

Ett utvidgat utreseförbud för barn (Ds 2022:9)

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) tillstyrker förslaget om ett utvidgat utreseförbud och ett utvidgat straffansvar för egenmäktighet med barn, men anser att det finns behov av vissa klargöranden och överväganden i enlighet med vad som anges nedan.
- SKR anser att regeringen ska följa upp tillämpningen av bestämmelserna om utreseförbud för att säkerställa att bl.a. beviskravet vad gäller påtaglig risk är ändamålsenligt utformat.
- Regeringen bör enligt SKR överväga att höja åldersgränsen för beslut om utreseförbud som är kopplat till den unges eget beteende upp till dess att den unge fyller 21 år.
- SKR anser att det behövs vägledning i fråga om hur socialnämnden ska tillämpa regelverket samt arbeta i ärenden där svenska myndigheter och domstolar inte är behöriga att fatta beslut enligt Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention, men då interimistiska åtgärder i form av ett tillfälligt utreseförbud kan meddelas.
- SKR tillstyrker att en kunskapshöjande insats avseende utreseförbud genomförs. Uppdraget bör ges till Socialstyrelsen.
- Det finns enligt SKR behov av att förtydliga att underrättelseskyldigheten till Migrationsverket i fråga om beslut om utreseförbud ska åvila socialnämnden vad gäller nämndens beslut samt domstolen vad gäller de beslut som fattas av domstolen.
- SKR anser att det ska göras en uppskattning av antalet ärenden och handläggningstid som förslagen kan antas medföra, varpå det ska beslutas om kompensation i enlighet med finansieringsprincipen. Härvid ska beaktas att någon kompensation inte beslutades i samband med införandet av tidigare bestämmelser om utreseförbud.

Förbundets ställningstagande

SKR tillstyrker förslagen i departementskrivelsen om ett generellt utformat utreseförbud samt ett utvidgat straffansvar för egenmäktighet med barn. SKR anser att en generell reglering avseende utreseförbud ger ett bättre skydd för barn mot skadliga utlandsvistelser av olika art.

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

SKR anser att det är lämpligt att rekvisiten för ett utvidgat utreseförbud samstämmer med rekvisiten för vård enligt LVU. Det finns en etablerad praxis för bedömningen av nu aktuella rekvisit vilken skapar förutsättningar för rättssäkra och förutsebara bedömningar. Det är vidare, ur ett barnrättsperspektiv, lämpligt att det görs en samlad bedömning av risken för skada på barnets hälsa eller utveckling av en utlandsvistelse. En generell utformning innebär även att regleringen blir hållbar över tid, eftersom samhällsutvecklingen kan komma att medföra att barn förs utomlands i framtiden för skadliga syften som ännu inte är kända för socialnämnden.

SKR tolkar lagtexten i 31 a § andra stycket LVU som att den påtagliga risken ska avse såväl resan utomlands som att barnets hälsa eller utveckling skadas på grund av de omständigheter som anges i p. 1-2. Det kan emellertid finnas behov av att detta klargörs i exempelvis författningskommentaren.

SKR anser att regeringen ska följa upp tillämpningen av bestämmelserna om utreseförbud, såväl det nuvarande som det föreslagna, för att säkerställa att regelverket är ändamålsenligt samt att barn och unga som är i behov av skydd mot utlandsresor med skadliga syften även åtnjuter detta skydd i praktiken. Som påtalas i departementsskrivelsen innebär kravet på *påtaglig risk* för barnets hälsa eller utveckling att det måste föreligga en risk som är konkret och inte obetydlig eller avlägsen. SKR har fått vissa signaler på att landets socialnämnder upplever svårigheter med att nå upp till detta krav med nu gällande regelverk för utreseförbud. En svårighet är att bedömningen avser förhållanden i utlandet som nämnden kan ha svårt att utreda och påvisa. I betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69) föreslogs det även ett lägre beviskrav än vad som gäller vid vård enligt LVU, men detta ändrades i propositionen (se prop. 2019/20:131 s. 70 f.).

I det fortsatta lagstiftningsärendet behöver det enligt SKR klargöras i vilken utsträckning den skada det innebär för barnets hälsa eller utveckling att brytas upp från sin hemmiljö som kan beaktas vid prövningen av ett utreseförbud. I författningskommentaren anförs, å ena sidan, att bedömningen ska göras av om barnets hälsa eller utveckling riskerar att skadas p.g.a. förhållanden under utlandsvistelsen (s. 277). Å andra sidan anges det att utreseförbud kan bli aktuellt bl.a. om omständigheterna kring bortförandet är tillräckligt skadliga för barnet, vilket antyder att även andra förhållanden än de under utlandsvistelsen kan beaktas (s. 278).

5.4.2 Utreseförbud för barn ger ett bra skydd mot skadliga utlandsvistelser

SKR anser att regeringen bör överväga att höja åldersgränsen för beslut om utreseförbud med hänsyn till sådana omständigheter som avser den unges eget beteende upp till dess att den unge fyller 21 år. Att åldersgränsen för utreseförbud samspekar med kraven för vård enligt LVU skapar ett mer konsekvent och enhetligt

regelverk. Om åldersgränsen höjs kan utreseförbud möjligen användas som en mindre ingripande åtgärd i stället för exempelvis LVU-vård eller de tvångsåtgärder som kan aktualiseras vid SiS särskilda ungdomshem i de fall ungdomens skadliga beteende är kopplat till utlandet.

5.1 Skyddet för barn som riskerar skadliga utlandsvistelser

SKR anser att det behövs vägledning i frågan hur socialnämnden ska tillämpa regelverket samt arbeta i ärenden där svenska myndigheter och domstolar inte är behöriga att fatta beslut enligt Bryssel II-förordningen samt 1996 års Haagkonvention, men då det framkommer omständigheter som kan motivera ett beslut om tillfälligt utreseförbud.

Av Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention följer att domstolar och myndigheter i det land där barnet har hemvist som utgångspunkt är behöriga att fatta beslut i fråga om vårdnad m.m. I departementsskrivelsen anges dock, med hänvisning till uttalanden i prop. 2021/22:189, att beslut om tillfälligt utreseförbud utgör ett sådant tillfälligt skyddsingripande som avses i artikel 15 i den nya Bryssel II-förordningen (s. 132) som svenska myndigheter kan besluta om trots att barnet har hemvist i ett annat land. Ett beslut om tillfälligt utreseförbud medför dock som utgångspunkt hinder för barnet att resa ut ur Sverige, vilket framstår som motsägelsefullt i förhållande till att inriktningen för barnet i en sådan situation är att det ska återvända till sitt hemland.

Vidare följer det av 31 f-g §§ LVU att ett tillfälligt utreseförbud upphör att gälla om inte en ansökan om utreseförbud ges in inom fyra veckor. Om svenska myndigheter endast är behöriga att besluta om tillfälliga skyddsingripanden torde de inte vara behöriga att ansöka om utreseförbud. Ett tillfälligt utreseförbud och skyddet för barnet upphör därmed om myndigheterna i den behöriga medlemsstaten inte hinner agera inom fyra veckor. Denna del av regelverket kan därmed behöva ses över.

5.4.7 En kunskapshöjande insats om utreseförbud genomförs

SKR tillstyrker förslaget om att en kunskapshöjande insats genomförs vad gäller utreseförbud och de föreslagna reglerna om ett utvidgat utreseförbud. Eftersom utreseförbud kan avse även andra situationer än sådana där barn riskerar att utsättas för hedersrelaterat våld anser SKR att uppdraget att genomföra en sådan kunskapshöjande insats bör ges till Socialstyrelsen, i egenskap av kunskapsmyndighet för vård och omsorg. Enligt SKR:s uppfattning behövs det ett stödmaterial för tillämpningen av utreseförbudet till landets kommuner. Det är även angeläget att det tillförs medel för att kunna sprida och implementera materialet i verksamheterna.

6.4.5 Migrationsverket ska ha tillgång till information om barn med utreseförbud

SKR anser att det behöver förtydligas när det åvilar socialnämnden respektive domstolen att underrätta Migrationsverket ifråga om beslut om utreseförbud. Den föreslagna bestämmelsen i 7 kap. 15 d § utlänningsförordningen är enligt SKR:s uppfattning inte helt tydlig i detta hänseende. SKR anser att det ska åligga socialnämnden att skicka kopia av nämndens beslut och domstolen att skicka kopia av de beslut som fattas av domstolen.

7.2.1 Ekonomiska konsekvenser

SKR anser att det ska göras en uppskattning av antalet ärenden och handläggningstid samt beslutas om kompensation till landets kommuner i enlighet med finansieringsprincipen. Om kostnadsökningen i nuläget är omöjlig att uppskatta bör en uppföljning göras i efterhand vad gäller de faktiska kostnaderna, varpå kompensation ska utgå.

Genom förslaget åläggs landets kommuner nya uppgifter att fatta beslut om tillfälliga beslut om utreseförbud och att ansöka om utreseförbud för barn som riskerar att föras utomlands för vissa skadliga syften. Vid införandet av reformer gäller finansieringsprincipen och hela reformen ska kostnadsberäknas. Finansieringsprincipen omfattar statligt beslutade obligatoriska åtgärder som direkt tar sikte på kommunal verksamhet.

Vid införandet av bestämmelserna om utreseförbud gjordes bedömningen att de då aktuella förslagen inte skulle innebära mer än marginella kostnadsökningar för kommunerna. Det beslutades därmed inte om någon kompensation enligt finansieringsprincipen. Regeringen föreslår nu en utvidgning av utreseförbudet och för ett liknande resonemang, d.v.s. att antalet ärenden bör vara så pass lågt och därtill fördelat över landet att möjliga kostnadsökningar blir försumbara ur ett kommunalt och regionalt perspektiv. Samtidigt konstateras det i departementsskrivelsen att omfattningen av antalet ärenden rörande brotten äktenskapstvång och könsstympning med en internationell dimension inte är känd och att mörkertalet är stort (se s. 85). Även om konsekvenserna av ett visst författningsförslag bedöms vara begränsade går det inte att bortse från förhållandet att flera, mindre författningsändringar sammantaget får större konsekvenser. En avsaknad av finansiering för flera nya åtaganden kan påverka socialnämndens verksamhet i en inte obetydlig omfattning. Det är vidare irrelevant att föra en diskussion huruvida kostnaden per kommun blir låg när kostnadsfrågan avser totalen.

Det har inte heller i departementsskrivelsen övervägts hur mycket ytterligare tid som skulle tas i anspråk för de nya uppgifterna. Det konstateras enbart att ärendemängden inte skulle öka. Även om ett ärende om utreseförbud kan komma att prövas samtidigt som vård enligt LVU innebär det förstnämnda ärendet merarbete för socialnämnden. Den utredning och bevisning som aktualiseras inom ramen för ett ärende om utreseförbud kan skilja sig från vad som förekommer i utredningen om vård enligt LVU.

Sveriges Kommuner och Regioner

Peter Danielsson
Ordförande