



Datum

2022-08-11

Vår referens

Margot Olsson

Utvecklingssekreterare

Margot.Olsson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss angående Remiss från Socialdepartementet - Ett utvidgat utreseförbud för barn (Ds 2022:9) ASN-2022-9390

Sammanfattning

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet *Ett utvidgat utreseförbud för barn (Ds 2022:9)*. Utredningen har haft i uppdrag att analysera och ta ställning till om det finns behov av att utvidga utreseförbudet för barn till att även 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.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i förslaget om ett utvidgat utreseförbud. Ett mer generellt utreseförbud som utgår från barnets hälsa och utveckling kommer att underlätta för samhället att skydda barn från skadliga utlandsvistelser oavsett syftet med resan.

Det är viktigt att lagändringen åtföljs av breda utbildningsinsatser till yrkesgrupper som möter unga samt informations- och dialoginsatser riktat till befolkningen.

Förvaltningen är även positiv till förslagen till förändringar i efterlysningsregistret och Schengens informationssystem, samt till att socialtjänsten och domstolarna ska lämna uppgifter till Migrationsverket.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i förslaget att utöka straffansvaret kring egenmäktigt förfarande av barn vid ett beslutat omhändertagande. Förvaltningen menar dock att det behöver övervägas om straffansvaret även bör gälla avseende barn över 15 år för att säkra att barn får behövlig vård oavsett ålder.

Förvaltningen bedömer att förslagen kan leda till ökade administrativa kostnader som behöver finansieras. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen anser att det är önskvärt att förändringen träder i kraft 1 maj eller senast 1 juni 2023 för att undvika att barn utsätts för skadliga utlandsresor i samband med sommarlovet 2023.

Förslag till beslut

1. Arbetsmarknads- och socialnämnden godkänner förslag till yttrande
2. Arbetsmarknads- och socialnämnden skickar yttrandet till kommunstyrelsen

Beslutsunderlag

- Följebrev - Remiss från Socialdepartementet - Ett utvidgat utreseförbud för barn (Ds 2022:9)
- Remiss från Socialdepartementet - Ett utvidgat utreseförbud för barn (Ds 2022:9)
- Ett utvidgat utreseförbud för barn (Ds 2022:9)
- Yttrande ASN 220831 Remiss angående Remiss från Socialdepartementet - Ett utvidgat utreseförbud för barn (Ds 2022:9)
- G-Tjänstskrivelse ASN 220831 Remiss angående Remiss från Socialdepartementet - Ett utvidgat utreseförbud för barn (Ds 2022:9)

Beslutsplanering

ASN presidieberedning 2022-08-09

Arbetsmarknads- och socialnämndens arbetsutskott 2022-08-16

Arbetsmarknads- och socialnämnden 2022-08-31

Beslutet skickas till

Kommunstyrelsen

Ärendet

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har beretts möjlighet att yttra sig över betänkandet *Ett utvidgat utreseförbud för barn (Ds 2022:9)*.

Utredningen har haft i uppdrag att analysera och ta ställning till om det finns behov av att utvidga utreseförbudet för barn (31 a–31 i och 45 §§ LVU) till att även 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. I uppdraget har också ingått att ta ställning till hur ett utreseförbud kan upprätthållas effektivt. Dessutom ska utredningen 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.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningens skrivning följer betänkandets indelning. De delar som är relevanta för förvaltningens verksamhet kommenteras.

Bakgrund

Enligt utredningen är en av de vanligare anledningarna till att barn riskerar att fara illa vid en utlandsvistelse att barnet ska ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Även utlandsvistelser för att barn ska könsstympas förekommer. För att förhindra sådana resor infördes den 1 juli 2020 ett *utreseförbud* i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, 31 a § LVU (1990:52). Utreseförbud beslutas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialtjänsten, och ska skydda barn från att föras utomlands i syfte att ingå barnäktenskap eller att könsstympas. Det kan utgöra hinder mot att utfärda pass samt skäl för att återkalla pass. Det är straffbart att föra ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud.

Redan i utredningen *Ökat skydd mot bedersrelaterad brottslighet* (SOU 2018:69) konstaterades att barn kunde fara illa när de åkte till utlandet i flera olika situationer. Något förslag om utreseförbud i

andra situationer lades dock inte, eftersom det inte ingick i utredningens uppdrag.

Utredningens bedömning och förslag

5. Skyddet för barn som riskerar skadliga utlandsvistelser behöver utökas

Utredningen bedömer att det finns behov av att utvidga möjligheten till utreseförbud. Utredningen använder begreppet ”skadliga utlandsvistelser”. Begreppet inkluderar bland annat resor i syfte att ingå äktenskap, att undvika ingripanden från socialtjänsten, genomföra könsstympling, omvändelse av hbtqi+-personer, människohandel, samt resor till konfliktområden i exempelvis Syrien och Irak. Med begreppet menar utredningen både resor som barnet själv vidtar eller medverkar till och vistelser utomlands som barnet tvingats till eller skickats på.

Utredningen bedömer att utreseförbud är ett bra verktyg för att skydda barn – särskilt som det svenska samhället har små möjligheter att agera till stöd för barn som redan förts utomlands. Utreseförbud har tillämpats i ett flertal fall och har inneburit att ett flertal barn därmed har undkommit att föras ur landet.

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

Utredningen fastslår att behovet av ett starkare barnskydd är påtagligt och att ett utvidgat utreseförbud bör utformas efter förutsättningarna i LVU. En förändring föreslås av 31a och 31 §§ LVU (1950:52).

Utredningens bedömning är att ett utreseförbud med ett utvidgat tillämpningsområde bör ta sikte på risken för att barnets hälsa och utveckling skadas, snarare än på särskilda typer av brott eller skadliga handlingar. Utreseförbudet föreslås kunna tillämpas om det finns en påtaglig risk för att ett barn frivilligt eller ofrivilligt förs utomlands och för att barnets hälsa eller utveckling skadas. Följande omständigheter föreslås kunna föranleda beslut om utreseförbud: psykisk eller fysisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i boendemiljön under utlandsvistelsen, den unges missbruk av beroendeframkallande medel, brottsliga verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende under utlandsvistelsen.

Utredningen menar att socialtjänsten härmed får ytterligare ett verktyg för att skydda barn som riskerar att fara illa och insatserna för barnet kan anpassas för barnets enskilda situation. Även om förutsättningarna för ett utreseförbud ska ha samma grunder för vård som enligt LVU, behöver det inte krävas något beslut om LVU-vård. Det kan finnas situationer där det först är om barnet förs utomlands som risken för barnets hälsa uppstår. Föräldrarna kan vara goda vårdnadshavare, men inte skydda barnet från skadliga uppfostringsmetoder i en annan miljö, exempelvis om det ska bo hos släktingar. Utreseförbud kan då vara en mindre ingripande skyddsåtgärd.

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

I den nuvarande bestämmelsen om utreseförbud finns det möjlighet till undantag för barnet att åka utomlands. Det kan exempelvis handla om att barnet bor i ett familjehem som ska på semester eller att barnet ska kunna åka på skolresa. Utredningen föreslår att detta undantag ska finnas kvar och även gälla för de nya grunderna.

5.4.7 En kunskapshöjande insats om utreseförbud genomförs

För att ett utvidgat utreseförbud ska fungera i praktiken behöver personal som möter barn som kan vara i behov av åtgärden känna till den och veta hur den kan tillämpas. Utredningen föreslår att en landsomfattande kunskapshöjande insats genomförs.

5.4.8 Ett utvidgat straffansvar för egenmäktighet med barn

Straffansvaret avseende egenmäktighet med barn som vårdas med stöd av LVU finns i 7 kap. 4 § Brottsbalken. Det är idag begränsat till när vården om barnet rent fysiskt har flyttats från vårdnadshavarna och avser enbart barn under 15 år. Vården eller det omedelbara omhändertagandet måste alltså ha påbörjats för att bestämmelsen ska gälla. Men det förekommer att barn förs ut ur landet för att förhindra att socialtjänsten ingriper.

Utredningen föreslår att straffansvaret för egenmäktighet med barn även ska 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.

6. Ett utreseförbud måste kunna upprätthållas effektivt.

6.4.1 Efterlysningsregistret ska innehålla uppgifter om personer med utreseförbud

Ett utreseförbud måste kunna upprätthållas för att ge barn skydd. Mellan länderna i Schengenområdet och i andra EU-länder finns ett bättre skydd för utsatta barn än i förhållande till många andra länder. Beslut av svenska myndigheter och domstolar kan verkställas enligt bl.a. Bryssel II-förordningen. Det är därför mycket angeläget att förhindra att ett barn med utreseförbud kan lämna Schengenområdet.

Utreseförbud möjliggör ett hinder mot att utfärda pass och är också ett skäl för att återkalla pass (7 a och 12 §§ passlagen). Det finns dock en risk för att ett barn med utreseförbud lämnar Sverige och Schengenområdet innan ett beslut fattats om återkallelse av passet.

Enligt Schengens informationssystem (SIS) regler (artikel 32 i polisförordningen) ska registreringar om barn som löper risk att bortföras av en förälder, familjemedlem eller vårdnadshavare föras in i SIS. För att ett barn ska kunna registreras i SIS krävs dock att det finns en nationell efterlysning.

Utredningen föreslår därför att upplysningar om utreseförbud ska registreras i efterlysningsregistret.

6.4.5 Migrationsverkets ska ha tillgång till information om barn med utreseförbud

Barn kan fara illa vid utlandsvistelser oavsett medborgarskap. Migrationsverket kan utfärda och återkalla resehandlingar i form av resedokument och främlingspass. Myndigheten kan också besluta om befrielse från svenskt medborgarskap. Det har förekommit att vårdnadshavare har begärt att ett barn inte längre ska vara svensk medborgare, vilket försvårat för svenska myndigheter att hjälpa barnet att komma tillbaka efter en skadlig utlandsresa.

Utredningen föreslår att en uppgift i efterlysningsregistret om utreseförbud eller tillfälligt utreseförbud ska kunna lämnas ut på begäran av Migrationsverket i ärenden om befrielse från

svenskt medborgarskap eller gällande främlingspass eller resedokument enligt utlänningslagen. Migrationsverket ska också kunna få direktåtkomst till sådana uppgifter. Socialtjänsten och domstolar ska dessutom vara skyldiga att underrätta Migrationsverket om beslut rörande utreseförbud som gäller utländska medborgare.

7. Konsekvenser och ikraftträdande

7.1.1 Ikraftträdande

Utredningen föreslår att de föreslagna lagförändringarna och ändringarna i efterlysningskungörelsen och utlänningsförordningen ska träda i kraft den 1 juli 2023. Ändringen i förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem kan träda i kraft tidigare.

7.2 Konsekvenser

Utredningen bedömer att förslaget om ett utvidgat tillämpningsområde för utreseförbud för barn bedöms leda till något ökade kostnader för kommunerna och för rättsväsendets olika myndigheter.

Utredningen menar dock att kostnadsökningarna bör kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Förvaltningens överväganden

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

Utredningen har ett tydligt barnskyddsperspektiv. Medan den nuvarande regleringen kräver uppgifter om specifika situationer (risk för barnäktenskap eller könsstympning) så innebär förslaget om ett utvidgat utreseförbud ett fokus på barnets hälsa och utveckling.

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer i förslaget och bedömer att det ökar möjligheten att skydda och stödja fler barn. Den unge känner inte alltid till att giftermål eller könsstympning planeras i landet de ska resa till. I det nuvarande utreseförbudet har socialtjänsten inte kunnat använda sig av åtgärden om konkreta underlag för påtaglig risk för just könsstympning och giftermål inte har kunnat beläggas.

I likhet med utredningen ser förvaltningen att det finns fler situationer där barn behöver skyddas från att fara illa. Förvaltningen har erfarenhet av att potentiella uppfostringsresor kan vara mycket skadliga. Detsamma gäller resor där avsikten är omvändelseförsök av unga med annan sexuell läggning än heterosexualitet. Återigen kan det vara svårt för både barnet och socialtjänsten att känna till syftet med utlandsvistelsen. Flertalet resor kommer vara kopplade till hedersnormer, men de kan också förekomma i andra fall.

Utredningen tar upp frågan om utreseförbud kan vara en allvarlig inskränkning av den personliga integriteten och friheten. Redan i det yttrande som arbetsmarknads- och socialnämnden lämnade 2019 diskuterades detta. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bedömde då att utreseförbudet innebär att skyddet för de ungas mänskliga rättigheter stärks. Med den nya utformningen där barnets hälsa och utveckling är i fokus blir detta ännu tydligare. Eftersom kriterierna för beslutet även fortsättningsvis är en påtaglig risk för att utlandsvistelsen kan skada barnet kommer det att krävas välgrundade underlag.

Utredningen för en diskussion om utreseförbud även skulle utvidgas till att avse åldersgruppen 18 – 20 år. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen har erfarenhet av unga vuxna som inte känt att det varit möjligt att gå emot familjen trots att de rent juridiskt skulle kunna ta ett eget beslut. De är myndiga, men unga som lever i en hederskontext står ofta i ett mycket starkt beroendeförhållande till sina föräldrar och andra släktingar. Det gäller särskilt om personen har en intellektuell funktionsnedsättning.

Utredningen kommer fram till att inte föreslå någon förändring. Förvaltningen ser att här finns ett dilemma mellan två viktiga principer. Skyddet av utsatta personer mot rätten till att själv få både bestämma och ta ansvar för sitt liv.

5.4.8 Ett utvidgat straffansvar för egenmäktighet med barn

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ser vidare positivt på förslaget om utökat straffansvar kring egenmäktigt förfarande av barn vid ett beslutat omhändertagande enligt LVU. Det är viktigt att barn får den vård det behöver och att vårdnadshavare inte kan undvika ansvar genom att undanhålla barnet innan beslutet verkställts. Förvaltningen bedömer att utökat straffansvar kan minska risken för sådana händelser.

Straffansvaret ska även fortsättningsvis enbart gälla barn under 15 år. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen menar att även åldersgränsen behöver diskuteras. Vårdnadshavare till unga 15 – 17 år kan också förhindra att omhändertaganden verkställs. För att ett beslut om LVU ska tas krävs påtaglig risk för barnets hälsa.

Förvaltningen menar att det är allvarligt om en vårdnadshavare förhindrar insatsen oavsett om ett barn är över eller under 15 år. Förvaltningen anser att man borde överväga att höja åldersgränsen till under 18 år.

5.4.7 En kunskapsbärande insats om utreseförbud genomförs

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen instämmer även i förslaget om att lagändringen bör kompletteras med utbildningsinsatser och kompetensutveckling. Det räcker inte med att införa nya bestämmelser, dessa måste också bli kända bland de yrkesverksamma som möter barn och familjer. En del av utbildningarna bör vara yrkesspecifika, exempelvis kan socialsekreterare behöva fördjupa sin kompetens inom området. Frågorna är komplexa och kräver kvalificerade bedömningar i situationer när familjerna ofta inte vill medverka.

Därutöver behövs mer generella utbildningar som gärna kan göras i samverkan mellan olika berörda myndigheter och organisationer.

Utredningen har dock inte tagit ställning varken till omfattning eller vilken/vilka myndigheter som ska ha ansvar för utbildningarna. Eftersom utbildningarna föreslås vara landsomfattande bör huvudansvaret ligga på någon nationell myndighet. Länsstyrelserna bör få uppdrag att stärka samverkan på regional nivå. Staten behöver också avsätta medel till utbildningar och kompetensutveckling.

Behov av informationsinsatser och dialog

Det ingår inte i utredningens uppdrag, men arbetsmarknads- och socialförvaltningen vill ändå uppmärksamma behovet av informationsinsatser riktade till och dialog med befolkningen.

Om samhället ska kunna förebygga situationer som kan föranleda ett utreseförbud så krävs mer än förbud. Det viktigaste är att försöka förhindra situationerna i sig.

När lagen om förbud om våld mot barn, den s k aga-lagen, infördes 1979 genomfördes omfattande informationsinsatser för att förklara varför den infördes och på vilket sätt barnmisshandel skadade barn. Förutsättningarna var annorlunda då, men fortfarande är det lika viktigt att ha en kommunikation och dialog med befolkningen kring de grundläggande värderingarna om barns rättigheter och behov samt de långsiktiga konsekvenserna av våld, missbruk, försummelse och kriminalitet. Dessutom vilket stöd föräldrarna kan behöva för att kunna ge omsorg och vara goda förebilder för sina barn.

Kapitel 6. Ett utreseförbud måste kunna upprätthållas effektivt

Arbetsmarknads- och socialförvaltningen ser positivt på förslagen till förändringar i efterlysningsregistret och i Schengens informationssystem samt till att socialtjänsten och domstolarna ska lämna uppgifter till Migrationsverket. Det ökar möjligheterna att kunna genomföra utreseförbuden ytterligare.

Kapitel 7. Konsekvenser och ikraftträdande

Jämställdhets- och barnperspektiv

Utredningen bedömer att det deras förslag bidrar till en ökad jämställdhet. Förvaltningen instämmer i detta. Det är i huvudsak flickor som förs utomlands för äktenskap och könsstympning och ett utvidgat utreseförbud skulle minska risken för att flickor utsätts för dessa kränkningar.

När det gäller så kallade uppfostringsresor är däremot är pojkar i majoritet. Genom lagändringen tillvaratas pojkarnas situation och behov i större utsträckning. Överhuvudtaget så stärks barns rättigheter och skydd genom fokuset på hälsa och utveckling.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att lagförslagen ska träda i kraft 1 juli 2023. Då flertalet berörda barn troligtvis förs utomlands i samband med sommarlovet, menar arbetsmarknads- och socialförvaltningen att den 1 maj eller senast 1 juni 2023 vore lämpligare datum. Då finns större möjlighet att undvika att barn utsätts för skadliga utlandsresor under 2023.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningen menar att kostnaderna för kommunernas utredningar inte ökar i någon större utsträckning, då flertalet beslut om utreseförbud kommer att samordnas med övriga LVU-beslut. Arbetsmarknads- och socialförvaltningen bedömer dock att förslagen kommer att innebära en utökad administration både i utrednings-, genomförande- och uppföljningsfasen.

Förslaget kommer också att öka kommunens utgifter för utbildning. Även om en del av kostnaderna förhoppningsvis hamnar på en ansvarig nationell myndighet, så kommer stadens anställda behöva avsätta arbetstid och kontinuerligt få fortsatt kompetensutveckling.

Eftersom flera liknande – i och för sig positiva - lagändringar genomförs som sällan finansieras fullt ut, så uppstår betydande kostnadsökningar för kommunerna. Dessa behöver beaktas vid införande av nya förändringar

Ansvariga

Enhetschef Jonas Magnusson