.6 Ett utvidgat utreseförbud är förenligt med fri- och rättigheter

Som framgår under 5.4.4 anser Socialstyrelsen att det är oklart om det i samtliga av de situationer som kan omfattas av lagförslaget också i det enskilda fallet är ändamålsenligt och proportionerligt med ett utreseförbud. Huruvida så är fallet kan påverka frågan om ett utvidgat utreseförbud är förenligt med fri- och rättigheter. Socialstyrelsen vill i sammanhanget framhålla att den individuella upplevelsen av hur ingripande ett beslut om utreseförbud är kan vara olika för olika barn. Detsamma gäller t.ex. även ett beslut om LVU eller ett beslut om umgängesbegränsning. För en del barn skulle det kunna upplevas mer ingripande att inte

kunna resa utomlands och det kan upplevas utpekande (t.ex. i samband med resor med familjehem eller på skolresor). På samma sätt kan som exempel en umgängesbegränsning för en del barn upplevas som en lättnad om de inte önskar träffa en förälder. För en del familjer, som t.ex. har nära släkt utomlands, kan ett utreseförbud upplevas som mycket inskränkande för hela familjen.

5.4.7 En kunskapshöjande insats om utreseförbud genomförs

Socialstyrelsen är positiv till promemorians förslag om en kunskapshöjande insats men vill framhålla att det är viktigt att den inte ges ett för smalt perspektiv. För att den nya lagstiftningen ska få genomslag anser Socialstyrelsen att det inte är tillräckligt att sprida information om utreseförbudet och om skadliga utlandsvistelser. Så som beskrivs i promemorian är många av de barn som kan behöva skyddas genom utreseförbud på olika sätt utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck. För att uppnå en bredare kunskapshöjning på området och hur socialtjänsten på olika sätt kan arbeta med dessa ärenden krävs ett långsiktigt arbete i socialtjänsten.

Det kan finnas skäl att även beakta behovet av lättillgänglig och saklig information riktad till enskilda personer om den nya lagstiftningen. Detta för att motverka risken för en ytterligare desinformationskampanj, likt den om LVU som har pågått under året, som kan påverka tillit och förtroende till socialtjänstens arbete med skydd och stöd.

För att kunna ta ställning till hur tillämpningen av lagstiftningen om utreseförbud ska kunna få genomslag och förbättras skulle det också behövas mer kunskap om hur tillämpningen fungerar idag och vilka eventuella svårigheter som finns.

5.4.8 Ett utvidgat straffansvar för egenmäktighet med barn

Socialstyrelsen har inga invändningar mot förslaget att utvidga straffansvaret på det sätt promemorian föreslår. Med beaktande av att de barn som olagligen förs bort eller kvarhålls utomlands inom ramen för en hederskontext eller som utsätts för uppfostringsresor inte sällan är över 15 år vill Socialstyrelsen i sammanhanget uppmärksamma regeringen på att många av dessa situationer inte kommer omfattas av ett utvidgat straffansvar, eftersom straffansvaret när det gäller egenmäktighet med barn är avgränsat till barn under 15 år.

6.4.5 Migrationsverket ska ha tillgång till information om barn med utreseförbud

Socialstyrelsen tillstyrker förslaget att socialnämnder och domstolar ska vara skyldiga att underrätta Migrationsverket om beslut som meddelats rörande utreseförbud som gäller utländska medborgare.

7.2.2 Konsekvenser för barn

Ett utvidgat utreseförbud är viktigt för att öka skyddet för barn som riskerar att fara illa utomlands. Socialstyrelsen instämmer i bedömningen att förslagen om ett utvidgat utreseförbud kan bidra till det. Myndigheten saknar dock en analys kring barnets delaktighet och uppfattning kring situationen och hur detta förhåller sig till socialnämndens bedömning av behovet av utreseförbud.

Så som beskrivits i promemorian är barn med intellektuell funktionsnedsättning en särskilt sårbar målgrupp för hedersrelaterat våld och förtryck. Socialstyrelsen har i tidigare rapporter sett att det finns behov att utveckla arbetssätt och kunskap för att möta och inkludera barn med olika funktionsnedsättningar i ärenden hos socialtjänsten.²

Beslut om detta yttrande har fattats av generaldirektören Olivia Wigzell. I den slutliga handläggningen har avdelningschefen Pär Ödman och enhetschefen Mariana Näslund Blixt deltagit. Juristen Unni Björklund har varit föredragande.

SOCIALSTYRELSEN

Olivia Wigzell

Unni Björklund

² Se Uppföljning av barnkonventionens genomslag vid tillämpning av LSS, Socialstyrelsen (2019) och Anmälningar om barn som far illa eller misstänks fara illa Nationell kartläggning 2018, Socialstyrelsen (2019).