



JÄMSTÄLLDHETSMYNDIGHETENS REMISSVAR PÅ PROMEMORIAN ”ETT UTVIDGAT UTRESEFÖRBUD FÖR BARN”, DS 2022:9

Vi har anmodats att yttra oss över promemorian *Ett utvidgat utreseförbud för barn* (Ds 2022:9).

Det övergripande målet för svensk jämställdhetspolitik är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Kvinnor och män ska ha samma rättigheter, möjligheter och förutsättningar att göra olika livsval, däribland valet att ingå äktenskap. Promemorians förslag bidrar till att det sjätte jämställdhetspolitiska delmålet att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Förslagen går även i linje med målsättningarna i den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.¹

Hedersrelaterat våld och förtryck inskränker individens möjligheter att göra olika livsval inom ett stort antal områden. För de individer, ofta barn eller unga vuxna som blir bortförda till och kvarhållna i utlandet innebär det en mycket stor inskränkning av dennes rättigheter och integritet, då denne fråntas möjligheten till ett självständigt liv i frihet. Ofta inkluderar situationen även grova övergrepp och brottsliga handlingar både i Sverige och i utlandet. För de barn som riskerar att bli bortförda till och kvarhållna i utlandet behöver myndigheter sätta in förebyggande insatser och förhindra att bortförande kan ske. Jämställdhetsmyndigheten ser ett utreseförbud, ofta tillsammans med andra åtgärder enligt (Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), som ett viktigt verktyg.

Sammanfattning

Jämställdhetsmyndigheten välkomnar i stora delar promemorians förslag om en utvidgning av utreseförbudet i LVU för att skydda fler barn.

En sammanfattning av myndighetens synpunkter:

- Fler barn behöver skyddas mot skadliga utlandsvistelser.
- En utvidgning av dagens bestämmelse, som utformas generellt och efter förutsättningen för vård enligt LVU bör införas. Det bör dock av propositionen

¹ Skr 2016/17:10

framgå att ett utreseförbud aldrig ska ersätta vård enligt LVU när förutsättningarna för att bereda vård enligt § 2 eller § 3 är uppfyllda.

- Även unga vuxna mellan 18 och 20 år kan i vissa fall behöva skyddas mot ofrivilliga utlandsvistelser och en bestämmelse som omfattar den ålderskategorin bör införas.
- Kunskapshöjande insatser bör genomföras.
- Utvidgat straffansvar för egenmäktighet med barn bör införas och det bör utredas om åldersgränsen ska höjas till 18 år.
- Regler om återkallelse av eller hinder mot att få nationellt identitetskort till följd av ett utreseförbud bör införas. Jämställdhetsmyndigheten motsätter sig promemorians bedömning i denna del.
- Möjligheten att besluta om utreseförbud under uppföljningstid efter insatser enligt LVU bör införas.
- Regeringen bör utreda de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 21 § OSL, 10 kap. 18 c § i syfte att förebygga bland annat hedersrelaterad brottslighet.

Synpunkter enligt promemorians disposition

5.4 Överväganden

5.4.1 Fler barn behöver skyddas mot skadliga utlandsvistelser

Jämställdhetsmyndigheten instämmer i promemorians bedömning att fler barn behöver skyddas mot skadliga utlandsvistelser än vad som är möjligt med dagens regler. Även barn som exempelvis riskerar uppfostringsresor, omvändelseförsök av hbtq-personer eller att föras till terroristorganisationer behöver samhällets skydd från att bortföras och kvarhållas i utlandet.

Inom ramen för Jämställdhetsmyndighetens regeringsuppdrag att kartlägga och sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse,² genomförs en studie av domar avseende LVU och utreseförbudet. Indikation från den anlitade forskaren är att många situationer där ansökan avslås inte omfattas av befintlig lagstiftning. De preliminära resultaten tyder på att befintlig lagstiftning är för snäv.

5.4.2 Utreseförbud för barn ger ett bra skydd mot skadliga utlandsvistelser

Jämställdhetsmyndigheten anser, liksom promemorian, att regler om utreseförbud är ett bra verktyg för att hindra skadliga utlandsvistelser, även om ett utreseförbud i sig sällan är tillräckligt. Utreseförbud bör kunna beslutas för fler typer av skadliga utlandsvistelser än vad som är fallet idag.

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

Jämställdhetsmyndigheten anser att ett utreseförbud kan fylla en viktig funktion även för unga vuxna individer 18–20 år, utifrån att framför allt unga kvinnor i en

² A2021/02051

hederskontext riskerar att föras bort i syfte att tvingas ingå i tvångsäktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse, exempelvis samtidigt som individen är placerad i skyddat boende. Vidare skulle det vara användbart i situationer där en ung myndig person överväger att lämna Sverige för att delta i exempelvis kriminell verksamhet. Mot bakgrund av att promemorian föreslår att ärenden som faller inom ramen för LVU § 3 ska omfattas av den utvidgade bestämmelsen bör samma ålderskategori som i § 3 återfinnas i utreseförbudet, det vill säga upp till 21 år. Det bör, som i befintlig bestämmelse, vara möjligt att undanta vissa resor från ett sådant utreseförbud, så som träningsresor eller resor tillsammans med det skyddade boendet.

Det bör övervägas att införa en möjlighet att besluta om utreseförbud i samband med att myndigheter avslutar insatser i form av omhändertaganden med stöd av LVU. Möjligheten till utreseförbud bör finnas oavsett om vården upphör på grund av myndighetsålder eller tidigare. Myndigheten anser att en möjlighet att besluta om utreseförbud under uppföljningstiden bör införas. Detta trots att rekvisitet påtaglig risk skulle vara svårt att uppfylla, eftersom vården inte skulle kunna avslutas om det fanns en påtaglig risk. Bedömningen sker mot bakgrund av det som hittills framkommit inom ramen för Jämställdhetsmyndighetens regeringsuppdrag att kartlägga och sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse.³ Det material myndigheten har samlat in under våren 2022 visar att en återkommande riskfaktor för den utsatta individen är att socialnämndens insatser enligt LVU avslutas, både insatser med skyddat boende och insatsen utreseförbud, och att barnet eller den unga vuxna, i princip omedelbart, förs ut ur landet i syfte att exempelvis ingå äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse. En annan återkommande riskfaktor är att myndigheter påbörjar en insats med familjearbete i syfte att minska risken för bortförande, utan att insatsen förenas med ett utreseförbud och tillräckliga riskbedömningar för barnet.

5.4.3 Ett utvidgat utreseförbud bör utformas generellt

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker promemorians förslag att bestämmelsen om utreseförbud bör utvidgas och att tillämpningsområdet bör utformas generellt, utöver påtaglig risk för barnäktenskap eller barnäktenskapsliknande förbindelse samt könsstympning av flickor och kvinnor. Barnet har inte alltid klart för sig det egentliga syftet med utlandsvistelsen innan avresan. Det är också svårt för myndigheter att säga exakt vilka brott barnet riskerar att utsättas för i utlandet. Exempelvis kan en så kallad uppfostringsresa rymma många olika våldshandlingar, allt ifrån grova övergrepp till ringa misshandel. I stället för att räkna upp alla tänkbara brott som kan omfattas bör själva lagbestämmelsen utformas generellt där en påtaglig risk för att ett barn förs utomlands eller lämnar Sverige och att hens hälsa eller utveckling skadas på grund av omständigheter som skulle kunna föranleda vård enligt § 2 eller § 3 LVU. Eftersom äktenskap eller äktenskapsliknande förbindelse är den vanligaste anledningen till en ofrivillig utlandsvistelse, och för att särskilt peka ut könsstympning av flickor och kvinnor och kopplingen till hedersrelaterat våld och förtryck som finns vid

³ A2021/02051

bortförande av barn, så bör dessa omständigheter behållas i bestämmelsen om utreseförbud. En sådan lösning möjliggör även att bygga vidare på praxis på området.

Ytterligare ett starkt skäl, som promemorian lyfter fram och myndigheten ställer sig bakom, för att inte utforma bestämmelsen med en uttömmande lista, och därmed göra en avgränsning, är att en generellt utformad bestämmelse även skulle omfatta och skydda de barn som riskerar att föras utomlands till skadliga miljöer så som terroristorganisationer av en eller båda vårdnadshavarna, utan att syftet i sig är att utsätta barnet för brott. I dessa fall rör det sig ofta om mindre barn.

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

Enligt Jämställdhetsmyndigheten bör det framgå att ett utreseförbud aldrig ska ersätta vård och andra mer omfattande insatser enligt LVU när förutsättningarna för att bereda vård enligt § 2 eller § 3 är uppfyllda. För att exempelvis förebygga att barn luras bort från sina placeringar och förs utomlands behöver vård enligt LVU i fler fall kompletteras med ett utreseförbud. Däremot kan ett utreseförbud inte ersätta vården när det finns stora brister i exempelvis hemmiljön. Om ett barn riskerar att föras utomlands av sina vårdnadshavare för att utsättas för barnäktenskap eller ett omvändelseförsök av hbtq-person, finns det stor anledning att misstänka att barnet far illa även om det inte tillåts lämna Sverige.

Jämställdhetsmyndigheten anser att det inte ska finnas ett absolut krav på beslut om vård enligt LVU för att beslut om utreseförbud ska kunna fattas. Precis som promemorian skriver kan det finnas fall då vård ges med stöd av SoL och inte LVU. Jämställdhetsmyndigheten ser emellertid risker med argumentationen i promemorian att utreseförbud kan bli aktuellt även då omständigheterna inte når upp till grunderna för omhändertagande enligt §§ 2 och 3 LVU men där andra i nätverket utövar påtryckningar på vårdnadshavarna så att risken finns att barnet ska föras utomlands av någon annan. Om vårdnadshavarna inte förmår skydda barnet från en skadlig utlandsvistelse av andra personer i till exempel släkten, torde risken vara hög för att vårdnadshavarna inte heller kan skydda barnet mot övergrepp i Sverige. Därför bör barnet sannolikt beredas vård enligt LVU, eller i vart fall SoL, i förening med utreseförbudet.

5.4.7 En kunskapshöjande insats om utreseförbud genomförs

Jämställdhetsmyndigheten välkomnar förslaget att kunskapshöjande insatser ska genomföras. Dessa insatser bör ta avstamp i den nationella myndighets-gemensamma vägledning som Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck vid Länsstyrelsen Östergötland har tagit fram. Vägledningen⁴ bör uppdateras utifrån den föreslagna utvidgningen av utreseförbudet samt kompletteras med information om det nya brottet *hedersförtryck*⁵. Vidare bör informationsinsatsen ta med det som kommer fram i Jämställdhetsmyndighetens regeringsuppdrag att kartlägga och sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till

⁴ Myndighetsgemensam vägledning vid hedersrelaterad brottslighet, Rapportnr: 2022:23, Länsstyrelsen Östergötland

⁵ Brb 4 kap. 4e§

utlandsvistelse⁶ i vilket myndigheten intervjuar både målgruppen utsatta med egen erfarenhet av ofrivillig utlandsvistelse samt yrkesverksamma som möter den specifika målgruppen. Myndigheten välkomnar att informationsinsatsen ska vara nationell och avse både nu gällande regler om utreseförbud och de föreslagna reglerna om utvidgat tillämpningsområde för utreseförbudet.

5.4.8 Ett utvidgat straffansvar för egenmäktighet med barn

Förslaget om utvidgat straffansvar för egenmäktighet med barn välkomnas av myndigheten. Förslaget innebär att egenmäktighet med barn även omfattar 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. Även om det inte nödvändigtvis hjälper barnet som i dessa fall redan har blivit bortfört anser myndigheten att det ska få konsekvenser för de vårdnadshavare som agerar på ett sådant sätt. Myndigheten ser emellertid i uppdraget om bortförda barn och unga, som tidigare är hänvisat till, att barn i övre tonåren förs utomlands för att undkomma både en generell inblandning av myndigheter i familjen samt undkomma myndighetsbeslut enligt LVU. Därför ser myndigheten att det finns anledning att utreda huruvida brottsbestämmelsen egenmäktighet med barn bör utvidgas till att gälla alla barn, det vill säga upp till 18 år.

6 Ett utreseförbud måste kunna upprätthållas effektivt

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

Myndigheten instämmer inte i promemorians bedömning att det inte finns tillräckliga skäl att införa regler om återkallelse av eller hinder mot att få nationellt identitetskort till följd av beslut om utreseförbud. En sådan grund bör införas i förordningen om nationellt identitetskort. Även om det finns skäl som talar emot detta, väger skälet tyngre att Sverige ska motverka olovliga bortföranden av barn. Att möjliggöra för en vårdnadshavare att i stället för pass söka nationellt id-kort hos polisen, och sedan möjliggöra att man via transitland i Schengen med adekvata resehandlingar för bort barnet motarbetar syftet med framlagda förslag. Förslaget är viktigt även om en utresa i praktiken sällan kontrolleras.

Övrigt

Myndigheten föreslår att regeringen utreder sekretessfrågor och utreseförbud vidare. Dagens regelverk är inte ändamålsenligt. I många situationer når ett planerat bortförande upp till rekvisiten för förberedelsestadiet för vissa brott. Den socialtjänst som ansökt om utreseförbud kan idag inte, utan att riskera att bryta mot OSL, anmäla förberedelse till barnnäktenskapsbrott till Polismyndigheten. De sekretessbrytande bestämmelserna i OSL 10 kap. 18 c § för att förebygga brott stadgar att det inte finns hinder för socialtjänsten att lämna uppgift om förestående brott som avses i 3, 4, 6 kap Brb där det inte är föreskrivet lindringar straff än fängelse i ett år.

⁶ A2021/02051

Barnäktenskapsbrottet har inte ett inskrivet minimistraff om fängelse i ett år, utan straffskalan börjar på fängelse. Barnäktenskap innebär för den som utsätts ofta även efterföljande grova sexualbrott mot ett barn. Myndigheten finner inte detta ändamålsenligt och önskar att detta utreds ytterligare.

Liknande problematik avseende sekretessbrytande bestämmelser återfinns vad gäller fridskränkingsbrotten, hedersförtrycksbrottet samt barnfridsbrottet. Det finns särskilt starka skäl att försöka fånga den hedersrelaterade brottsligheten på ett förberedande stadie då det är en typ av brottslighet som snabbt kan eskalera och kan innebära livsfara för den som utsätts.

Genom en generell utvidgning av utreseförbudet kommer fler brott att aktualiseras. Polisen skulle kunna utreda och lagföra personer för redan på förberedelsestadiet. Denna promemoria föreslår inte en utvidgning av sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap 21 § OSL, 10 kap 18 c §.

Jämställdhetsmyndigheten ser att en möjlig tillfällig lösning för att kunna beivra förberedelse till barnäktenskapsbrott m.fl. skulle kunna vara att Polismyndigheten vid meddelat utreseförbud överväger att inleda en förundersökning, då ett sådant meddelande i sig innebär att Polismyndigheten får kännedom om ett förestående brott. Om promemorians förslag i 6.4.1 om registrering av person i efterlysningsregistret till följd av ett meddelat utreseförbud antas, torde processen hos Polismyndigheten bli mer effektiv och ändamålsenlig.

För Jämställdhetsmyndigheten

Lena Ag
Generaldirektör

Sara Bäckström
Utredare

Madelene Larsson
Utredare

I ärendets slutliga handläggning har avdelningschefen Berit Jernberg, enhetschefen Mikael Thörn, och chefsjuristen Anna Tingbäck deltagit.