

Vistelseförbud för barn

Ds 2022:12



Regeringskansliet
Socialdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0426-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-0427-7 (pdf)

ISSN 0284-6012

Förord

Socialministern Lena Hallengren beslutade den 28 maj 2021 att ge i uppdrag åt verksamhetsområdeschefen Ingrid Utne att biträda Socialdepartementet med att utreda om det bör införas en möjlighet för socialnämnden att i skyddande syfte genom beslut begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden (S 2021:B).

Den 28 juni 2021 anställdes tf. kammarrättsassessorn Sofia Kinnunen Bengtsson som sekreterare i uppdraget.

Utredningen har till sin hjälp haft en arbetsgrupp bestående av representanter från Socialdepartementet, Justitiedepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet. Utredaren svarar ensam för innehållet i promemorian.

Genom denna promemoria avslutas uppdraget.

Stockholm 25 maj 2022

Ingrid Utne

/ Sofia Kinnunen Bengtsson

Innehåll

1	Sammanfattning.....	9
2	Författningsförslag.....	13
2.1	Förslag till lag (0000:00) om register över vistelseförbud	13
2.2	Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387).....	15
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	16
2.4	Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	23
2.5	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	24
3	Utredningens uppdrag och arbete.....	25
3.1	Uppdragets innehåll.....	25
3.2	Utredningsarbetet.....	26
3.3	Promemorians disposition	26
4	Gällande rätt.....	29
4.1	Socialtjänstlagen (2001:453).....	29
4.1.1	Socialtjänstens ansvar	29
4.1.2	Möjligheten att förbjuda en person att i hemmet ta emot andras barn.....	31
4.2	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)	32

4.2.1	Förutsättningarna för vård enligt LVU	32
4.2.2	Närmare om förutsättningarna för vård enligt 3 § LVU	33
4.2.3	Befogenheter vid LVU-vård	34
4.2.4	Förebyggande insatser med stöd av 22 § LVU.....	35
4.2.5	Utreseförbud	37
4.3	Polismyndighetens möjligheter att tillfälligt omhändertaga barn.....	37
4.4	Vissa typer av rörelsebegränsningar inom svensk rätt	38
4.4.1	Ungdomsövervakning.....	38
4.4.2	Tillträdesförbud	40
4.5	Mänskliga fri- och rättigheter	41
4.5.1	Regeringsformen	41
4.5.2	Europakonventionen	42
4.5.3	Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)	45
5	Internationell utblick.....	51
5.1	Danmark.....	51
5.1.1	Sociallagstiftning	51
5.1.2	Uppehållsförbud	53
5.1.3	Omhändertagande.....	54
5.2	Finland	55
5.2.1	Sociallagstiftning	55
5.2.2	Omhändertagande.....	56
5.3	Norge	56
5.3.1	Sociallagstiftning	56
5.3.2	Uppehållsförbud	58
5.3.3	Omhändertagande.....	59
5.3.4	Orossamtal	59
5.4	England	59
5.4.1	Åtgärder riktade mot antisocialt beteende	59
5.5	Sammanfattning.....	61

6	Problembilden	63
6.1	Normbrytande beteenden hos barn.....	63
6.1.1	Komplex modell med olika typer av faktorer	65
6.1.2	Risk- och skyddsfaktorer för barn att utveckla ett normbrytande beteende.....	66
6.1.3	Socialtjänsternas erfarenheter av barn som riskerar att utveckla ett normbrytande beteende	70
6.2	Miljöer och sammanhang av betydelse vid ett normbrytande beteende.....	71
6.2.1	Kriminella miljöer.....	71
6.2.2	Miljöer med ökad risk att utsättas för brott	79
6.2.3	Missbruksmiljöer	81
6.2.4	Miljöer med risk för sexuell exploatering	82
6.2.5	Radikalisering miljöer.....	83
6.3	Hur arbetar socialtjänst och polis med dessa barn.....	85
6.3.1	Utgångspunkter för arbetet	85
6.3.2	Insatser från socialtjänsten.....	85
6.3.3	Polismyndighetens arbete	87
6.3.4	Samverkansmodeller.....	88
7	Vistelseförbud för barn.....	91
7.1	Utgångspunkter	91
7.1.1	Syftet med ett vistelseförbud.....	91
7.1.2	Miljöns påverkan vid utvecklingen av normbrytande beteenden	92
7.1.3	Dagens lagstiftning lämnar luckor.....	92
7.1.4	Insatsens påverkan på barns rättigheter måste beaktas.....	93
7.1.5	Även andra grundläggande fri- och rättigheter påverkas	94
7.1.6	Vistelseförbud och socialtjänstens roll.....	94
7.2	Uppgifter från vissa myndigheter och intresseorganisationer.....	95
7.2.1	Socialstyrelsen, socialtjänsten och Sveriges Kommuner och Regioner.....	95

7.2.2	Polismyndigheten	99
7.2.3	Brottsförebyggande rådet (Brå)	100
7.2.4	Organisationer från civilsamhället	101
7.3	Bör vistelseförbud för barn införas?	102
7.3.1	Inledande anmärkningar utifrån barnkonventionen	103
7.3.2	Vistelseförbud utgör en inskränkning i rörelsefriheten	104
7.3.3	Finns det stöd för att ändamålet att förebygga och förhindra att barn far illa uppnås?	105
7.3.4	Är vistelseförbud en proportionerlig inskränkning?	110
7.3.5	Kan ett vistelseförbud anses vara för barnets bästa?	116
7.3.6	Tillämpningssvårigheter som gör vistelseförbud till en mindre lämplig åtgärd	119
7.4	Slutsats	126
8	En reglering om vistelseförbud	127
8.1	Allmänna överväganden rörande utformningen av vistelseförbud	127
8.2	Utformningen av ett vistelseförbud	132
8.3	Möjlighet att meddela undantag från ett vistelseförbud	149
8.4	Bestämmelser om vistelseförbud införs i LVU	150
8.5	Förfarandet vid meddelande av vistelseförbud	151
8.5.1	Inledning	151
8.5.2	Beslut om vistelseförbud meddelas av förvaltningsrätten	151
8.5.3	Omprövning och upphörande av ett vistelseförbud	153
8.5.4	Muntlig förhandling och offentligt biträde	158
8.5.5	Överklagande av vissa beslut	159
8.5.6	Delegering av socialnämndens beslut	159
8.5.7	Domstolarnas domförhet i mål om vistelseförbud	160

8.6	Kontroll och upprätthållande av vistelseförbud.....	161
8.6.1	Inledning	161
8.6.2	Bristande efterlevnad ska inte sanktioneras administrativt eller straffrättsligt.....	161
8.6.3	Samtal ska genomföras vid bristande efterlevnad.....	164
8.6.4	Kontrollen av ett meddelat vistelseförbud.....	166
8.6.5	Polismyndigheten ska ha möjlighet att omhänderta barn som överträder vistelseförbudet	168
8.6.6	Socialnämnden ska kunna begära handräckning av Polismyndigheten.....	171
8.6.7	En underrättelseskyldighet rörande överträdelse av vistelseförbud.....	173
9	Ett vistelseförbudsregister	179
9.1	Polismyndigheten har behov av information om meddelade vistelseförbud	179
9.2	Ett vistelseförbudsregister som hanteras av Polismyndigheten	182
9.2.1	Polismyndigheten ska få föra ett vistelseförbudsregister.....	182
9.2.2	Personuppgiftsbehandlingen faller under dataskyddsförordningens tillämpningsområde....	186
9.3	En lag om register över vistelseförbud i syfte att förebygga och förhindra att barn far illa.....	187
9.3.1	Personuppgiftsbehandlingen och skyddet för den personliga integriteten	187
9.3.2	Särskilda bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i registret bör införas	192
9.3.3	Lagens syfte	194
9.3.4	Lagens tillämpningsområde	194
9.3.5	Rättslig grund för behandlingen	195
9.3.6	Lagen är ett komplement till annan reglering.....	196
9.3.7	Polismyndigheten ska vara personuppgiftsansvarig.....	197
9.3.8	Ändamål med personuppgiftsbehandlingen	198

9.3.9	Vilka uppgifter som får behandlas i registret	200
9.3.10	Känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser	201
9.3.11	Bevarande och gallring	201
9.4	Sekretess för uppgifterna i vistelseförbudsregistret	202
9.5	Underrättelseskyldighet	204
10	Konsekvenser och genomförande av förslagen	207
10.1	Inledning	207
10.2	Ekonomiska konsekvenser	208
10.3	Konsekvenser för barn	213
10.4	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	214
10.5	Samhällsekonomiska konsekvenser	215
10.6	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	215
10.7	Övriga konsekvenser	216
10.8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	217
11	Författningskommentar	219
11.1	Förslag till lag (0000:00) om register över vistelseförbud	219
11.2	Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)	225
11.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	227
11.4	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	242
11.5	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	243
	Bilaga Uppdragsbeskrivning	245

1 Sammanfattning

Uppdraget

I promemorian övervägs om det bör införas en möjlighet för socialnämnden att i skyddande syfte genom beslut begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden i samhället. Vårt uppdrag har varit att särskilt belysa vilka konsekvenser en sådan möjlighet kan få för enskilda i olika avseenden och hur en sådan möjlighet förhåller sig till grundläggande fri- och rättigheter och till Sveriges internationella åtaganden. Vi ska föreslå de författningsändringar som vi anser är nödvändiga. I uppdraget har ingått att oavsett ställningstagande i fråga om behov, lämna förslag till författningsändringar. Utgångspunkten för de förslag som lämnas ska vara att förebygga och förhindra att barn far illa.

Vistelseförbud för barn i skyddande syfte bör inte införas

Insatser till barn ska i första hand ges i frivillig form enligt socialtjänstlagen (2001:453). Om de enskilda inte vill ta emot hjälp krävs i dagsläget att barnets situation blivit relativt allvarlig innan socialnämnden kan besluta om tvångsåtgärder med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. I de fall samtycke till insatser saknas och förutsättningarna för insatser enligt LVU inte är uppfyllda har socialnämnden begränsade möjligheter att ge stöd och hjälp. Det råder en uppfattning om att socialnämnden behöver få fler verktyg för att kunna gripa in tidigare i situationer då samtycke saknas. Socialnämnden saknar i dag också möjlighet att meddela beslut som riktar in sig på att begränsa barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden där de riskerar att fara illa.

Syftet med ett vistelseförbud är att hindra barnet från att vistas i en miljö som bedöms kunna påverka barnets hälsa eller utveckling negativt. En möjlighet att begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden i samhället kommer att inskränka rörelsefriheten. Inskränkningen kommer att få direkt effekt i barnets vardag och påverka ett flertal rättigheter i barnkonventionen. Skyddsobjekt och förbudsobjekt kommer att vara samma person i fråga om vistelseförbud och det är en insats riktad mot barn, som ska kunna beslutas oberoende av samtycke. Detta sammantaget innebär att det måste ställas höga krav på att ändamålet med insatsen uppnås.

Det saknas enligt vår bedömning stöd för att det avsedda ändamålet kommer att uppnås. Det är fråga om en komplex process som leder till att barn utvecklar normbrytande beteenden som kriminalitet, missbruk och andra socialt nedbrytande beteenden. Olika risk- och skyddsfaktorer, kopplade såväl till individen som omgivningen, samspelar och påverkar varandra. Vistelseförbud kommer att inriktas på en faktor, den fysiska miljön, vars betydelse för utvecklingen av normbrytande beteende är oklar. Den sociala kontexten och barnets umgänge är en faktor av stor vikt. Att hindra barnet från att vistas i en viss fysisk miljö kommer enligt vår bedömning inte ha någon nämnvärd effekt på barnets sociala kontext. Umgänget kommer att flytta till en annan plats och använda andra kontaktvägar, till exempel den digitala miljön.

Det finns också omständigheter som tyder på att ett vistelseförbud kan försämra barnets möjligheter till en positiv utveckling. Barnet kan utestängas från positiva sammanhang och tvångsåtgärden kan skapa en ökad misstro mot de sociala myndigheterna, vilket försvårar möjligheterna att tillhandahålla annan behövlig vård och hjälp. Det är vidare svårt att identifiera de relevanta miljöerna vilket innebär att det finns en överhängande risk att förbudet antingen blir för brett eller för snävt utformat samt att förbudets utformning blir svår att motivera för den enskilde. Det finns också svårigheter med att finna en lämplig kontrollmekanism och sanktioner vid bristande efterlevnad.

Sammantaget bedömer vi att begränsningen vistelseförbudet innebär i barnets grundläggande fri- och rättigheter inte är ändamålsenlig eller proportionerlig i förhållande till syftet att förebygga och förhindra att barn far illa. Att införa en åtgärd med sådana

inskränkande konsekvenser som vistelseförbudet kommer att ha, samtidigt som det saknas stöd för att åtgärden kommer att uppnå det avsedda syftet, kan inte heller anses vara till barnets bästa. En reglering som ger socialnämnden möjlighet att begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller områden bör därför inte införas.

En reglering av vistelseförbud

Trots ställningstagandet i sak lämnas, i enlighet med uppdraget, förslag till en reglering om vistelseförbud i syfte att förebygga och förhindra att barn far illa. Bestämmelserna om vistelseförbud föreslås införas i LVU. Regleringen innebär i huvudsak följande.

En person under 18 år ska kunna förbjudas att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område om det med hänsyn till den unges hälsa eller utveckling finns behov av att begränsa den unges närvaro på platsen eller i området, och det antingen finns en påtaglig risk att den unge kommer att utveckla ett sådant beteende som avses i 3 § LVU eller den unge har ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 3 § LVU.

Beslut om vistelseförbud meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden, på motsvarande sätt som i dag gäller bland annat vid ansökan om beredande av vård med stöd av LVU. Nuvarande handläggningsregler i LVU om barnets bästa, rätten till muntlig förhandling och offentligt biträde ska gälla även vid ärenden och mål om vistelseförbud. Beslut om vistelseförbud ska omprövas av socialnämnden var tredje månad. Nämndens beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslutet ska upphöra när förutsättningarna för vistelseförbud inte längre är uppfyllda, och senast när den unge fyller 18 år.

Får socialnämnden kännedom om att den unge har överträtt ett vistelseförbud ska nämnden skyndsamt kalla den unge och dennes vårdnadshavare till ett samtal. Polismyndigheten och socialtjänst har en skyldighet att underrätta socialnämnden om de påträffar eller får kännedom om någon som överträder ett meddelat vistelseförbud. Socialnämnden kan begära handräckning av Polismyndigheten för att förflytta ett barn som befinner sig på en plats eller inom ett område i strid med ett meddelat vistelseförbud.

I polislagen (1984:387) införs en bestämmelse som möjliggör att en person som av en polisman påträffas på en plats eller ett område i strid med ett meddelat vistelseförbud får tas om hand av polismannen för att överlämnas till föräldrarna, vårdnadshavarna eller socialnämnden. Polismyndigheten får i uppdrag att föra ett register över gällande vistelseförbud. Personuppgiftsbehandlingen i registret regleras i en ny lag.

Förändringarna föreslår träda i kraft den 1 juli 2023. Några särskilda övergångsbestämmelser bedöms inte nödvändiga.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag (0000:00) om register över vistelseförbud

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att ge Polismyndigheten möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt för att kunna upprätthålla gällande vistelseförbud och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Register över vistelseförbud

2 § Polismyndigheten får med hjälp av automatiserad behandling föra ett register med uppgifter om personer som har meddelats vistelseförbud enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (vistelseförbudsregistret).

Lagens tillämpningsområde

3 § Denna lag gäller vid Polismyndighetens behandling av personuppgifter i vistelseförbudsregistret.

Förhållandet till annan reglering

4 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskydds-

förordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag.

Personuppgiftsansvar

5 § Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter i vistelseförbudsregistret.

Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

6 § Polismyndigheten får behandla personuppgifter i vistelseförbudsregistret endast om det behövs för att upprätthålla gällande beslut om vistelseförbud.

Innehåll i registret

7 § Vistelseförbudsregistret får innehålla följande uppgifter om en person som har meddelats vistelseförbud:

1. namn,
2. personnummer eller samordningsnummer,
3. folkbokföringsadress och annan stadigvarande adress,
4. omfattningen av beslut om vistelseförbud, och
5. ansvarig socialnämnd.

Bevarande och gallring

8 § Uppgifter i vistelseförbudsregistret ska gallras så snart uppgifterna inte längre behövs för det ändamål som anges i 6 § och senast när Polismyndigheten får information om att vistelseförbudet upphört.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

2.2 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

Häri genom föreskrivs att 12 § polislagen (1984:387) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §¹

Om någon som kan antas vara under arton år anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes hälsa eller utveckling, får han eller hon tas om hand av en polisman för att genom dennes försorg skyndsamt överlämnas till sina föräldrar eller någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden. Vid bedömningen av risken för den unges hälsa eller utveckling ska det beaktas om man kan befara att den unge kan komma att utsättas för brott, involveras i brottslig verksamhet eller skadas genom något annat socialt nedbrytande beteende.

Någon som kan antas vara under arton år får tas om hand av en polisman för att genom dennes försorg skyndsamt överlämnas till sina föräldrar eller någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden, om personen

1. påträffas på en plats eller i ett område i strid med ett förbud meddelat med stöd av 23 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, eller

2. anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes hälsa eller utveckling. Vid bedömningen av risken för den unges hälsa eller utveckling ska det beaktas om man kan befara att den unge kan komma att utsättas för brott, involveras i brottslig verksamhet eller skadas genom något annat socialt nedbrytande beteende.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

¹ Senaste lydelse 2012:802.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

dels att 1, 35, 39, 41 och 43 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen införs fem nya paragrafer 23 a-23 e §§ och närmast före 23 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Insatserna ska präglas av respekt för den unges människovärde och integritet.

Den som är under 18 år ska dock beredas vård enligt denna lag, om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv.

Vård med stöd av 3 § får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

Vissa andra åtgärder får vidtas utan samtycke enligt 22, 24 och 31 a §§.

Vissa andra åtgärder får vidtas utan samtycke enligt 22, 23 a, 24 och 31 a §§.

Vid beslut enligt denna lag ska vad som är bäst för den unge vara avgörande.

Vistelseförbud

23 a §

En person som är under 18 år ska kunna förbjudas att under

¹ Senaste lydelse 2020:352.

vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område (vistelseförbud), om

1. det finns en påtaglig risk att den unge kommer att utveckla ett sådant beteende som avses i 3 § och det med hänsyn till den unges hälsa eller utveckling finns behov av att begränsa den unges närvaro på platsen eller i området, eller

2. den unge har ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 3 § och det med hänsyn till den unges hälsa eller utveckling finns behov av att begränsa den unges närvaro på platsen eller i området.

23 b §

Beslut om vistelseförbud meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden.

Ansökan ska innehålla en skriftlig redogörelse för

- 1. den unges förhållanden,*
- 2. de omständigheter som utgör grund för att den unge behöver skyddas genom ett vistelseförbud,*
- 3. tidigare vidtagna åtgärder,*
- 4. vilka övriga åtgärder som beslutats eller övervägs,*
- 5. hur relevant information lämnats till den unge,*
- 6. vilket slags relevant information som lämnats, och*
- 7. den unges inställning.*

23 c §

Om ett vistelseförbud har meddelats ska socialnämnden inom tre månader från dagen för beslutet pröva om vistelseförbudet ska upphöra. Denna fråga ska därefter prövas fortlöpande inom tre månader från senaste prövning.

Om det inte längre finns skäl för ett vistelseförbud, ska socialnämnden besluta att vistelseförbudet ska upphöra.

Ett vistelseförbud upphör senast när den unge fyller 18 år.

23 d §

Får socialnämnden kännedom om att den unge överträtt ett vistelseförbud ska socialnämnden skyndsamt kalla den unge och dennes vårdnadshavare till ett samtal.

Socialtjänsten, Polismyndigheten och anställda vid dessa myndigheter är skyldiga att genast underrätta socialnämnden om de i sin verksamhet påträffar, eller på annat sätt får kännedom om, ett barn som överträder ett meddelat vistelseförbud.

23 e §

En sådan kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller en domstol ska till Polismyndigheten genast skicka en kopia av ett beslut som har meddelats om vistelseförbud samt

information om att ett sådant beslut har upphört.

35 §²

I mål om beredande eller upphörande av vård, flyttningsförbud, fortsatt omhändertagande för tillfällig vård eller utreseförbud enligt denna lag ska förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om detta inte är uppenbart obehövligt. Muntlig förhandling ska alltid hållas, om någon part begär det. Parterna ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

I mål om beredande eller upphörande av vård, flyttningsförbud, fortsatt omhändertagande för tillfällig vård, *vistelseförbud* eller utreseförbud enligt denna lag ska förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om detta inte är uppenbart obehövligt. Muntlig förhandling ska alltid hållas, om någon part begär det. Parterna ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

Om en enskild part som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten förordna att han eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

39 §³

I mål och ärenden om beredande av vård enligt 2 eller 3 §, omedelbart omhändertagande enligt 6 eller 6 a §, fortsatt omhändertagande enligt 9 a §, upphörande av fortsatt omhändertagande enligt 9 b §, upphörande av vård enligt 21 §, flyttningsförbud enligt 24 §, upphörande av flyttningsförbud enligt 26 §, utreseförbud enligt 31 a §, upphörande av utreseförbud enligt 31 c § eller

I mål och ärenden om beredande av vård enligt 2 eller 3 §, omedelbart omhändertagande enligt 6 eller 6 a §, fortsatt omhändertagande enligt 9 a §, upphörande av fortsatt omhändertagande enligt 9 b §, upphörande av vård enligt 21 §, *vistelseförbud* enligt 23 a §, *upphörande av vistelseförbud* enligt 23 c §, flyttningsförbud enligt 24 §, upphörande av flyttningsförbud enligt 26 §,

² Senaste lydelse 2020:352.

³ Senaste lydelse 2020:1259.

tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § eller vid överklagande enligt 41 § första stycket 1 ska offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

utreseförbud enligt 31 a §, upphörande av utreseförbud enligt 31 c § eller tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § eller vid överklagande enligt 41 § första stycket 1 ska offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Till offentligt biträde för den unge får endast den förordnas som på grund av sina kunskaper och erfarenheter och även i övrigt är särskilt lämplig för uppdraget.

Behövs offentligt biträde både för den unge och för dennes vårdnadshavare, förordnas gemensamt biträde, om det inte finns motstridiga intressen mellan dem.

Vid överklagande enligt 42 § ska offentligt biträde förordnas för den som är under 15 år och som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Offentligt biträde förordnas av den domstol som handlägger målet. I ärenden hos socialnämnd förordnas offentligt biträde av förvaltningsrätten.

41 §⁴

Socialnämndens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol, när nämnden har

1. beslutat om var vården av den unge ska inledas eller beslutat i fråga om att flytta den unge från det hem där han eller hon vistas,
2. beslutat i fråga om fortsatt vård med stöd av lagen,
3. med stöd av 14 § beslutat i fråga om umgänge eller beslutat att den unges vistelseort inte ska röjas,
4. fattat beslut enligt 22 § eller prövat om ett sådant beslut ska upphöra att gälla,
5. med stöd av 31 § beslutat i fråga om umgänge,
6. beslutat i fråga om fortsatt flyttningsförbud,
7. beslutat i fråga om upphörande av ett fortsatt omhändertagande för tillfällig vård,

⁴ Senaste lydelse 2020:352.

8. beslutat i fråga om fortsatt utreseförbud, *eller*

9. beslutat i fråga om tillfälligt undantag från ett utreseförbud.

8. beslutat i fråga om fortsatt utreseförbud,

9. beslutat i fråga om tillfälligt undantag från ett utreseförbud, *eller*

10. *beslutat i fråga om fortsatt vistelseförbud.*

Andra beslut av nämnden enligt denna lag får inte överklagas.

Rättens beslut enligt 8 och 31 f §§ i fråga om förlängd ansökningstid och enligt 32 § om läkarundersökning får inte överklagas.

43 §⁵

Polismyndigheten eller, om det gäller en transport av någon som vårdas i ett sådant särskilt hem som avses i 12 §, Kriminalvården ska lämna hjälp för att på begäran av

1. socialnämnden eller nämndens ordförande eller rätten bereda en läkare, som avses i 32 §, tillträde till den unges hem eller för att föra den unge till läkarundersökningen,

2. socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har förordnat genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av denna lag, *och*

3. Statens institutionsstyrelse efterforska och hämta den som vårdas vid ett hem för särskilt noggrann tillsyn på någon grund som anges i 3 §, om den unge har avvikit från hemmet, eller ombesörja någon annan förflyttning av honom eller henne.

2. socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har förordnat genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av denna lag,

3. Statens institutionsstyrelse efterforska och hämta den som vårdas vid ett hem för särskilt noggrann tillsyn på någon grund som anges i 3 §, om den unge har avvikit från hemmet, eller ombesörja någon annan förflyttning av honom eller henne, *och*

4. *socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har förordnat förflytta ett barn som befinner sig på en*

⁵ Senaste lydelse 2017:135.

*plats eller inom ett område i strid
med ett meddelat vistelseförbud.*

En begäran enligt första stycket får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att de särskilda befogenheter som anges i 10 och 10 a §§ polislagen (1984:387) eller, om det gäller en transport som utförs av Kriminalvården, 4 kap. 4 § och 10 § första stycket häkteslagen (2010:611) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

Andra stycket gäller inte en begäran av rätten och inte heller en begäran av Statens institutionsstyrelse om efterforskning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

2.4 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

Härigenom föreskrivs att 10 kap. 4 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

4 §¹

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får ges endast åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden i ärenden som är en uppgift för nämnden enligt 6 kap. 6, 8 och 11 a-13 §§ denna lag, 4, 6 och 6 a §§, 11 § första och andra styckena, 13 §, 14 § tredje stycket, 21, 22, 24, 26, 27, 31 b, 31 d, 31 i och 43 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 11 och 13 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får ges endast åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden i ärenden som är en uppgift för nämnden enligt 6 kap. 6, 8 och 11 a-13 §§ denna lag, 4, 6 och 6 a §§, 11 § första och andra styckena, 13 §, 14 § tredje stycket, 21, 22, 23 b, 24, 26, 27, 31 b, 31 d, 31 i och 43 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 11 och 13 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Första stycket gäller även i ärenden enligt 6 kap. 14 § om samtycke vägras och beslut enligt 9 kap. 3 § om att föra talan om återkrav enligt 9 kap. 1 §.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

¹ Senaste lydelse 2020:353.

2.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 35 kap. 23 b §, och närmast före paragrafen en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 kap.

Vistelseförbud

23 b §

Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av register enligt lagen (0000:00) om register över vistelseförbud för uppgift om enskilds personliga förhållanden.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

3 Utredningens uppdrag och arbete

3.1 Uppdragets innehåll

Utredaren har av Socialdepartementet fått i uppdrag att utreda om det i syfte att skydda barn från att fara illa bör införas en möjlighet för socialnämnden att genom beslut begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden i samhället samt lämna förslag till nya bestämmelser.

Av utredningens direktiv (se *bilaga*) framgår att utredaren bland annat ska:

- redovisa för- och nackdelar med ett vistelseförbud,
- lämna förslag på hur en ordning med vistelseförbud skulle kunna se ut,
- särskilt överväga vad som krävs för att ett beslut om att begränsa ett enskilt barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden ska vara verkningfullt, till exempel hur ett sådant beslut ska kunna kontrolleras men även hur överträdelser bör hanteras,
- särskilt belysa vilka konsekvenser en sådan möjlighet kan få för enskilda i olika avseenden och beakta behovet av att säkerställa skyddet av individers grundläggande fri- och rättigheter och av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för enskilda,
- undersöka relevant lagstiftning i de andra nordiska länderna samt i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som utredaren anser nödvändiga. Oavsett ställningstagande i fråga om behov ska förslag till författningsändringar lämnas. De författningsförslag som

lämnas ska vara förenliga med 2 kap. regeringsformen och Sveriges internationella åtaganden. En utgångspunkt i arbetet ska vara FN:s konvention om barnets rättigheter. Utgångspunkten för förslaget ska vara att förebygga och förhindra att barn far illa. Förslagen bör avgränsas till barn, det vill säga personer under 18 år.

3.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet inleddes i juli 2021.

Vi har haft kontakter med företrädare för följande myndigheter: Barnombudsmannen, Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten, Kriminalvården och Socialstyrelsen. Vi har även haft kontakt med företrädare för socialtjänsterna i Göteborg, Malmö och Stockholm samt Sveriges kommuner och regioner. Vi har träffat företrädare från Fryshuset samt genomfört ett samråd där barnrättsorganisationerna Barnrättsbyrån, Bris och Föreningen Knas Hemma deltog.

Vi har tagit del av ett stort antal tidigare statliga utredningar och myndigheters rapporter vilka varit viktiga i vårt arbete.

Uppgifter om andra länders lagstiftning har hämtats in dels genom egna sökningar i databaser, dels genom kontakter med Barn- och familjdepartementet i Norge.

Vi har till vår hjälp haft en arbetsgrupp bestående av representanter från Socialdepartementet, Justitiedepartementet och Arbetsmarknadsdepartementet.

3.3 Promemorians disposition

Inledningsvis ges i kapitel 1 en sammanfattning av promemorian. I kapitel 2 redogörs för de författningsförslag som ska lämnas i enlighet med uppdraget oavsett ställningstagande i sak. Författningsförslagen överensstämmer inte med vårt ställningstagande. I kapitel 3 lämnas en redogörelse för uppdraget och utredningens arbete. Kapitel 4 innehåller en redogörelse för gällande rätt och kapitel 5 innehåller en beskrivning av viss lagstiftning i de nordiska länderna samt i Storbritannien. I kapitel 6 redogörs för risk- och skyddsfaktorer för barn att utveckla ett normbrytande beteende. Kapitlet innehåller också en beskrivning av vissa normbrytande beteenden och miljöer som vi bedömer är av relevans i förhållande

till ett vistelseförbud. I kapitel 7 redovisar vi våra överväganden och vår bedömning av om socialnämnden ska få en möjlighet att begränsa ett enskilt barns rätt att vistas på vissa platser eller inom vissa områden. Kapitlen 8 och 9 innehåller överväganden och bedömningar rörande den reglering vi bedömer är nödvändig om en möjlighet för socialnämnden att begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden införs. En konsekvensanalys finns i kapitel 10 och frågorna om ikraftträdande och övergångsbestämmelser behandlas också i kapitlet. Kapitel 11 innehåller författningskommentarer.

Enligt våra direktiv bör förslagen avgränsas till personer under 18 år. I barnkonventionens artikel 1 definieras varje människa under 18 år som ett barn. Vi använder därför termen barn genomgående i våra texter, och inte begreppet ”barn och unga”. I våra författningsförslag använder vi dock termen den unge, för att uppnå enlighet med terminologin i övrigt i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

4 Gällande rätt

I detta kapitel beskrivs kortfattat vilka möjligheter socialnämnden har enligt nuvarande lagstiftning att ingripa för att förebygga och förhindra att barn far illa samt polisens möjligheter att ta hand om barn som befinner sig i situationer som kan utgöra en risk för hälsan eller utvecklingen. Kapitlet innehåller även en redogörelse för några former av rörelseinskränkningar i svensk rätt. Kapitlet avslutas med en genomgång dels av några grundläggande fri- och rättigheter som kan komma att påverkas av en rörelseinskränkning, dels av rättigheterna i barnkonventionen.

4.1 Socialtjänstlagen (2001:453)

4.1.1 Socialtjänstens ansvar

Av 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) framgår att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Till socialnämndens uppgifter hör bland annat att göra sig väl förtrogen med levnadsförhållandena i kommunen, medverka i samhällsplaneringen och i samarbete med andra främja goda miljöer i kommunen, genom uppsökande verksamhet och på annat sätt främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden samt svara för omsorg och service, upplysningar, råd, stöd och vård, ekonomisk hjälp och annat bistånd till familjer och enskilda som behöver det (3 kap. 1 § socialtjänstlagen).

Barn och unga är en särskild målgrupp för socialtjänstens verksamhet. Med barn avses varje människa under 18 år. Vid åtgärder som rör barn ska barnets bästa särskilt beaktas och vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn ska vad som är bäst för barnet vara avgörande (1 kap. 2 § social-

tjänstlagen). I 5 kap. 1 § socialtjänstlagen, som anger inriktningen för verksamheten med barn och unga, anges bland annat att socialnämnden ska

- verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden,
- i nära samarbete med hemmen främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och unga,
- bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa,
- aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga,
- tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärksamma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem,
- med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken till en ogynnsam utveckling, och
- i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.⁸

Socialtjänsten har ett tydligt ansvar för att arbeta förebyggande och erbjuda insatser för barn och unga som befinner sig i riskmiljöer eller har ett riskbeteende. Att socialtjänsten i ett tidigt skede ska kunna sätta in insatser som kan stödja barn och unga har av lagstiftaren ansetts vara av central betydelse.⁹ Ungdomar med allvarliga beteendeproblem, som normbrott och kriminalitet, är en stor grupp inom den sociala barn- och ungdomsvården. Vanliga insatser är

⁸ Utredningen Framtidens socialtjänst har i sitt betänkande *Hållbar socialtjänst - En ny socialtjänstlag* (SOU 2020:47) lämnat förslag på en ny socialtjänstlag. Bestämmelserna avseende barn och unga föreslås placeras i en egen avdelning men formuleringarna av socialtjänstens ansvar för barn och unga ändras inte. Barnrättsperspektivet föreslås förstärkas genom att ett kapitel om "Barns rättigheter" införs med bestämmelser om barnets bästa, rätten till information och rätten att framföra sina åsikter.

⁹ Jfr prop. 2012/13:10, *Stärkt stöd och skydd för barn och unga*, s. 96.

familjebehandling, föräldrastöd, kontaktperson, kontaktfamilj, strukturerade stöd- och behandlingsprogram och stödsamtal.¹⁰

Socialtjänstens verksamhet ska bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet (1 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen) och insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne (3 kap. 5 § socialtjänstlagen). Insatserna i socialtjänstlagen bygger alltså på frivillighet och socialtjänsten kan inte vidta åtgärder med stöd av lagen mot en enskilds vilja. Detta innebär avseende insatser för barn att dessa är villiga att ta emot insatser samt att även vårdnadshavarna samtycker till insatser. För barn som fyllt 15 år finns dock med stöd av 3 kap. 6 a och 6 b §§ socialtjänstlagen en möjlighet för socialnämnden att besluta om öppna insatser även utan vårdnadshavarens samtycke, om det är lämpligt och barnet begär eller samtycker till det.¹¹

Insatser till barn ska i första hand ges på frivillig väg med stöd av socialtjänstlagen. Om detta inte är möjligt kan insatser i vissa fall ges med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, som reglerar förutsättningarna för att tvångsvårda barn och unga.

4.1.2 Möjligheten att förbjuda en person att i hemmet ta emot andras barn

Enligt 5 kap. 2 § socialtjänstlagen får socialnämnden, när ett barns bästa kräver det, förbjuda eller begränsa möjligheterna för en person som har sitt hem inom kommunen att i hemmet ta emot andras barn. Ett sådant förbud omfattar inte fall då det med hänsyn till särskilda omständigheter är uppenbart befogat att ett barn tas emot i hemmet.

Syftet med bestämmelsen är att socialnämnden ska kunna ingripa när det behövs för att skydda barn från att vistas i olämpliga miljöer. Bestämmelsen är tillämplig på bland annat privata placeringar och privata familjedaghem eller vid missförhållanden i en kontaktfamilj. Bestämmelsen är också tillämplig i situationer när en person upplåter sitt hem till barn och där bjuder på till exempel alkohol och där

¹⁰ Socialstyrelsen (2017), *Utvärdering av sociala insatsgrupper – effekter för individen*, s. 15.

¹¹ Socialstyrelsen har i rapporten *Öppna insatser utan samtycke. Rapport till regeringen uppdrag S2019/0472/FST* föreslagit att åldersgränsen i bestämmelserna sänks till 12 år.

miljön är klart olämplig för barn att vistas i.¹² Förbudet behöver inte vara generell. Det kan begränsas till att avse till exempel barn i en viss ålder eller mottagande i en viss bostad eller förbindas med andra villkor.¹³

Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandet RÅ 2001 ref. 26 framhållit att förbudet inte utgör en reaktion mot begångna gärningar eller tidigare visat klandervärt beteende utan innefattar en åtgärd i syfte att för framtiden skydda barn mot att hamna i situationer där deras hälsa och utveckling äventyras. I avgörandet konstaterar domstolen också att förbud kan meddelas även vid kortvariga besök utan samband med vård och fostran.

Överträdelse av ett meddelat förbud är straffsanktionerat (böter) enligt 16 kap. 6 § socialtjänstlagen. Beslut med stöd av bestämmelsen kan överklagas enligt 16 kap. 3 § socialtjänstlagen.

4.2 Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

4.2.1 Förutsättningarna för vård enligt LVU

Vård ska enligt 2 § LVU beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (miljöfallen). Vård ska enligt 3 § LVU också beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (beteendefallen). Den som är under 18 år ska beredas vård om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge fyllt 15 år, av honom eller henne själv. Vård med stöd av 3 § får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke (1 §

¹² Prop. 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*, s. 177 f och prop. 2000/01:80 *Ny socialtjänstlag m.m.*, s. 166.

¹³ Prop. 1996/97:124, *Ändring i socialtjänstlagen*, s. 178.

andra och tredje stycket LVU).¹⁴ För att LVU ska bli tillämplig krävs alltså dels att barnet har ett vård- eller skyddsbehov, dels att detta behov inte kan tillgodoses genom frivilliga lösningar.

4.2.2 Närmare om förutsättningarna för vård enligt 3 § LVU

Både enligt 2 och 3 §§ LVU krävs att det finns en *påtaglig risk* för att den unges hälsa och utveckling skadas. Att det krävs en påtaglig risk för skada innebär att det inte får vara fråga om något subjektivt antagande om att barnet löper risk att skadas. Inte heller får ovidkommande omständigheter, som till exempel allmänna samhällsvärderingar, läggas till grund för ett tvångsomhändertagande. Det måste finnas konkreta omständigheter som talar för att risk finns.¹⁵

Enligt 3 § kan vård bli aktuellt vid missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet och annat socialt nedbrytande beteende. Bestämmelsen syftar till att tillförsäkra barnet rätt till vård och behandling i en situation då han eller hon inte själv förmår bryta en destruktiv utveckling.¹⁶

Med beroendeframkallande medel avses alkohol och narkotika eller därmed jämställda tekniska preparat. Redan i utvecklingen av en beroendesituation kan det sägas finnas en påtaglig risk för barnets hälsa och utveckling. Enstaka bruk av tung narkotika liksom en längre tids missbruk, oavsett preparat, kan innebära en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas. Även vid allt icke medicinskt bruk av läkemedel som innefattar en påtaglig risk för barnets hälsa eller utveckling kan vård med stöd av 3 § LVU bli aktuellt.¹⁷

Under begreppet brottslig verksamhet faller inte rena bagatellförseelser och inte heller enstaka brott som inte är av allvarlig art. Det är först vid en brottslighet som ger uttryck för en sådan bristande anpassning till samhällslivet att det kan sägas finnas ett vård-

¹⁴ I 6 a och 9 a §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser av unga, LVU, finns bestämmelser om tillfällig vård med stöd av lagen för unga där svensk domstol inte är behörig att besluta om beredande av vård.

¹⁵ Prop. 1989/90:28, *Om vård i vissa fall av barn och ungdomar*, s. 63.

¹⁶ Prop. 1979/80:1 del A, *Om socialtjänsten*, s. 582.

¹⁷ Prop. 1979/80:1 del A, *Om socialtjänsten*, s. 582 f.

och behandlingsbehov som det kan bli fråga om att bereda barnet vård med stöd av 3 §.¹⁸

Med begreppet socialt nedbrytande beteende menas att barnet beter sig på ett sätt som avviker från samhällets grundläggande normer. Exempel på detta är att barnet begår något eller några enstaka allvarliga brott utan att man för den sakens skull kan tala om brottslig verksamhet. Vidare kan det vara fråga om att barnet vistas, annat än tillfälligt, i olämpliga miljöer såsom en knarkarkvart eller någon annan missbruksmiljö eller att barnet prostituerar sig eller uppträder på en sexklubb.¹⁹ I RÅ 2000 ref. 33 ansågs en femtonårig pojke som hade ett aggressivt uppträdande och en tydlig dragning till asociala och destruktiva miljöer ha uppvisat ett socialt nedbrytande beteende. Högsta förvaltningsdomstolen har i avgörandet HFD 2015 ref. 7 uttalat att enbart det förhållandet att barnet utsätter sig för risk innebär inte att det finns ett beteende som kan betecknas som socialt nedbrytande.

4.2.3 Befogenheter vid LVU-vård

Under vårdtiden har socialnämnden samma ansvar som vårdnadshavaren för att barnets grundläggande rättigheter tillgodoses. Det är socialnämnden som bestämmer hur vården ska ordnas och var barnet ska vistas under vårdtiden. Vård med stöd av LVU ska alltid inledas utanför hemmet men kan därefter bedrivas antingen i hemmet eller genom placering utanför hemmet (11 § LVU). Socialnämnden får under vissa förutsättningar begränsa barnets umgängesrätt med vårdnadshavare och föräldrar (14 § LVU). Nämnden får under vissa förutsättningar också besluta om tillfälligt flyttningsförbud, eller ansöka hos förvaltningsrätten om flyttningsförbud, vilket innebär att den som har vårdnaden om en underårig förbjuds att för viss tid eller tills vidare ta denne från det enskilda hem där barnet vistas för stadigvarande vård och fostran (24 och 27 §§ LVU).

För barn som vårdas med stöd av 3 § LVU finns det särskilda ungdomshem som drivs av Statens institutionsstyrelse, SiS (12 § LVU). När vården bedrivs i ett sådant hem finns vissa särskilda befogenheter. Barn som vistas vid dessa hem får till exempel hindras

¹⁸ Prop. 1979/80:1 del A, *Om socialtjänsten*, s. 583.

¹⁹ Prop. 1989/90:28, *Om vård i vissa fall av barn och ungdomar*, s. 109.

att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården ska kunna genomföras eller om det behövs med hänsyn till andra intagnas och personalens säkerhet (15 §).²⁰ Tvångsåtgärderna får användas endast om de står i rimlig proportion till syftet med åtgärden. Är mindre ingripande åtgärder tillräckliga, ska de användas (20 a § LVU).

Socialnämnden kan begära handräckning av Polismyndigheten för att genomföra beslutet om vård (43 § LVU). I detta inbegrips också, om barnet har avvikit från det hem där han eller hon placerats, att nämnden får begära polisbiträde för att efterspana barnet och återföra denne till hemmet.²¹ Om barnet avviker från ett SiS-hem har SiS också möjlighet att begära handräckning från Polismyndigheten (43 § LVU). En begäran om polishandräckning för göras endast om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan polisens särskilda befogenheter enligt 10 och 10 a §§ polislagen (1984:387)²² eller det annars finns synnerliga skäl. Synnerliga skäl kan till exempel finnas i situationer där det finns en överhängande risk för att barnet skadar sig själv så att man inte kan avvakta med att verkställigheten löses på annat sätt.²³

4.2.4 Förebyggande insatser med stöd av 22 § LVU

I 22 § LVU finns en bestämmelse om förebyggande insatser som har till syfte att ge socialnämnden möjlighet att ingripa oberoende av samtycke i ett tidigare skede än då förutsättningarna för LVU-vård är uppfyllda, så kallat mellantvång. Med stöd av bestämmelsen får socialnämnden besluta att den unge ska hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson eller ska delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten. Förutsättningarna är att det kan antas att den som är under 20 år till följd av ett beteende som avses i 3 § LVU kommer att behöva beredas vård enligt LVU om beteendet fortsätter och det stöd eller den behandling som den unge

²⁰ Personalen har också under vissa förutsättningar rätt att besluta bland annat att den unge ska vårdas på läsbar enhet (15 b §), hållas i avskildhet (15 c § LVU) eller vårdas i enskildhet (15 d §), samt kan omhänderta viss egendom (16 § LVU) och begränsa den unges rätt till elektronisk kommunikation och besök (15 a § LVU).

²¹ Prop. 1979/80:1 del A, *Om socialtjänsten*, s. 603.

²² Bestämmelserna reglerar polisens rätt att använda våld och belägga någon med fängsel.

²³ Prop. 2016/17:57, *Transporter av frihetsberövade*, s. 77.

behöver inte kan ges med samtycke av den unge själv, om han eller hon har fyllt 15 år, och av den unges vårdnadshavare.²⁴

Bestämmelsen tar sikte på ungdomar som har ett sådant beteende som avses i 3 § men där situationen ännu inte är så pass allvarlig att det finns en påtaglig risk för deras hälsa eller utveckling. Insatserna är tänkta att fungera förebyggande för att undvika att barnets situation eskalerar så pass att det blir aktuellt med vård enligt 3 §. Bestämmelsen infördes eftersom det ansågs vara ett alltför stort steg mellan frivilliga insatser enligt socialtjänstlagen och tvångsvård utanför hemmet enligt LVU. Syftet med bestämmelsen är alltså att komplettera socialtjänstlagen när frivilliga insatser antingen misslyckats eller bedömts som utsiktslösa.²⁵

Bestämmelsen möjliggör för socialnämnden att ge barnet stöd genom öppna insatser. Vad som avses med öppna insatser preciseras inte närmare i lagtext.²⁶ Det kan vara till exempel stöd- och behandlingsinsatser som ges till barn som bor i det egna hemmet.²⁷

Det finns inga sanktioner för det fall barnet inte fullföljer vården. Det är inte heller möjligt att verkställa beslutet om insatser med tvångsmedel såsom polishandräckning, utan det krävs att barnet medverkar för att insatserna ska kunna genomföras. Lagstiftaren har anfört att det finns skäl att anta att besluten i allmänhet kommer att kunna genomföras även om möjlighet till polishandräckning inte införs. Genom beslutet, i kombination med ett aktivt motivationsarbete, klargör socialnämnden på ett tydligt sätt för barnet att man ser allvarligt på dennes situation och att man inte längre kan acceptera att barnet inte tar emot insatser från socialtjänsten. Socialnämnden har också ett ansvar att klargöra för barnet vilka följderna kan bli av ett fortsatt destruktivt beteende. Att barnet inte följer beslutet om insatser enligt 22 § LVU utgör inte i sig grund för att ansöka om vård enligt LVU. Barnets negativa inställning kan dock vara ett skäl att se över behandlingsplanen.²⁸

²⁴ Socialstyrelsen har på uppdrag av regeringen utrett om bestämmelsen bör utvidgas till att även omfatta situationer som faller in under 2 § LVU. I rapporten *Öppna insatser utan samtycke. Rapport till regeringen uppdrag S2019/0472/FST* bedömer Socialstyrelsen att bestämmelsen inte bör utvidgas.

²⁵ Prop. 1984/85:171, *Om särskilda insatser inom socialtjänsten för ungdomar i samband med missbruk och kriminalitet, m.m.*, s. 16 f och s. 20.

²⁶ Kontaktperson, kontaktfamilj och särskilt kvalificerad kontaktperson är de enda individuellt inriktade öppna insatser som särskilt regleras i socialtjänstlagen (2001:453), se 3 kap. 6 b §.

²⁷ Prop. 2012/13:10, *Stärkt stöd och skydd för barn och unga*, s. 99 f.

²⁸ Prop. 1984/85:171, *Om särskilda insatser inom socialtjänsten för ungdomar i samband med missbruk och kriminalitet, m.m.*, s. 27 och s. 41.

4.2.5 Utreseförbud

Den 1 juli 2020 infördes bestämmelser om utreseförbud i LVU. Syftet med bestämmelserna är att skydda barn från att föras utomlands i syfte att ingå äktenskap eller att könsstympas.²⁹ Om det finns en påtaglig risk att någon som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas, ska han eller hon förbjudas att lämna Sverige (31 a § LVU). Socialnämnden får för en viss resa besluta om ett tillfälligt undantag från ett utreseförbud, förutsatt att det inte finns någon risk för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige eller under resan förs eller beger sig till annat land i syfte att ingå äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse eller könsstympas (31 i § LVU).

Den som för ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud döms till fängelse i högst två år, även försök att agera i strid med ett utreseförbud är kriminaliserat (45 § LVU).

Ett beslut om utreseförbud innebär hinder mot att utfärda passhandling (7 a § passlagen [1978:302]) samt en skyldighet att återkalla redan utfärdat pass (12 § 10 passlagen). Passmyndigheten har också möjlighet att under vissa förutsättningar besluta om att omhänderta ett pass under tiden frågan om återkallelse av passet utreds (18 § passlagen).

4.3 Polismyndighetens möjligheter att tillfälligt omhänderta barn

Med stöd av 12 § polislagen får polisman om någon som kan antas vara under 18 år anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes hälsa eller utveckling, ta hand om personen för att skyndsamt överlämna denne till föräldrarna eller någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden. Vid bedömningen av risken för den unges hälsa eller utveckling ska det beaktas om man kan befara att den unge kan komma att utsättas för brott, involveras i brottslig verksamhet eller skadas genom något annat socialt nedbrytande beteende.

²⁹ Prop. 2019/20:131, *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet*, s. 63.

Omhändertagande med stöd av 12 § polislagen är avsett att tillgripas som en yttersta åtgärd. Åtgärden ska ses som en social skyddsåtgärd men även brottsförebyggande skäl kan ligga till grund för ingripande med stöd av bestämmelsen. Avsikten är att se till att barnet så fort som möjligt kommer bort från den skadliga miljön och överlämnas till vårdnadshavarna.³⁰

Bestämmelsen är avsedd att tillämpas exempelvis då barn uppehåller sig i så kallade knarkarkvartar eller hittas omtöcknade av berusningsmedel i till exempel en rivningsfastighet. Vidare kan den tillämpas på ungdomar som påträffas på ett hotellrum tillsammans med äldre, asociala personer eller som i övrigt befinner sig i en sådan situation att det kan befaras att de blir otillbörligt utnyttjade.³¹ Bestämmelsen kan också bli tillämplig när ungdomar befinner sig på sammankomster anordnade av kriminella nätverk i rekryterings-syfte, vistas i lokaler där en kriminell gruppering håller till eller i andra sammanhang anträffas tillsammans med kända kriminella, till exempel i en bil. Bestämmelsen bör tillämpas i situationer där barnet befinner sig i en farlig, olämplig och riskfylld miljö där han eller hon riskerar att utnyttjas, utsättas för brott, uppmanas att begå brott eller skadas genom något socialt nedbrytande beteende såsom missbruk av alkohol eller droger.³² Avgörande för bestämmelsens tillämplighet är omständigheterna i det enskilda fallet.³³

4.4 Vissa typer av rörelsebegränsningar inom svensk rätt

4.4.1 Ungdomsövervakning

I januari 2021 infördes påföljden ungdomsövervakning för unga lagöverträdare.³⁴ Den som begått brott innan han eller hon fyllt 18

³⁰ Prop. 1973:115, *Med förslag till åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen*, s. 140 ff och prop. 1990/91:86, *Polisens åtgärder i samband med ingripanden mot ungdomar*, s. 22.

³¹ Prop. 1973:115, *Med förslag till åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen*, s. 138. Se även prop. 1983/84:111, *Med förslag till polislag m.m.*, s. 29, när bestämmelsen överfördes till polislagen.

³² Prop. 2011/12:171, *Samverkan för att förebygga ungdomsbrottslighet*, s. 34 ff.

³³ Jfr prop. 1990/91:86, *Polisens åtgärder i samband med ingripanden mot ungdomar*, s. 22 och prop. 2011/12:171, *Samverkan för att förebygga ungdomsbrottslighet*, s. 34.

³⁴ Svensk rätt innehåller även andra möjligheter att förena vissa brottspåföljder med rörelseinskränkningar. Sedan år 1994 kan intensivövervakning med elektronisk kontroll

år får dömas till ungdomsövervakning om varken ungdomsvård eller ungdomstjänst är tillräckligt ingripande påföljder med hänsyn till brottslighetens straffvärde och art samt den unges tidigare brottslighet. Tiden för ungdomsövervakning får bestämmas till lägst sex månader och högst ett år. Den som döms till ungdomsövervakning ska medverka i verkställighetsplanering och följa det som anges i verkställighetsplanen (32 kap. 3 a § brottsbalken). Ungdomsövervakning innebär bland annat att den dömda får vissa inskränkningar i sin rörelsefrihet (14 § lagen [2020:616] om verkställighet av ungdomsövervakning).

Inskränkningarna i rörelsefriheten kan utformas på olika sätt (18 §). Inskränkningen ska som utgångspunkt bestå i ett förbud att lämna bostaden under helgkvällar och helgnätter, så kallad helghemarrest³⁵. Om ett sådant förbud inte bedöms lämpligt med hänsyn till den dömdes personliga förhållanden eller om en annan inskränkning i rörelsefriheten bedöms vara mer ändamålsenlig kan inskränkningen i stället utformas som ett förbud att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område, ett förbud att under vissa tider lämna ett särskilt angivet område eller en skyldighet att under vissa tider uppehålla sig på en särskilt angiven plats. Denna typ av rörelseinskränkningar ska i huvudsak vara lika ingripande som ett förbud att lämna bostaden under helgkvällar och helgnätter och får inte vara mer ingripande än ett sådant förbud.

Kriminalvården har i sina allmänna råd till 18 § angett att med särskilt angiven plats eller särskilt angivet område kan till exempel avses en plats eller ett område där det ofta förekommer narkotikahandel eller alkoholmissbruk eller där den dömda annars kan antas komma i kontakt med personer i vars umgänge risken för återfall i brott kan antas vara särskilt stor.³⁶

användas för att verkställa fängelsestraff på högst sex månader utanför anstalt, se lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll. Vid villkorlig frigivning och skyddstillsyn finns det möjlighet att kombinera påföljden med särskilda föreskrifter som bland annat kan omfatta på vilka platser eller inom vilka områden den dömda ska vistas eller inte får vistas (26 kap. 16 § och 28 kap. 6 § brottsbalken).

³⁵ Med helghemarrest avses att den dömda förbjuds att vistas utanför bostaden under kvällar och nätter mot lördag, söndag och måndag, från klockan 18 på kvällen till klockan 7 på morgonen, 4 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2020:3) om verkställighet av ungdomsövervakning.

³⁶ Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2020:3) om verkställighet av ungdomsövervakning *Allmänna råd till 18 § lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning*.

Rörelseinskränkningarna kontrolleras med hjälp av elektroniska hjälpmedel om det inte finns särskilda skäl mot det (19 §). Om den dömde bryter mot en föreskrift om inskränkningar i rörelsefriheten ska Polismyndigheten, på begäran av Kriminalvården, tillfälligt omhänderta den unge. Om den dömde bryter mot en föreskrift om inskränkningar i rörelsefriheten och då påträffas av en polisman får polisen också tillfälligt omhänderta honom eller henne. Om den dömde är under 18 år ska han eller hon skyndsamt överlämnas till sina föräldrar eller annan vårdnadshavare och om det inte är möjligt till socialnämnden. Om föreskriften avser en skyldighet att uppehålla sig på en särskilt angiven plats, ska polismannen i stället föra honom eller henne till den platsen (24 §). Polisen ska omedelbart underrätta Kriminalvården om datum och tidpunkt för omhändertagandet (8 § förordningen [2020:792] om verkställighet av ungdomsövervakning).

Om den dömde i väsentlig grad underlåter att göra vad som åligger honom eller henne enligt en dom på ungdomsövervakning kan domstolen besluta om en ny påföljd eller meddela en varning (32 kap. 4 § första stycket brottsbalken).

4.4.2 Tillträdesförbud

Det finns i svensk lagstiftning ett fåtal regleringar som ger möjlighet att vid straffansvar förbjuda någon att få tillträde till och vistas på en viss plats – reglerna om kontaktförbud³⁷ och reglerna om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang³⁸ och till butik³⁹. Från och med den 1 juli 2022 införs tillträdesförbud även till badanläggningar och bibliotek.⁴⁰

Bestämmelserna har till syfte att förebygga ett brottsligt beteende samt att skydda den som riskerar att utsättas för brott, ändamål som av lagstiftaren ansetts vara godtagbara skäl för att inskränka den

³⁷ Lagen (1988:688) om kontaktförbud.

³⁸ Lagen (2005:231) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang.

³⁹ Lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butik.

⁴⁰ Se prop. 2021/22:108, *Tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek*, Justitieutskottets betänkande 2021/22:JuU18, *Tillträdesförbud till badanläggningar och bibliotek* och riksdagsskrivelse 2021/22:272. Regleringen tas in i lagen om tillträdesförbud till butik som byter namn till lagen om tillträdesförbud till butiker, badanläggningar och bibliotek.

enskildes rörelsefrihet.⁴¹ Bestämmelserna om kontaktförbud syftar till att förebygga brott, förföljelse och andra allvarliga trakasserier. Kontaktförbud utgör inte en brottspåföljd utan kan riktas mot någon om det bedöms finnas en risk att personen utför vissa handlingar.⁴² Bestämmelserna om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang har till syfte att skydda mot viss brottslighet under idrottsarrangemang.⁴³ Bestämmelserna om tillträdesförbud till butik har till syfte att skydda mot brott och allvarliga trakasserier i butik, att skydda äganderätten samt att öka tryggheten och säkerheten för personal och allmänhet.⁴⁴

Gemensamt för bestämmelserna är vidare att förbudet avser geografiskt begränsade platser och att förbudet grundas på en riskbedömning där tidigare brottslighet/beteende har särskild betydelse. Tillträdesförbud vid idrottsarrangemang och butik avser också platser där den som förfogar över platsen redan har en rätt att begränsa tillträdet för personer.⁴⁵

4.5 Mänskliga fri- och rättigheter

4.5.1 Regeringsformen

I 2 kap. 8 § regeringsformen anges bland annat att den som är svensk medborgare är tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket. Vid tillkomsten av bestämmelsen uttalade lagstiftaren att med bestämmelsen åsyftas i första hand begränsningar som drabbar en viss person eller vissa bestämda personer men inte andra som befinner sig i samma yttre situation. Tvångsmässiga omhändertaganden och reseförbud ansågs innebära begränsningar av rörelsefriheten. Som ytterligare exempel nämndes ett generellt förbud för invånare i en viss landsända att besöka andra delar av landet och ett allmänt förbud för medborgarna att lämna hemorten. Avgörande bör enligt lag-

⁴¹ Se till exempel prop. 1987/88:137, *Om besöksförbud*, s. 16, prop. 2002/03:70, *Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer*, s. 33, prop. 2004/05:77, *Lag om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang*, s. 26 f och prop. 2020/21:52, *Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet*, s. 29.

⁴² Jfr Ds 2001:73, *Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer*, s. 43 f.

⁴³ Prop. 2004/05:77, *Lag om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang*, s. 26 f och s. 33.

⁴⁴ Prop. 2020/21:52, *Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet*, s. 29 och s. 33.

⁴⁵ Jfr prop. 2004/05:77, *Lag om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang*, s. 12 f och s. 21 och prop. 2020/21:52, *Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet*, s. 17.

stiftaren i första hand vara om avstängningen mera varaktigt hindrar den som är instängd eller utestängd från att komma i kontakt med andra människor.⁴⁶

Rörelsefriheten får begränsas genom lag, men endast om det är för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Begränsningen får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar och den får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen).

4.5.2 Europakonventionen

Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) inkorporerades i svensk rätt den 1 januari 1995 genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. I lagen föreskrivs att Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll ska gälla som lag i Sverige. I 2 kap. 19 § regeringsformen finns en bestämmelse om att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen och konventionen har därmed grundlagsstatus.

Rörelsefrihet

I artikel 2.1 och 2.2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen⁴⁷ anges att var och en som lagligen befinner sig inom en stats territorium har rätt att fritt röra sig där och att fritt välja sin bosättningsort samt att var och en är fri att lämna varje land, inbegripet sitt eget. Rörelsefriheten får enligt artikel 2.3 inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga av hänsyn till statens

⁴⁶ Prop. 1973:90, *Med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.*, s. 241 och SOU 1972:15, *Ny Regeringsform - Ny riksdagsordning*, s. 158.

⁴⁷ Protokoll nr 4 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna, avseende erkännande av vissa andra rättigheter och friheter än dem som redan finns i konventionen och i dess första protokoll.

säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen, för att förhindra brott, för att skydda hälsa eller moral eller för att skydda annans fri- och rättigheter.

Att inskränkningen ska vara angiven i lag ("in accordance with law") innebär inte bara att åtgärden ska ha sin grund i nationell lagstiftning utan också att lagstiftningen ska hålla en viss kvalitet, att den ska vara tillgänglig för den enskilde och förutsebar när det gäller dess effekter (Battista mot Italien punkt 38 och Oliveira mot Nederländerna punkterna 50–52).

Europadomstolen har primärt prövat rörelseinskränkningar (framför allt reseförbud) som har haft sin grund i brottsbekämpande insatser eller syftat till att säkerställa inkassoåtgärder. Det har till exempel handlat om reseförbud för personer åtalade eller misstänkta för brott i syfte att kunna genomföra brottsutredningar, eller rörelseinskränkningar i syfte att motverka brott på vissa platser genom att hålla personer därifrån. Rörelseinskränkningarna har i regel till en början ansetts förenliga med artikel 2, men om de förblir i kraft under lång tid, nås så småningom en punkt då inskränkningen anses oproportionerlig (se till exempel Luordo mot Italien punkt 96 och Földes och Földesné Hajlik mot Ungern punkt 35). Myndigheterna får inte under lång tid förlänga åtgärder som begränsar en persons rörelsefrihet utan en regelbundet återkommande omprövning. En sådan bedömning bör normalt utföras, åtminstone i sista instans, av domstolarna, eftersom det ger de bästa garantierna för förfarandenas oberoende, opartiskhet och lagenlighet (se Battista mot Italien punkt 42 och där refererad praxis). Domstolen har vid proportionalitetsbedömningen även beaktat om den enskilde har haft möjlighet att i särskilda situationer få undantag från beslutet (se till exempel Fedorov och Fedorova mot Ryssland punkterna 44–47). Även utan att det finns en konkret brottsmisstanke kan det enligt Europadomstolen ibland vara godtagbart att en person förpliktas uppehålla sig på viss ort. Domstolen har godtagit att Italien, i kampen mot maffian, inskränkt rörelsefriheten för personer som

misstänkts för samröre med maffian (se till exempel Raimondo mot Italien⁴⁸, Labita mot Italien⁴⁹ och Vito Sante Santoro mot Italien).

Europadomstolen har också prövat bestämmelser om rörelseinskränkning som syftat till att komma till rätta med ett upplevt samhällsproblem på vissa geografiskt begränsade områden, närmare bestämt narkotikahandel på vissa platser i Amsterdam. I Olivieira mot Nederländerna förbjöds en person att under fjorton dagar vistas i ett avgränsat område i Amsterdam efter att han vid upprepade tillfällen hade påträffats narkotikapåverkad inom området. Domstolen fann, bland annat mot bakgrund av de stora problem med narkotika som fanns i det aktuella området och samhällets behov av att komma till rätta med detta, att det var en proportionerlig inskränkning i den enskildes rörelsefrihet (punkterna 60–66).⁵⁰

Rätten till privat- och familjeliv

Var och en har enligt artikel 8 i Europakonventionen rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Offentlig myndighet får inte ingripa i denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller landets ekonomiska välstånd, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Rätten till privat- och familjeliv innebär i första hand en skyldighet för staten att inte ingripa i enskildas familjeliv. Bestämmelsen innebär dock också att staten har en skyldighet att vidta positiva åtgärder för att skydda de enskildas privatliv, till exempel genom att tillhandahålla skydd mot övergrepp i särskilda situationer (R.M.S mot Spanien punkt 69). Statens skyldigheter enligt artikel 8 ska

⁴⁸ Raimondo misstänktes för samröre med maffian och hade därför satts under polisbevakning och förbjöds att lämna hemmet utan att underrätta polisen och att lämna hemmet före klockan 7 på morgonen. Raimondo hade också ålagts en skyldighet att återvända hem senast klockan 9 på kvällen samt en skyldighet att anmäla sig hos polisen. Europadomstolen erinrade om det allvarliga hot som maffian utgjorde och ansåg att det rörde sig om proportionerliga inskränkningar i rörelsefriheten i syfte att upprätthålla allmän ordning och förhindra brott (punkt 39).

⁴⁹ Att införa rörelseinskränkningar i syfte att bekämpa maffian ansågs i och för sig som ett godtagbart intresse men i Labitas fall bedömdes det inte vara en åtgärd ”nödvändig i ett demokratiskt samhälle”, eftersom det inte fanns några konkreta omständigheter som tydde på att han skulle komma att begå brott (punkterna 195–196).

⁵⁰ Liknande resonemang fördes i Landvreugd mot Nederländerna.

tolkas i ljuset av barnkonventionen (Harroudj mot Frankrike punkt 42). Europadomstolen har uttalat att barnets intresse måste vara av största vikt i de situationer föräldrarnas och barnets intressen är oförenliga (R.M.S mot Spanien punkt 74).

Att besluta om insatser för barn utan samtycke från barnet utgör ett ingrepp i barnets privatliv.

4.5.3 Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)

Barnkonventionen trädde i kraft i Sverige i september 1990 och gäller sedan den 1 januari 2020 som lag i Sverige.⁵¹ FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) övervakar efterlevnaden av barnkonventionen. Kommittén publicerar allmänna kommentarer som ger vägledning i hur olika artiklar och teman i barnkonventionen ska tolkas. De allmänna kommentarerna har dock inte folkrättslig status som rättskälla och är inte juridiskt bindande för konventionsstaterna.

Med barn avses i konventionen varje människa som är under 18 år (artikel 1). Ett barnrättsbaserat synsätt utgör kärnan i barnkonventionen och innebär att varje barn ska ses som bärare av rättigheter. Ett sådant synsätt kräver att varje barn erkänns, respekteras och skyddas som rättighetsbärare med en individuell personlighet, egna behov och intressen och en personlig integritet. Barnets rätt att bli hört och få sina åsikter beaktade måste tillgodoses systematiskt i alla processer och barnets egenmakt och deltagande ska vara centralt i alla ärenden och beslut som berör barnet.⁵² Rättigheterna i barnkonventionen är odelbara och ömsesidigt beroende av varandra och rättigheterna ska ses som en helhet.⁵³ Konventionen innehåller fyra grundläggande principer vilka ska vara vägledande vid tolkningen och tillämpningen av övriga bestämmelser samtidigt som principerna också har en självständig betydelse.⁵⁴

De grundläggande principerna är

⁵¹ Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

⁵² Prop. 2017/18:186, *Inkopporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 75.

⁵³ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om *Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa*, CRC/C/GC/14, punkt 16 a) och prop. 2017/18:186, *Inkopporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 96.

⁵⁴ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 5 (2003) *Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter (artikel 4, 42 och 44.6)*, CRC/GC/2003/5, punkt 12.

- Förbudet mot diskriminering (artikel 2)
- Barnets bästa (artikel 3.1)
- Rätten till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6)
- Rätten att uttrycka sina åsikter (artikel 12)

4.5.3.1 Förbudet mot diskriminering

Konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra varje barn inom dess jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag, oavsett barnets eller dess föräldrars eller vårdnadshavares ras, hudfärg, kön, språk, religion, politiska eller annan åskådning, nationella, etniska eller sociala ursprung, egendom, funktionsnedsättning, börd eller ställning i övrigt. Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barnet skyddas mot alla former av diskriminering eller bestraffning på grund av föräldrars, vårdnadshavares eller familjemedlemmars ställning, verksamhet, uttryckta åsikter eller tro (artikel 2).

4.5.3.2 Barnets bästa

Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3.1).

Syftet med begreppet barnets bästa är att säkerställa både fullt och faktiskt åtnjutande av alla de rättigheter som erkänns i konventionen och barnets helhetsutveckling.⁵⁵ Begreppet utveckling ska uppfattas som ett helhetsbegrepp vilket omfattar barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.⁵⁶

Barnets bästa består enligt barnrättskommittén av tre delar:⁵⁷

⁵⁵ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) *om Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa*, CRC/C/GC/14, punkt 4.

⁵⁶ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 5 (2003) *Allmänna åtgärder för genomförande av FN:s konventionen om barnets rättigheter (artikel 4, 42 och 44.6)*, CRC/GC/2003/5, punkt 12.

⁵⁷ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) *om Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa*, CRC/C/GC/14, punkt 6.

- En materiell rättighet: Rättigheten att få barnets bästa bedömt och i första hand beaktat när olika intressen vägs mot varandra i beslut som gäller barnet, samt garantin att denna rättighet alltid tillämpas när ett beslut ska fattas som rör ett enskilt barn, en grupp barn, eller barn i allmänhet. Artikel 3.1. skapar en reell skyldighet för staterna; den är direkt tillämplig och kan åberopas i domstol.
- En grundläggande rättslig tolkningsprincip: Om en rättsregel är öppen för fler än en tolkning ska den tolkning som mest verkningsfullt tillgodoser barnets bästa ha företräde. Tolkningsramarna är de rättigheter som värnas i konventionen och dess fakultativa protokoll.
- Ett tillvägagångssätt: När ett enskilt barn, en identifierad grupp barn eller barn i allmänhet kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen i fråga. Bedömning och fastställande av barnets bästa kräver ett rättssäkert förfarande, dessutom måste beslutsmotiveringen visa att uttrycklig hänsyn har tagits till barnets bästa. Det betyder att konventionsstaterna ska förklara hur man har tagit hänsyn till barnets bästa i beslutet, det vill säga vad som har ansetts vara för barnets bästa, vilka kriterier detta grundas på, samt hur barnets intressen har vägts mot andra hänsynstaganden vare sig dessa handlar om övergripande policyfrågor eller enskilda fall.

Barnets bästa är ett dynamiskt koncept som kräver att man gör bedömningar anpassade till det specifika sammanhanget.⁵⁸

4.5.3.3 Rätten till liv, överlevnad och utveckling

Konventionsstaterna ska erkänna varje barns inneboende rätt till livet (artikel 6.1) och ska till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling (artikel 6.2). Som nämnts ovan

⁵⁸ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) *om Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa*, CRC/C/GC/14, punkt 1.

innebär utveckling ett helhetsbegrepp vilket omfattar barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling.⁵⁹

4.5.3.4 Rätten att uttrycka sina åsikter

Konventionsstaterna ska tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (artikel 12.1). För detta ändamål ska barnet, i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet, särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom en företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med nationella procedurregler (artikel 12.2).

För barnet är det en rättighet, inte en skyldighet att uttrycka sina åsikter.⁶⁰ Om barnet inte kan eller inte vill framföra sina åsikter, ska barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Behovet av att klarlägga barnets inställning är särskilt stort i de fall då barnet är i behov av skydd.⁶¹

4.5.3.5 Konventionens innehåll i övrigt

Barnkonventionens del I som anger de fri- och rättigheter som konventionen erkänner består av totalt 41 artiklar. I detta sammanhang är framför allt följande bestämmelser enligt vår mening av betydelse.

Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. I fråga om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter ska konventionsstaterna till fullo utnyttja sina tillgängliga resurser för att vidta sådana åtgärder. Vid behov ska sådana åtgärder vidtas inom ramen för det internationella samarbetet (artikel 4).

Inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte

⁵⁹ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 5 (2003) *Allmänna åtgärder för genomförande av FN:s konventionen om barnets rättigheter*, CRC/GC/2003/5, punkt 12.

⁶⁰ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 12 (2009) *Barnets rätt att bli hörd*, CRC/C/GC/12, punkt 16.

⁶¹ Prop. 2012/13:10, *Stärkt stöd och skydd för barn och unga*, s. 135.

heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Barnet har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp (artikel 16).

Konventionsstaterna ska erkänna barnets rätt till utbildning och ska bland annat särskilt vidta åtgärder för att uppmuntra regelbunden närvaro i skolan och minska antalet studieavbrott (artikel 28.1 (e)) samt barnets rätt till vila och fritid, till lek och rekreation anpassad till barnets ålder och rätt att fritt delta i det kulturella och konstnärliga livet (artikel 31.1).

Konventionsstaterna ska vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa, sociala och utbildningsmässiga åtgärder för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, medan barnet är i föräldrars, vårdnadshavares eller annan persons vård (artikel 19).

Konventionsstaterna ska skydda barn från olaglig användning av narkotika och psykotropa ämnen och förhindra att barn utnyttjas i den olagliga framställningen av och handeln med sådana ämnen (artikel 33), skydda barnet mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp (artikel 34), förhindra bortförande och försäljning av eller handel med barn oavsett syfte och form (artikel 35) samt skydda barnet mot alla andra former av utnyttjande som kan skada barnet i något avseende (artikel 36).

5 Internationell utblick

I utredningens uppdrag ingår att undersöka relevant lagstiftning i de övriga nordiska länderna och i övrigt göra befogade internationella jämförelser. I detta kapitel lämnas en redogörelse för den sociala barn- och ungdomslagstiftningen i Danmark, Finland och Norge med fokus på vissa insatser för barn som bedömts ha relevans i sammanhanget. Viss lagstiftning som innebär begränsningar av rörelsefriheten går också igenom, med fokus på bestämmelser som är tillämpliga i förhållande till barn. En redogörelse lämnas också för vissa möjligheter i brittisk rätt att begränsa en persons möjlighet att vistas på vissa platser på grund av uppvisat antisocialt beteende.

5.1 Danmark

5.1.1 Sociallagstiftning

De danska bestämmelserna om vård av barn och unga regleras i serviceloven.⁶² Om barnet har missbruksproblem, ett kriminellt beteende eller andra allvarliga sociala svårigheter finns det bland annat möjlighet att besluta om placering utanför hemmet, vilket kan ske frivilligt eller med tvång (§§ 52 och 58). Placering kan i vissa fall ske på delvis låsta avdelningar/institutioner (§ 63 a) eller så kallade säkrade institutioner (§ 63 b) och särskilt säkrade avdelningar (§ 63 c).

Kommunstyrelsen har också möjlighet att besluta om så kallat børne- og ungepålæg (barn- och ungdomsföreläggande), § 57 b serviceloven. Kommunstyrelsen ska besluta om insatsen för barn i åldern 10–17 år, som uppvisar ett visst beteende som är av en sådan karaktär att det utgör en risk för barnets utveckling och det inte är

⁶² LBK nr 170 af 24/01/2022 Bekendtgørelse af lov om social service.

möjligt med frivilliga insatser. De typer av beteende som aktualiseras är om barnet har en olovlig skolfrånvaro/inte uppfyller skolplikten, misstänks eller har dömts för brott av viss omfattning eller av viss art, har allvarliga beteende- eller anpassningsproblem, eller vägrar att samarbeta med myndigheterna för att lösa sin situation. Kommunstyrelsen kan besluta om barn- och ungdomsföreläggande även utan samtycke.

Det är fråga om en framåtsyftande insats i syfte att få till en positiv utveckling för barnet, och insatsen ska inte användas eller utformas som en sanktion eller straff mot ett redan uppvisat beteende.⁶³ Pålägget ska innehålla en eller flera villkor riktade mot barnet (§ 57 b). Det kan bland annat vara fråga om att barnet ska ha en kontaktperson, ska delta i behandling eller att barnet ska vara hemma vid en viss tid (till exempel att barnet ska befinna sig i hemmet under fredag och lördag kväll).⁶⁴ De villkor som uppställs ska vara ägnade att lösa de beteendeproblem som uppvisas i det specifika fallet, det ska med andra ord finnas ett samband mellan villkorens innehåll och den beteendeförändring man vill få till stånd. Villkoren ska stå i rimlig proportion till syftet.⁶⁵ Föreläggandet gäller för en begränsad period, högst 12 månader, men kan förlängas med 6 månader åt gången. Föreläggandet ska upphöra om förhållandena som låg till grund för beslutet har ändrats eller om insatsen inte längre bedöms lämplig. Om barnet inte följer föreläggandet har kommunen möjlighet att begära handräckning från polisen för att föra barnet dit insatsen ska utföras.

Det finns också en möjlighet att rikta ett föreläggande mot föräldrarna, så kallat föräldrepålæg (§ 57 a). Ett sådant föreläggande ska meddelas om barnets utveckling, på grund av ett sådant beteende som angetts ovan, är i fara och det bedöms bero på att vårdnadshavarna brister i sitt ansvar. Ett föräldraföreläggande syftar till att säkerställa att vårdnadshavaren är aktiv i att stötta och hjälpa barnet. Om föräldrarna inte följer ett beslut om föräldraföreläggande kan barnbidraget minskas och rätten till bostadsbidrag

⁶³ VEJ nr 9142 af 26/02/2019 *Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier*, punkt 361.

⁶⁴ VEJ nr 9142 af 26/02/2019 *Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier*, punkt 368.

⁶⁵ VEJ nr 9142 af 26/02/2019 *Vejledning om indsatser og særlig støtte til børn og unge og deres familier*, punkt 376.

påverkas. Barn- och ungdomsföreläggande och föräldraföreläggande kombineras ofta.

I Danmark finns även lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet⁶⁶ som har till syfte att förebygga ungdomskriminalitet (§ 1). Lagen är tillämplig på barn mellan 10–17 år som har dömts till fängelse eller misstänks ha begått så kallad personfarlig kriminalitet eller grovt brott i strid med strafflagen, narkotikastrafflagen eller vapenlagstiftningen⁶⁷ och som bedöms ha en särskild risk för ytterligare brottslighet (§ 2). Med stöd av lagen kan man besluta om en tvåårig handlingsplan (i vissa fall kan handlingsplanen fastställas att gälla i 4 år) med villkor för barnet. Villkoren kan till exempel vara att barnet ska vistas i hemmet under vissa tider eller ska ta emot behandling. Utgångspunkten är att åtgärderna ska beslutas med vårdnadshavarnas samtycke men vissa typer av åtgärder, bland annat hemarrest, kan beslutas utan samtycke (§ 13). Man kan också, om det finns en uppenbar risk för att barnets hälsa eller utveckling lider allvarlig skada, fatta beslut om vård utanför hemmet (§ 14).

5.1.2 Uppehållsförbud

Enligt straffeloven⁶⁸ kan en person som dömts till en frihetsberövande påföljd för brott kopplade till organiserad brottslighet⁶⁹ ges så kallat uppehållsförbud (opholdsforbud, § 79 a). Det innebär ett förbud mot att röra sig eller uppehålla sig i ett eller flera närmare avgränsade områden i närheten av brottsplatsen eller, om det är fråga om gängbrottslighet, där personer i den kriminella grupperingen uppehåller sig.

Uppehållsförbud kan också, för att motverka radikalisering, meddelas den som dömts för terrorismrelaterad brottslighet

⁶⁶ Lov nr 1705 af 27/12/2018 Lov om bekæmpelse af ungdomskriminalitet.

⁶⁷ ”Alvorlig kriminalitet ved overtrædelse af straffeloven, lov om euforiserende stoffer, våbenloven eller knivloven.”

⁶⁸ LBK nr 1851 af 20/09/2021 Bekendtgørelse af straffeloven.

⁶⁹ Bestämmelsen är tillämplig vid vissa typer av brott (till exempel gärningar motsvarande misshandel, olaga hot och rån i svensk straffrätt), om lagöverträdelsen har bakgrund i eller är ägnad att framkalla en konflikt mellan grupper av personer. Detta under förutsättning att det som ett led i en sådan konflikt används antingen skjutvapen eller vapen eller explosiva ämnen som på grund av deras särskilt farliga beskaffenhet är ägnade att orsaka betydande skada, eller förekommer mordbrand (§ 81 a). Bestämmelsen är också tillämplig om en person dömts för brott mot andra straffstadganden i straffeloven eller enligt den straffrättsliga regleringen avseende narkotika, skjutvapen och explosiva ämnen, och har anknytning till en grupp personer som tillsammans står bakom allvarlig och omfattande brottslighet, förutsatt att brottet är relaterat till den dömdes anknytning till gruppen.

(§ 79 b), och innebär då ett förbud mot att röra sig inom eller uppehålla sig i ett avgränsat område där det finns en särskild risk för att den enskilde fastnar i eller återgår till en radikaliserande miljö eller utsätter andra för radikalisering. I syfte att motverka radikalisering kan domstolen även besluta om kontaktförbud (§ 79 b), vilket innebär ett förbud mot att kontakta personer dömda för terrorismrelaterad brottslighet. Kontaktförbudet omfattar inte de närmaste familjemedlemmarna, i den mån ett förbud skulle strida mot Danmarks internationella åtaganden. Upphållsförbuden gäller mellan 1 och 10 år räknat från domen och kan efter begäran av den enskilde omprövas efter 3 år, och därefter efter 2 år.

I mars 2021 lades det fram ett förslag om att införa en ny typ av uppehållsförbud riktat mot grupper av personer som vistas på en viss plats.⁷⁰ Bakgrunden till förslaget var att öka tryggheten genom att förhindra att grupper av unga kriminella samlas på offentliga platser och genom sitt beteende skapar otrygghet för andra som rör sig i området. I motiveringen till förslaget framfördes också att förekomsten av sådana grupper inom vissa områden kan komma att påverka unga negativt på så sätt att de riskerar att bli påverkade att välja en kriminell bana.⁷¹ Enligt förslaget skulle uppehållsförbud kunna meddelas av polisen för en grupp av personer som inom ett område uppvisar ett beteende (det behöver inte vara fråga om kriminella handlingar) som är ägnat att skapa otrygghet för de personer som bor eller rör sig i området. Förbudet skulle gälla i max 30 dagar, med möjlighet att förlängas ytterligare 30 dagar. Förbudet skulle kunna riktas mot alla personer, oavsett ålder. Överträdelse av förbudet skulle bestraffas med böter vid första överträdelsen och vid upprepade överträdelser med fängelse upp till 1 år (som huvudregel 30 dagar). Förslaget röstades ned av Folketinget.⁷²

5.1.3 Omhändertagande

Om ett barn påträffas berusad eller påverkad av narkotika under förhållanden som innebär fara för personen själv eller andra eller den

⁷⁰ Se 2020/1 LSF 189 *Forslag til Lov om ændring af straffeloven, lov om politiets virksomhed, retsplejeloven og udlændingeloven*.

⁷¹ 2020/1 LSF 189 *Forslag til Lov om ændring af straffeloven, lov om politiets virksomhed, retsplejeloven og udlændingeloven*, avsnitt 2.2.2.

⁷² <https://www.ft.dk/samling/20201/lovforslag/l189b/index.htm> (hämtad 2021-12-01).

allmänna ordningen och säkerheten ska barnet enligt § 11 politiloven⁷³ omhändertas av polisen. För att avvärja risken för barnet eller omgivningen kan polisen, om inte mindre ingripande åtgärder är tillräckliga, frihetsberöva barnet i syfte att överlämna barnet till vårdnadshavare eller vården. Beroende på barnets ålder finns begränsningar i hur frihetsberövandet får genomföras och under hur lång tid.⁷⁴

Om polisen påträffar ett barn under andra förhållanden som innebär fara för barnets säkerhet eller hälsa ska polisen enligt § 13 politiloven omhänderta barnet. För att avvärja faran kan polisen, om inte mindre ingripande åtgärder är tillräckliga, frihetsberöva barnet i syfte att överlämna barnet till vårdnadshavarna eller de sociala myndigheterna. Frihetsberövandet ska vara så kortlivat och skonamt som möjligt och ska så långt möjligt inte överstiga 6 timmar.

5.2 Finland

5.2.1 Sociallagstiftning

De finska bestämmelserna om vård av barn och unga återfinns i barnskyddslagen⁷⁵. Lagen är tillämplig på barn (under 18 år) och unga personer (18–24 år). Vid behov ska socialvården i första hand tillhandahålla stödåtgärder inom öppenvården (7 kap.). Stödåtgärder inom öppenvården vidtas i möjligaste mån i samarbete med barn och vårdnadshavare. Stödåtgärderna kan bestå av till exempel stöd i skolgången, rehabilitering och familjehabilitering (36 §). Kortare placeringar utanför hemmet kan också tillhandahållas inom ramen för öppenvården om samtycke finns (37 §).

Om ett barn allvarligt äventyrar sin hälsa eller utveckling genom att använda rusmedel, begå en brottslig gärning som inte kan anses obetydlig eller uppvisar annat därmed jämfällbart beteende, ska barnet omhändertas för vård utanför hemmet. Vård utanför hemmet kan endast tillgripas om stödåtgärder inom öppenvården inte är lämpliga eller möjliga i enlighet med barnets bästa eller om de har visat sig vara otillräckliga (40 §). Vård utanför hemmet kan ske i så kallade barnskyddsanstalter. Vid vård på barnskyddsanstalt finns

⁷³ LBK nr 1270 af 29/11/2019 Bekendtgørelse af lov om politiets virksomhed.

⁷⁴ Se § 12 politiloven.

⁷⁵ Barnskyddslag 417/2007.

möjligheter att i vissa situationer använda begränsande åtgärder. Begränsningar får endast beslutas om det är nödvändigt på grund av att barnets egen eller någon annans hälsa är utsatt för allvarlig fara, för att trygga barnets egna eller någon annans fysiska integritet eller för att förhindra omfattande egendomsskada och om begränsningen står i proportion till det intresse som ska skyddas (61 a §). Till exempel kan ett barns rörelsefrihet begränsas på så sätt att barnet förbjuds att avlägsna sig från anstaltens område, anstalten eller en viss bostadsenhets lokaler om barnet uppvisar ett socialt nedbrytande beteende eller begränsningen i övrigt behövs med avseende på vården eller omsorgen om barnet för att skydda barnet mot ett beteende som allvarligt skadar honom eller henne (69 §).

5.2.2 Omhändertagande

En polisman har enligt 2 kap. 2 § polislagen⁷⁶ rätt att gripa en person för att skydda denne från allvarlig fara som utgör en överhängande risk för personens liv, fysiska integritet, säkerhet eller hälsa om personen är oförmögen att ta vara på sig själv och faran inte annars kan avväjas eller personen omhändertas på annat sätt. Är personen under 18 år ska han eller hon utan dröjsmål överlämnas till vårdnadshavarna eller sociala myndigheter.

5.3 Norge

5.3.1 Sociallagstiftning

De norska bestämmelserna om vård av barn och unga återfinns i barnevernlov.⁷⁷ Insatser enligt lagen kan beviljas för barn under 18 år, men i vissa fall kan beviljade insatser fortgå fram till 25 års ålder (§ 1-3).

Ett barn som har uppvisat allvarlig eller upprepad brottslighet, ihållande missbruk eller andra allvarliga beteendeproblem får placeras på en barnskyddsinstitution upp till 4 veckor för observation, undersökning och korttidsbehandling. Om det är troligt att barnet behöver en mer långvarig behandling kan barnet placeras på en

⁷⁶ Polislag 872/2011.

⁷⁷ LOV-1992-07-17-100 Lov om barneverntjenester.

behandlings- eller utbildningsinstitution i upp till 12 månader. Placeringstiden kan därefter förlängas med upp till ytterligare 12 månader. Placering kan ske såväl med som utan samtycke (§ 4-24 och § 4-26). Finns det ett beslut om placering på institution utan samtycke får barnet inte föras ut ur landet (§ 4-31).

För barn och unga som vistas på barnskyddsinstitutioner finns det möjlighet att i speciella situationer vidta tvångsåtgärder och begränsa deras rättigheter (§ 5-9). Utgångspunkten är att institutionerna måste drivas på så sätt att barnen själva kan vara med och bestämma i personliga frågor. Självbestämmanderätten kan dock begränsas utifrån barnets ålder och mognad, syftet med vistelsen och institutionens ansvar för verksamheten, inklusive ansvaret för säkerhet och välbefinnande. Barnet har en rätt att röra sig fritt både inom och utanför institutionsområdet men begränsningar kan göras med hänsyn till behovet av säkerhet och välbefinnande. Om barnet har placerats på grund av allvarliga beteendeproblem med stöd av § 4-24 eller § 4-26 kan rätten att lämna området begränsas i den utsträckning som är nödvändig med hänvisning till syftet med beslutet om vård.

Bestämmelserna i § 5-9 barnevernloven kompletteras av föreskrifter⁷⁸ som närmare reglerar bland annat möjligheten att använda tvångsmedel. Tvång och andra intrång i den personliga integriteten får inte användas i större utsträckning än vad som är nödvändigt med hänvisning till syftet. Andra mindre ingripande åtgärder ska, så långt det är möjligt provas först (§ 12). I akuta farosituationer kan nödvändigt tvång användas, som till exempel att under en kortare period isolera barnet (§ 14). För barn och unga som placeras på barnskyddsinstitution på grund av allvarliga beteendeproblem finns det därutöver bestämmelser som möjliggör begränsningar av rörelsefriheten. Barnets möjlighet att lämna institutionsområdet eller att fritt röra sig inom området kan inskränkas om det är nödvändigt för syftet med placeringen. Inskränkningarna kan beslutas för max 14 dagar åt gången, men ska inte vara i kraft längre tid än nödvändigt (§ 22). Beslut om inskränkning av rörelsefriheten kan överklagas (§ 27).

⁷⁸ FOR-2011-11-15-1103 Forskrift om rettigheter og bruk av tvang under opphold i barneverninstitusjon.

Den 18 juni 2021 beslutades om en ny barnevernslov⁷⁹ i Norge som ska träda i kraft år 2023. Den nya lagstiftningen innebär inga ändringar i rätten att använda rörelsebegränsningar.

5.3.2 Uppehållsförbud

Den norska straffprocessloven⁸⁰ innehåller vissa regler om uppehållsförbud (oppholdsforbud). Åklagaren kan, enligt § 222 c, förbjuda ett barn under 15 år att befinna sig på en bestämd plats, om det finns skäl att tro att faran för att barnet kommer att begå en straffbar handling ökar om han eller hon befinner sig där. Ett sådant förbud ska gälla för viss tid, högst 6 månader, dock endast så länge villkoren för förbudet är uppfyllda. Förbudet ska vara skriftligt och motiverat. Om barnets förmyndare inte samtycker till förbudet ska åklagaren snarast, men senast inom 5 dagar, överlämna saken till rätten för prövning. Uppehållsförbud får endast meddelas om det är proportionerligt och tillräckliga skäl talar för åtgärden (§ 170 a). Om ett barn bryter mot uppehållsförbudet och påträffas av polisen kan polisen föra hem barnet (se vidare nedan).

Det finns även en möjlighet att besluta om uppehållsförbud i syfte att förebygga gängkriminalitet. Om det finns fara för våldsamheter mellan olika grupperingar kan åklagaren med stöd av § 222 b förbjuda en eller flera personer, som tillhör eller har anknytning till en grupp personer som brukar använda våld, att uppehålla sig på specifika platser som har koppling till grupperingarna. Det krävs dock att det finns skäl att tro att våldsamheterna kan medföra skada på personer som bor eller uppehåller sig i närheten av den aktuella platsen. Om det finns särskilda skäl får förbudet riktas mot alla som tillhör eller är associerade med de aktuella grupperingarna. Förbudet gäller för viss tid, högst 1 år åt gången. Åklagaren måste snarast, men senast 5 dagar efter beslutet, överlämna saken till rätten för prövning. Även här gäller att uppehållsförbud endast får meddelas om det är proportionerligt och tillräckliga skäl talar för åtgärden (§ 170 a).

Justis- og beredskapsdepartementet har i en skrivelse till Stortinget aviserat att man vill se över möjligheten att införa

⁷⁹ LOV-2021-06-18-97 Lov om barnevern (barnevernsloven).

⁸⁰ LOV-1981-05-22-25 Lov om rettergangsmåten i straffesaker.

uppehållsförbud och elektroniska kontrollåtgärder för att hindra ungdomar från att vistas i belastade områden eller på platser som tros öka risken för brott.⁸¹

5.3.3 Omhändertagande

Om ett barn under 15 år på egen hand driver omkring på en offentlig plats efter kl. 22 eller bryter mot ett förbud enligt § 222 c straffprocessloven kan polisen med stöd av § 13 första stycket politiloven⁸² föra hem barnet.

Polisen kan också med stöd av § 13 andra stycket politiloven ta hand om barn som påträffas under omständigheter som uppenbarligen utgör en allvarlig risk för barnets hälsa eller utveckling. I sådana situationer ska polisen omedelbart se till att barnet förs till en vårdnadshavare eller de sociala myndigheterna. Omhändertagande med stöd av andra stycket kan även ske av barn över 15 år om det finns anledning att anta att åtgärden kommer att vara användbar.

5.3.4 Orossamtal

Om polisen har anledning att tro att en person under 15 år har begått en annars kriminell handling eller att en person under 18 år har begått ett brott, kan polisen kalla barnet och dennes vårdnadshavare till Polismyndigheten för ett samtal i brottsförebyggande syfte, § 13 politiloven (*bekymringssamtal*). Samtalet är ett kartläggningsverktyg och en dialogform som riktar sig till både den minderårige och vårdnadshavarna.⁸³

5.4 England

5.4.1 Åtgärder riktade mot antisocialt beteende

I Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act 2014 regleras möjligheterna att utfärda civil injunctions (förelägganden) och

⁸¹ Meld. St. 34 (2020–2021) *Sammen mot barne-, ungdoms- og gjengkriminalitet*. Skrivelsen lämnades in av den tidigare regeringen och det är i dagsläget oklart om nuvarande regering har för avsikt att gå vidare med frågan. Skrivelsen har inte behandlats av Stortinget.

⁸² LOV-1995-08-04-53 Lov om politiet.

⁸³ Meld. St. 34 (2020–2021) *Sammen mot barne-, ungdoms- og gjengkriminalitet*, s. 64.

Community Protection Notices (CPN) som reaktion på ett antisocialt beteende.^{84,85} Besluten innebär att mottagaren måste följa vissa i beslutet närmare angivna regler. Det kan till exempel vara fråga om att personen förbjuds att vistas på en viss plats eller att umgås med vissa personer eller att personen ska delta i behandling för att förbättra sitt beteende.

Civil injunctions kan beslutas för personer som är 10 år eller äldre om personen ägnat sig åt eller riskerar att ägna sig åt ett antisocialt beteende och ett föreläggande bedöms lämpligt för att förhindra beteendet. Med antisocialt beteende menas trakasserier eller beteenden som skapar obehag för en annan person samt beteenden som orsakar olägenhet för en person i dess boendemiljö eller andra bostadsrelaterade olägenheter. Det kan till exempel vara att uppträda berusad, bete sig hotfullt, vandalisera eller att störa grannar genom att spela hög musik.⁸⁶ Villkoren i föreläggandet ska så långt som möjligt utformas på ett sådant sätt att de inte påverkar de tider som personen normalt arbetar eller går i skolan. Civil injunctions beslutas av domstol efter ansökan av till exempel lokala myndigheter, bostadsförmedlare eller polis. För personer under 18 år fattas beslutet av ungdomsdomstol (youth court). Om personen är under 18 år får en civil injunction gälla i max 12 månader. Om en person under 18 år inte följer de uppsatta villkoren kan domstolen besluta om *supervision order* eller *detention order*.⁸⁷ En *supervision order* innebär att personen, under max 6 månader, ska följa vissa närmare angivna villkor om möten med en övervakare, deltagande i vissa typer av aktiviteter eller en skyldighet att vistas på en viss plats under vissa tider. Ett villkor att vistas på en viss plats kan kombineras med elektronisk övervakning. En *supervision order* som inte följs kan ersättas av en annan *supervision order* eller av en *detention order*. En *detention order* innebär att personen hålls i förvar i max 3 månader. Personen ska vistas antingen på ett utbildningscenter, på en institution för unga lagöverträdare eller på en viss typ av boende.

CPN kan beslutas för en person som är 16 år eller äldre om denne uppvisar ett orimligt ("unreasonable"), bestående beteende som har en negativ inverkan på livskvaliteten för de som bor i området. De villkor som uppställs ska ha till syfte att förhindra eller minska den

⁸⁴ Injunctions regleras i Part 1 och Civil Protection Notices i Part 4 Chapter 1.

⁸⁵ Tidigare användes så kallade Antisocial Behaviour Orders som infördes 1999.

⁸⁶ <https://www.gov.uk/civil-injunctions-criminal-behaviour-orders> (hämtad 2021-12-01).

⁸⁷ Se Schedule 2 till Anti-social Behaviour, Crime and Policing Act 2014.

skadliga inverkan. CPN kan utfärdas av polis, lokala myndigheter eller personer utsedda av den lokala myndigheten. Att inte efterleva ett beslutat CPN är straffbelagt med böter.

5.5 Sammanfattning

Inom den sociala lagstiftningen har övriga nordiska länder möjlighet att under vissa förutsättningar begränsa rörelsefriheten för barn som vistas på vissa typer av institutioner, motsvarande vad som gäller enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Det danska systemet med förelägganden, som kan riktas mot både föräldrar och barn, möjliggör också uppställandet av villkor som i viss mån kan sägas begränsa barnets rörelsefrihet, till exempel kan barnet vara skyldigt att vistas i hemmet under vissa tider. Det finns dock ingen reglering i övrigt i övriga nordiska länder som möjliggör att begränsa ett barns rätt att vistas på en viss plats eller inom ett visst område i syfte att förebygga eller förhindra att barnet far illa.

Både Danmark och Norge kan genom så kallade uppehållsförbud begränsa en persons rätt att vistas på en viss plats eller inom ett visst område. Dessa åtgärder är dock inte insatser inom den sociala vården utan är antingen en reaktion på brott (Danmark) eller syftar till att förebygga brottslighet (Norge). De möjligheter som finns enligt engelsk rätt att rikta förelägganden mot en person som uppvisar ett antisocialt beteende har snarast karaktären av ordningsförebyggande insatser.

6 Problembilden

I detta kapitel beskrivs några typer av normbrytande beteenden hos barn som kan skada deras hälsa och utveckling, samt risk- och skyddsfaktorer som har betydelse för att utveckla ett normbrytande beteende. Vidare beskrivs vissa miljöer eller sammanhang som kan antas ha betydelse för utvecklandet av dessa beteenden. Avslutningsvis ges en kort överblick av hur socialtjänst och Polismyndigheten arbetar med barn som rör sig i dessa riskmiljöer.

6.1 Normbrytande beteenden hos barn

Artikel 6 i barnkonventionen slår fast barns rätt till liv, överlevnad och utveckling. Konventionsstaterna har enligt artikeln en skyldighet att till det yttersta av sin förmåga säkerställa barns överlevnad och utveckling. Av detta får anses följa att barn har rätt att växa upp i en miljö som främjar barnens möjligheter att utvecklas till sin fulla potential.⁸⁸ Av barnkonventionen följer också en skyldighet för staten att skydda barn mot alla former av fysiskt och psykiskt våld, skada eller övergrepp och mot ekonomiskt och sexuellt utnyttjande.

Det finns en rad beteenden som riskerar att skada barns hälsa och utveckling. Det kan vara fråga om ett kriminellt beteende, att missbruka, utsätta sig för sexuell exploatering eller att ha andra normbrytande beteenden som riskerar att skapa en bristande anpassning till samhället och ett utanförskap som följer med upp i vuxenlivet. Att befinna sig i miljöer där det finns en risk att utsättas

⁸⁸ Barnombudsmannen (2018), *Utanförskap, våld och kärlek till orten. Barns röster om att växa upp i utsatta kommuner och förorter*, s. 24. Jfr Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 4 (2003) *Ungdomars hälsa och utveckling inom ramen för konventionen om barnets rättigheter*, CRC/GC/2003/4, punkt 39 a), där kommittén, i fråga om konventionsstaternas skyldigheter vad gäller ungdomars hälsa och utveckling, uttalat att staterna ska skapa en säker och stöttande miljö för ungdomar.

för olika typer av kränkningar, övergrepp eller andra brott innebär också en risk för att ens hälsa och utveckling skadas. Det är också dessa typer av beteenden som kan ligga till grund för vård med stöd av 3 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Det finns flera risk- och skyddsfaktorer som enligt forskningen är de mest relevanta för att förstå varför ett barn utvecklar ett normbrytande beteende. I Socialstyrelsens kunskapsstöd för att bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende⁸⁹ presenteras en översikt av dessa risk- och skyddsfaktorer. Normbrytande beteende definieras i kunskapsstödet som negativa, destruktiva beteenden som på olika sätt innebär överträdelser mot regler eller normer i det samhälle som individen lever i. Det handlar om alla beteenden som kan anses vara brottsliga kriminella handlingar, men även beteenden som inte är formella lagöverträdelser utan snarare allvarliga regel- och normbrott, såsom att skolka eller rymma hemifrån.⁹⁰ De risk- och skyddsfaktorer som har betydelse för utvecklingen av denna typ av normbrytande beteenden hos barn är i många fall desamma även när det är fråga om missbruk och andra typer av destruktiva beteenden.⁹¹ Följande avsnitt utgår från Socialstyrelsens översikt om inte annat anges.⁹² Översikten är baserad på en genomgång av framför allt internationell forskning.⁹³

⁸⁹ Socialstyrelsen (2020), *Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende. Kunskapsstöd för socialtjänsten*.

⁹⁰ Socialstyrelsen (2020), *Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende. Kunskapsstöd för socialtjänsten*, s. 16.

⁹¹ Se till exempel <https://kunskapsstodforvardgivare.se/omraden/psykisk-halsa/regionala-varldprogram---narkotika-och-dopning/beroende-bland-ungdomar> (hämtad 2022-03-09), rörande missbruk, SOU 2004:71, *Sexuell exploatering av barn i Sverige* och Socialstyrelsen (2015), *Sex mot ersättning. Utbildningsmaterial om skydd och stöd till barn och unga*, rörande sexuell exploatering.

⁹² Socialstyrelsen (2020), *Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende. Kunskapsstöd för socialtjänsten*. I kapitel 2 i presenteras översikten av risk- och skyddsfaktorer för normbrytande beteende. Sammanställningen är framtagen av professorerna Anna-Karin Andershed och Henrik Andershed från Örebro Universitet.

⁹³ Socialstyrelsen (2020), *Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende. Kunskapsstöd för socialtjänsten*, s. 74.

6.1.1 Komplex modell med olika typer av faktorer

Utvecklingen av normbrytande beteende bland barn ser olika ut för olika personer. Det är en komplex modell, där olika risk- och skyddsfaktorer samspelar och påverkar varandra i olika riktningar och på olika nivåer. Det finns inte en enskild förklaringsmodell som på ett fullständigt sätt förklarar varför vissa barn utvecklar ett normbrytande beteende. Tillgänglig kunskap pekar mot att det är mer troligt att det finns flera olika orsaksbakgrunder till att barn utvecklar ett normbrytande beteende. Ett specifikt normbrytande beteende orsakas alltså inte av samma faktorer för alla individer. Barn som uttrycker samma typ av normbrytande beteende, har olika kombinationer av riskfaktorer som förklarar just deras normbrytande beteende. De olika orsaksbakgrunderna är vanligtvis sammansatta av flera, snarare än enstaka riskfaktorer för normbrytande beteende. Ju fler riskfaktorer som finns hos barnet och i omgivningen, desto större är risken för att ett normbrytande beteende utvecklas och upprätthålls.

Det är dock viktigt att poängtera att inte alla unga personer som uppvisar riskfaktorer kommer att utveckla ett normbrytande beteende. Det går inte att med någon större säkerhet i det enskilda fallet bedöma om ett barn kommer att utveckla ett normbrytande beteende eller inte. Barn med många riskfaktorer kan utvecklas på ett positivt sätt, medan barn som inte uppvisat några tecken på riskfaktorer kan utveckla ett normbrytande beteende.⁹⁴ Forskning visar till exempel att en överväldigande majoritet av dem som växt upp under utsatta livsvillkor inte begår brott.⁹⁵

Risk- och skyddsfaktorer återfinns på flera olika nivåer: individnivå, familjenivå, skola, samhällsnivå med mera. Risk- och skyddsfaktorerna kategoriseras in i direkta (faktorer som mer direkt kan relateras till det normbrytande beteendet) och indirekta faktorer (faktorer som sannolikt har en mer indirekt inverkan på utvecklingen av ett normbrytande beteende), föränderliga (är möjliga att påverka) och oföränderliga faktorer (inte möjliga att påverka) samt initierande (faktorer som direkt eller indirekt gör att ett norm-

⁹⁴ Socialstyrelsen (2020), *Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende. Kunskapsstöd för socialtjänsten*, s. 28 och Brå (2016), *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden*, rapport 2016:20, s. 72.

⁹⁵ Gerell, Hallin, Nilval och Westerdahl (2020), *Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet*, s. 79.

brytande beteende debuterar) och upprätthållande faktorer (faktorer som gör att det normbrytande beteendet upprätthålls). Barnets och föräldrarnas egna egenskaper och beteenden, som kontakten mellan barn och föräldrar, är mest betydelsefulla för utvecklingen av normbrytande beteenden före 12 års ålder. Ju äldre barnet blir, desto större betydelse får generellt sociala och strukturella dimensioner och faktorer såsom kamratrelationer och närsamhällets strukturer och aktiviteter.

6.1.2 Risk- och skyddsfaktorer för barn att utveckla ett normbrytande beteende

Kamratrelationer

En av de direkta och föränderliga riskfaktorerna är problematiska kamratrelationer, vilket kan bestå dels i att barnet har svårt att behålla eller inte är intresserad av relationer med personer med positiva beteenden och attityder (prosociala kamrater/relationer), dels att barnet umgås med personer som har normbrytande beteenden eller attityder, eller som använder alkohol eller droger (antisociala kamrater/relationer). Avsaknaden av en prosocial kamratgrupp kan göra att barnet inte lär sig att samspela med andra. Barn med normbrytande beteende väljer i stället ofta att umgås med andra barn och unga med normbrytande beteende, vilket kan leda till att de lär sig och blir motiverade att uttrycka fler normbrytande beteenden.

På motsvarande sätt utgör ett prosocialt umgänge en direkt skyddsfaktor. Prosocialt umgänge ökar sannolikheten för ett prosocialt beteende. Mycket tyder på att barns sociala umgänge kan påverka deras beteende både på kort och lång sikt.

Alkohol- och droganvändning

Alkohol- och droganvändning hos barnet har en koppling till normbrytande beteenden men riktningen på sambanden mellan alkohol- och droganvändning och normbrytande beteende är omtvistat. De flesta studier pekar på att normbrytande beteende föregår problem med alkohol/droger, men det finns också studier

som antyder att det kan vara tvärtom eller att relationen kan vara dubbelriktad. Det är också möjligt att sambandet mellan alkohol- och droganvändning och normbrytande beteende beror på att beteendena delvis har samma underliggande orsaker och riskfaktorer.

Missbruk är en riskfaktor vad gäller sexuell exploatering. Att sälja sin kropp kan bli ett sätt att bekosta sitt missbruk. Missbrukande barn är också ofta belastade med många andra riskfaktorer och är troligtvis en av de grupper som är mest utsatt för sexuell exploatering.⁹⁶ Att barnet befinner sig i en miljö där det säljs sex kan också leda till att barnet utvecklar ett missbruk, som ett sätt att ”stå ut”.

Skolan

Ett barns anknytning till och prestationer i skolan har betydelse både som risk- och skyddsfaktor. Bristfälliga skolprestationer kan leda till vantrivsel och att barnet utvecklar normbrytande beteenden som till exempel skolk. Det kan också leda till att barnet skaffar sig antisociala kamratrelationer. Detta kan på sikt leda till en bristande skolgång vilket medför svårigheter att till exempel etablera sig på arbetsmarknaden och få ett sammanhang som ung vuxen. En fullföljd skolgång å sin sida rustar barnet för vuxenlivet och ger bättre förutsättningar för att etablera sig på arbetsmarknaden. En positiv anknytning till skolan under skoltiden ökar också chansen till ett prosocialt umgänge.

Skolrelaterade faktorer, som betyg, skolk, bristande engagemang i skolarbetet och avhopp från skolan, har i studier visat sig ha tydliga samband med ungdomsbrottslighet.⁹⁷ Skolan lyfts inom forskningen också fram som en viktig faktor, både som risk- och skyddsfaktor, när det gäller våldsbejakande extremism.⁹⁸

⁹⁶ SOU 2004:71, *Sexuell exploatering av barn i Sverige*, s. 81.

⁹⁷ Socialstyrelsen (2013), *Unga och brott i Sverige. Underlagsrapport till Barns och ungas hälsa, vård och omsorg 2013*, s. 35.

⁹⁸ Barnombudsmannen (2018), *Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism. En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism*, s. 158.

Normbrytande beteende

Normbrytande beteende, i betydelsen att bryta mot gällande normer, regler och lagar, är en direkt och föränderlig riskfaktor. Normbrytande beteende är rent statistiskt en av de starkaste riskfaktorerna för framtida normbrytande beteende. Den som redan uppvisat ett normbrytande beteende har alltså högre risk att göra det även i framtiden. Att så är fallet kan bero på att barnet upplever att beteendet fungerar, till exempel genom att bli våldsam mot andra får barnet sin vilja igenom. Normbrytande beteende kan också utlösa negativa reaktioner från andra personer och göra att barnet får svårt att skapa varaktiga positiva relationer. Normbrytande beteende kan även bidra till en bristfällig relation mellan föräldrarna och barnet, vilket kan utlösa negativa beteenden och uppfostringsstrategier hos föräldrarna som i sin tur också är riskfaktorer för normbrytande beteende.

Debutålder

En riskfaktor av oföränderlig karaktär är debutålder i normbrytande beteende. När en person utvecklar ett utpräglat normbrytande beteende redan under barndomen är risken relativt stor att beteendet stabiliseras och fortsätter över tid, jämfört med om beteendet debuterar senare, under ungdomsåren. Ju tidigare debut, desto större risk för ihållande och allvarlig problematik. En tidig alkoholdebut är till exempel en stark riskfaktor för alkoholmissbruk senare i livet.⁹⁹ Psykosocial och psykologisk anpassningsproblematik i vuxen ålder är överrepresenterat bland dem vars normbrytande beteende debuterade i barndomen. Även vid normbrytande beteende som debuterar i ungdomsåren finns en ökad risk för fortsatt och utbredd problematik.

Socioekonomiska faktorer

Även socioekonomiska förhållanden och demografi utgör faktorer som påverkar risken för barn. Till exempel när det gäller bostads-

⁹⁹ <https://kunskapsstodforvardgivare.se/omraden/psykisk-halsa/regionala-varldprogram---narkotika-och-dopning/beroende-bland-ungdomar> (hämtad 2022-03-09).

området som en faktor är risken för normbrytande beteende större bland barn som exponeras för våld och kriminalitet i sitt närområde. Detsamma gäller för barn som växer upp i ett missgynnat bostadsområde där samhällsservicen är bristfällig och där det sociala nätverket och den sociala kontrollen brister.¹⁰⁰ Polismyndigheten har i flera rapporter beskrivit situationen i vad myndigheten kallar för utsatta områden.¹⁰¹ I rapporterna lyfts flera riskfaktorer för de barn som bor i områdena. Det handlar till exempel om bristande skolgång, svaga familjanknytningar, utanförskap, segregation, upplevelser av diskriminering och fattigdom. Även fysiska faktorer beskrivs i vissa avseenden utgöra en ökad risk. Till exempel innebär den ofta utbredda trångboddheten i områdena att barn tillbringar sin lediga tid ute i den offentliga miljön, där även kriminella aktörer befinner sig och där barnen exponeras för en synlig kriminalitet. Den socioekonomiska situationen som leder till att många barn inte ser någon framtid i det konventionella samhället, närheten till synlig kriminalitet och avsaknaden av andra förebilder leder till att vägen in i den kriminella miljön kan framstå som närmast naturlig.¹⁰²

Andra faktorer

Det finns flera andra risk- och skyddsfaktorer kopplade till den enskilde individen och familjen. Psykisk ohälsa hos både barnet och föräldrarna är riskfaktorer. Trotsighet, impulsivitet, koncentrations-svårigheter eller negativa problemlösningstrategier hos barnet är andra exempel på riskfaktorer. Svårigheter hos föräldrarna, till exempel ekonomiska svårigheter, våldsamma relationer, problematiskt bruk av alkohol/droger eller ett kriminellt beteende, utgör också riskfaktorer. Ett positivt förhållningssätt, medvetenhet,

¹⁰⁰ Se till exempel Brå (2016), *Kriminella nätverk och grupperingar. Polisens bild av maktsystemer och marknader*, rapport 2016:12, s. 56, där bland annat socialt utanförskap, instabila och segregerade bostadsområden och diskriminering lyfts fram av intervjuade poliser som riskfaktorer för unga som är i riskzonen för att dras in i kriminalitet.

¹⁰¹ Polismyndigheten delar in dessa områden i tre grupper, beroende på deras grad av utsatthet: utsatt område, riskzon och särskilt utsatt område. Ett utsatt område är, enligt Polismyndighetens definition, ett geografiskt utsatt område som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status där kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Se Polismyndigheten (2017), *Utsatta områden – social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen 2017* och Polismyndigheten (2019), *Kriminell påverkan i lokalsamhället – En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*.

¹⁰² Jfr Polismyndigheten (2017), *Utsatta områden – social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen 2017*, s. 12 f och Polismyndigheten m.fl. (2019), *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019*, s. 27.

engagemang och motivation hos både barnet och föräldrarna är exempel på skyddsfaktorer. Föräldra-barnrelationen och uppfostningsstrategier kan utgöra både risk- och skyddsfaktorer.

6.1.3 Socialtjänsternas erfarenheter av barn som riskerar att utveckla ett normbrytande beteende

Vi har under arbetet med utredningen träffat företrädare från socialtjänsterna i Göteborg, Malmö och Stockholm. I detta avsnitt redovisas vad som kommit fram vid dessa möten angående risk- och skyddsfaktorer för barn och vistelsemiljöns påverkan på risken att utveckla ett normbrytande beteende.

Inledningsvis kan konstateras att socialtjänsternas företrädare primärt uppehållit sig vid problematiken med barn som utvecklar ett kriminellt beteende. Att det är fråga om en komplex bild av flera riskfaktorer som samverkar har lyfts fram vid samtliga möten. På individnivå beskrivs riskfaktorer som bristande skolgång, problematiska hemförhållanden, ekonomisk utsatthet, neuropsykiatriska diagnoser och en bristande känsla av sammanhang. Vad gäller vistelsemiljön i sig som en riskfaktor har det betonats att det inte är avgränsade geografiska platser i sig som är problematiska. Det är andra riskfaktorer, som socioekonomisk utsatthet, segregation, trångboddhet och en synlig kriminalitet i närområdet, som socialtjänsterna upplever är mer framträdande och som präglar hela bostadsområden på så sätt att de kan betraktas som en riskmiljö. Det beskrivs som att det snarare handlar om uppväxtmiljö, attityder, normer och en utsatthet i hela bostadsområdet. Områdena präglas också av en generell brist på skyddsfaktorer och utsattheten i dessa bostadsområden får till följd att andra, individbaserade riskfaktorer får större tyngd. Ur denna synvinkel ses vistelse-/boendemiljön som en risk. Samtidigt har det förts fram att de flesta barn som växer upp i dessa miljöer inte utvecklar ett normbrytande beteende och att det alltså inte är miljön eller platsen i sig som är avgörande, utan att man måste se till andra faktorer. Problemet med barn som hamnar i kriminalitet är inte heller begränsat till dessa utsatta områden.

Samtliga socialtjänster lyfter fram att det är i den egna boendemiljön barn kommer i kontakt med kriminalitet och blir upplockade av äldre kriminella aktörer. Den synliga kriminaliteten blir en alternativ karriärväg för barn i socioekonomiskt utsatta

områden. Kriminaliteten normaliseras och barnens väg in i brottslighet sker successivt utan en tydlig startpunkt, varken för barnet eller för omgivningen. De äldre kriminella aktörerna beskrivs som skickliga på att se, synliggöra och bekräfta de barn som är i avsaknad av ett sammanhang.¹⁰³ Det kan ofta också vara äldre syskon eller andra släktingar som lockar in barnen i den kriminella miljön.

Vad gäller åldern på de barn som befinner sig i riskzonen framträder en bild av att problemen går ner i åldrarna. Det rör sig om barn som är så unga som 10–12 år när de kommer i kontakt med de miljöer och aktörer som på sikt leder in dem i kriminalitet.

6.2 Miljöer och sammanhang av betydelse vid ett normbrytande beteende

Vårt uppdrag är att utreda om det i syfte att skydda barn från att fara illa ska införas en möjlighet att begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden i samhället. Hemmiljön har mycket stor betydelse för barns utveckling. Hemmet är dock inte en sådan plats som kan bli föremål för ett vistelseförbud. I de fall barn måste skyddas från sin hemmiljö är det andra insatser från samhället som krävs, till exempel vård utanför hemmet. I vårt arbete med att identifiera platser eller områden som barn kan behöva skyddas från har vi därför koncentrerat oss på miljöer och sammanhang utanför hemmet. De sammanhang som vi identifierat som intressanta att utforska i förhållande till ett vistelseförbud i syfte att förebygga och förhindra att barn far illa är kriminella miljöer, miljöer där barn riskerar att utsättas för brott, missbruksmiljöer, miljöer med risk för sexuell exploatering och radikaliserande miljöer.

6.2.1 Kriminella miljöer

Kriminella miljöer innebär flera risker för barn

Riskerna för barn med att exponeras för och vistas i kriminella sammanhang har särskilt lyfts fram i de kontakter vi har haft under

¹⁰³ Bekräftelse beskrivs också i andra sammanhang som en av orsakerna till att gå med i kriminella grupperingar. Tillhörigheten till grupperingar romantiseras gärna av unga personer med få andra förebilder i vuxenvärlden än lokala kriminella personer, Brå (2016), *Kriminella nätverk och grupperingar. Polisens bild av maktstrukturer och marknader*, rapport 2016:12, s. 54.

utredningen. Ett sådant sammanhang innebär en risk för att individen själv utvecklar ett kriminellt beteende, men också en ökad risk för att utsättas för brott och att utveckla missbruk. I Brottsförebyggande rådets (Brå) studie om strategiska brott framkommer att högaktiva lagöverträdare använder narkotika i stor utsträckning.¹⁰⁴ I Brås skolundersökning om brott år 2019 framkommer att bland de elever som uppgett att de begått något brott har majoriteten även uppgett att de utsatts för brott under samma år. Exempelvis är andelen utsatta för vissa typer av brott generellt högre bland tjejer och killar som begått narkotikabrott.¹⁰⁵

De flesta barn som begår brott gör det under en begränsad period för att sedan sluta. En liten andel fortsätter dock att begå brott in i vuxen ålder och barn som begår brott är rekryteringsbas för de som fastnar i kriminalitet.¹⁰⁶ Forskning visar också att kriminalitet i unga år hänger ihop med negativa utfall i vuxen ålder, som till exempel sämre hälsa och bristande anknytning till arbetsmarknaden.¹⁰⁷

Den sociala kontexten, snarare än den fysiska miljön, utgör det kriminella sammanhanget

Av den forskning kring riskfaktorer för att utveckla kriminellt beteende som utgjort underlag för Brås två senaste rapporter om så kallade strategiska brott¹⁰⁸ framgår att vistelsemiljön är en riskfaktor så till vida att den rymmer individer som kan påverka barn negativt. Kriminellt umgänge, oavsett geografisk plats, är en väl belagd riskfaktor. Den kriminogena¹⁰⁹ platsen i sig, oberoende av de individer

¹⁰⁴ Brå (2021), *Strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet och faktorer av betydelse för att lämna ett kriminellt liv*, rapport 2021:5, s. 7 och s. 11.

¹⁰⁵ Brå (2020), *Skolundersökning om brott 2019. Om utsatthet och delaktighet i brott*, rapport 2020:11, s. 10.

¹⁰⁶ Socialstyrelsen (2020), *Bedöma risk och behov för barn och unga som begår brott eller har annat normbrytande beteende. Kunskapsstöd för socialtjänsten*, s. 17, Socialstyrelsen (2013), *Unga och brott i Sverige. Underlagsrapport till Barns och ungas hälsa, vård och omsorg 2013*, s. 43 f. och Brå (2016), *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden*, rapport 2016:20, s. 71.

¹⁰⁷ Socialstyrelsen (2013), *Unga och brott i Sverige. Underlagsrapport till Barns och ungas hälsa, vård och omsorg 2013*, s. 47.

¹⁰⁸ Brå (2011), *Strategiska brott bland unga på 00-talet*, rapport 2011:21 och Brå (2021), *Strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet och faktorer av betydelse för att lämna ett kriminellt liv*, rapport 2021:5. Strategiska brott är sådana debutbrott bland unga som indikerar att risken för en fortsatt brottskarriär är hög.

¹⁰⁹ Kriminogena faktorer är sådana faktorer som bidrar till att brott begås.

som vistas där, är dock såvitt känt av Brå utforskad.¹¹⁰ Den sociala kontextens betydelse för utvecklingen av ett kriminellt beteende har också betonats vid våra kontakter med Socialstyrelsen och Polismyndighetens Nationella operativa avdelning.

Inom forskningen har det lyfts fram att bostadsområdet och dess platser har betydelse för framväxten av normbrytande och kriminella beteenden eftersom det är på dessa platser individer kommer i kontakt med kriminella miljöer och sammanstrålar med personer som är benägna att utföra kriminella normbrytande handlingar. På dessa så kallade kriminaliserande arenor kan individer träda in i särskilda sociala rum, där det är möjligt och accepterat att planera och iscensätta kriminella handlingar. Arenorna kan vara temporära (som vid personrån i gatumiljö) eller institutionaliserade (till exempel "hot spots" och mötesplatser som fritidsgårdar).¹¹¹ Kriminella miljöer som en riskzon för barn att utveckla ett kriminellt beteende har inom forskningen diskuterats utifrån sociala (jfr avsnittet 6.1.2 om risk- och skyddsfaktorer), organisatoriska och kulturella utgångspunkter.¹¹²

Cylindermodellen

Den så kallade cylindermodellen har presenterats som ett exempel på en organisatorisk modell för lokal kriminell organisering. Modellen bygger på empiriska erfarenheter från polis och socialtjänst. Cylindern representerar i sammanhanget boendemiljön, vilken utgör sociala sammanhang som är gemensam för de kriminella aktörerna. I boendemiljön utvecklas också olika platser och kriminella miljöer som påverkar de boende på olika sätt. I dessa miljöer växer en kriminell organisering fram. Det är ofta en form av löst nätverk där den gemensamma referenspunkten utgörs av bostadsområdet. I miljön förmedlas normer och kunskap om brott från äldre kriminella till yngre. På så vis "insocialiseras" unga i den kriminella miljön, vilket sker snarare som ett naturligt socialt

¹¹⁰ Brå (2021), *Underlag för besvarande av Socialdepartementets frågor till Brå rörande vistelseförbud för unga*. Inkommit 2021-11-22.

¹¹¹ Se Gerell, Hallin, Nilval och Westerdahl (2020), *Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet*, s. 85 och där angivna referenser.

¹¹² Jfr Gerell, Hallin, Nilval och Westerdahl (2020), *Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet*, kapitlen 6–9.

samspel i boendemiljön än som aktiv handling från en kriminell rekryterare.¹¹³

Fyra typer av aktörsgrupper (A–D) med olika positioner och funktioner har identifierats i modellen. A-gruppen utgörs av äldre kriminella som bidrar med strategisk förmåga och utövar kontroll över verksamheten. B-gruppen är de som hanterar, bevakar och utför mycket av den kriminella verksamheten inom den kriminella miljön. C-gruppen utgörs av ungdomar med ett utåtagerande beteende, som kopierar de äldre kriminellas beteenden, även om de inte nödvändigtvis begår särskilt många eller grova brott. De påverkar bostadsområdet genom att synas ute, stöka och ställa till med besvär för de boende. Det förekommer att de är direkt involverade i den kriminella miljöns verksamhet kring vapen, narkotika och annan brottslighet. Deras påverkan på lokalsamhället består till stor del i att de syns så tydligt i gatubilden. D-gruppen är barn som rör sig ute i boendemiljön. De kan ha problem, det kan ofta upplevas som att de lever vind för våg, men det är inte fråga om brottslig verksamhet. Barnen känner äldre ungdomar i området som i varierande utsträckning ingår i den kriminella miljön. När de blir äldre riskerar de att ägna sig åt mer tydligt normbrytande beteende. Gruppen är sårbar och riskerar att på sikt dras vidare uppåt i den kriminella miljön, eftersom de lever och verkar i samma sociala kontext. De kan sägas utgöra en rekryteringsbas för den kriminella miljön, även om rekryteringen oftast inte är organiserad utan mer flytande.¹¹⁴ C- och D-grupperna är de som enligt vår mening är av intresse som målgrupp för ett vistelseförbud.

Gatukultur som ett sätt att förstå den kriminella miljön

Ur ett kulturellt perspektiv kan ett områdes "gatukultur" utgöra en central beståndsdel. De kriminella nätverken är en subkultur i vilken medlemmarna konstruerar sina identiteter. En lokal "gatukultur" växer fram utifrån de gemensamma erfarenheter man får av att vistas på "gatan". Det är på gatan man lär sig den kulturella ram och den

¹¹³ Gerell, Hallin, Nilval och Westerdahl (2020), *Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet*, s. 103 f.

¹¹⁴ Gerell, Hallin, Nilval och Westerdahl (2020), *Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet*, s. 104 ff.

kod som styr relationerna och hur man ska agera.¹¹⁵ Att successivt involveras i ett socialt nätverk, där kriminalitet utgör en viktig beståndsdel, är en form av identitets- och meningsskapande för barn som inte hittar motsvarande arenor i andra sociala sammanhang.

Att den kriminella miljön erbjuder ett sammanhang som den enskilde, som av olika skäl befinner sig i ett utanförskap, inte funnit någon annanstans kommer också fram när personer som lämnat en kriminell livsstil berättat om sin väg in i kriminaliteten.¹¹⁶

Det är en glidande process...

Brå har i flera rapporter beskrivit en verklighet där barn redan i unga år exponeras för miljöer med synlig kriminalitet och där ett sådant levnadssätt normaliseras. Brå undersöker i en rapport från 2016 om kriminella nätverk och grupperingar bland annat rekryteringen till olika typer av grupper inom den organiserade brottsligheten.¹¹⁷ Vi bedömer att framför allt rekryteringen till de förorts- och stadsdelsbaserade kriminella grupperna är av intresse för att förstå från vilka sammanhang det kan finnas skäl att skydda barn genom ett vistelseförbud. Brå beskriver att det på ett allmänt plan inte sker någon aktiv och riktad rekrytering till de förorts- och stadsdelsbaserade kriminella grupperna. Det är snarare så att vissa personer gradvis glider in i kriminalitet som en följd av att de bor i området och befinner sig i en miljö med kriminellt aktiva personer i närheten. Äldre kriminella individer fungerar som förebilder för en del yngre personer.¹¹⁸ Glidningsprocessen in i kriminalitet blir särskilt påtaglig i de områden där det finns tendenser till att nätverk eller grupper försöker kontrollera ett avgränsat geografiskt område. De barn som vistas i detta område riskerar att hamna under inflytande av kriminella personer. Inträdesprocessen kan till exempel börja med

¹¹⁵ Gerell, Hallin, Nilval och Westerdahl (2020), *Att vända utvecklingen – från utsatta områden till trygghet och delaktighet*, s. 109.

¹¹⁶ Se till exempel Alstam, Forkby & Holm (2021), *Ett smörgåsbord av möjligheter. En värderande analys av Passus avbopparstöd för personer som lämnar gäng och kriminalitet*, s. 49 f.

¹¹⁷ För en sammanfattning se Brå (2016), *Kriminella nätverk och grupperingar. Polisens bild av maktstrukturer och marknader*, rapport 2016:12, s. 11 ff.

¹¹⁸ Brå (2016), *Kriminella nätverk och grupperingar. Polisens bild av maktstrukturer och marknader*, rapport 2016:12, s. 56 f.

att utföra småtjänster mot viss ersättning. Successivt sugs barnen sedan upp i det kriminella nätverket eller den kriminella gruppen.¹¹⁹

Denna bild återkommer i en senare Brå-rapport från år 2019, om skjutningar i kriminella miljöer i områden som kännetecknas av socioekonomiskt utanförskap, där personer som varit involverade i kriminella miljöer berättar om sin väg dit.¹²⁰ Intervjupersonerna nämner bland annat en svag anknytning till skola och familj samt en synlig kriminalitet i bostadsområdet som påverkande faktorer.¹²¹ Det beskrivs en närhet till den kriminella miljön som helt enkelt består i att man bor i ett område där kriminalitet är synligt, eller att man umgås med personer som har kopplingar till kriminalitet.¹²² Flera intervjupersoner framhäver normaliteten i att vara i närheten av kriminalitet och vanan av att umgås med personer som är kriminellt aktiva. Den egna delaktigheten i denna miljö beskrivs som en del av vardagen snarare än resultatet av en aktiv rekryteringsprocess.¹²³ De sociala relationer som möjliggör delaktighet framstår som en viktig aspekt i den beskrivna miljön. Det tycks handla mindre om rekrytering och mer om umgänge med brottsaktiva vänner, vilket efterhand övergår i eget deltagande. Det verkar vara genom det sociala umgänget som många av intervjupersonerna lärt sig hur man deltar på de olika kriminella marknaderna.¹²⁴

Polismyndigheten har också bilden att barn involveras gradvis i stadsdels- och förortsbaserade grupper/lokala kriminella nätverk snarare än genom regelrätt rekrytering.¹²⁵ Polismyndigheten beskriver en process, i de så kallade utsatta områdena, som om den får fortgå ökar risken för att barn utvecklar kriminella beteenden. Det sker en form av socialiserande process där närvaron och antalet individer med kriminella beteenden fungerar som förstärkande faktorer. Den kriminellt socialiserande processen sträcker sig långt ner i åldrarna och barn utnyttjas av kriminella aktörer. Framför allt unga pojkar beskrivs som en riskgrupp i förhållande till närvaron av

¹¹⁹ Brå (2016), *Kriminella nätverk och grupperingar. Polisens bild av maktstrukturer och marknader*, rapport 2016:12, s. 58.

¹²⁰ Brå (2019), *Skjutningar i kriminella miljöer*, rapport 2019:3, s. 28.

¹²¹ Brå (2019), *Skjutningar i kriminella miljöer*, rapport 2019:3, s. 24 ff.

¹²² Brå (2019), *Skjutningar i kriminella miljöer*, rapport 2019:3, s. 27.

¹²³ Brå (2019), *Skjutningar i kriminella miljöer*, rapport 2019:3, s. 28.

¹²⁴ Brå (2019), *Skjutningar i kriminella miljöer*, rapport 2019:3, s. 33.

¹²⁵ Polismyndigheten (2017), *Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017*, s. 6 f.

ett kriminellt nätverk i boendemiljön.¹²⁶ Enligt Polismyndigheten innebär situationen i de utsatta områdena att barn löper stor risk att involveras i brottslighet.¹²⁷

... som kan börja med en pizza

Vid de möten vi haft med socialtjänsterna har det beskrivits hur det kan gå till när barn dras in i de kriminella sammanhangen. Barnen kan till exempel bli bjudna på en pizza av en äldre kriminell aktör i utbyte mot att de lovar att ringa om de ser något speciellt eller att gå och lämna ett paket till någon. Barnen uppfattar inte att de tjänster de utför har kopplingar till en kriminell verksamhet. Det är först när de befunnit sig i miljön en viss tid som de förstår vad det handlar om och då är de så pass involverade att det är svårt att lämna.

Vi har också träffat ett par lokalområdespoliser från Stockholmsområdet som ger en liknande bild. De beskriver hur äldre kriminella aktörer inledningsvis skapar kontakt med barnen genom att "se dem", bjuda på saker till exempel från kiosken och ge barnen en gemenskap, vilket sedan utvecklas till att barnen ska utföra olika tjänster åt dem. De kriminella aktörerna förser barnen med det de vill ha samtidigt som barnen inte förstår innebörden av de tjänster de utför. Stegvis dras barnen in i det kriminella nätverket och det sätts större och större press på barnen. Barnen hamnar i en otroligt pressad situation. De kriminella aktörerna har kontakt med barnen även genom sociala medier och behandlar dem ofta väldigt illa. Barnen söker ofta ett sammanhang, varför det är lätt för de kriminella aktörerna att locka barnen till sig genom att få dem att känna sig utvalda. De kriminella aktörerna är duktiga på att se vilka barn de ska vända sig till.

I socialtjänsternas och lokalområdespolisernas mer detaljerade beskrivningar av barns väg in i kriminella miljöer beskrivs alltså en relativt utstuderad rekrytering av barn till kriminella miljöer av mer etablerade kriminella, även om dessa barn till en början inte uppfattar kontakterna som en rekrytering.

¹²⁶ Polismyndigheten (2017), *Utsatta områden – social ordning, kriminell struktur och utmaningar för polisen 2017*, s. 16 ff, Polismyndigheten (2017), *Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017*, s. 6 f, Polismyndigheten (2019), *Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i polisregion Stockholm*, s. 7 f och Polismyndigheten (2021), *Kriminella nätverk inom den organiserade brottsligheten i polisregion Stockholm 2021*, s. 15.

¹²⁷ Polismyndigheten (2017), *Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017*, s. 3.

Vissa platser kan innebära en förhöjd risk

Även om det alltså primärt är bostadsområdet i sin helhet som kan bedömas som en riskmiljö kan det inom detta större område identifieras mer avgränsade områden som kan sägas innebära en ytterligare förhöjd risk. Det är fråga om platser där det sker öppen narkotikahantering eller där det är känt att äldre kriminella aktörer söker kontakt med yngre personer. Platser som i Polismyndighetens brottsförebyggande arbete identifierats som hot spots, det vill säga platser med en hög koncentration av brottslighet¹²⁸, kan också utgöra sådana platser. Socialtjänsterna och lokalområdespoliserna har vid våra möten nämnt torg, vissa gårdar vid bostadshus, fritidsgårdar och skolgårdar som exempel på områden med förhöjd risk. Samtidigt betonas att dessa platser är flexibla, det vill säga det finns en stor rörlighet och platserna flyttar på sig, ofta med korta tidsintervall.

Ungdomsrån

Ungdomsrån och de effekter dessa får, både för gärningsman och brottsoffer, är en aspekt som lyfts fram i de kontakter vi haft och som enligt vår bedömning är av intresse i diskussionen om barn i kriminella sammanhang.

Strategiska brott är brott i ungdomars debutlagföring som bäst predicerar en fortsatt högaktiv brottslighet.¹²⁹ Personrån är numera ett av de vanligaste strategiska brotten bland pojkar.¹³⁰ Bland de ungdomar som rånar finns alltså vissa som kommer att utveckla en kriminell livsstil, även om det bland de unga som debutlagförs för brott är lika vanligt att inte lagföras för brott igen som att bli en högaktiv lagöverträdare.¹³¹ Samtidigt får rånen ofta negativa konsekvenser för de som utsätts. Förutom att rånet innebär en traumatisk upplevelse i stunden där offret känner rädsla och chock och kan få fysiska skador, kan rånet få effekter för den utsattes

¹²⁸ Jfr Brå (2016), *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden*, rapport 2016:20, s. 41.

¹²⁹ Brå (2021), *Strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet och faktorer av betydelse för att lämna ett kriminellt liv*, rapport 2021:5, s. 14.

¹³⁰ Brå (2021), *Strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet och faktorer av betydelse för att lämna ett kriminellt liv*, rapport 2021:5, s. 6 f och s. 30 f.

¹³¹ Brå (2021), *Strategiska brott bland ungdomar på 2010-talet och faktorer av betydelse för att lämna ett kriminellt liv*, rapport 2021:5, s. 10.

psykiska mående lång tid efter. I Brås studie av ungdomsrån från 2021 beskrivs hur utsatta ungdomar upplever rädsla och oro i tiden efter rånet. De kan ha svårt att sova, undviker att vistas på vissa platser eller att gå ut vid vissa tider och kan få problem att klara av skolgången.¹³² De lokalområdespoliser vi träffat har också beskrivit hur barn som blivit utsatta för grova våldsbrott, som ungdomsrån, ofta mår väldigt dåligt och får problem med till exempel skolgången eftersom de inte vågar lämna hemmet. Hela deras närmiljö blir en otrygg miljö vilket påverkar deras hälsa och utveckling allvarligt.

I Brås studie från 2021, där alla anmälda ungdomsrån mellan 2015–2019 undersökts, framkommer att ungdomsrånen framför allt sker i områden där det finns större köpcentrum och gallerior och ofta också i områden där det finns knutpunkter för kollektivtrafiken. I flera av de områden som haft många rån finns också skolor och större idrottsanläggningar. Över hälften av de misstänkta har misstänkts för rån i hemkommunen, och sex procent har rånat i sitt eget bostadsområde.¹³³

6.2.2 Miljöer med ökad risk att utsättas för brott

Att utsättas för brott kan leda till både fysiska och psykiska skador som kan komma att påverka offret för lång tid framöver. Att bli utsatt för eller bevittna våld eller andra övergrepp är också en riskfaktor för att själv utveckla olika former av normbrytande beteende.¹³⁴ Även oron att utsättas för brott får stora konsekvenser. I Brås återkommande skolundersökningar om brott framkommer till exempel att det är vanligt att barn hållit sig borta från skolan en hel dag, undvikit att gå ut kvällstid eller undvikit specifika personer eller platser på grund av oro för att utsättas för brott.¹³⁵ I den mån det går att identifiera miljöer eller sammanhang där det finns en ökad risk att utsättas för brott, eller andra typer av kränkningar, får dessa

¹³² Brå (2021), *Ungdomsrån. En kartläggning av nuläge och utveckling*, rapport 2021:19, s. 83 f. En liknande bild framkom i en äldre studie genomförd 2000 om ungdomsrån i Malmö och Stockholm, se Brå (2000), *Ungdomar som rånar andra ungdomar i Malmö och Stockholm*, rapport 2000:6, s. 9 f.

¹³³ Brå (2021), *Ungdomsrån. En kartläggning av nuläge och utveckling*, rapport 2021:19, s. 56.

¹³⁴ Se till exempel Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 13 (2011) *Barnets rätt till frihet från alla former av våld*, CRC/C/GC/13, punkt 15.

¹³⁵ Brå (2020), *Skolundersökning om brott 2019. Om utsatthet och delaktighet i brott*, rapport 2020:11, s. 9 och Brå (2018), *Skolundersökning om brott 2017*, rapport 2018:15, s. 8.

anses vara sådana platser som det kan finnas skäl att skydda barn från.

Som konstaterats ovan utgör den kriminella miljön ett sådant sammanhang där barn riskerar att utsättas för brott. Platser med öppen narkotikaförsäljning utgör i många fall så kallade hot spots, det vill säga platser där det återkommande begås olika typer av brott, och kan därför också vara ett sammanhang där barn riskerar att utsättas för brott.¹³⁶

I Brås återkommande skolundersökningar har det framkommit att skolan är den vanligaste platsen där elever utsätts för de typer av brott som omfattas av undersökningen.¹³⁷ I undersökningen får eleverna uppge om de utsatts för misshandel, hot, sexualbrott, rån eller stöld under de senaste tolv månaderna. Vid utsatthet för misshandel, hot, sexualbrott eller rån frågades även var den senaste händelsen ägt rum.¹³⁸ I 2019 års skolundersökning var skolan den vanligaste brottsplatsen för både lindrig och grov misshandel. Att utsättas för någon sexuell handling genom tvång var vanligast i någon annans hem, medan den vanligaste brottsplatsen för hot var på internet/sociala medier.¹³⁹ När det gäller rån hade majoriteten av de utsatta angett att brottet skedde ”på någon annan plats” än de som finns specificerade i frågeformuläret. Fritextsvaren visar att i de flesta fall platsen specificerades hade händelsen ägt rum utomhus, och i ett flertal fall på en plats som legat nära de redan specificerade platserna, som ”utanför skolan”.¹⁴⁰

¹³⁶ Brå (2021), *Narkotikamarknader. En studie av smuggling, gatuförsäljning, internethandel och köpare*, rapport 2021:10, s. 67 och Magnusson, M. M. (2020), *Mapping Open Drug Scenes (ODS)*, I: Ceccato, V. and. Nalla, M. K. (Red). *Crime and fear in public places: Towards safe, inclusive and sustainable cities*, s. 314.

¹³⁷ Undersökningen mäter inte den totala ungdomsbrottsligheten. Vad gäller delaktighet i brott innehåller undersökningen frågor om delaktighet i stöldbrott, våld, skadegörelse och narkotikabrott samt ett antal andra brottstyper, Brå (2020), *Skolundersökning om brott 2019. Om utsatthet och delaktighet i brott*, rapport 2020:11, s. 61.

¹³⁸ Värt att notera är att stöld är den typ av brott som flest elever uppgav sig ha varit utsatt för i 2019 års undersökning, och vid denna brottstyp frågas inte efter brottsplats i undersökningen, se Brå (2020), *Skolundersökning om brott 2019. Om utsatthet och delaktighet i brott*, rapport 2020:11, s. 24 f.

¹³⁹ Brå (2020), *Skolundersökning om brott 2019. Om utsatthet och delaktighet i brott*, rapport 2020:11, s. 9. Även 2017 års undersökning visade att det är vanligt med utsatthet för brott i skolmiljön, Brå (2018), *Skolundersökning om brott 2017*, rapport 2018:15, s. 7.

¹⁴⁰ Brå (2020), *Skolundersökning om brott 2019. Om utsatthet och delaktighet i brott*, rapport 2020:11, s. 41 f.

6.2.3 Missbruksmiljöer

Yngre personer är socialt och medicinskt känsligare för narkotikaanvändning.¹⁴¹ En del av det missbruk som inleds i unga år tenderar också att fortsätta resten av livet och kommer därmed påverka individen under mycket lång tid.¹⁴² Bland ungdomar i åldern 15–19 år i Sverige är alkoholkonsumtion den riskfaktor som orsakar flest förlorade friska levnadsår, vilket bland annat förklaras av beroendesymtom, självskadebeteende, våld och olyckor.¹⁴³ Ett regelbundet bruk har också en påverkan såväl på den fysiska som psykiska hälsan och kan mer eller mindre snabbt leda till att den sociala situationen påverkas och att ett beroende utvecklas. Det finns vidare en stark koppling mellan brott och alkoholpåverkan, både för den som utsätter någon för brott och för den som utsätts. Många riskerar, när det gäller narkotikabruk, att hamna i en situation där de, för att bekosta sitt bruk, begår kriminella handlingar som att själva sälja narkotika eller stöldbrott. Narkotikabruket blir därmed en inkörsport till annan typ av kriminalitet.¹⁴⁴ Att sälja sex kan också bli ett sätt att bekosta ett missbruk. Att använda alkohol och narkotika kan alltså mycket snart leda till fara för barnets hälsa och utveckling, och det får anses befogat att kunna skydda barn från miljöer eller sammanhang som ökar risken för att de utvecklar ett missbruk.

Det kan till exempel vara fråga om platser där det finns en öppen narkotikahandel, det vill säga narkotikaförsäljning på varaktiga platser där köpare kan söka upp säljare, utan att de haft kontakt med varandra tidigare. Försäljningsformen karaktäriseras av synlighet, tillgänglighet och geografisk varaktighet.¹⁴⁵ I Brås rapport från år 2021 om narkotikamarknader i Sverige beskrivs två typer av sådana platser.¹⁴⁶ Den första typen av plats är allmänna platser, med stor genomströmning av människor, som ingen kriminell gruppering eller aktör gör anspråk på att styra, som till exempel stora torg och

¹⁴¹ Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, CAN (2020), *Skolelevers drogvanor 2020*, CAN rapport 197, s. 8 och där angivna källor.

¹⁴² Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) (2015), *SBU. Att förebygga missbruk av alkohol, droger och spel hos barn och unga*, SBU rapport nr 243, s. 15.

¹⁴³ <https://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/andts/utveckling-inom-andts-anvandning-och-ohalsa/skadeverkningar/alkoholens-skadeverkningar/> (hämtad 2021-11-18).

¹⁴⁴ Brå (2016), *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden*, rapport 2016:20, s. 28.

¹⁴⁵ Brå (2021), *Narkotikamarknader. En studie av smuggling, gatuförsäljning, internethandel och köpare*, rapport 2021:10, s. 66.

¹⁴⁶ Brå (2021), *Narkotikamarknader. En studie av smuggling, gatuförsäljning, internethandel och köpare*, rapport 2021:10, s. 66 ff.

knutpunkter i kollektivtrafiken. Den andra typen av plats är platser i bostadsområden som kontrolleras av kriminella nätverk och som kännetecknas av att ett eller flera nätverk anser sig ha ensamrätt att styra över narkotikaförsäljningen i området.

En annan typ av miljö kan vara kända tillhåll för missbrukare, där man vet att personer samlas för att använda droger, till exempel ”knarkarkvartar”.

6.2.4 Miljöer med risk för sexuell exploatering

Barn kan utsätta sig för stora risker i sexuella situationer som kan innehålla fysiskt och psykiskt våld samt smitta. Flera studier visar att många som har erfarenhet av att erbjuda sex mot ersättning hade det första gången då de var tonåringar.¹⁴⁷ Det är inte ovanligt att barn själva är aktiva i att initiera sexuella kontakter, de kan till exempel drivas av nyfikenhet eller en önskan att tjäna pengar. Att få uppmärksamhet och bekräftelse kan också vara ett motiv, eller en vilja att skada sig själv.¹⁴⁸ Men barnen riskerar att hamna i situationer där de blir utnyttjade, lurade och tappar kontrollen. De kan hamna i situationer där de övertalas eller tvingas till handlingar som de inte är bekväma med eller blir utsatta för övergrepp/våldtäkt.

En överväldigande majoritet av kontakterna som tas inför sex mot ersättning sker numera på internet, vilket innebär att sex mot ersättning där barn är inblandade i huvudsak sker utanför gatumiljö.¹⁴⁹ Detta utesluter dock inte att det kan finnas, eller kommer att utvecklas, gatumiljöer där barn rör sig i syfte att få kontakt med eller kontaktas av personer för att ha sex mot ersättning. På samma sätt som beträffande missbruk kan det också finnas ”kända” platser, till exempel lägenheter, där Polismyndigheten känner till eller misstänker att det sker försäljning av sex.

¹⁴⁷ Socialstyrelsen (2015), *Sex mot ersättning. Utbildningsmaterial om skydd och stöd till barn och unga*, s. 13.

¹⁴⁸ Socialstyrelsen (2015), *Sex mot ersättning. Utbildningsmaterial om skydd och stöd till barn och unga*, s. 15 och s. 24 f.

¹⁴⁹ Socialstyrelsen (2015), *Sex mot ersättning. Utbildningsmaterial om skydd och stöd till barn och unga* s. 14. Detta kan jämföras med den bild som gavs i en rapport som presenterades i SOU 2004:71, *Sexuell exploatering av barn i Sverige*, där det var i en minoritet av fallen som kontakterna inleddes över internet, se s. 82.

6.2.5 Radikalisering miljöer

Att involveras i eller riskera att involveras i våldsbejakande extremism¹⁵⁰ utgör en stor risk för barns hälsa och utveckling. Barnen riskerar att skadas genom att vara inblandade i våldsutövande verksamheter. Barnet kan komma att utöva våld mot andra, och riskerar att hamna i konfliktområden där de kan skadas allvarligt och traumatiseras, och i värsta fall dödas. Barn i extremistiska miljöer riskerar att själva bli utsatta för till exempel våldsbrott. Ett deltagande i extremistiska miljöer kan också verka stigmatiserande och kan påverka möjligheterna att i vuxen ålder ta plats i sociala sammanhang och på arbetsmarknaden.¹⁵¹ Miljöerna präglas också ofta av stereotypa uppfattningar kring könsroller vilket kan vara hämmande för den enskilde individens utveckling.

Sökandet efter en identitet och en gemenskap är ofta ett av skälen till att barn lockas av radikala organisationer/miljöer.¹⁵² Sociala relationer framträder i forskningen som betydande framför allt när det handlar om anslutning till våldsbejakande miljöer. Det är främst genom sociala relationer som barn får tillträde och kunskap om att grupperingar och miljöer finns, och grupptillhörigheten förefaller i många fall komma före ideologin.¹⁵³

Forskningen är över lag överens om att innehållet i extremistmiljöernas propaganda inte på egen hand kan radikalisera individer till att börja utöva våld, däremot kan denna propaganda bland annat influera individers kunskaper och beteenden.¹⁵⁴ Sammanhang där extremistisk propaganda förekommer skulle därför kunna utgöra sådana miljöer som det finns skäl att skydda barn från.

¹⁵⁰ Barnombudsmanen har tagit fram en kunskapsöversikt rörande barns erfarenheter av våldsbejakande extremism inom tre områden; våldsbejakande islamistisk extremism, våldsbejakande högerextremism och våldsbejakande vänsterextremism, se Barnombudsmanen (2018), *Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism. En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism*.

¹⁵¹ Barnombudsmanen (2018), *Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism. En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism*, s. 146.

¹⁵² Barnombudsmanen (2018), *Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism. En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism*, s. 131 och s. 137 f, Barnombudsmanen (2018), *Barn och ungas erfarenheter av våldsbejakande extremism*, s. 12 och Statens institutionsstyrelse (2016), *Kartläggning av metoder och arbetssätt som kan användas i arbetet med att förebygga våldsbejakande extremism på SiS särskilda ungdomshem*, s. 39.

¹⁵³ Barnombudsmanen (2018), *Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism. En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism*, s. 154 och Säkerhetspolisen (2020), *Säkerhetspolisens årsbok 2020*, s. 51.

¹⁵⁴ Barnombudsmanen (2018), *Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism. En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism*, s. 156.

Extremistmiljöer använder internet och sociala medier i stor utsträckning för att sprida information och för att försöka locka till sig nya anhängare.¹⁵⁵ Detta gäller för alla typer av våldsbejakande miljöer, om än i olika omfattning. Men det finns även fysiska miljöer eller sammanhang där barn exponeras för propaganda.

Barnombudsmannen har genomfört en studie av barn och ungas erfarenheter av våldsbejakande islamistisk extremism där man intervjuat barn som på olika sätt har direkt eller indirekt erfarenhet av våldsbejakande islamistisk extremism. Barnens berättelser ger en bild av identitetsskapande processer och ett behov av sammanhang, på många sätt liknande de processer som beskrivits ovan i avsnittet om kriminella miljöer.¹⁵⁶ Det är äldre aktörer som vänder sig till barn som lever med en känsla av utanförskap och som är mottagliga för budskap om tillhörighet och gemenskap. När barnen pratat om var rekryteringen till våldsbejakande islamistisk extremism sker så har man nämnt platser som ungdomsgården och internet.¹⁵⁷

Barnen i Barnombudsmannens studie har också pratat om kriminalitetens betydelse som en inkörsport till att senare radikaliseras till våldsbejakande extremism. Det kan handla om att man har en önskan att vilja sona sina kriminella handlingar som gör att man söker sig till extremistiska miljöer, eller att man ser radikaliseringsen som ett sätt att förändra sin livssituation och komma från en destruktiv livsstil.¹⁵⁸ Att det kan finnas kopplingar mellan en kriminell livsstil och risken att involveras i våldsbejakande extremism stöds också av forskningen.¹⁵⁹ Att skydda barn från våld i familjen, utanförskap och kriminella sammanhang kan alltså vara ett steg att i förlängningen också skydda dem från att rekryteras till våldsbejakande extremistiska miljöer.

¹⁵⁵ Barnombudsmannen (2018), *Barn och unga som involveras i våldsbejakande extremism. En kunskapsöversikt om barn inom höger-, vänster- och islamistisk extremism*, s. 157.

¹⁵⁶ Se Barnombudsmannen (2018), *Barn och ungas erfarenheter av våldsbejakande extremism*, s. 17 ff för en sammanfattande analys av barnens berättelser.

¹⁵⁷ Barnombudsmannen (2018), *Barn och ungas erfarenheter av våldsbejakande extremism*, s. 13 f.

¹⁵⁸ Barnombudsmannen (2018), *Barn och ungas erfarenheter av våldsbejakande extremism*, s. 12 f.

¹⁵⁹ Barnombudsmannen (2018), *Barn och ungas erfarenheter av våldsbejakande extremism*, s. 18.

6.3 Hur arbetar socialtjänst och polis med dessa barn

6.3.1 Utgångspunkter för arbetet

Såväl socialtjänst som de poliser vi har träffat har lyft fram vikten av att kunna gå in med insatser i ett tidigt skede när det finns tecken på att ett barn börjar utveckla ett normbrytande beteende. Detta för att öka chanserna att vända en negativ utveckling. Den samstämmiga uppfattningen är vidare att det krävs en kombination av insatser och åtgärder, samt att det krävs en god samverkan mellan socialtjänsten, vårdnadshavarna och andra aktörer som Polismyndigheten, skola och fältassistenter.

De uppger vidare att de i stor utsträckning kan identifiera de barn som rör sig i riskfyllda miljöer och befinner sig i riskzonen för att utveckla ett kriminellt beteende. En förutsättning är att samverkan med andra myndigheter och aktörer fungerar på ett bra sätt och att det finns ett kontinuerligt informationsutbyte.

6.3.2 Insatser från socialtjänsten

Socialtjänsterna arbetar i dag både med insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) och LVU när det gäller dessa barn. Arbetet bedrivs med strukturerade öppenvårdsinsatser som multi-systemisk terapi, särskilt kvalificerad kontaktperson, och föräldrastödsprogram. Vård med stöd av 3 § LVU används i de fall det saknas ett samtycke och barnets situation är så pass allvarlig att förutsättningarna för vård enligt bestämmelsen är uppfyllda. Det bedrivs också arbete inom samverkansformer som till exempel SSPF och sociala insatsgrupper.

Genom orosanmälningar från polis, skola och fältverksamhet, får socialtjänsten kännedom om barn i riskzonen för att utveckla normbrytande beteende. Socialtjänstens arbete förutsätter en fungerande samverkan och att det finns ett kontinuerligt informationsutbyte.

Öppenvårdsinsatser

Multisystemisk terapi är en intensiv familjebaserad öppenvårdsinsats för familjer med barn (12–17 år) som har allvarliga sociala, känslomässiga eller utåtagerande problem. Insatsen utvecklades ursprungligen för familjer med kriminella ungdomar som ett alternativ till placering utanför hemmet, men har nu utvecklats för att passa även andra målgrupper som till exempel ungdomar med missbruksproblem. Insatsen syftar till att påverka de faktorer som antas bidra till barnets problem. Grundtanken är att behandlingen behöver påverka alla de sammanhang som barnet befinner sig i – familj, nätverk, kamratkrets och skola – för att åstadkomma en hållbar förändring. Delmål identifieras och diskuteras och förankras med familjen, och delmålen bestämmer valet av insatser. Insatsen pågår 4–6 månader.¹⁶⁰

Särskilt kvalificerad kontaktperson är en mentorskapsinsats för barn som har en förhöjd risk att utveckla missbruk eller kriminellt beteende. Det övergripande syftet med mentorskapsinsatser är att stödja och stärka barnet för att främja en prosocial utveckling och minska risken för antisocialitet. Insatsen innebär ofta en relativt tät kontakt mellan kontaktpersonen och barnet under längre tid.¹⁶¹

Vistelseförbud genom frivilliga överenskommelser

Socialtjänsterna har berättat hur de ibland arbetar med vistelseförbudsliknande överenskommelser. I de fall socialtjänsten har samtycke från barnet/familjen att arbeta tillsammans med Polismyndigheten beslutas det tillsammans med barnet att han eller hon inte ska vistas på vissa platser och detta följs sedan upp med polisens hjälp. Ett annat exempel är att det vid en frivillig placering utanför hemorten görs en överenskommelse om att barnet inte ska vistas i de områden där han eller hon har haft sitt tidigare umgänge. När ett barn återvänder efter en LVU-placering för fortsatt vård i hemmet kan det också göras en överenskommelse om att barnet inte

¹⁶⁰<https://www.socialstyrelsen.se/utveckla-verksamhet/evidensbaserad-praktik/metodguiden/mst-multisystemisk-terapi/> (hämtad 2021-12-02).

¹⁶¹<https://www.socialstyrelsen.se/utveckla-verksamhet/evidensbaserad-praktik/metodguiden/sarskilt-kvalificerad-kontaktperson-mentorskap/> (hämtad 2021-12-02).

ska vistas på vissa platser i hemkommunen, ibland sker detta inom ramen för sociala insatsgrupper.

Mellantvång enligt 22 § LVU används sällan

Möjligheten att använda så kallat mellantvång enligt 22 § LVU används sällan. Detta beror bland annat på att det inte finns någon sanktion om barnet inte följer beslutet och att insatsen därför blir tandlös. Ofta när situationen är så pass allvarlig att det skulle kunna övervägas ett mellantvång upplever socialtjänsterna också att det finns grund för LVU-vård varför detta väljs direkt i stället för mellantvång.

Företrädare för socialtjänsten och unga som haft kontakt med socialtjänsten har, i en rapport från Socialstyrelsen, uttryckt att ett aktivt och intensivt relationsskapande arbete, med såväl barnet som med föräldrarna, är nödvändigt för att insatserna enligt 22 § LVU ska kunna leda till önskat resultat.¹⁶²

6.3.3 Polismyndighetens arbete

I Polismyndighetens arbete med att ta fram lokala lägesbilder används bland annat cylindermodellen (se avsnitt 6.2.1) för att identifiera och beskriva de personer i området som bidrar till den kriminella påverkan.¹⁶³ I detta arbete ingår att identifiera de barn i området som har börjat utveckla ett normbrytande beteende och som exponeras för en kriminell miljö.

Polismyndigheten och dess anställda är skyldiga att göra en orosanmälan, enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen, om det blir känt eller det finns misstankar om att barn far illa. Enligt de uppgifter vi fått från socialtjänst och lokalområdespoliser görs denna typ av anmälningar angående barn som påträffas i riskmiljöer. Polismyndigheten har också en möjlighet att omhänderta barnen med stöd av 12 § polislagen (1984:387) om de påträffas i mer akuta situationer.

¹⁶² Socialstyrelsen (2019), *Förebyggande insatser enligt LVU. En vägledning om tillämpningen av 22 § LVU*, s. 23.

¹⁶³ Polismyndigheten (2021), *Lägesbild över utsatta områden 2021*, s. 12.

I arbetet med barn i kriminella sammanhang upplever Polismyndigheten att de saknar verktyg att arbeta med. Nuvarande utformning av 12 § polislagen ger inte Polismyndigheten de möjligheter att agera som myndigheten upplever att de behöver i arbetet med barn som rör sig i kriminella miljöer.¹⁶⁴ Bestämmelsen är avsedd att användas som en yttersta åtgärd och är ofta inte tillämplig i de situationer där polis i dagsläget stöter på dessa barn. Polismyndigheten upplever också att den gällande sekretesslagstiftningen försvårar myndighetens arbete med barn som är i riskzonen för att utveckla ett kriminellt beteende.¹⁶⁵ Polisen får inte den större bilden kring barnen vilket skulle behövas för att barnen ska kunna fångas upp i ett tidigt skede. Återkoppling på gjorda orosanmälningar saknas också.¹⁶⁶

6.3.4 Samverkansmodeller

SSPF är en samverkansmodell mellan skola, socialtjänst, Polismyndigheten och fritid riktad mot kriminellt beteende och missbruk. Syftet är att förhindra och förebygga att ungdomar hamnar i kriminalitet, rekryteras till kriminella gäng och/eller utvecklar ett missbruk.¹⁶⁷ Arbetet inom ramen för SSPF genomförs med samtycke från vårdnadshavarna.¹⁶⁸

Sociala insatsgrupper¹⁶⁹ är en annan samverkansform mellan Polismyndigheten, socialtjänst och skola (samt vid behov andra

¹⁶⁴ Uppgift från möte med företrädare från Polismyndighetens Nationella operativa avdelning.

¹⁶⁵ Uppgift från möte med företrädare från Polismyndighetens Nationella operativa avdelning.

¹⁶⁶ Att aktörerna upplever att sekretessen utgör ett hinder för informationsdelning i det brottsförebyggande arbetet kommer också fram i den undersökning av förutsättningarna för informationsdelning inom ramen för brottsförebyggande samverkan som Brå genomfört, se Brå (2021), *Informationsdelning mellan socialtjänst och polis, i brottsförebyggande arbete med barn och unga*, rapport 2021:2.

¹⁶⁷ <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/barn-och-unga/unga-som-begar-brott/exempel-brottsforebyggande-metoder/sspf-skola-socialtjanst-polis-fritid/> (hämtad 2022-03-22).

¹⁶⁸ Socialstyrelsen (2017), *Utvärdering av sociala insatsgrupper – genomförande, utfall och effekter av arbetet på verksamhetsnivå*, s. 19.

¹⁶⁹ Förslaget att inrätta sociala insatsgrupper (SIG) presenterades i SOU 2010:15, *Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avbopp*. Den följande beskrivningen baseras framför allt på betänkandets redogörelse för hur insatsen bör utformas (s. 89 ff). Det finns i senare material flera olika beskrivningar av SIG och verksamhetens innebörd som i vissa avseenden kan skilja sig från de ursprungliga tankarna i SOU 2010:15. Det finns också en variation i hur SIG faktiskt har utformats och nu används i olika kommuner, se till exempel Socialstyrelsen (2020), *Studier om sociala insatsgrupper. Resultatuppföljning av ungdomar i SIG och utveckling av lovande arbetsformer*, Socialstyrelsen (2017), *Utvärdering av sociala*

relevanta aktörer), där barn i riskzon att återfalla i allvarlig brottslighet kan erbjudas ett samordnat stöd under ledning av socialtjänsten. Arbetet i sociala insatsgrupper bygger på frivillighet och medverkan från barnet. Socialtjänsten ska ha ett huvudansvar för de sociala insatsgrupperna. I insatsgrupperna ska åtgärder mot nyrekrytering till kriminella nätverk koordineras på individnivå. Syftet med insatsgrupperna ska främst vara att motverka nyrekrytering av unga till kriminella nätverk men arbetsformen kan även användas för att hjälpa avhoppare. Det handlar om barn som uppvisar många riskfaktorer när det gäller eget beteende och har förhållandevis få skyddsfaktorer, har begått flera brott eller har anknytning till kriminella grupperingar.¹⁷⁰ En central uppgift ska vara att kartlägga och identifiera de ungdomar som mera omedelbart är på väg in i gängkriminalitet och försöka stärka deras skyddsfaktorer. Individuella handlingsplaner ska utarbetas med tydliga mål om vad som behöver göras för att barnet ska upphöra med brott och i planen ska anges vilka åtgärder som ska vidtas och av vem. Barnet och dennes vårdnadshavare ska delta vid utformningen av handlingsplanen. Planen ska återkommande följas upp. Arbetet i de sociala insatsgrupperna bygger på att barnet (eller vårdnadshavarna) lämnar samtycke till att sekretessbelagda uppgifter får delas mellan de myndigheter som medverkar i gruppen.

insatsgrupper – effekter för individen och Barnombudsmannen (2015), *Man är inte sina handlingar. Ungas röster om att medverka i sociala insatsgrupper*.

¹⁷⁰ Socialstyrelsen (2017), *Utvärdering av sociala insatsgrupper – genomförande, utfall och effekter av arbetet på verksamhetsnivå*, s. 29.

7 Vistelseförbud för barn

I detta kapitel behandlar vi frågan om ett vistelseförbud för barn bör införas. Först redogörs för vilket syfte ett vistelseförbud ska ha och utgångspunkterna för våra överväganden och bedömningar. Därefter redogörs för de uppgifter som lämnats av de myndigheter och intresseorganisationer vi träffat. Kapitlet avslutas med våra egna överväganden och bedömningar.

7.1 Utgångspunkter

7.1.1 Syftet med ett vistelseförbud

Vi ska utreda om det i syfte att skydda barn från att fara illa bör införas en möjlighet för socialnämnden att genom beslut begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden. Syftet ska vara att hindra barnet från att vistas i en miljö som bedöms kunna påverka barnets hälsa och utveckling negativt och utgångspunkten för insatsen ska vara att förebygga och förhindra att barn far illa. Ett vistelseförbud innebär att barnet förbjuds att vistas på en viss geografisk plats eller inom ett visst geografiskt område, antingen under vissa tider eller generellt.

Det vistelseförbud vi ska bedöma behovet och lämpligheten av ska alltså vara en social insats, med ett skyddande syfte. Det är inte fråga om ett vistelseförbud som ska ha till syfte att verka brottsförebyggande eller som ska användas för att upprätthålla ordningen på allmänna platser. Inte heller ska det utformas som en reaktiv åtgärd mot ett tidigare uppvisat beteende.

7.1.2 Miljöns påverkan vid utvecklingen av normbrytande beteenden

Vistelseförbudet är inriktat på den fysiska miljön på så sätt att det är barnets närvaro på fysiska platser som begränsas. Som vi beskrivit i föregående kapitel om problembilden är det ett komplext samspel mellan olika risk- och skyddsfaktorer som har betydelse vid utvecklandet av olika normbrytande beteenden, som missbruk, kriminalitet och andra socialt nedbrytande beteenden. Av redogörelsen kan vi dra slutsatsen att det snarare är den sociala kontexten ett barn vistas i, än den fysiska miljön som sådan, som är av betydelse. Den fysiska miljön är alltså främst relevant utifrån att det är en arena där barn i möten med andra individer riskerar att påverkas negativt.

De miljöer som utifrån denna aspekt kan identifieras som relevanta återfinns ofta i barns närområde. Ofta är det dock bostadsområdet i sin helhet som kan sägas utgöra en riskmiljö snarare än vissa särskilda och klart avgränsade platser. Det finns en rörlighet i miljöerna vilket innebär att de flyttar på sig, ofta med korta tidsintervall. Den digitala miljön har också ökat sin betydelse i dessa sammanhang och är numera en vanlig arena för kontakt-skapande och umgänge.

7.1.3 Dagens lagstiftning lämnar luckor

Tidiga och förebyggande insatser är ofta avgörande för att skydda barn som riskerar att fara illa. Sätts insatser in i ett tidigt skede, innan problemen hunnit växa, finns det större chans att kunna vända en negativ utveckling och skadan på barnets hälsa och utveckling blir inte lika stor. Insatser till barn ska i första hand ges i frivillig form enligt socialtjänstlagen (2001:453). Socialtjänsten har möjlighet att erbjuda hjälp och stöd genom flera olika insatser med stöd av socialtjänstlagen. I de fall enskilda inte vill ta emot hjälp av socialtjänsten krävs dock i dagsläget att barnets situation blivit relativt allvarlig innan socialnämnden kan besluta om tvångsåtgärder med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. För att ett barn ska kunna beredas vård med stöd av 3 § LVU (det vill säga på grund av sitt eget beteende) krävs att barnet utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas

genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller annat socialt nedbrytande beteende. Möjligheten att besluta om förebyggande insatser enligt 22 § LVU, så kallat mellantvång, är en möjlighet för socialnämnden att gripa in i ett tidigare skede. Förebyggande insatser enligt 22 § kan beslutas om det kan antas att den enskilde till följd av ett beteende som avses i 3 § kommer att behöva beredas vård med stöd av LVU om beteendet fortsätter. I de fall samtycke till insatser saknas och förutsättningarna för insatser enligt LVU inte är uppfyllda har socialnämnden begränsade möjligheter att ge stöd och skydd. Det råder en uppfattning om att socialtjänsten behöver få fler verktyg för att kunna gripa in tidigare, i situationer då samtycke saknas.

Socialnämnden saknar i dag också möjlighet att meddela förbud som riktar in sig på att begränsa barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden där de riskerar att fara illa. Möjligheten att enligt 5 kap. 2 § socialtjänstlagen förbjuda en person att i sitt hem ta emot andras barn har som syfte att skydda barn från att vistas i olämpliga miljöer, men är begränsad till hemmiljöer. Socialnämnden kan i dagsläget inte begränsa barns närvaro i andra miljöer. Behov av att begränsa ett barns närvaro på en viss plats eller inom ett visst område kan finnas i flera situationer, till exempel i ett tidigt skede när ett barn börjar uppvisa ett socialt nedbrytande beteende, men även i situationer där barnet, antingen med stöd av socialtjänstlagen eller LVU, redan är föremål för vårdinsatser.

Bedömningen av behovet av ett vistelseförbud bör alltså prövas utifrån socialnämndens behov av nya verktyg, dels för att kunna gå in med åtgärder utan samtycke i ett annat skede än vad som är möjligt i dag, dels för att få möjlighet att kunna begränsa barns närvaro i skadliga miljöer.

7.1.4 Insatsens påverkan på barns rättigheter måste beaktas

Eftersom det är fråga om en insats riktad mot barn ska effekterna på barnens rättigheter beaktas och tillmätas avgörande betydelse. Av utredningens direktiv följer att barnkonventionen ska vara en utgångspunkt i utredningens arbete.

Ett barnrättsbaserat synsätt utgör kärnan i barnkonventionen.¹⁷¹ Detta synsätt bör därmed utgöra utgångspunkt vid bedömningen av om ett vistelseförbud ska införas. Ett barnrättsbaserat synsätt innebär att varje barn ska erkännas, respekteras och skyddas som rättighetsbärare med en individuell personlighet, egna behov och intressen och en personlig integritet.¹⁷² Rättigheterna i barnkonventionen är odelbara och ömsesidigt beroende av varandra och rättigheterna ska ses som en helhet.¹⁷³ Det är alltså viktigt att identifiera dels de barn, eller grupper av barn, som kan komma att påverkas, dels hur de kan komma att påverkas, såväl positivt som negativt. Av artikel 3.1 i barnkonventionen följer också att vid varje åtgärd som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

7.1.5 Även andra grundläggande fri- och rättigheter påverkas

Rätten till rörelsefrihet slås fast i såväl 2 kap. 8 § regeringsformen som i artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Ett beslut som begränsar ett barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden inskränker barnets rörelsefrihet. En sådan inskränkning får endast ske för att tillgodose vissa intressen och ska stå i proportion till vad som ska uppnås med inskränkningen. Det är därför viktigt att det utreds och klarläggs vilka konsekvenser ett vistelseförbud för barn kan få för de enskilda som berörs.

7.1.6 Vistelseförbud och socialtjänstens roll

Socialnämnden har enligt 5 kap. 1 § socialtjänstlagen ansvar att förebygga och förhindra att barn far illa. Socialtjänsten ska arbeta med att erbjuda stöd och hjälp till enskilda och har inte i uppdrag att agera repressivt. Verksamheten ska enligt 1 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen bygga på respekt för människornas självbestämmanderätt och integritet. I de fall socialnämnden ska gå in med insatser mot den enskildes vilja krävs det därför tungt vägande skäl.

¹⁷¹ Prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 75.

¹⁷² Prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 75.

¹⁷³ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om *Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa*, CRC/C/GC/14, punkt 16 a).

Som framgår av avsnitt 7.2.1 har det från Socialstyrelsen och socialtjänsterna¹⁷⁴ vi träffat förts fram att ett vistelseförbud inte anses ligga i linje med socialtjänstens roll. Företrädarna upplever att vistelseförbudet är en repressiv åtgärd, snarare än en vårdande insats och ser en risk för att socialtjänsten blir, eller uppfattas, som en repressiv myndighet och inte en myndighet som erbjuder stöd och hjälp.

Vi instämmer i att vistelseförbud till utformning och genomförande skiljer sig från vårdinsatser som socialtjänsten kan tillhandhålla, både med stöd av socialtjänstlagen och LVU. Utreseförbud med stöd av LVU har dock också mer karaktär av ett rent förbud än en vårdande insats. Redan i dag har socialnämnden alltså möjlighet att vidta åtgärder som saknar vårdande inslag. Mot att det inte skulle vara i linje med socialtjänstens roll kan det också invändas att den utveckling vi sett under senare tid, främst vad gäller barn som hamnar i kriminella sammanhang, kräver nya arbetssätt. Att ett vistelseförbud inte skulle uppfattas vara helt i enlighet med socialtjänstens roll, så som den förstås i dagsläget, och skilja sig från andra insatser ser vi därför inte som ett skäl för att inte genomföra ett vistelseförbud som beslutas av socialnämnd.

7.2 Uppgifter från vissa myndigheter och intresseorganisationer

7.2.1 Socialstyrelsen, socialtjänsten och Sveriges Kommuner och Regioner

Vi har genomfört möten med representanter för socialtjänsterna i Göteborg, Malmö och Stockholm. Vi har även träffat företrädare för Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Regioner.

Socialstyrelsen

Företrädarna för Socialstyrelsen har uppgett bland annat följande. Miljön inom socialt arbete är mycket mer än den fysiska omgivningen, det handlar om familje- och kamratrelationer med mera. Miljön, i denna betydelse, är rörlig varför problemen troligen bara

¹⁷⁴ Företrädare från socialtjänsterna i Göteborg, Malmö och Stockholm.

kommer att flyttas. De aktuella miljöerna finns ofta i barnens boendemiljö.

En möjlig målgrupp skulle kunna vara barn, och familjer som erbjudits insatser som de tackat nej till. Ett vistelseförbud skulle dock behöva kombineras med andra insatser. Det kommer också att krävas någon form av sanktion för att det ska fungera, eftersom det handlar om barn som med stor sannolikhet kommer att överträda beslutet. Vistelseförbud skulle eventuellt också kunna användas som en insats under tiden som socialtjänsten arbetar fram andra insatser.

Mycket av socialtjänstens arbete handlar om att skapa förtroende hos barnet och familjen för de sociala myndigheterna, ett förbud blir i ett sådant sammanhang kontraproduktivt och kan skapa en större känsla av utanförskap och tillitsbrist hos det enskilda barnet. Vistelseförbudet kan också skapa en ökad stress hos barnet eftersom den plats vistelseförbud omfattar kan vara den plats där barnet känner sig trygg. Barn som får ett vistelseförbud kommer i större utsträckning vistas i hemmet, men för en del barn kan hemmiljön vara skadlig.

De barn Socialstyrelsen i första hand ser framför sig som målgrupp är barn som redan är kända av socialtjänsten och som uppvisar ett normbrytande beteende, det skulle alltså inte vara en tidig insats. Är det fråga om tidiga insatser borde det i stället ligga på till exempel skolan.

Vistelseförbud har inget vårdande syfte utan avsikten är bara att få bort någon från en viss miljö, vilket inte är i linje med socialtjänstens roll. Anses en miljö vara farlig för barnen bör det snarare arbetas för att ändra miljön, än att förbjuda barnen att vistas där. Det upplevs vidare skevt att barnen ska "straffas", när det i många fall handlar om att föräldrar inte tar emot insatser från socialtjänsten eller inte uppfyller sitt föräldraansvar.

Det finns en risk att förbuden baseras på subjektiva eller osakliga grunder, och att vissa bostadsområden drabbas värre än andra utan sakliga skäl.

Sveriges Kommuner och Regioner

Företrädarna för Sveriges Kommuner och Regioner har uppgett bland annat följande. Det finns en lucka mellan möjligheten att ge

hjälp och stöd frivilligt och tvångslagstiftningen. Det behövs ytterligare redskap. Det är dock tveksamt om vistelseförbud är rätt verktyg. Snarare behövs ett mellantvång riktat mot föräldrarna. Man måste komma åt föräldrarnas ovilja att ta emot insatser.

Att gå in med en så kraftfull och långtgående åtgärd som ett vistelseförbud i ett tidigt skede i barnets utvecklingsprocess, när beteendet ännu inte är så allvarligt, framstår som oproportionerligt. Det riskerar att skapa en minskad tilltro till myndigheterna. Vistelseförbud skulle kräva en stor apparat vad gäller kontroll med mera för att fungera. Förbudet kommer behöva kombineras med andra insatser. Vistelseförbudet framstår mot denna bakgrund inte som en lämplig tidig insats utan bör i så fall riktas mot barn som har kommit längre i sin negativa utveckling. Även i dessa fall krävs att den kombineras med andra insatser, till exempel att vistelseförbud beslutas i kombination med LVU-vård. Vistelseförbud kan komma att hjälpa några individer men det är inte många.

Socialtjänsterna

Företrädarna för socialtjänsterna i Göteborg, Malmö och Stockholm har sammanfattningsvis uppgett bland annat följande. För de barn som saknar motivation behöver socialtjänsten kraftfullare verktyg. Företrädarna ställer sig dock frågande till om vistelseförbud är det verktyg som behövs.

Ofta är det den sociala kontexten, attityderna och normerna i hela bostadsområdet som utgör risken. Det kan därför bli svårt att definiera och avgränsa de platser och områden som ska omfattas av vistelseförbudet. Det finns vissa platser som kan identifieras som olämpliga, till exempel vissa torg och skolgårdar. Det finns dock en stor rörlighet i dessa områden. Det sociala umgänget utgör en större risk än den geografiska platsen och umgänget kommer man inte åt med ett vistelseförbud. Möjligheten att kommunicera via sociala medier och att snabbt byta mötesplatser försvårar för vistelseförbudet att få effekt. Eftersom det ofta är fråga om miljöer i barnets hemområde kommer det vara svårt att avgränsa områdena utan att det får negativa konsekvenser för barnet och dess möjligheter att delta i positiva aktiviteter i området. För de barn som har destruktiva

hemmiljöer riskerar vistelseförbudet också att innebära att de måste tillbringa mer tid i en skadlig hemmiljö.

Barn mellan 10–18 år är den eventuella målgruppen. Socialtjänsterna har olika uppfattningar om hur ett vistelseförbud kan användas. Flera bedömer att om vistelseförbudet används som en tidig insats, inriktad på yngre barn i ett tidigt skede av deras negativa utveckling, får det bäst effekt. Det kan i dessa fall fungera som en påtryckning när socialtjänsten inte når fram till föräldrarna. Det blir ett verktyg för att påtala allvaret i barnets situation. Det kan eventuellt också fungera som en hjälp för föräldrarna i gräns-sättningen, samt som ett stöd för barnet att stå emot påtryckningar från riskumgängen. Vistelseförbud skulle även kunna användas på andra sätt och i senare skeden vid en negativ utveckling hos barnet. Det hade till exempel kunnat användas i kombination med en pågående LVU-vård, för att möjliggöra fortsatt LVU i hemmet, eller efter avslutad LVU-placering. Den samlade bilden från socialtjänsterna är dock att det endast är för ett fåtal individer som ett vistelseförbud hade haft en positiv effekt.

Samtliga är överens om att vistelseförbud, oavsett hur det används, kommer att behöva kombineras med andra, ofta omfattande, vårdinsatser. Vistelseförbudet är endast en symtom-behandling. Det fungerar inte att endast begränsa barnet utan samhället måste tillhandahålla ett annat positivt sammanhang i stället. För att insatsen ska vara framgångsrik krävs vidare en omfattande samverkan mellan socialtjänst, vårdnadshavare, fältassistenter och Polismyndigheten. Socialtjänsten måste ha ingående kunskap om aktuella platser och områden för att vistelseförbudet ska bli verkningsfullt och praktiskt genomförbart, vilket förutsätter ett löpande informationsutbyte med andra aktörer. Socialtjänsten har också behov av att snabbt få information om överträdelser för att myndigheten ska kunna agera.

Företrädarna ser svårigheter kring hur efterlevnaden ska kontrolleras. Det finns en risk att insatsen blir tandlös samtidigt som alla är överens om att den kommer riktas mot en målgrupp där det behövs sanktioner. Socialtjänsten kommer inte ha möjlighet att kontrollera efterlevnaden utan det måste läggas på en annan aktör, företrädesvis Polismyndigheten som måste ges befogenhet att till exempel avlägsna barnet från platsen. Risken är dock att det blir en

katt och råtta-lek som enbart förvärrar situationen och ökar motståndet hos barnet att ta emot hjälp.

Samtliga socialtjänster ser en risk för att vistelseförbudet blir kontraproduktivt på så sätt att insatsen skadar förtroendet för socialtjänsten och ökar motståndet hos barnet och familjen att ta emot hjälp. Socialtjänsten riskerar vidare att uppfattas som en repressiv myndighet. Föräldrarnas engagemang och delaktighet är avgörande när det gäller arbetet med barn med normbrytande beteende. Socialtjänsterna upplever att det kommer att finnas svårigheter att förklara insatsen och dess syfte för de enskilda.

Det kommer att vara en resurskrävande insats och det kommer att krävas en omfattande utredning. Utredningarna riskerar samtidigt att snabbt bli inaktuella eftersom det finns en rörlighet i miljöerna. Socialtjänsterna upplever att det i stället bör läggas fokus på insatser och åtgärder för barnet som är bevisat effektiva. Samhällets insatser bör också inriktas på att angripa problemen med platsen i stället för att förbjuda barnen att vistas där.

7.2.2 Polismyndigheten

Företrädare från Polismyndighetens Nationella operativa avdelning har framfört bland annat följande. Socialtjänstens och polisens uppdrag skiljer sig åt. Ur ett brottsförebyggande perspektiv är vistelseförbud en efterfrågad åtgärd av myndigheten. Polismyndigheten saknar verktyg för att jobba med nyrekryteringen till kriminalitet. Det behövs åtgärder för att kunna sätta tryck på de ungdomar som myndigheterna inte når fram till.

Enligt forskning är det snarare det sociala umgänget som är av vikt vid utvecklande av kriminalitet, än den fysiska miljön. Den digitala miljön har också betydelse. De fysiska platserna kommer sannolikt att flytta på sig om det beslutas om ett vistelseförbud. Det kommer krävas en samverkan för att identifiera de områden och platser som är skadliga.

Vid sidan av att fungera som en insats i ett tidigt skede borde vistelseförbud kunna användas för ungdomar som har avslutat en LVU-placering. Ungdomarna kan i dessa situationer fortfarande ha kopplingar kvar till tidigare kriminella umgängen.

Det måste finnas någon sanktion om barnet inte följer vistelseförbudet, utöver att omhänderta barnet och flytta det från platsen. Den finns annars en risk att barnet bara åker tillbaka till platsen. Det kommer inte heller alltid vara lämpligt att lämna barnet i hemmiljön.

7.2.3 Brottsförebyggande rådet (Brå)

Företrädare från Brå har framfört bland annat följande. Det är en mycket komplex och vanligen flerårig process där en rad olika omständigheter bidrar till respektive motverkar att ett barn börjar begå brott och så småningom utvecklar en kriminell identitet. Den allmänna uppfattningen är att det är antalet och kombinationen av risk- respektive skyddsfaktorer som har betydelse, snarare än någon enskild riskfaktor. Vistelsemiljön är en riskfaktor såtillvida att den rymmer individer som kan påverka barn negativt. Kriminellt umgänge, oavsett geografisk plats, är en väl belagd riskfaktor. Den kriminogena platsen i sig, oberoende av de individer som vistas där, är såvitt känt av Brå outforskad. Det umgänge ett barn har på en plats kommer att utöva det dominerande inflytandet över barnets fortsatta identitetsutveckling. Det är svårt att identifiera ”kriminella miljöer” och platserna flyttar sig hela tiden. Den digitala miljön har också fått större betydelse och gör barnen nåbara även i hemmet.

Vistelseförbud för barn som löper risk för kriminell identifiering bedöms inte leda till att dessa individer väljer att vistas hemma, utan de kommer i stället umgås med sina kamrater på annan plats. Brå kan inte se att det finns en målgrupp för vistelseförbud. För de barn som löper risk för en kriminell identifiering, det vill säga barn som växt upp i en familj med en komplex problembild med bristande uppfostran som följd, vore även en ökad vistelse i hemmet kontraproduktivt. Det är viktigt att tänka på att många av de barn som skulle omfattas av förslaget kommer från hem där trångboddhet är ett faktum och det inte är en självklarhet att vistas hemma. En annan aspekt att beakta är hem där det förekommer olika former av hedersförtryck.

Det finns en risk för att effekterna av vistelseförbud kan bli kontraproduktiva. Det finns en ökad risk för exkludering och ett förstärkt utanförskap, och en starkare misstro mot det konven-

tionella samhället. Ett vistelseförbud skulle kunna få oönskade effekter på områdesnivå via ryktesspridning etcetera och bjuda in till onödiga provokationer. Inom vissa bostadsområden finns en stor misstro mot myndigheter och vistelseförbud skulle kunna underblåsa detta ytterligare. Det kan också finnas risk för att det enskilda barnet pekas ut. I ett snävt geografiskt perspektiv kan man möjligen se tillfälliga positiva effekter på Polismyndighetens ordningshållande verksamhet, och i motsvarande grad försvårande effekter på de platser dit barnen förflyttar sig som en följd av utfärdade vistelseförbud.

Brå bedömer att ett vistelseförbud inte kommer vara verksamt som önskat. Ett vistelseförbud för barn bör inte betecknas som eller likställas med en vårdande insats. I stället bör mer kraftfulla insatser göras, såväl i det förebyggande områdesarbetet som i de familjer som barnen tillhör. Fokus och resurser bör i första hand riktas mot att förstärka våldokumenterade skyddsfaktorer och bekämpa våldokumenterade riskfaktorer. Det går inte bara att plocka bort barnen utan samhället måste tillhandahålla något annat.

7.2.4 Organisationer från civilsamhället

Vi har genomfört ett samråd där organisationerna Barnrättsbyrån, Bris och Föreningen Knas Hemma deltagit. Vi har också haft möte med företrädare från Fryshuset. Företrädarna för dessa organisationer har framfört bland annat följande. För att ett vistelseförbud ska anses vara en legitim begränsning av rörelsefriheten måste det finnas stöd för att den efterfrågade effekten uppnås. Problemet med riskbeteende hos barn är mycket mer komplext än att det går att komma åt med ett vistelseförbud. Det är ofta barnets sociala relationer som utgör problemet och dessa kommer man inte åt med vistelseförbud. Personerna kommer att ändra arena och flytta sig någon annanstans. Den digitala världen skapar också möjligheter till kontakter. Risken är att problemen flyttas bort från Polismyndighetens och socialtjänstens ögon och att barnen hamnar i ett sammanhang som är ännu farligare. Det finns också risk för godtyckliga beslut och att regleringen, även om den är normneutral, blir diskriminerande.

Om vistelseförbud används som en tidig insats, som ett sätt att tydligt signalera allvaret i barnets situation, skulle det kunna ha en positiv effekt. Det tas ofta upp av personer som hoppat av en kriminell livsstil som en fråga om varför det inte kom en kraftfull reaktion från samhällets sida tidigare. Ett vistelseförbud kan också eventuellt fungera på så sätt att barnet får någon annan att ”skylla på”, på motsvarande sätt som provtagningar kan vara ett sätt att hålla sig borta från narkotika. Ett vistelseförbud kommer alltid att behöva kombineras med vårdinsatser. Det måste arbetas med övriga riskfaktorer i barnets liv som är anledningen till att barnet befinner sig i dessa miljöer. Det finns en risk att vistelseförbud kommer att användas i stället för mer resurskrävande åtgärder, som barnet hade haft större behov av.

Ungdomsövervakning, som innebär samma rörelsebegränsning, kan utdömas vid brott med högt straffvärde. Det upplevs som problematiskt att samma begränsning ska kunna riktas mot barn som inte begått någon överträdelse och att skyddsobjekt och förbudsobjekt blir samma person.

Riskmiljöerna finns ofta i närområdet vilket gör begränsningen problematisk och oproportionerlig. Barnen riskerar att stängas ute från positiva sammanhang och att bli stigmatiserade. Många av dessa barn har också en trasig hemmiljö som de blir mer utlämnade till om de får ett vistelseförbud.

Vistelseförbud riskerar att försämra barnets situation snarare än förbättra den. Det är fråga om barn som har stora tillitsproblem och vistelseförbudet riskerar att ytterligare förstöra tilliten till myndigheterna och försvåra arbetet med barnen. För ett barn som balanserar på gränsen kan ett vistelseförbud få barnet att falla över i ett kriminellt beteende - ”jag behandlas redan som en kriminell och straffas fast jag inte gjort något”.

7.3 Bör vistelseförbud för barn införas?

Bedömning: Det bör inte införas en möjlighet för socialnämnden att i skyddande syfte genom beslut begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden i samhället.

7.3.1 Inledande anmärkningar utifrån barnkonventionen

Vistelseförbud är en åtgärd som ska riktas mot barn, varför åtgärdens förhållande till och förenlighet med barnkonventionen är centralt. Ett barnrättsbaserat synsätt utgör kärnan i barnkonventionen. Varje barn ska erkännas, respekteras och skyddas som rättighetsbärare med en individuell personlighet, egna behov och intressen och en personlig integritet.¹⁷⁵ Rättigheterna i barnkonventionen är odelbara och ömsesidigt beroende av varandra och rättigheterna ska ses som en helhet.¹⁷⁶ De fyra grundläggande principerna, förbudet mot diskriminering (artikel 2), principen om barnets bästa (artikel 3.1), barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6) och barnets rätt att uttrycka sina åsikter (artikel 12), ska vara vägledande vid tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna i barnkonventionen.

Av artikel 3.1 följer att vid varje åtgärd som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Barnrättskommittén har uttalat att syftet med begreppet ”barnets bästa” är att säkerställa både fullt och faktiskt åtnjutande av alla de rättigheter som erkänns i barnkonventionen och barnets helhetsutveckling. Alla rättigheter som föreskrivs i barnkonventionen är för barnets bästa och ingen rättighet ska kunna inskränkas av en negativ tolkning av barnets bästa. Barnets bästa ska användas som vägledning i alla frågor som rör barn och även vid eventuella inbördes konflikter mellan de olika rättigheterna i konventionen. Fokus måste ligga på att identifiera möjliga lösningar som ser till barnets bästa.¹⁷⁷

Konventionsstaterna har en skyldighet att vidta alla lämpliga åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen (artikel 4). Vistelseförbud kan vara en åtgärd som staten kan nyttja för att genomföra eller säkerställa barns rättigheter. Att förebygga och förhindra att barn far illa är att säkerställa barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling (jfr artikel 6) och utgör ett sätt att skydda barnet från olika former av övergrepp, utnyttjande och olaglig användning av substanser (jfr artiklarna 19 och 33–36). Att förebygga och förhindra att barn far illa förbättrar också barnets

¹⁷⁵ Prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 75.

¹⁷⁶ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om *Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa*, CRC/C/GC/14, punkt 16 a).

¹⁷⁷ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om *Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa*, CRC/C/GC/14, punkt 33.

möjligheter att till exempel tillgodogöra sig utbildning (jfr artiklarna 28 och 29) och att delta i positiva kultur- och fritidsaktiviteter (jfr artikel 31). Att begränsa ett barns möjligheter att vistas på vissa platser eller inom vissa områden kan dock försvåra barnets möjligheter att delta i olika fritidsaktiviteter (jfr artikel 31) eller att upprätthålla prosociala kamratrelationer, eller kan på andra sätt verka negativt på barnets utveckling (jfr artikel 6). För de barn som har en destruktiv hemmiljö kan till exempel ett vistelseförbud innebära att de blir mer utelämnade till att vistas i hemmiljön, vilket kan vara skadligt. Det finns även en risk att ett vistelseförbud verkar stigmatiserande eller används på ett diskriminerande sätt (jfr artikel 2).

För att kunna göra en analys av vistelseförbudets förenlighet med barnkonventionen är det av vikt att de barn eller grupper av barn som berörs identifieras. Först och främst kommer självklart de barn som får ett vistelseförbud att beröras, men vi ser att även andra grupper av barn kommer att beröras av ett vistelseförbud. Vi kommer nedan närmare analysera och belysa hur vi ser att ett vistelseförbud påverkar barns situation.

7.3.2 Vistelseförbud utgör en inskränkning i rörelsefriheten

Ett barn har rätt till rörelsefrihet, enligt såväl 2 kap. 8 § regeringsformen¹⁷⁸ som artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Ett förbud som innebär att barnets rätt att vistas på vissa platser eller inom vissa områden begränsas utgör en inskränkning i rörelsefriheten. Rörelsefriheten får enligt regeringsformens bestämmelser begränsas genom lag, men endast om det är för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen). Enligt artikel 2.3 i nämnda tilläggsprotokoll får rörelsefriheten inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är angivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga av hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, för att upprätthålla den allmänna ordningen, för att förhindra brott, för att skydda hälsa eller moral eller för att skydda annans frihet.

¹⁷⁸ Bestämmelsen i regeringsformen stadgar en rätt till rörelsefrihet för svenska medborgare.

För att ett vistelseförbud ska anses godtagbart måste det alltså motiveras utifrån ett godtagbart intresse och den inskränkning vistelseförbudet innebär måste stå i proportion till det ändamål förbudet ska tillgodose. Vi ska utreda om socialnämnden ska få en möjlighet att begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden för att förebygga och förhindra att barn far illa. Det är alltså fråga om en social insats som har till ändamål eller syfte att skydda barn genom att begränsa deras närvaro i vissa miljöer som bedöms som skadliga för barnens hälsa och utveckling. Detta får anses vara ett godtagbart ändamål för att begränsa barnets rörelsefrihet enligt regeringsformen och Europakonventionen.

7.3.3 Finns det stöd för att ändamålet att förebygga och förhindra att barn far illa uppnås?

För att ett vistelseförbud ska utgöra en godtagbar inskränkning i barnets fri- och rättigheter krävs dock att åtgärden faktiskt svarar mot det angivna ändamålet att förebygga och förhindra att barn far illa. Eftersom ett vistelseförbud i många fall kommer att få en direkt påverkan på barnets vardag, i den meningen att det begränsar barnets möjligheter att röra sig fritt i närområdet, är det vår uppfattning att det krävs ett mycket tydligt stöd för att vistelseförbud bidrar till att förebygga och förhindra att barn far illa för att inskränkningen ska anses godtagbar. I detta sammanhang ska också beaktas att det är en åtgärd som ska riktas mot barn och som ska kunna beslutas oberoende av samtycke.

Det är den sociala kontexten som är av betydelse, inte den fysiska miljön

Som vi beskrivit i kapitel 6 är det ett komplext samspel mellan flera olika risk- och skyddsfaktorer som leder till att ett barn utvecklar eller inte utvecklar ett normbrytande beteende. Ett vistelseförbud kommer i sig beröra eller ingripa mot en faktor i detta samspel, den fysiska miljön, på så sätt att barnet hindras från att vistas i miljön. Det är oklart i vilken mån den fysiska miljön, eller den fysiska platsen, som sådan har betydelse i utvecklandet av normbrytande beteende. Vad gäller kriminalitet har Brå uppgett att den

kriminogena platsen i sig, oberoende av de individer som vistas där, är outforskad såvitt Brå känner till, medan kriminellt umgänge är en väl belagd riskfaktor.¹⁷⁹ Utifrån den problembild som vi beskriver i kapitel 6 är det enligt vår bedömning, både vad gäller kriminalitet och andra normbrytande beteenden, den sociala kontexten som barnet befinner sig i, snarare än vistelsemiljön som sådan, som är den drivande faktorn. Socioekonomiska faktorer, relationer, normer och attityder i omgivningen utgör viktiga riskfaktorer. Denna sociala kontext som barnen befinner sig i är i mindre utsträckning knuten till en särskild fysisk miljö (som till exempel skolan, fritidsgården, parkområdet) utan är närvarande på samtliga nivåer i barnets liv. Det är alltså de individer, normer och värderingar barnet kommer i kontakt med på en plats och den påverkan dessa har på barnet som utgör en riskfaktor, inte platsen eller den fysiska miljön i sig. Den sociala kontextens betydelse för utvecklingen av framför allt ett kriminellt beteende, men även andra typer av normbrytande beteenden, har också betonats av Socialstyrelsen, Polismyndigheten, Brå och socialtjänsterna vid våra kontakter.

Vistelseförbud har begränsad eller ingen påverkan på den sociala kontexten

Vistelseförbudet får till effekt att barnets närvaro på en viss fysisk plats begränsas. Det är dock enligt vår mening osäkert om åtgärden når, eller kan påverka, barnets sociala umgänge. Dels finns risken att umgänget byter plats, det vill säga att barnet fortsätter att umgås med samma personer men på andra platser, dels finns det många andra alternativa kanaler för att kommunicera och umgås. Den fysiska platsen som mötesplats har mindre betydelse för barns sociala liv i dag än den haft tidigare. Den digitala miljön och det umgänge som kan ske där är till exempel en stor del av barns sociala liv i dag och denna arena påverkar man inte med ett vistelseförbud. Det går därför att ifrågasätta om ett vistelseförbud skulle ha någon större effekt på barnets sociala kontext.

Vi ifrågasätter inte att vistelseförbud kan ha en viss effekt på förekomsten av brott och ordningsstörningar inom det område ett förbud avser eftersom förbudet kan få till följd att individer som

¹⁷⁹ Brå (2021), *Underlag för besvarande av Socialdepartementets frågor till Brå rörande vistelseförbud för unga*. Inkommit 2021-11-22.

uppträder störande flyttas från platsen. I och med att de aktuella individerna med stor sannolikhet kommer förflytta sig till en annan plats finns dock en risk att den positiva effekt som kan uppstå inom ett område, kommer motsvaras av en negativ effekt inom ett annat område, det vill säga att problemen endast flyttas någon annanstans. Att vistelseförbud skulle få en generell brottsförebyggande effekt går därför inte med säkerhet att säga. Vidare är att förebygga brott inte ändamålet med det vistelseförbud vi har att bedöma.

Vistelseförbud har inte heller påverkan på andra risk- och skyddsfaktorer

Det är inte en enskild riskfaktor som leder till att barn utvecklar ett normbrytande beteende utan det är fråga om ett komplext samspel av risk- och skyddsfaktorer. Ett vistelseförbud kommer få till följd att barnet förflyttas från eller förhindras att vistas i en viss fysisk miljö som bedöms som olämplig eller skadlig för barnet. Även om riskfaktorerna i en del fall kommer till starkare uttryck inom en viss fysisk miljö är det som konstaterats ovan inte den fysiska miljön i sig som är en riskfaktor. Ett vistelseförbud påverkar inte heller orsaken till att barnet befinner sig i en olämplig miljö från första början. Faktorer som utgör en risk för barnet och som kan göra barnet mer benäget att söka sig till olämpliga och skadliga miljöer, såsom socioekonomisk utsatthet, utanförskap, hemförhållanden, bristande skolgång, olika personliga förhållanden samt normer och attityder bland kamrater och i bostadsområdet påverkas inte av vistelseförbudet. Om barnet förflyttas från den fysiska miljön kommer barnet fortfarande att befinna sig i den övergripande sociala kontexten som innehåller flera riskfaktorer. Både företrädare för socialtjänsterna, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner och Brå har vid våra kontakter tydligt uttryckt att de anser att det är andra typer av insatser som har effekt i arbetet med att förebygga och förhindra att barn far illa. Socialstyrelsen och Sveriges Kommuner och Regioner har till exempel uttryckt att det är vårdnadshavarnas ovilja att ta emot stöd och insatser från socialtjänsten som det bör arbetas med, det vill säga att det snarare finns ett behov av ytterligare åtgärder som kan riktas mot vårdnadshavarna. Vidare har socialtjänsterna, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Regioner och Brå samtliga betonat behovet av att

erbjuda ett annat sammanhang för barnet. En starkt bidragande faktor till att barn hamnar i olämpliga och skadliga miljöer är ofta att de där finner ett sammanhang som de annars saknar. Om barnet berövas det sammanhanget utan att få tillgång till något annat och utan att de bakomliggande orsakerna till barnets situation blir utredda och föremål för åtgärder är risken stor att barnet i stället söker upp andra, destruktiva sammanhang. Risken för att ett vistelseförbud får till effekt att barnet och dess umgänge endast flyttar någon annanstans har också lyfts fram av Brå, Polismyndigheten, Socialstyrelsen och socialtjänsterna. Det finns alltså en risk för att ett vistelseförbud blir kontraproduktivt då det kan få barn att söka sig till andra, kanske än mer olämpliga miljöer.

Slutligen kan det också konstateras att ett vistelseförbud inte innebär att det görs något åt den olämpliga eller skadliga miljön som sådan. Det kan argumenteras för att om en viss miljö är skadlig för barn bör miljön förbättras i stället för att barnets rörelsefrihet i miljön begränsas. Dels för att miljön annars kommer att finnas kvar oförändrad när barnets vistelseförbud upphör, och det därmed finns en risk att barnet återvänder till den aktuella miljön. Dels finns risken att andra barn, som inte har ett vistelseförbud mot den aktuella platsen, far illa genom att vistas i miljön om samhället inte förändrar miljön.

Vistelseförbud riskerar att stjälpa snarare än hjälpa

En annan aspekt som lyfts fram av Socialstyrelsen, socialtjänsterna, Brå och företrädare från civilsamhället är att vistelseförbud riskerar att skada tilltron både till socialtjänsten och till det konventionella samhället. Att det finns en fungerande relation och kommunikation mellan barnet, familjen och socialtjänsten är av stor vikt. En bristande tilltro gör det svårare att lyckas vända en negativ utveckling hos barnet. Detta gör sig gällande för alla typer av tvångsåtgärder, och är inte specifikt för vistelseförbud, men förtjänar att nämnas. För att minska denna risk är det viktigt att socialtjänsten för de enskilda som berörs tydligt kan beskriva syftet och behovet av de åtgärderna man genomför. Mot denna bakgrund kan risken, enligt vår bedömning, eventuellt vara större när det gäller vistelseförbud. Vi har i detta sammanhang beaktat vad social-

tjänsterna uppgett om att det kommer att finnas svårigheter med att beskriva insatsen och dess syfte. Vi finner inte skäl att ifrågasätta denna bedömning från socialtjänsternas sida utan kan konstatera att avsaknaden av stöd för att vistelseförbud påverkar relevanta risk- och skyddsfaktorer kan innebära att det blir svårt att förklara insatsen.

Det faktum att det är den sociala kontexten, attityderna och normerna i ett helt bostadsområde som i regel utgör risken, snarare än enskilda avgränsade platser innebär också att det kan bli svårt att definiera och avgränsa de platser och områden som ska omfattas av vistelseförbudet. Detta eftersom det är svårt att avgöra vilka faktorer som gör att en viss plats eller ett visst område utgör en riskmiljö för det enskilda barnet. Även av denna anledning kan det bli svårt för socialtjänsten att förklara och motivera för barnet och vårdnadshavarna varför just en viss plats ska omfattas av ett vistelseförbud. Det finns också en stor risk för att det uppstår diskussioner eller konfrontationer mellan barnet och socialtjänsten genom att barnet testat gränserna för förbudet.

Att enbart förbjuda ett barn att vistas på en viss plats riskerar också att snarare uppfattas som en bestraffning, än en stödåtgärd. Det riskerar att påverka enskildas tilltro till de sociala myndigheterna och göra dem mindre benägna att ta emot annat behövligt stöd. Detta särskilt om socialtjänsten inte på ett tydligt sätt lyckas förklara bakgrunden till beslutet och syftet med förbudet för barnet och vårdnadshavarna.

Sammanfattande slutsats

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att vistelseförbudets utformning innebär att insatsen kommer att inriktas på *en* faktor eller *en* omständighet, den fysiska platsen, vars betydelse för utvecklingen av olika former av normbrytande beteenden hos barn är oklar, men förmodligen av mindre betydelse. En faktor som vi vet är av stor vikt, och som i viss mån har koppling till den fysiska miljön, är den sociala kontexten eller det sociala umgänge barnet har i en viss miljö. Vistelseförbud kommer enligt vår bedömning inte ha någon nämnvärd effekt på denna faktor. Vidare kommer insatsen i sig inte att påverka eller behandla de bakomliggande faktorerna som ligger

till grund för att barnet sökt upp eller hamnat i ett destruktivt sammanhang eller ge barnet verktyg för att kunna förändra sin situation eller undvika liknande sammanhang i framtiden. Vad som utgör den skyddande aspekten i ett vistelseförbud kan därför ifrågasättas. Dessutom finns det omständigheter som talar för att ett vistelseförbud kan vara kontraproduktivt och snarare försämra barnets möjligheter till en positiv utveckling.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att det saknas stöd för att vistelseförbud kommer uppnå det avsedda syftet att förebygga och förhindra att barn far illa. Redan på denna grund finns det därmed skäl att ifrågasätta ett vistelseförbuds förenlighet med barnets grundläggande fri- och rättigheter.

Mot denna slutsats kan invändas att vistelseförbudet inte ska ses som en enskild insats utan som ett av flera verktyg och att det ska användas i kombination med andra insatser. Vistelseförbudet kan då användas för att faktiskt hålla ett barn borta från en olämplig miljö under tiden socialtjänsten med andra mer vårdinriktade insatser försöker arbeta med risk- och skyddsfaktorer i barnets liv. Som vi utvecklar i avsnitt 7.3.6 finns det dock flera omständigheter som talar för att vistelseförbud, även om den fysiska miljön i och för sig skulle vara av betydelse för utvecklingen av ett normbrytande beteende eller om vistelseförbud användes i kombination med andra insatser, skulle vara förenat med sådana tillämpningssvårigheter att det även i dessa fall går att ifrågasätta om ändamålet faktiskt uppnås.

7.3.4 Är vistelseförbud en proportionerlig inskränkning?

För det fall det bedöms att vistelseförbud uppnår ändamålet att förebygga och förhindra att barn far illa måste inskränkningen även prövas i förhållande till proportionalitetsprincipen, det vill säga att inskränkningen inte går utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

Förbudsobjekt och skyddsobjekt i samma person ställer höga krav på att ändamålet uppnås

Vistelseförbudet ska enligt våra direktiv innebära att det är barnet som begränsas från att vistas på vissa platser eller områden.

Skyddsobjektet och förbudsobjektet är alltså samma person. Det kan invändas att utgångspunkten snarare borde vara att begränsningen riktas mot den eller det som uppfattas som en skadlig faktor. Så är till exempel bestämmelsen i 5 kap. 2 § socialtjänstlagen utformad, där förbudet riktas mot den person vars hemmiljö bedöms som olämplig. Att en person, som på något sätt agerat felaktigt eller anses utgöra en risk, får tåla en viss grad av inskränkning i sina fri- och rättigheter får anses mer godtagbart än att inskränkningen drabbar någon som inte själv kan påverka situationen. I de fall det är ett eget beteende som ligger till grund för ett beslut om en ingripande åtgärd blir det också mer förutsebart för den enskilde vad beteendet riskerar att leda till och den enskilde har möjlighet att genom sitt beteende undvika en inskränkning. När det är fråga om en person som inte själv i någon större omfattning kan påverka situationen kan det argumenteras för att utgångspunkten bör vara att endast mindre inskränkningar i personens fri- och rättigheter kan godtas.

Att skyddsobjektet är den person som också blir föremål för olika tvångsåtgärder gäller i viss mån även vid övriga tvångsåtgärder enligt LVU. Det är barnet, det vill säga den som ska skyddas från att skadas antingen på grund av bristande hemförhållande eller sitt eget beteende, som blir föremål för vård och som placeras utanför hemmet, eller som vid mellantvång ska motta vissa typer av insatser. På en avgörande punkt skiljer sig dock vistelseförbud och LVU-vård åt enligt vår uppfattning. Vistelseförbud innehåller inte något faktiskt vårdinslag utan innebär endast att barnets närvaro på en viss plats begränsas. Vid beredande av vård enligt LVU får barnet och föräldrarna, förutom att barnet i alla fall initialt placeras utanför hemmet, stöd och hjälp även på andra sätt, till exempel genom att få delta i olika behandlingar för att komma till rätta med de problem eller brister som identifierats.

Även vid utreseförbud är det skyddsobjektet, det vill säga barnet, som får sin möjlighet att resa ut ur landet inskränkt. Även utreseförbud är ett rent förbud, utan vårdande inslag. Vistelseförbud uppvisar därmed mer likheter med utreseförbudet än med andra insatser enligt LVU. Även här finns det dock vissa enligt vår mening avgörande skillnader. Utreseförbud har till syfte att skydda barn från att i utlandet ingå äktenskap eller utsättas för könsstympning, detta genom att hindra barnen från att resa ut ur landet. Genom att barnen

inte kan lämna landet kan de inte hamna i den situation som samhället avser att skydda dem från. Att utreseförbudet uppfyller sitt syfte, eller med andra ord svarar mot det avsedda ändamålet, framstår därmed som mer klart än vad som är fallet vad gäller vistelseförbud.

I sammanhanget förtjänas också att nämnas att vistelseförbud, i och med att skyddsobjekt och förbudsobjekt är samma person, skiljer sig mot de befintliga tillträdesförbudsregleringar vi har i Sverige, där det är andra personers skyddsintressen som ansetts motivera en inskränkning i en persons rörelsefrihet. Syftet med tillträdesförbudsregleringarna är att minska risken för trakasserier och brott mot en viss person (som inte är den som förbudet riktas mot) eller på en viss plats, att skydda äganderätten samt att värna andra människors trygghet och möjlighet att vistas på vissa platser.¹⁸⁰

Mot bakgrund av att vistelseförbudet alltså riktas mot skyddsobjektet själv, och skyddsobjektet är ett barn, krävs det enligt vår uppfattning starkt stöd för att ändamålet med inskränkningen uppnås för att den ska anses proportionerlig. Som vi redogjort för saknas det sådant stöd och det är enligt vår mening högst tveksamt om det avsedda ändamålet uppnås.

Inskränkningen får direkt effekt i barnets vardag

De platser och områden som kan bli aktuella för ett vistelseförbud finns ofta i barnets närområde. Den inskränkning som förbudet innebär i barnets rörelsefrihet kommer därmed i många fall att ha en direkt effekt på barnets vardag. Det begränsar barnets möjlighet att röra sig naturligt i närområdet och kan till exempel komma att påverka barnets väg till skolan, fritidsaktiviteter eller hem till kamrater. I vissa fall kan det komma att utgöra ett hinder för barnet att delta i aktiviteter eller prosocialt umgänge som sker på den plats eller i det område förbudet avser. Ur denna aspekt skiljer sig vistelseförbud från utreseförbud som inte har en lika direkt effekt i barnets vardag. Den inskränkning vistelseförbudet innebär är därmed mer påtaglig vilket ska beaktas i proportionalitets-

¹⁸⁰ Se prop. 1987/88:137, *Om besöksförbud*, s. 13, prop. 2002/03:70, *Ytterligare åtgärder för att motverka våld i nära relationer*, s. 26 f, prop. 2004/05:77, *Lag om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang*, s. 26 f och prop. 2020/21:52, *Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet*, s. 29 och s. 33.

bedömningen. Enligt vår uppfattning innebär detta att stödet för att inskränkningen är nödvändig för att uppnå ändamålet måste vara ännu starkare. Som vi redan konstaterat saknas sådant stöd.

Det ska i sammanhanget noteras att det enskilda barnets ålder får anses ha viss betydelse i fråga om hur omfattande inskränkningen blir. Yngre barn har i regel färre anledningar att vistas i miljöer utomhus utan vårdnadshavare eller annan vuxen, medan äldre barn ofta har ett större behov och fler legitima skäl att vistas i miljöer utanför hemmet. Ju äldre barnen är, desto mer ingripande kan därmed inskränkningen i vardagslivet anses vara.

En annan aspekt att väga in är vilken betydelse den aktuella miljön har för barnet. Barn som hamnar i eller uppsöker destruktiva miljöer söker ofta efter ett sammanhang som de saknar i livet i övrigt. Barnet kanske saknar andra prosociala kamratrelationer, har inget socialt sammanhang i skolan och deltar inte i fritidsaktiviteter. Det finns barn som söker sig till sammanhang utanför hemmet då de på grund av trångboddhet inte har någon naturlig plats i hemmet där de kan finna lugn och ro. För andra barn, som har en destruktiv och otrygg hemmiljö där vårdnadshavarna av olika anledningar brister i omsorgen, kan miljön utanför hemmet vara den trygga plats de har i tillvaron, även om miljön enligt vuxenvärldens ögon utgör en riskmiljö.

Att genom vistelseförbud hindra barn från att vistas på en viss plats kan därför för vissa barn innebära att de stängs ute från den trygga punkt de har i tillvaron. Om vistelseförbudet inte kombineras med andra insatser för att förbättra barnets situation och barnet inte erbjuds ett annat positivt sammanhang, riskerar barnet att bli utlämnat till andra destruktiva miljöer samtidigt som det hindras från att vara i det sammanhang där det känner sig tryggt. För barn med en destruktiv hemmiljö kan vistelseförbud till exempel innebära att barnet tillbringar mer tid i en hemmiljö som inte främjar en positiv utveckling hos barnet. Även för barn som inte har en destruktiv hemmiljö, men där hemmiljön präglas till exempel av trångboddhet skulle en åtgärd som innebär att barnet behöver tillbringa mer tid i hemmet kunna ha en negativ effekt för barnet eftersom det till exempel kan vara förhindrat att ta emot kamrater i hemmet.

I detta sammanhang ska också lyftas fram de effekter ett vistelseförbud kan ha för andra barn än det barn som får ett

vistelseförbud. Till exempel kan syskon och kamrater till det barn som får ett vistelseförbud påverkas. Syskons situation kan påverkas om barnet som får vistelseförbud tillbringar mer tid hemma, till exempel i de fall det är fråga om familjer som lever i trångboddhet. För barnets kamrater kan vistelseförbudet få till effekt att möjligheterna att umgås begränsas om barnet inte får vistas på vissa platser eller områden där kamratgruppen ofta vistas och det inte finns möjlighet att umgås i hemmiljö eller om barnet på grund av sitt vistelseförbud inte kan delta i fritidsaktiviteter.

Det är primärt inte barnets eget beteende som utgör grund för inskränkningen utan omgivningen barnet rör sig i

Det ska i detta sammanhang också beaktas att det är fråga om barn som inledningsvis ofta kan antas vara oförstående inför vilka sammanhang de riskerar att dras in i, som beskrivs i avsnitt 6.2.1. Ur barnens synvinkel rör de sig endast i sin närmiljö, och umgås med personer som också befinner sig i denna miljö. I de fall det är fråga om barn där till exempel kriminella aktörer etablerat en kontakt och mer aktivt börjat att utnyttja barnen för olika tjänster befinner barnen sig ofta i en väldigt utsatt situation med påtryckningar och hot. Lämpligheten i att rikta fri- och rättighetsinskränkande åtgärder mot barn i dessa situationer kan enligt vår mening ifrågasättas.

Svårigheter att avgränsa relevanta miljöer innebär att inskränkningen riskerar att gå längre än vad som är motiverat

Platsen eller området som ska omfattas av ett vistelseförbud ska definieras utifrån om miljön är skadlig för det enskilda barnet. Som vi redogjort för ovan är det inte den fysiska miljön i sig som är av betydelse i detta sammanhang utan den sociala kontext barnet befinner sig i eller kommer i kontakt med på platsen. Det är mot denna bakgrund komplext att avgöra om en miljö är skadlig för barnet eller inte. Den sociala kontexten, attityderna och normerna i ett helt bostadsområde är i många fall det som utgör risken, snarare än enskilda avgränsade platser. Det är därför svårt att avgöra vilka faktorer som gör att en viss plats eller ett visst område utgör en riskmiljö för det enskilda barnet. Detta öppnar upp för subjektiva

bedömningar och en ökad risk att regleringen, medvetet eller omedvetet, används på ett diskriminerande sätt. Det kan till exempel misstänkas att ett visst områdes rykte får stor betydelse vid bedömningen, även om det i praktiken saknas faktiska omständigheter som visar att miljön i området utgör en risk för barnet i det enskilda fallet.

Svårigheten att avgränsa de platser och områden som förbudet ska avse innebär att risken är stor för att området definieras som vidare än vad som egentligen behövs för att skydda barnet från den skadliga miljön eller att området tvärtom avgränsas för snävt. I båda dessa fall är det enligt vår uppfattning inte möjligt att säga att inskränkningen är proportionerlig, eftersom den i det ena fallet kommer gå längre än vad som är nödvändigt, och i det andra fallet kommer att innebära att barnet begränsas utan att syftet uppnås.

Även om det primärt är bostadsområdet i sin helhet som bedöms som en riskmiljö kan det identifieras mer avgränsade områden som kan sägas utgöra en förhöjd risk. Det är till exempel fråga om platser där det sker öppen narkotikahantering eller där man har kännedom om att äldre kriminella eller radikala aktörer söker kontakt med yngre personer. I förhållande till dessa platser kvarstår dock problematiken att på ett tydligt sätt avgränsa områdena.

Begränsningar i tid ett sätt att minska inskränkningen

Eftersom det är det sociala umgänget som finns på platsen som utgör riskfaktorn är ett förbud att vistas på en plats som gäller dygnet runt i regel alltför omfattande i förhållande till vistelseförbudets syfte och med tanke på de inskränkningar förbudet innebär i barnets vardagsliv. En utomhusmiljö i närområdet kan under dagtid vara en positiv miljö för barn att vistas i för att det främjar ett prosocialt umgänge med kamrater, deltagande i fritidsaktiviteter och liknande. Samma miljö kan under kvällen vara en destruktiv miljö för barnet för att andra personer i större utsträckning rör sig i miljön och det är andra attityder och värderingar som styr samspelet. Att begränsa förbudet till att gälla de tider de destruktiva elementen i miljön bedöms vara mest framträdande är ett sätt att minska inskränkningen och göra den mer proportionerlig.

Även här finns det enligt vår uppfattning dock en svårighet i att kunna avgränsa vid vilka tider förbudet ska gälla. Eftersom det är svårt att avgöra vilka faktorer som gör att en viss plats eller ett visst område utgör en riskmiljö för det enskilda barnet är det också svårt att bedöma vid vilka tider dessa faktorer får genomslag på den aktuella platsen eller området. Precis som när det gäller den geografiska avgränsningen finns det en risk att den tidsmässiga avgränsningen görs såväl för vid som för snäv.

Sammanfattande slutsats

Det finns alltså en rad omständigheter som innebär att vi bedömer att ett vistelseförbud och den inskränkning det innebär i barnets fri- och rättigheter, inte kan anses stå i proportion till ändamålet med insatsen. Det främsta skälet för denna bedömning är avsaknaden av stöd för att insatsen uppnår det avsedda syftet samtidigt som insatsens karaktär, där skyddsobjekt och förbudsobjekt är samma person och där inskränkningen får direkta effekter i barnets vardag, innebär att det måste ställas höga krav på att ändamålet uppnås. I detta sammanhang bör också beaktas att det är en insats som ska riktas mot barn, utan barnens samtycke, och där det är miljöns skadlighet för barnet, inte primärt barnets eget beteende, som är av betydelse. Detta innebär också enligt vår uppfattning att det krävs tydligt stöd för att inskränkningen svarar mot det avsedda ändamålet. Dessutom finns, på grund av den faktor som de relevanta miljöerna ska identifieras utifrån, en överhängande risk att förbudet blir antingen för brett eller för snävt utformat i förhållande till den eftersträlvade effekten. Även i denna del gör vi alltså bedömningen att ett vistelseförbud inte kan anses vara förenligt med barnets fri- och rättigheter.

7.3.5 Kan ett vistelseförbud anses vara för barnets bästa?

Utifrån barnkonventionen har staten en skyldighet att säkerställa barns rätt till utveckling och att skydda barn från skadliga miljöer och utnyttjande. Att skydda barn från skadliga sammanhang är ett sätt för staten att uppfylla dessa förpliktelser.

Om vistelseförbud hade den avsedda effekten och höll barn borta från vissa miljöer, kan det antas att miljöerna också skulle bli mindre intressanta för de aktörer som utgör ett negativt element i miljön, till exempel kriminella personer som vill utnyttja barnen för att utöva tjänster eller personer som vill sprida extremistiska budskap. Att en del av de barn som bor i socialt utsatta områden upplever otrygghet på grund av synlig kriminalitet, våld och narkotika och försöker undvika vissa platser och personer har kommit fram när Barnombudsmannen intervjuat barn i socialt utsatta områden om deras erfarenheter.¹⁸¹ Ett fungerande vistelseförbud kan också antas få till effekt att barn som begår kriminella handlingar hålls borta från området och risken för andra barn att utsättas för brott av jämnåriga minskar därmed. Barn som blir utsatta för brott, till exempel rån utförda av jämnåriga, i sitt närområde upplever därefter ofta närmiljön som otrygg och blir begränsade i sin vardag (se avsnitt 6.2.1 och 6.2.2). Vid sidan av att främja en positiv utveckling för det enskilda barnet som får ett vistelseförbud hade insatsen alltså kunnat få en positiv effekt för samtliga barn som finns i området.

Som vi redogör för i avsnitt 7.3.3 saknas det dock vetenskapligt stöd för att vistelseförbud kommer att uppnå syftet att förebygga och förhindra att barn far illa. Det är främst den sociala kontexten som är av betydelse och det finns starka skäl att ifrågasätta att man med ett vistelseförbud påverkar den sociala kontexten. Den eventuella positiva effekt man kan se på en avgränsad plats, som omfattas av ett vistelseförbud, vad gäller förekomsten av brott och ordningsstörningar får förmodligen inte heller genomslag i området i stort eftersom problemen med stor sannolikhet endast flyttas någon annanstans. Ett vistelseförbud påverkar inte heller andra risk- och skyddsfaktorer i barnets liv. Tvärtom finns det skäl att anta att vistelseförbudet i många fall kan förvärra barnets situation, genom en ökad känsla av utanförskap och stigmatisering och en ökad misstro mot det konventionella samhället. Samtidigt har vi kunnat konstatera att ett vistelseförbud kommer att ha direkta effekter i barnets vardag. Barnet riskerar att stängas ute från positiva sammanhang, såväl vad gäller kamratrelationer som fritidsaktiviteter, och att utlämnas till andra skadliga miljöer. Det kan

¹⁸¹ Barnombudsmannen (2018), *Barn och ungas erfarenhet av våldsbejakande islamistisk extremism*, s. 15 och Barnombudsmannen (2018), *Utanförskap, våld och kärlek till orten. Barns röster om att växa upp i utsatta kommuner och förorter*, s. 28 ff.

också ifrågasättas om det kan anses vara till barnets bästa, sett i förhållande till gruppen samtliga barn som befinner sig eller rör sig i området, att inte arbeta för att förbättra miljön som sådan utan i stället förbjuda vissa barn att vistas där, men inte andra.

Enligt vår bedömning finns det risk för subjektiva bedömningar och en ökad risk att regleringen, medvetet eller omedvetet, används på ett diskriminerande sätt. Ett visst områdes rykte kan till exempel få stor betydelse vid bedömningen, även om det i praktiken saknas faktiska omständigheter som visar på att miljön i området utgör en risk för barnet i det enskilda fallet. Den stigmatisering för barn i området detta skulle kunna innebära måste beaktas. Barn är i regel medvetna om vilken bild omgivningen har av deras bostadsområde och det finns en rädsla att denna bild även kommer att påverka hur barnet själv uppfattas och bemöts av omgivningen.¹⁸² En känsla av utanförskap och exkludering kan ha en negativ påverkan på barnets utveckling.¹⁸³

Avsaknaden av stöd för att ett vistelseförbud skulle uppnå det avsedda ändamålet får till följd att åtgärden snarast skulle innebära att barnen som får ett vistelseförbud straffas för något som ligger utanför deras kontroll, i stället för att de får behövlig hjälp och stöd. Om en miljö identifieras som skadlig för barnen bör miljön förbättras, inte barnen begränsas. Det kan också argumenteras för att ett förbud borde riktas mot de äldre individer som lockar in barnen i skadliga sammanhang i stället för att barnens möjlighet att röra sig i sitt närområde begränsas. Även i förhållande till att ett vistelseförbud skulle kunna vara ett verktyg för socialtjänsten i de fall vårdnadshavare inte tar emot frivilliga insatser, blir det barnen som på grund av vårdnadshavarnas agerande bestraffas i stället för att fler tvingande insatser riktas mot vårdnadshavarna.

Sammantaget bedömer vi att det inte kan anses vara till barnets bästa att införa en möjlighet att begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller områden.

¹⁸² Barnombudsmannen (2018), *Barn och ungas erfarenhet av våldsbejakande islamistisk extremism*, s. 15.

¹⁸³ Jfr Barnombudsmannen (2018), *Utanförskap, våld och kärlek till orten. Barns röster om att växa upp i utsatta kommuner och förorter*, s. 25.

7.3.6 Tillämpningssvårigheter som gör vistelseförbud till en mindre lämplig åtgärd

Vi anser det befogat att även redogöra för några tillämpningsproblem som vi identifierat och som enligt vår mening, oaktat vilken bedömning som görs i frågan om vistelseförbudets förenlighet med barnets fri- och rättigheter, innebär att vistelseförbud inte bör införas.

Situationer där ett vistelseförbud skulle kunna användas

Som framgår av avsnitt 7.2 finns det några situationer där ett vistelseförbud bedöms eventuellt kunna ha en positiv effekt. Det har från socialtjänsterna och Socialstyrelsen förts fram att vistelseförbud skulle kunna fungera som en varningsklocka för att signalera allvaret i barnets situation, både till barnet själv och till vårdnadshavarna, och därigenom möjligen få dem mer motiverade att ta emot andra typer av insatser från socialtjänsten. Det har också förts fram att vistelseförbudet kan fungera som ett stöd dels för vårdnadshavarna när det gäller gränssättning gentemot barnet, dels för barnet när det gäller att stå emot påtryckningar från riskumgängen. Tanken är att det blir lättare att säga nej när de kan hänvisa till att förbudet härrör från någon annan än vårdnadshavarna. I samtliga dessa scenarier är det fråga om att i ett relativt tidigt skede i en negativ utveckling använda vistelseförbud. Det kan till exempel, när det gäller barn som riskerar att utveckla ett kriminellt beteende, vara fråga om barn som i cylindermodellen befinner sig i D-gruppen (avsnitt 6.2.1). Det har även lyfts fram att vistelseförbud kan användas när barnets situation blivit mer allvarlig, till exempel som ett komplement när barnet är placerat med stöd av socialtjänstlagen eller på grund av beslut om vård enligt LVU, eller efter en avslutad placering som ett stöd när barnet återvänder till sin tidigare vistelsemiljö.

För att ett vistelseförbud ska kunna fungera som ett verktyg för att förebygga och förhindra att barn far illa i dessa situationer krävs att förbudet är praktiskt genomförbart och går att tillämpa i praktiken. Enligt vår bedömning finns det flera omständigheter, relaterade såväl till utformningen av förbudet som sådant som till kontrollen av efterlevnaden samt förfarandet, som innebär att det i praktiken kommer bli svårt att använda vistelseförbud på ett korrekt

sätt. Denna risk bör tas på allvar, särskilt eftersom det enligt vår bedömning finns stora risker med ett vistelseförbud som används på fel sätt. En felanvändning riskerar att förvärra barnets situation, med en ökad känsla av utanförskap och utsatthet, stigmatisering och förlorad tilltro till samhället.

Svårigheten att utforma förbudet på ett ändamålsenligt sätt i förhållande till den skadliga kontexten

För att ett vistelseförbud ska gå att tillämpa krävs att det är möjligt att kunna avgränsa de geografiska platser och områden där förbudet ska gälla. Det måste dels gå att identifiera de miljöer som utgör en risk för barnet, dels måste platserna eller områdena kunna avgränsas på ett tillräckligt tydligt sätt. Som vi redogjort för i avsnitt 7.3.4 ser vi problem vad gäller att avgränsa förbudet, det vill säga vilka platser eller områden som förbudet ska avse samt vid vilka tider förbudet ska gälla. Svårigheten att definiera riskmiljön innebär också att det blir svårt att motivera förbudets omfattning för den enskilde – varför är jag förbjuden att vistas på detta torg, men får vistas på gatan runt hörnet? Den rörlighet som finns i dessa miljöer innebär också att ett beslutat vistelseförbud snabbt riskerar att bli inaktuellt då det skadliga sammanhanget eller umgänget endast flyttar sig någon annanstans eller använder sig av andra arenor (till exempel digitala kanaler) för att upprätthålla kontakten med de barn som har meddelats vistelseförbud.

Kontroll av efterlevnad och avsaknad av sanktion vid bristande efterlevnad

Kontroll- och sanktionsmöjligheter är av stor betydelse för att insatsen ska kunna få effekt

Att följa upp ett meddelat vistelseförbud är en förutsättning för att kunna kontrollera att förbudet får effekt och att barnet faktiskt hålls borta från den plats eller det område som bedömts som skadligt för barnet. Vistelseförbud kommer att bli aktuellt för barn som inte på frivillig väg begränsar sin närvaro på vissa platser och som uppvisar

tendenser till ett normbrytande beteende. Det kommer i många fall alltså vara fråga om barn som kan antas vara mindre benägna att följa ett beslut om vistelseförbud. Att det finns verktyg för att upprätthålla beslutet vid bristande efterlevnad ökar förutsättningarna för att beslutet får den efterfrågade effekten. Det ger faktiska möjligheter att se till att barnet inte vistas i den skadliga miljön, men sänder också en signal att samhället ser allvarligt på och bryr sig om barnets situation. Socialtjänsterna, Socialstyrelsen och Polismyndigheten har också samtliga betonat behovet av att det finns en kontrollmekanism och någon form av sanktion vid bristande efterlevnad. De har uttryckt att det annars finns en stor risk att det utvecklas till en "katt och råtta"-lek som enbart förvärrar situationen och ökar motståndet hos den enskilde att ta emot hjälp.

Avsaknaden av sanktionsmöjligheter för det fall barnet inte fullföljer insatsen är ett av skälen som förts fram från socialtjänsterna till att mellantvång enligt 22 § LVU sällan används i praktiken. Vi ser en risk att vistelseförbudet på samma sätt kommer att upplevas som tandlöst, och framstå som ett mindre attraktivt alternativ för socialtjänsten, om det inte aktivt arbetas med uppföljning och upprätthållande av förbudet. Vistelseförbudets karaktär av social skyddsinsats innebär dock enligt vår bedömning dels att vissa kontrollmekanismer framstår som olämpliga, dels att det är svårt att finna en lämplig sanktion.

Elektronisk övervakning bör inte användas

Kontrollen av att en meddelad rörelseinskränkning följs kan ske på olika sätt. Vid kontaktförbud och rörelsebegränsningar inom påföljdssystemet används elektronisk övervakning. De straffsanktionerade tillträdesförbuden avser områden med en i någon mån kontrollerad entré och det är där möjligt att kontrollera personen i samband med att han eller hon försöker ta sig in på det aktuella området. Enligt vår bedömning är dessa typer av kontroller inte möjliga eller lämpliga att använda vid vistelseförbud. Det är inte fråga om platser eller områden som är avgränsade på samma sätt som till exempel butiker och idrottsarenor eller som har samma typ av inträdeskontroller. Det går alltså inte att kontrollera rätten att vistas där i samband med tillträdet till platsen eller området.

Elektronisk övervakning hade i och för sig varit ett möjligt verktyg att använda. Det är också den metod som hade gett en heltäckande bild av efterlevnaden eftersom barnet följs i realtid och samtliga tillfällen barnet inte följer förbudet upptäcks. Andra typer av kontroller, som till exempel fysiska kontroller i det aktuella området, ger enbart en ögonblicksbild och kommer med stor sannolikhet att missa överträdelser. Det kan också argumenteras för att ett barn som får ett vistelseförbud kan behöva ”hotet” från elektronisk övervakning hängande över sig för att bli motiverad att följa beslutet. Vetskapen om att det finns en risk att bli påkommen kommer att göra barnet mer benäget att följa förbudet än om barnet vet att risken för upptäckt är liten. Det kan också argumenteras för att elektronisk övervakning för vissa barn kan fungera som en hjälp på så sätt att barnet ”kan skylla på” att han eller hon övervakas elektroniskt för att undkomma påtryckningar om att överträda ett meddelat vistelseförbud. Vi anser dock att det finns flera skäl som talar emot att använda sig av elektronisk övervakning när det gäller vistelseförbud, framför allt utifrån ett proportionalitetsperspektiv.

Vistelseförbud är en social insats som har till syfte att förebygga och förhindra att barn far illa. Det kan enligt vår mening ifrågasättas om det är proportionerligt att kombinera en sådan typ av social skyddsåtgärd, som riktar sig mot barn och som inte kräver det enskilda barnets samtycke, med elektronisk övervakning som innebär ett påtagligt ingrepp i den personliga integriteten.¹⁸⁴

Elektronisk övervakning framstår också som mindre lämpligt med beaktande av att en överträdelse av ett vistelseförbud enligt vår bedömning inte bör följas av en administrativ eller straffrättslig sanktion (se vidare nedan). Sett ur detta perspektiv skiljer sig vistelseförbudet från de situationer där elektronisk övervakning används i dag. I dessa situationer kan övervakningen leda till konkreta sanktioner från samhällets sida för att upprätthålla ett straffsanktionerat förbud. Förbuden syftar i dessa fall till att skydda en tredje part eller att upprätthålla en utdömd påföljd. Kontrollen kan alltså motiveras av samhällets intresse av att upprätthålla förbudet för att det ska uppfylla sitt syfte. Enligt vår bedömning finns det inget motsvarande tungt allmänt intresse som kan motivera

¹⁸⁴ Vid de former av rörelseinskränkningar där elektronisk övervakning används i dag är inskränkningarna en reaktion på att den enskilde som är föremål för inskränkningarna har begått, eller bedöms ha risk för att begå, kriminella handlingar eller tidigare har överträtt tillträdesförbudet.

det integritetsintrång en elektronisk övervakning hade inneburit vid ett vistelseförbud. Syftet med ett vistelseförbud är att motverka en negativ utveckling hos barnet. För att insatsen ska uppnå sitt syfte, krävs bland annat att man från socialtjänstens sida kan skapa en tillitsfull relation till barnet. Elektronisk övervakning riskerar att skapa en misstro och en förstärkt känsla av utanförskap. Om barnet blir övervakad ökar också risken att barnet upplever insatsen som en bestraffning snarare än ett stöd. Övervakningen kan därmed motverka syftet med den rörelseinskränkande insatsen.

Sammanfattningsvis anser vi därför att det finns flera skäl som talar mot att använda elektronisk övervakning vid ett vistelseförbud. Det är genom fysisk närvaro och kontroller i de aktuella områdena av de aktörer som befinner sig i området efterlevnaden av ett vistelseförbud enligt vår bedömning kan kontrolleras. Fysiska kontroller ger, som vi konstaterat ovan, enbart en ögonblicksbild och det finns därmed en stor risk att överträdelser av vistelseförbudet inte upptäcks, vilket riskerar att göra insatsen ineffektiv.

Bristande efterlevnad kan med dagens lagstiftning inte utgöra grund för LVU-vård

Att barnet inte följer ett meddelat beslut om vistelseförbud utgör inte i sig grund för att ansöka om vård enligt 3 § LVU. Ett sådant agerande i sig är inte tillräckligt för att barnet ska anses uppvisa ett sådant socialt nedbrytande beteende att det finns en påtaglig risk för att hans eller hennes hälsa eller utveckling skadas. Den omständigheten att barnet inte följt ett meddelat vistelseförbud kan och bör dock beaktas om nämnden överväger att ansöka om tvångsvård, eftersom det säger något om barnets vilja och förmåga att samarbeta med socialtjänsten och att följa meddelade beslut (se vidare avsnitt 8.6.2).

Insatsens sociala karaktär utesluter administrativa eller straffrättsliga sanktioner

Vistelseförbudet är en social insats som har till syfte att förebygga och förhindra att barn far illa, genom att begränsa deras närvaro i skadliga miljöer. Mot bakgrund av insatsens sociala karaktär är det

enligt vår mening inte lämpligt att vid en bristande efterlevnad reagera mot det enskilda barnet med en administrativ sanktion, till exempel en avgift, eller genom att kriminalisera överträdelser av vistelseförbud. Att bestraffa en enskild för att den inte tar emot en social insats framstår som en främmande tanke. Det finns en risk att en bestraffning snarare befäster ett socialt nedbrytande beteende hos barnet samt skadar relationen mellan barnet och socialtjänsten och därigenom försvårar det fortsatta arbetet. Vad gäller kriminalisering ska också noteras att barn som är under 15 år inte är straffmyndiga. I förhållande till denna grupp hade en kriminalisering överhuvudtaget inte blivit tillämplig.

Ett alternativ skulle kunna vara att rikta sanktionen mot barnets vårdnadshavare. Vårdnadshavare har ett ansvar att säkerställa barnets välmående, bland annat genom att se till att barnet inte befinner sig i skadliga miljöer. Detta föräldraansvar upphör inte för att socialtjänsten meddelar ett vistelseförbud. I de fall ett vistelseförbud meddelas ingår det också i vårdnadshavarens ansvar att se till att barnet följer förbudet. Att rikta sanktionen mot vårdnadshavarna skulle signalera att föräldraansvaret kvarstår och också tydliggöra vikten av att föräldrarna är med och engagerar sig i barnets situation. I dansk rätt finns ett sådant system där till exempel rätten till olika ekonomiska bidrag påverkas i vissa fall om beslut från de sociala myndigheterna inte efterlevs. Detta är enligt vår uppfattning dock inte en tilltalande lösning. Att ytterligare försvåra för redan utsatta familjer är enligt vår mening i strid med insatsens skyddande syfte. Att på detta sätt bestraffa vårdnadshavarna är också ett främmande inslag i den svenska socialrätten i övrigt.

Vi har övervägt om handlingen att förmå ett barn att vistas på en plats eller i ett område i strid med ett vistelseförbud ska kriminaliseras, på motsvarande sätt som det i regleringen om utreseförbud är kriminaliserat att föra ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud. Vi har funnit att det skulle bli stora tillämpnings-svårigheter med en sådan lösning. Det skulle vara svårt dels att bevisa vem som förmått barnet att överträda vistelseförbudet, dels att bevisa att personen i fråga hade kännedom om att barnet hade ett beslut om vistelseförbud. Mot denna bakgrund bedömer vi att inte heller detta är ett rimligt alternativ. Vår slutsats är därmed att vistelseförbudet inte bör kombineras med någon form av administrativ eller straffrättslig sanktion.

Möjliga åtgärder innebär att det är upplagt för en katt- och råtta-lek

En annan aspekt är behovet av verktyg för att agera i den faktiska situationen när ett barn befinner sig någonstans i strid med ett meddelat vistelseförbud. För att förbudet ska ha effekt, i betydelsen att barnet inte vistas i den skadliga miljön, krävs det att det när ett barn påträffas inom förbjudet område finns möjlighet att flytta barnet därifrån. Utan en sådan möjlighet skulle vistelseförbudet bli helt tandlöst. De åtgärder som vi ser kan bli aktuella vid en bristande efterlevnad är därför dels en möjlighet för Polismyndigheten att ta hand om och flytta barn som befinner sig på en plats i strid med ett meddelat vistelseförbud, dels en skyldighet för socialnämnden att genomföra samtal med barnet och vårdnadshavarna vid bristande efterlevnad.

En skyldighet för socialnämnden att kalla barnet och vårdnadshavarna till samtal om barnet inte följer ett meddelat vistelseförbud tydliggör vikten av uppföljning och motivationsarbete och säkerställer ett forum där socialtjänsten samt barnet och dess vårdnadshavare kan mötas. Ett uppföljande samtal innebär också att det blir en reaktion från samhällets sida, mer än det faktiska omhändertagandet av Polismyndigheten.

Med denna konstruktion hamnar vi dock i den situation som socialtjänsterna, Socialstyrelsen och Polismyndigheten varnat för, det vill säga att det finns en stor risk att det utvecklas till en ”katt och råtta”-lek, där barnet tas om hand av polis och flyttas från platsen, för att därefter direkt återvända. Det finns också en risk att en sådan situation leder till en upptrappning av eller skapar ett motstånd hos barnet mot de sociala myndigheterna vilket försvårar arbetet med att vända barnets destruktiva utveckling. Det kan också leda till att barnet, både i sina egna och i omgivningens ögon, befästs i en identitet präglad av normbrytande beteende och utanförskap.

Sammanfattande slutsats

Omständigheten att vistelseförbud enligt vår bedömning endast kommer att kunna kontrolleras genom fysiska kontroller och svårigheten att finna lämpliga sanktioner som främjar, i stället för motverkar syftet med insatsen, innebär att ett vistelseförbud riskerar att bli tandlöst. Detta leder också till en risk för att vistelseförbudet

försämrar barnets situation, genom stigmatisering och befestande av destruktiva beteenden, och försvårar socialtjänstens arbete, på grund av bristande tilltro.

7.4 Slutsats

Ett vistelseförbud för barn i syfte att förebygga och förhindra att dessa far illa skulle innebära en inskränkning i grundläggande fri- och rättigheter. Såväl rätten till rörelsefrihet som flera rättigheter i barnkonventionen påverkas. Det saknas stöd för att insatsen skulle uppnå det avsedda syftet. Tvärtom finns flera omständigheter som tyder på att insatsen snarare kan försämra barnets situation. Detta innebär att inskränkningen inte kan anses vare sig ändamålsenlig eller proportionerlig. Det kan inte heller anses vara till barnets bästa att införa en insats som innebär inskränkningar i barns vardagsliv och som saknar vetenskapligt stöd. Insatsen riskerar tvärtom att försämra barns situation och deras möjligheter att utnyttja sina rättigheter. Denna bedömning gör sig gällande både i förhållande till det barn som meddelas ett vistelseförbud, som till samtliga barn som bor eller rör sig i området. Vi bedömer också att genomförandet av ett vistelseförbud i praktiken skulle vara förenat med flera tillämpningsproblem som innebär att insatsen inte är lämplig och riskerar att bli kontraproduktiv. Mot denna bakgrund anser vi att en reglering som ger socialnämnden möjlighet att begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller områden inte bör införas.

I enlighet med utredningens direktiv ska vi, oavsett bedömning, lämna förslag på en reglering av ett vistelseförbud. I nästa kapitel presenterar vi därför ett förslag på en sådan reglering, detta förslag ligger alltså inte i linje med vår bedömning.

8 En reglering om vistelseförbud

I detta kapitel lämnas förslag på en reglering om vistelseförbud, enligt vad som följer av utredningens uppdrag, vilket inte stämmer överens med vårt ställningstagande i föregående kapitel.

8.1 Allmänna överväganden rörande utformningen av vistelseförbud

Utgångspunkter

Proportionerlig åtgärd

Vistelseförbud ska användas i syfte att förebygga och förhindra att barn far illa. Samtidigt utgör förbudet en ingripande tvångsåtgärd som inskränker barnets fri- och rättigheter. Att åtgärden är proportionerlig mot det ingrepp den utgör är därför en central utgångspunkt. Eftersom det är en åtgärd som rör barn ska vid utformningen av bestämmelsen och tillämpningen i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

Tydlig och preciserad lagstiftning

Med hänsyn till rättssäkerheten är det viktigt att lagstiftningen är så tydlig och preciserad som möjligt vad gäller de grundläggande förutsättningarna för tvångsåtgärden. Utformningen av bestämmelserna får inte ge upphov till tolkningsproblem och subjektiva bedömningar. Det får inte heller finnas utrymme att använda bestämmelserna på ett sätt som strider mot likabehandlingsprincipen. Rekvisiten för när ett vistelseförbud ska meddelas måste vara klara och förutsebara. Detta är också en förutsättning för

att inskränkningen i den enskildes fri- och rättigheter som vistelseförbudet innebär ska vara tillåten enligt Europakonventionen.¹⁸⁵

Social skyddsinsats med framåtsyftande riskbedömning

En annan utgångspunkt måste vara ändamålet med regleringen. Vistelseförbudet är inte en reaktiv åtgärd utan utgör en social skyddsinsats. Syftet är att förebygga och förhindra en negativ utveckling hos barnet. Det är därmed inte främst individens tidigare beteende som ska vara avgörande för om vistelseförbud ska meddelas. Prövningen ska, precis som vid prövningen av behovet av vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, i stället utgå från en framåtsyftande riskbedömning där risken för att barnet utvecklas ogynnsamt är det centrala.

Riskmiljöer

Det skyddande inslaget i ett vistelseförbud är att barnet ska skyddas mot vissa typer av miljöer som bedöms skadliga för barnet. Miljöns betydelse för barnets utveckling ska därför vara avgörande för bedömningen av vilka platser eller områden som ska omfattas av förbudet. Det är framför allt den sociala kontexten som är av betydelse, och inte den fysiska miljön som sådan, vad gäller risken för att utveckla ett normbrytande beteende. Vad som kommer att utgöra en riskmiljö kommer därmed vara individuellt.

Tillämpningsområde

Att vistelseförbudet används i rätt situation och för rätt individer är en förutsättning för att ändamålet med insatsen ska uppnås. Det finns enligt vår bedömning inte någon tydligt avgränsad målgrupp. Vistelseförbud kan komma till användning vid olika tidpunkter i utvecklingen av ett normbrytande beteende. Det kan användas som en tidig insats, för att så tidigt som möjligt bryta utvecklingen när

¹⁸⁵ En inskränkning av rörelsefriheten får endast ske bland annat om det sker med stöd av lag. Kravet på stöd i lag anses även innebära ett krav på att lagbestämmelsen ska vara tillräckligt förutsebar och reglerna tillräckligt precisa, se avsnitt 4.5.2.

ett normbrytande beteende börjar märkas hos ett barn. Vistelseförbud kan även användas när ett barn har etablerat ett normbrytande beteende, för att hindra barnet från att vistas i skadliga miljöer samtidigt som andra typer av insatser pågår. Vistelseförbud kan användas som komplement i situationer där det redan pågår LVU-vård eller vård med stöd av socialtjänstlagen (2001:453), för att förstärka möjligheterna att få bort barnet från en destruktiv miljö. Samtidigt har de företrädare från socialtjänsterna som vi mött fört fram att det endast är för ett litet antal individer som ett vistelseförbud kommer ha effekt (i avsnitt 7.2.1 finns en redogörelse av de synpunkter företrädare för socialtjänsten lämnat). Det är vår bedömning att bestämmelserna ska utformas på ett sätt som så långt som möjligt möjliggör att vistelseförbud kan användas i alla nämnda situationer. Med en sådan utformning ökar chanserna att vistelseförbudet faktiskt kan användas för de barn och i de situationer där socialtjänsten bedömer att insatsen kan ha en positiv effekt.

Tydligt avgränsat förbud

För att minimera det ingrepp vistelseförbudet utgör är det av vikt att förbudet inte görs mer omfattande än nödvändigt. I detta ligger dels att förbudet ska avse ett tydligt avgränsat geografiskt område, dels att förbudet ska begränsas i tid.

Förhållandet till vissa grundläggande fri- och rättigheter

Ett vistelseförbud innebär en inskränkning i barnets rörelsefrihet. Rätten till rörelsefrihet slås fast i både 2 kap. 8 § regeringsformen och artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Innebörden av dessa rättigheter och möjligheten att inskränka dessa redogörs för i avsnitt 4.5.1 och 4.5.2.

Vistelseförbudet syftar till att förebygga och förhindra att barn far illa genom att skydda dem från skadliga miljöer. Det handlar om att skydda barnet från miljöer som kan ha en menlig inverkan på barnet och dess utveckling, inte bara här och nu utan för lång tid framöver. Detta får enligt vår bedömning, förutsatt att vistelseförbud faktiskt får denna effekt, anses utgöra ett godtagbart ändamål

för att inskränka rörelsefriheten. Avseende att en inskränkning inte får gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet som har föranlett den kan följande konstateras.

Vistelseförbud kommer att avse en geografiskt avgränsad plats eller ett geografiskt avgränsat område och får endast meddelas för miljöer som bedöms ha betydelse för barnets utveckling i negativ riktning. Det är alltså inte vilken plats eller vilket område som helst som kan bli föremål för ett vistelseförbud. Ett väl utformat vistelseförbud skulle i det enskilda fallet kunna förhindra att barnets situation blir så pass allvarlig att ett tvångsomhändertagande behövs. Ett vistelseförbud skulle kunna möjliggöra att barnet bor kvar hemma och tar emot vårdinsatser i hemmet i stället för att placeras utanför hemmet. Risken att vistelseförbudet hindrar barnet från att delta i positiva sociala aktiviteter begränsas genom att förbudet i det enskilda fallet ska avgränsas geografiskt och endast ska avse vissa tider på dygnet. Begränsningen sträcker sig inte så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen och politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning får inte ligga till grund för att en person meddelas ett vistelseförbud. Möjligheten att besluta om vistelseförbud kommer regleras i lag och prövningen ska ske i domstol.

Förhållandet till barnkonventionen

Ett barnrättsbaserat synsätt utgör kärnan i barnkonventionen. Varje barn ska erkännas, respekteras och skyddas som rättighetsbärare med en individuell personlighet, egna behov och intressen och en personlig integritet. Barnets rätt att bli hört och få sina åsikter beaktade måste tillgodoses systematiskt i alla processer och barnets egenmakt och deltagande ska vara centralt i de ärenden och beslut som berör barnet.¹⁸⁶ Rättigheterna i barnkonventionen är odelbara och ömsesidigt beroende av varandra och rättigheterna ska ses som en helhet.¹⁸⁷ De fyra grundläggande principerna¹⁸⁸ ska vara väg-

¹⁸⁶ Prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 75.

¹⁸⁷ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om *Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa*, CRC/C/GC/14, punkt 16 a).

¹⁸⁸ Förbudet mot diskriminering (artikel 2), barnets bästa (artikel 3.1), rätten till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6) och rätten att uttrycka sina åsikter (artikel 12). Se avsnitt 4.5.3 för en genomgång av principerna och deras betydelse.

ledande vid tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna i barnkonventionen.

Vistelseförbud är en åtgärd som staten kan nyttja för att genomföra de rättigheter som erkänns i barnkonventionen. Att förebygga och förhindra att ett barn far illa är att säkerställa barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling (jfr artikel 6) samt utgör ett sätt att skydda barnet från olika former av övergrepp, utnyttjande och olaglig användning av substanser (jfr artiklarna 19 och 33–36). Som påpekats ovan kan vistelseförbud också leda till att mer ingripande tvångsåtgärder undviks. Samtidigt kan vistelseförbudet försvåra barnets möjligheter att få en meningsfull fritid och att delta i olika typer av aktiviteter (jfr artikel 31). Ett vistelseförbud kan också komma att utgöra en inskränkning i barnets vardagsliv och kan inverka negativt på barnets utveckling då det till exempel kan försvåra upprätthållandet av prosociala kamratrelationer, kan leda till att barnet är utlämnat till att tillbringa mer tid i en destruktiv hemmiljö och kan verka stigmatiserande för barnet.

Av artikel 3.1 i barnkonventionen följer att vid varje åtgärd som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Barnrättskommittén har uttalat att syftet med begreppet barnets bästa är att säkerställa både fullt och faktiskt åtnjutande av alla de rättigheter som erkänns i barnkonventionen och barnets helhetsutveckling. Alla rättigheter som föreskrivs i barnkonventionen är för barnets bästa och ingen rättighet ska kunna inskränkas av en negativ tolkning av barnets bästa.¹⁸⁹ Barnets bästa ska användas som vägledning i alla frågor som rör barn och även vid eventuella inbördes konflikter mellan de olika rättigheterna i konventionen. Fokus måste ligga på att identifiera möjliga lösningar som ser till barnets bästa.¹⁹⁰ Vid ett beslut om vistelseförbud är det därför av vikt att socialnämnden noga utreder det enskilda barnets situation och identifierar på vilka sätt ett vistelseförbud kan komma att påverka barnet, såväl positivt som negativt. Det är också av vikt att socialnämnden, till exempel genom att också erbjuda andra typer av insatser, mildrar de negativa effekterna av ett vistelseförbud som kan identifieras och att nämnden vid den proportionalitetsbedömning som ska ske noga överväger effekterna för det enskilda barnet. Vad

¹⁸⁹ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om *Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa*, CRC/C/GC/14, punkt 4.

¹⁹⁰ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om *Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa*, CRC/C/GC/14, punkt 33.

som är barnets bästa ska, precis som i dag gäller för övriga beslut enligt LVU, vara avgörande vid beslut om vistelseförbud. I de fall olika intressen står emot varandra ska vad som är bäst för barnet alltså vara av avgörande betydelse. Den föreslagna regleringen kommer därmed i denna del att gå längre än åtagandet enligt artikel 3.1 i barnkonventionen.

Artikel 12 i barnkonventionen slår fast att barn som är i stånd att bilda egna åsikter har en rätt att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnet ska i domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet särskilt beredas möjlighet att höras. Att barnet ges en möjlighet att höras och få uttrycka sina åsikter är en förutsättning för att på ett korrekt sätt tillgodose barnets rättigheter och beakta vad som är det bästa för det enskilda barnet.¹⁹¹ Vi föreslår ett förfarande som är i likhet med vad som i övrigt gäller vid beslut om vård enligt LVU och som är utformat på ett sådant sätt att barnets rätt att komma till tals säkerställs.

8.2 Utformningen av ett vistelseförbud

Förslag: En person under 18 år får förbjudas att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område, om

1. det finns en påtaglig risk att den unge kommer att utveckla ett sådant beteende som avses i 3 § LVU och det med hänsyn till den unges hälsa eller utveckling finns behov av att begränsa den unges närvaro på platsen eller i området, eller

2. den unge har ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 3 § LVU och det med hänsyn till den unges hälsa eller utveckling finns behov av att begränsa den unges närvaro på platsen eller i området.

Vistelseförbud ska kunna beslutas oberoende av om vårdnadshavarna eller barnet samtycker till insatsen.

¹⁹¹ Jfr Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om *Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa*, CRC/C/GC/14, punkt 43, där kommittén uttalar sig om förhållandet mellan artikel 3.1 (barnets bästa) och artikel 12.

Skälen för förslaget

Vistelseförbud ska kunna meddelas oberoende av om barnet och vårdnadshavarna samtycker till insatsen

Det finns behov av att få tillgång till nya verktyg i de fall det inte går att nå fram till barnen och deras familjer på frivillig väg. Vistelseförbud innebär en ny möjlighet för socialnämnden att skydda barn från vissa platser eller områden där barnen riskerar att fara illa. Om insatsen skulle vara beroende av att vårdnadshavarna och/eller barnet samtycker minskar den potentiella målgruppen.

Som vi utvecklar nedan ska vistelseförbud kunna beslutas i situationer där förutsättningarna för beredande av vård enligt LVU inte är uppfyllda. Genom att möjliggöra beslut om vistelseförbud oberoende av de enskildas samtycke får socialnämnden därmed möjlighet att i andra situationer än i dag gå in med insatser.

Ett argument som förts fram för att införa ett vistelseförbud är att åtgärden kan fungera som en väckarklocka för både barnet och dess vårdnadshavare angående allvaret i barnets situation. För att åtgärden ska kunna fungera på detta sätt krävs att socialnämnden kan besluta om vistelseförbud oavsett samtycke.

Vi föreslår därför att ett beslut om vistelseförbud ska kunna meddelas oavsett om vårdnadshavarna eller barnet samtycker till insatsen eller inte.

Oavsett om förutsättningarna för vård enligt LVU är uppfyllda eller inte ska vistelseförbud kunna meddelas

För att beredande av vård enligt LVU ska bli aktuellt krävs att det, antingen på grund av brister i hemmiljön eller på grund av barnets eget beteende, finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas. Om situationen ännu inte är så pass allvarlig men det kan antas att ett barn på grund av sitt eget beteende kommer att behöva beredas vård enligt 3 § LVU om beteendet fortsätter finns en möjlighet att besluta om mellantvång enligt 22 § LVU. Förutsättningarna för vistelseförbud bör inte formuleras på samma sätt som förutsättningarna för mellantvång eller vård enligt LVU. Tvärtom ska vistelseförbud kunna meddelas även om förut-

sättningarna för att besluta om andra insatser enligt LVU inte är uppfyllda.

Om möjligheten att besluta om vistelseförbud skulle kräva att förutsättningarna för vård enligt LVU är uppfyllda, skulle tillämpningsområdet för insatsen bli alltför snävt. Ett av syftena med vistelseförbud, att i andra situationer än vad som är möjligt i dag gå in med insatser oberoende av samtycke, skulle då inte bli uppfyllt. Insatsen skulle med en sådan utformning få en begränsad effekt.

Att förutsättningarna för vård enligt LVU inte måste vara uppfyllda innebär dock inte att vistelseförbud inte ska kunna meddelas samtidigt som LVU-vård pågår. Under pågående LVU-vård finns det begränsade möjligheter att skydda barnet från att vistas på platser eller i områden som bedöms skadliga för barnet. I de fall barnet är placerat på ett sådant ungdomshem som drivs av Statens institutionsstyrelse¹⁹² finns vissa möjligheter enligt 15 § LVU att, om det är nödvändigt för att vården ska kunna genomföras eller med hänsyn till säkerheten, hindra barnet från att lämna hemmet och i övrigt begränsa barnets rörelsefrihet. I de fall barnet är placerat på någon annan form av boende eller i familjehem har socialnämnden inte möjlighet att begränsa barnets rätt att vistas på en viss plats eller inom ett visst område. Under tiden ett barn genomgår vård finns det dock ofta behov av att kunna skydda barnet från tidigare umgängen och att hålla barnet borta från vissa miljöer eller sammanhang, som ett led i arbetet med att bryta ett sådant beteende som avses i 3 § LVU. Det finnas därmed behov av att kunna besluta om vistelseförbud även under pågående LVU-vård. Vistelseförbud ska därför kunna meddelas både när förutsättningarna för vård enligt LVU är uppfyllda och när så inte är fallet. Av samma skäl kan det finnas behov av ett vistelseförbud i de fall barnet är placerat på frivillig väg med stöd av socialtjänstlagen.

Vistelseförbud ska kunna meddelas för den som är under 18 år

Enligt direktiven bör förslagen avgränsas till barn, det vill säga personer under 18 år. Vård med stöd av LVU kan som huvudregel ges till den som är under 18 år. När det gäller vård med stöd av 3 § LVU finns dock ett undantag som medger att vård kan beredas den

¹⁹² Se 12 § LVU.

som fyllt 18 men inte 20 år, om vård inom socialtjänsten med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än annan vård (1 § andra och tredje stycket LVU). Vård enligt 3 § LVU ska upphöras senast när den unge fyller 21 år (21 § LVU). Som vi utvecklar nedan föreslår vi att sådana beteenden som avses i 3 § LVU också ska vara utgångspunkt för möjligheten att besluta om vistelseförbud. Vi föreslår dock inte att det bör finnas en möjlighet att besluta om vistelseförbud för personer mellan 18 och 20 år, utan bedömer i enlighet med direktivet att vistelseförbud ska kunna beslutas för personer under 18 år.

Som skäl för möjligheten att bereda vård med stöd av 3 § LVU även för personer mellan 18 och 20 år framförde lagstiftaren vid bestämmelsens tillkomst att unga i åldrarna närmast över 18 år till följd av försenad mognad eller utveckling ofta kan ha stort behov av de insatser som kan ges inom socialtjänsten. Den vård som socialtjänsten kan ge kan vara bättre ägnad att förhindra att den unges beteende leder till skada än de insatser som kan ges av andra samhällsorgan.¹⁹³ Även om vistelseförbud har till syfte att förebygga och förhindra att barn far illa, har insatsen som sådan inte några vårdande inslag utan avser att fungera som ett verktyg för att fysiskt hålla den enskilde borta från en skadlig miljö. De skäl som åberopats för att vård med stöd av 3 § LVU ska kunna ges till personer mellan 18 och 20 år gör sig därför inte gällande på samma sätt i förhållande till vistelseförbud.

Så länge en person är under 18 år ingår det vidare i föräldraansvaret att vid behov begränsa barnets närvaro i skadliga miljöer och att inom ramen för detta i viss mån begränsa barnets rörelsefrihet om så krävs. Att de sociala myndigheterna får en möjlighet att vid behov gå in och begränsa barnets närvaro i vissa miljöer framstår därför som rimligt. När en person har blivit myndig ansvarar han eller hon dock själv fullt ut för sin situation varför det inte framstår som lika rimligt att socialnämnden ska ha möjlighet att begränsa rörelsefriheten för en myndig person. Att utifrån de förutsättningar som ska gälla vid vistelseförbud inskränka rörelsefriheten för personer som är myndiga anser vi därför inte är lämpligt eller proportionerligt.

¹⁹³ Prop. 1979/80:1 del A, *Om socialtjänsten*, s. 584. Se även bilaga 4 till prop. 1979/80:1, *Lagrädsremiss om vård utan samtycke inom socialtjänst och sjukvård*, s. 14 ff.

Den målgrupp som identifierats i våra kontakter med socialtjänst och Polismyndigheten är barn mellan 10–18 år, beroende på hur insatsen används. Den dominerande uppfattningen vid våra kontakter med socialtjänsten har varit att insatsen har större chans att lyckas i de fall den riktas mot yngre barn. Bland annat för att yngre barn i regel rör sig över mindre områden och upplevs vara mindre benägna att röra sig utanför närområdet för det fall de skulle hindras att vistas på vissa platser i närområdet. Äldre ungdomar har däremot naturligt ett större område som de rör sig på i vardagen och är därmed också mer benägna att uppsöka andra miljöer om de får ett vistelseförbud. Även behovet av sanktioner vid bristande efterlevnad har lyfts fram som ett argument för att insatsen har större effekt för yngre barn. Detta eftersom behovet av skarpa sanktioner bedöms som större när det är fråga om äldre barn som kommit längre i utvecklingen av ett normbrytande beteende. Mot denna bakgrund kan det argumenteras för att åldersgruppen ska snävas in ytterligare och att vistelseförbud endast ska kunna beslutas exempelvis för personer under 15 år. Med beaktande av att det efterfrågats att vistelseförbudet ska kunna användas även som komplement vid en pågående vård utanför hemmet anser vi dock att regleringen inte bör innehålla någon ytterligare avgränsning vad gäller ålder.

Vistelseförbud ska kunna meddelas om barnet riskerar att utveckla ett sådant beteende som avses i 3 § LVU

Eftersom det är fråga om en ingripande åtgärd måste det vara förutsebart i vilka situationer tvångsåtgärden är tillämplig och bestämmelsens tillämpningsområde ska korrespondera med insatsens syfte. Det måste vara tydligt vilka beteenden som kan ligga till grund för ett vistelseförbud. Det är fråga om en ingripande åtgärd och den bör därför inte komma i fråga för vilken typ av beteende som helst. Eftersom syftet med åtgärden är att förhindra och förebygga att barn far illa bör den riktas mot de beteenden som utgör en fara för barnets hälsa eller utveckling. När det gäller vilka typer av normbrytande beteenden som ska beaktas bör ledning därför hämtas från de beteenden som omnämns i 3 § LVU. Dessa beteenden har av lagstiftaren redan bedömts vara sådana att det finns skäl att ingripa med tvång för att skydda barnet då beteendena typiskt sett skadar barnets hälsa eller utveckling. Vi har under vårt arbete inte

identifierat någon annan typ av beteende som också är av sådan karaktär att det skulle kunna ligga till grund för ett vistelseförbud. De beteenden som kommit upp i våra diskussioner med olika professionella aktörer har också varit de beteenden som omfattas av 3 § LVU.

Med en sådan utformning uppnås enhetlighet kring vilka beteenden som kan leda till att den enskilde blir föremål för insatser med stöd av LVU. Att det är samma typ av beteenden som kan ligga till grund för vistelseförbud, mellantvång och vård enligt 3 § är också en förutsättning för att vistelseförbud ska kunna fungera som en del i en vårdtrappa tillsammans med de övriga insatserna i LVU. Detta ger också bättre möjligheter att använda vistelseförbudet som en del i en större verktygslåda och att arbeta med andra alternativ vid bristande efterlevnad. Att utgå från beteendena i 3 § LVU innebär också att tillämpningen underlättas eftersom socialnämnderna och domstolarna har erfarenhet av att bedöma denna typ av beteenden.

Vistelseförbud ska alltså kunna användas om barnet riskerar att utveckla ett missbruk, ägna sig åt brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende.

Risken ska vara påtaglig

Frågan är därefter vilken risknivå som ska gälla. Eftersom ett vistelseförbud utgör en inskränkning i barnets grundläggande fri- och rättigheter är det vår uppfattning att en sådan åtgärd endast kan komma i fråga i fall som är av någorlunda kvalificerat slag. En fri- och rättighetsinskränkning får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och det är därför viktigt att beviskravet inte är för lågt. Samtidigt får beviskravet inte vara så högt att syftet med vistelseförbudet motverkas.

Med beaktande av den inskränkning vistelseförbudet utgör är *risk* enligt vår uppfattning ett för lågt beviskrav. Det krävs enligt vår bedömning relativt lite för att det ska finnas en risk för att ett barn utvecklar ett sådant beteende som avses i 3 § LVU. Det skulle till exempel kunna räcka med att barnet befinner sig på en plats där det ofta brukas narkotika för att det, oaktat barnets beteende eller förekomsten av risk- och skyddsfaktorer i övrigt, skulle finnas en

risk att barnet utvecklar ett missbruk. Eftersom vistelseförbud är en ingripande åtgärd som i många fall kommer att begränsa barnets möjligheter att röra sig fritt inom närområdet, krävs det en risknivå som riktar insatsen mot de fall där det finns en mer kvalificerad risk. Att införa rekvisitet risk skulle dessutom innebära att det införs ett nytt rekvisit i LVU, vars innebörd är något oklar, vilket kan leda till godtyckliga eller subjektiva bedömningar.

När det gäller vård med stöd av LVU och utreseförbud, som också utgör ingripande åtgärder, har lagstiftaren valt att uttrycka det som att det ska finnas en *påtaglig risk*. Med den preciseringen av risknivån menas att det inte får vara fråga om en obetydlig, oklar eller avlägsen risk utan om en klar och konkret risk, det vill säga att det måste finnas konkreta omständigheter som talar för att risk finns.¹⁹⁴ Högsta förvaltningsdomstolen har i RÅ 2009 ref. 64 konstaterat att vid bedömningen av om påtaglig risk för skada finns måste utgångspunkten vara barnets aktuella situation och en närliggande eller klart förutsebar utveckling av denna. Hypotetiska resonemang om framtida händelser kan således inte ligga till grund för ett beslut om tvångsvård. Denna risknivå motsvarar vad som bör krävas även vid vistelseförbud. Socialnämnderna och domstolarna är vana vid att göra bedömningar utifrån denna risknivå och att använda samma formulering även vad avser vistelseförbud kan därför antas komma att underlätta tillämpningen av regleringen.

Mot denna bakgrund anser vi att för att ett vistelseförbud ska kunna meddelas måste risken för att barnet utvecklar ett sådant beteende som avses i 3 § LVU vara påtaglig. Det innebär att det måste finnas konkreta omständigheter som talar för en risk för att barnet kommer att utveckla ett sådant beteende som avses i 3 §. Subjektiva antaganden om en sådan risk eller ovidkommande omständigheter får inte läggas till grund för ett vistelseförbud. Det får inte heller vara fråga om en obetydlig, oklar eller avlägsen risk.

Riskbedömningen tar sikte på andra förhållanden än i 2 och 3 §§ LVU, eftersom det när det gäller vistelseförbud är risken för att barnet utvecklar ett visst beteende som är det centrala. Det är fråga om beteenden som typiskt sett leder till skada på barnets hälsa eller utveckling om de får fortgå och som per definition kan anses skadliga för barnet. Vistelseförbud ska dock kunna tillämpas innan

¹⁹⁴ Prop. 1989/90:28, *Om vård i vissa fall av barn och ungdomar*, s. 62 f och prop. 2019/20:131, *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottlighet*, s. 70 f.

barnets situation blivit så pass allvarlig att det finns en konkret risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas varför något krav på att beteendet ska vara skadligt för barnet inte uppställs.

Det kan diskuteras om det är lämpligt att i LVU införa en ny riskbedömning som tar sikte på andra förhållanden än i 2 och 3 §§¹⁹⁵, då det eventuellt kan leda till förvirring i tillämpningen. Vi bedömer dock att den risken är låg och det är enligt vår bedömning motiverat att utforma regeln på detta sätt för att vistelseförbudet ska kunna användas på avsett sätt. Att utforma regeln så att vistelseförbud endast kan beslutas när barnets beteende innebär en påtaglig risk för dennes hälsa eller utveckling, skulle innebära att åtgärden blir användbar i ett relativt sent skede och bestämmelsens tillämpningsområde begränsas. Det finns därför skäl att utforma regeln på så sätt att riskbedömningen avser risken att utveckla ett visst skadligt beteende, i stället för risken för skada. I författningskommentaren får tillämparen ledning i hur prövningen ska göras. Reglerna om utreseförbud innehåller också en riskbedömning som tar sikte på andra förhållanden än i 2 och 3 §§ vilket inte ifrågasatts av tillämparna.

Om det finns en påtaglig risk eller inte är en individuell bedömning som ska göras i varje enskilt fall. Omständigheter som kan innebära att det finns en påtaglig risk för att ett barn utvecklar ett sådant socialt nedbrytande beteende som avses i 3 § kan till exempel vara att ett barn interagerar med äldre kriminella aktörer inom ett visst område, eller om barnet utför tjänster åt dessa aktörer. Att barnet påträffas påverkad av droger eller alkohol kan också vara en sådan omständighet. Det kan även vara barn som återkommande, vid olämpliga tider på dygnet, påträffas i miljöer där det förekommer missbruk eller kriminalitet och där vårdnadshavarna inte förmår få barnet att stanna hemma (jfr den så kallade D-gruppen i cylindermodellen, avsnitt 6.2.1).

Vistelseförbud ska även kunna beslutas när barnet utvecklat ett sådant beteende som avses i 3 § LVU

Att kunna använda vistelseförbud även när förutsättningarna för vård enligt 3 § LVU är uppfyllda har lyfts fram vid de möten vi har

¹⁹⁵ Även i 24 § LVU används rekvisitet ”påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas”.

haft med socialtjänsterna. Även när barnets situation eskalerat och barnet etablerat ett visst beteende som utgör en påtaglig risk för barnet finns det behov av att begränsa barnets möjligheter att vistas i vissa sammanhang, samtidigt som det arbetas med andra vårdinsatser.

Vistelseförbud bör därför också kunna beslutas om barnet genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas. I denna situation är det alltså samma riskbedömning som ska göras som i fråga om barnet är i behov av vård med stöd av 3 § LVU. Regeln ska dock inte utformas så att det är en förutsättning att barnet faktiskt mottar vård med stöd av 3 § LVU. Detta eftersom det även för barn som befinner sig i en sådan allvarlig situation men där vård tillhandahålls med stöd av socialtjänstlagen ska kunna beslutas om vistelseförbud.

Förbudet ska avse en särskilt angiven plats eller ett särskilt angivet område

Vistelseförbud har till syfte att hålla barnet borta från en skadlig miljö, inte att säkerställa att barnet vistas i en positiv miljö. Att utforma vistelseförbudet som en skyldighet för barnet att vistas på en viss plats är därför inte i linje med insatsens syfte. En sådan utformning är också mer inskränkande än ett förbud för barnet att vistas på en viss plats eller inom ett visst område. Vistelseförbudet ska därför utformas som ett förbud för barnet att vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område. Med plats avser vi en tydligt avgränsad geografisk yta, till exempel ett torg eller en skolgård, medan vi med område avser en större geografisk yta, till exempel en viss kommun.

Platsen eller området ska identifieras utifrån risken miljön utgör för barnet. Det ska i detta sammanhang återigen betonas att det i regel inte är den fysiska miljön som sådan som är problematisk utan den sociala kontexten. Även om det i viss mån går att identifiera platser och områden som mer generellt kan antas utgöra riskmiljöer, till exempel hot spots med hög brottslighet eller platser med öppen narkotikaförsäljning, är det omständigheterna i det enskilda fallet och barnets individuella situation som är avgörande för vilken påverkan en viss miljö har på barnet. Det är därför svårt att på

förhand identifiera de platser eller områden som kan aktualiseras för ett vistelseförbud. Vidare har det tydligt framgått från våra kontakter med socialtjänst och Polismyndigheten att det finns en rörlighet i dessa miljöer. En alltför snäv utformning av vilka platser eller områden som kan bli föremål för ett vistelseförbud riskerar därför att leda till att bestämmelsen får ett för snävt tillämpningsområde och en begränsad effekt.

Regleringen bör därför inte utformas på ett sådant sätt att vissa platser eller områden pekas ut direkt i lagtexten. I stället ska regleringen utformas så att socialnämnden kan identifiera de platser eller områden som är relevanta för den enskilda individen. Platsen eller området måste dock tydligt definieras i beslutet i det enskilda fallet, det ska vara tydligt för såväl barnet som för de aktörer som ska kontrollera efterlevnaden vad beslutet innebär.

De skadliga miljöer som ett vistelseförbud ska skydda barnet från återfinns ofta i barnets närområde. Ett alltför geografiskt omfattande förbud kan i en sådan situation riskera att få stora negativa konsekvenser för den enskilde. Det kan till exempel hindra barnet från att delta i fritidsaktiviteter, försvåra möjligheten att ta sig till eller från skolan eller kraftigt begränsa möjligheten att överhuvudtaget röra sig i närområdet. Om området som barnet hindras att vistas på är så stort att han eller hon i praktiken inte kan lämna hemmet skulle det också kunna argumenteras för att det utgör ett frihetsberövande. Utgångspunkten bör därför vara att det ska vara fråga om en tydligt angiven och avgränsad plats.

Det är dock inte uteslutet att förbudet i ett enskilt fall kan avse ett större geografiskt område, som till exempel ett förbud att vistas inom en viss stadsdel. Ett sådant mer omfattande förbud kan till exempel bli aktuellt om det gäller barn som är föremål för tvångsvård och som inom ramen för denna är placerad på annan ort och där det finns ett behov av att hålla barnet borta från gamla bekantskaper i hemområdet. Om det är fråga om ett område som inte ligger inom barnets närområde, och som befinner sig i ett område där barnet saknar legitima skäl att vistas, kan det också i vissa fall tänkas vara befogat med en sådan typ av förbud.

Det ska med hänsyn till barnets hälsa eller utveckling finnas behov av att begränsa närvaron i den aktuella miljön

För att det ska anses proportionerligt att inskränka rätten att vistas på en viss plats eller inom ett visst område måste det finnas en koppling mellan platsen eller området och det syfte man vill uppnå. Det kan inte vara fråga om vilken plats eller vilket område som helst.

Avsikten med att förbjuda ett barn att vistas i en viss miljö är att skydda barnet från en miljö som bedöms som skadlig för barnets hälsa eller utveckling. Vistelseförbud bör därför endast kunna beslutas i förhållande till platser eller områden där det finns en miljö som kan komma att påverka barnets hälsa eller utveckling negativt. Det är alltså inte tillräckligt att det finns en påtaglig risk att barnet utvecklar ett visst beteende eller redan uppvisar ett visst beteende för att det ska vara möjligt att besluta om ett vistelseförbud. Det måste också gå att identifiera en plats eller ett område där miljön är sådan att den har en påverkan på risken för att barnet utvecklar ett skadligt beteende, det vill säga att barnets hälsa eller utveckling kan komma att påverkas negativt om barnets närvaro på platsen eller i området inte begränsas. Platsen eller området som ska omfattas av förbudet ska alltså definieras utifrån att den är skadlig för barnets hälsa eller utveckling. Det kan till exempel vara en plats där det finns misstankar om att barnet kommer i kontakt med kriminella aktörer som försöker påverka barnet, eller en plats där det förekommer narkotika och där barnet påträffats påverkad. Bedömningen av om det finns skäl att begränsa barnets närvaro i den aktuella miljön är en individuell bedömning som ska göras baserad på barnets specifika omständigheter.

Det är socialnämnden som kommer att handlägga ärenden om vistelseförbud och som inom ramen för sin utredning ska identifiera de platser eller områden som kan vara aktuella för ett vistelseförbud. Socialnämnden kommer att behöva samverka med Polismyndigheten och andra aktörer för att få nödvändig information för att kunna identifiera aktuella platser och områden.¹⁹⁶

¹⁹⁶ Utredningen om kommunernas brottsförebyggande ansvar överlämnade i juni 2021 sitt betänkande *Kommuner mot brott* (SOU 2021:49). I betänkandet föreslås bland annat att kommunerna ska vara skyldiga att ta fram en lägesbild som beskriver brottsligheten och dess konsekvenser inom kommunens geografiska områden. Lägesbilden ska, förutom en kartläggning, också innehålla en analys av bland annat orsakerna till de problem som identifierats. Den ska även kompletteras med annan information som är av betydelse för

Det finns ett flertal bestämmelser om samverkan i socialtjänstlagen. Av 3 kap. 1 § socialtjänstlagen följer bland annat att nämnden i samarbete med andra ska främja goda miljöer i kommunen och att nämnden genom uppsökande verksamhet och på annat sätt ska främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden. Socialnämnden ska enligt 3 kap. 4 § socialtjänstlagen i den uppsökande verksamheten samverka med andra och enligt 3 kap. 5 § ska socialnämndens insatser vid behov utformas och genomföras i samverkan med andra. Vad gäller frågor som rör barn som far illa eller riskerar att fara illa anges i 5 kap. 1 a § socialtjänstlagen en skyldighet för socialnämnden att i sådana frågor samverka med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs. En motsvarande bestämmelse finns för skolverksamhet i 29 kap. 13 § skollagen (2010:800). Polismyndigheten har enligt 6 § polislagen (1984:387) en skyldighet att samarbeta med socialtjänsten och att snarast underrätta sociala myndigheter om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem. Genom samverkan med till exempel Polismyndigheten och skola kan socialtjänsten få en bättre bild av barnets situation och kunskap om vilka miljöer i kommunen som kan upplevas som problematiska.

Bestämmelserna om samverkan är inte sekretessbrytande, de som medverkar i samverkan måste alltså förhålla sig till tillämpliga sekretessbestämmelser. När det gäller allmänna observationer om förhållandena i kommunen, till exempel på vilka ställen barn vistas under kvällstid, bör frågor om sekretess inte aktualiseras. När det gäller utbyte av information rörande enskilda individer är bland annat Polismyndigheten och skola skyldiga att anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa och de är skyldiga att lämna alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd (14 kap. 1 § socialtjänstlagen). Denna bestämmelse är sekretessbrytande. När det gäller socialnämndens behov av information gör vi därför i dagsläget bedömningen att befintliga sekretessbestämmelser inte bör utgöra något hinder.

beskrivningen av brottsligheten och de förutsättningar som gäller för att förebygga den, se s. 164 ff. Om förslaget genomförs kan denna lägesbild vara till hjälp för socialnämnden i arbetet att identifiera och avgränsa relevanta platser och områden i ärenden om vistelseförbud.

Förbudet ska begränsas till att gälla vid vissa tider

Enligt vår mening skulle ett generellt förbud att vistas på en plats som gäller dygnet runt i de allra flesta fall innebära att förbudet blir alltför omfattande i förhållande till sitt syfte. Detta eftersom det i regel inte är den fysiska platsen i sig som utgör riskfaktorn, utan det sociala umgänge som sker på platsen. Genom att begränsa förbudet till de tider de negativa elementen i miljön bedöms vara mest framträdande får förbudet en utformning som är proportionerlig i förhållande till förbudets syfte. Ett generellt utformat förbud innebär också ett större ingrepp i barnets liv och innebär en ökad risk för negativa konsekvenser, till exempel försämrade möjligheter att delta i fritidsaktiviteter. Att begränsa förbudet till att endast avse vissa tider är ett sätt att motverka detta.

Som vi konstaterat tidigare är det omständigheterna kring den enskilde individen som kommer att avgöra vad som utgör en riskmiljö som ska omfattas av förbudet, och på samma sätt är det utifrån individens situation som det ska avgöras vid vilka tider förbudet ska gälla. Vad för typ av plats eller område som förbudet avser kan också ha betydelse för vid vilka tider förbudet ska gälla. Att direkt i lagtexten ange olika tidsintervall eller till exempel begränsa det till att förbudet endast får avse kvällar och helger är därför enligt vår mening inte lämpligt. Det bör i stället uttryckas så att förbudet ska begränsas till att gälla vid vissa tider.¹⁹⁷

Riskmiljöerna finns ofta i barnets närområde. Barn har i större eller mindre omfattning legitima skäl att vistas på olika platser eller områden i sitt närområde vid olika tider på dygnet. De behov och skäl som barnet har för att vistas på platsen eller i området ska beaktas och tidsgränserna ska så långt som möjligt sättas så att de positiva aspekter som kan finnas av att barnet har tillgång till platsen eller området inte påverkas.

I regel bör beslutet kunna formuleras på så sätt att barnet förbjuds att vistas på angiven plats eller i angivet område till exempel kl. 18-07. Det kan dock finnas situationer där detta inte är tillräckligt för att säkerställa att vistelseförbudet inte inskränker barnets möjligheter att till exempel delta i en fritidsaktivitet. Det kan exempelvis vara fråga om en plats i direkt närhet till skolan och där

¹⁹⁷ Samma formulering används vad gäller inskränkningar i rörelsefriheten vid ungdomsövervakning, se 18 § andra stycket 1 lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning.

det finns skäl att begränsa barnets rätt att vistas på platsen utanför skoltid. Dock deltar barnet en kväll i veckan i en idrottsaktivitet som äger rum i skolans idrottslokaler och ett vistelseförbud under kvällstid skulle innebära att barnet inte kan ta sig till och från aktiviteten utan att överträda förbudet. I ett sådant fall kan det finnas behov av att formulera vistelseförbudet som ett förbud att vistas på platsen under kvällstid med ett undantag som ger barnet rätt att en viss dag i veckan passera platsen vid de tider aktiviteten startar och slutar.

Proportionalitetsavvägningen

Ett vistelseförbud innebär en inskränkning i rörelsefriheten enligt 2 kap. 8 § regeringsformen och artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. För att en sådan inskränkning ska vara godtagbar måste den vara proportionerlig.

En allmänt giltig proportionalitetsprincip finns angiven i 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900). Av bestämmelsen kan även den så kallade behovsprincipen utläsas, det vill säga att hårdare metoder inte ska användas än som verkligen behövs för att uppnå det avsedda resultatet.¹⁹⁸ Enligt bestämmelsen får en myndighet ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Förvaltningslagen gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna (1 § förvaltningslagen). Att även domstolen har att göra en proportionalitetsbedömning vid tillämpningen av bestämmelserna om vistelseförbud följer av regeringsformen och Europakonventionen samt av den allmänna proportionalitetsprincip som utvecklats i rättspraxis, och som för förvaltningsmyndigheternas del kodifierats i 5 § förvaltningslagen. Både socialnämnd och domstol har alltså att göra en proportionalitetsavvägning när de tar ställning till frågor rörande vistelseförbud.

¹⁹⁸ Strömberg & Lundell, *Allmän förvaltningsrätt* (2018, version 27, JUNO), Liber, s. 74.

Det måste noggrant övervägas om det är proportionerligt med ett vistelseförbud med hänsyn till den inskränkning det skulle innebära för barnet. Hur starkt stödet är för att den aktuella platsen har betydelse för barnets negativa utveckling bör tillmätas stor vikt. Barnets behov av att vistas på platsen eller i området för att till exempel kunna delta i positiva sociala aktiviteter, kunna ta sig till och från kollektivtrafik etcetera samt barnets möjlighet att få dessa behov tillgodosedda på annat sätt ska också beaktas. Det är även av stor vikt att beakta vad vistelseförbudet innebär vad gäller vilka andra miljöer barnet blir utlämnad till. Är det till exempel fråga om ett barn där det är känt att det finns en problematisk hemmiljö, och vistelseförbudet skulle innebära att barnet i större utsträckning blir utlämnad till att vistas i hemmet, finns det skäl att ifrågasätta om insatsen är proportionerlig. Ju större behov av att vistas på platsen eller i området, desto starkare skäl mot ett förbud, och i en sådan situation måste det finnas starkt stöd för att ett vistelseförbud på den aktuella platsen eller i det aktuella området skulle ha betydelse i arbetet med att motverka att barnet utvecklar ett sådant beteende som avses i 3 § LVU.

Det ska noga övervägas vilket område och vilka tider förbudet ska gälla, så att insatsen är proportionerlig. Att förbudet inte får en vidare utformning än som är motiverat i det enskilda fallet följer också av behovsprincipen. Det är alltså av stor vikt att socialnämnd vid utformningen av ansökan noga överväger vilken plats eller vilket område som förbudet ska avse samt under vilka tider.

I domstol är prövningsramen vistelseförbud med den i ansökan angivna utformningen. Detta innebär att domstolen vid sin proportionalitetsbedömning kan justera utformningen inom de i ansökan givna ramarna.

Behovet av andra insatser

Skälen för åtgärden är en av de aspekter som ska beaktas i proportionalitetsavvägningen. Möjligheten att insatsen kommer att uppnå den avsedda effekten, det vill säga bidra till att motverka en negativ utveckling hos barnet och därigenom förebygga och förhindra att han eller hon far illa, är en faktor av stor vikt. Det är ett komplext samspel av faktorer som leder till att barn utvecklar

sådana socialt nedbrytande beteenden som avses i 3 § LVU. Att arbeta med både risk- och skyddsfaktorer är därför viktigt för att motverka en negativ utveckling. Ett vistelseförbud kommer innebära att en faktor i detta samspel angrips på så sätt att barnet plockas bort från en fysisk miljö och den sociala kontext som finns där. Ett vistelseförbud ger dock inte barnet verktyg för att undvika sådana miljöer eller sammanhang i framtiden. Övriga riskfaktorer som utgör en risk för det enskilda barnet påverkas inte heller. Socialtjänsterna och Socialstyrelsen har tydligt uttryckt att de anser att ett vistelseförbud behöver kombineras med andra typer av insatser för att en negativ utveckling hos barnet ska motverkas. Vi instämmer i denna bedömning. Vistelseförbudet innehåller i sig inga vårdinslag utan är endast ett verktyg för att begränsa barnets närvaro i en viss miljö. Att vistelseförbudet kombineras med vårdinsatser är därför i regel nödvändigt för att ändamålet med vistelseförbudet ska kunna uppnås. Det är således av vikt att socialnämnden i samband med beslut om vistelseförbud överväger vilka andra insatser barnet har behov av. Detta är enligt vår bedömning också viktigt ur ett barnrättsperspektiv. Ett vistelseförbud kommer att påverka ett barns rättigheter såväl positivt som negativt (se kapitel 7). Att kombinera vistelseförbudet med andra typer av insatser är ett sätt att motverka, eller lindra, de negativa effekter vistelseförbudet kan ha för det enskilda barnet. Inom ramen för bedömningen av om ett vistelseförbud är proportionerligt i det enskilda fallet är det därför av vikt att behovet av andra insatser övervägs och att andra insatser tillhandahålls i kombination med vistelseförbudet i den omfattning som bedöms behövligt.

Socialtjänstlagen bygger på frivillighet och socialnämndens insatser till barn ska i första hand ges med stöd av socialtjänstlagen. Om det inte är möjligt eller tillräckligt med frivilliga insatser, ligger det inom socialnämndens ansvar att överväga om barnet har behov av vård enligt LVU. Som framgår ovan ska vistelseförbud kunna meddelas i en situation där förutsättningarna för vård enligt LVU inte är uppfyllda. Socialnämnden är i en sådan situation skyldig att erbjuda stöd och hjälp utifrån socialtjänstlagen. Sådant stöd kan under vissa förutsättningar ges utan samtycke från barnets vårdnadshavare (se 3 kap. 6 a § socialtjänstlagen). Socialnämnden är även skyldig att erbjuda stöd och hjälp till barnets vårdnadshavare. Vill vårdnadshavarna eller barnet inte ta emot sådant stöd är social-

nämnden skyldig att arbeta för att motivera dem till att ta emot stöd. Att socialnämnden uppfyller sitt ansvar i denna del är en viktig förutsättning för att barnets situation ska kunna förändras till det bättre. Det kommer att vara möjligt att besluta om vistelseförbud också i situationer där det kan vara aktuellt med mellantvång med stöd av 22 § LVU eller då förutsättningarna för vård enligt 3 § LVU är uppfyllda. I ett sådant läge ska socialnämnden överväga om andra typer av insatser med stöd av LVU bör tillhandahållas. Det ska i sammanhanget poängteras att vistelseförbudet inte kan ersätta andra insatser med stöd av socialtjänstlagen eller LVU eftersom insatserna inriktas på olika aspekter av barnets problematik.

Barnets bästa

LVU är en skyddslagstiftning för barn och unga och andemeningen i lagen är att de insatser som görs och beslut som fattas ska vara till för barnets bästa.¹⁹⁹ I 1 § femte stycket LVU anges att vid beslut enligt lagen ska vad som är bäst för den unge vara avgörande. Bakgrunden till bestämmelsen är principen om barnets bästa i barnkonventionen.²⁰⁰ Bestämmelsen i LVU går dock längre än åtagandet enligt artikel 3.1 i barnkonventionen, då det i LVU anges att vad som är bäst för den unge ska vara avgörande. I en konflikt mellan barnets behov och andra intressen ska hänsynen till barnets bästa därmed alltid ges företräde i ärenden enligt LVU. Utformningen av bestämmelsen i LVU motiverades med att det handlar om samhällets mest utsatta barn och ungdomar och åtgärder som vidtas och beslut som fattas med stöd av lagen kan inte ha annat syfte än att förbättra för den unge.²⁰¹ Samma överväganden gör sig gällande när det gäller ärenden om vistelseförbud. Som vi föreslår i avsnitt 8.4 ska reglerna om vistelseförbud föras in i LVU och 1 § femte stycket LVU kommer därmed att vara tillämplig även vid beslut om vistelseförbud.

Principen om barnets bästa ska ses som ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn.²⁰² Vad som kan

¹⁹⁹ Jfr prop. 2002/03:53, *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*, s. 77.

²⁰⁰ Prop. 2002/03:53, *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*, s. 76 ff.

²⁰¹ Prop. 2002/03:53, *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.*, s. 76 och s. 105.

²⁰² Prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 96 och Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om *Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa*, CRC/C/GC/14, punkt 6.c).

anses utgöra barnets bästa kan inte definieras en gång för alla utan måste bedömas utifrån det individuella barnet och barnets situation. Vad som är barnets bästa måste alltså avgöras i varje enskilt fall utifrån en bedömning av individuella förhållanden. Vid bedömningen ska hänsyn tas till allt som rör barnets fysiska och psykiska välbefinnande och utveckling och så långt det är möjligt ska såväl kortsiktiga som långsiktiga effekter för barnet beaktas.²⁰³

När det gäller vistelseförbud och bedömningen av barnets bästa ska till exempel stödet för att ändamålet med insatsen uppnås samt de negativa effekter åtgärden kan ha för det enskilda barnet och dess situation beaktas. Det kan vara fråga om hur förbudet påverkar möjligheten för barnet att delta i prosociala aktiviteter eller upprätthålla positiva kamratrelationer, samt vilken typ av hemmiljö barnet har eftersom ett förbud i många fall innebär att barnet behöver tillbringa mer tid i hemmet. Att ett vistelseförbud kan leda till att mer ingripande tvångsåtgärder som till exempel att ett omhändertagande undviks bör också tas i beaktande.

8.3 Möjlighet att meddela undantag från ett vistelseförbud

Bedömning: Det bör inte införas någon möjlighet att meddela tillfälliga undantag från meddelade vistelseförbud.

Skälen för bedömningen: Som vi föreslår i avsnitt 8.2 ska förbudet vara begränsat till att gälla vissa tider på dygnet vilket är ett sätt att utforma förbudet så att det inte blir för ingripande i barnets vardag. Det är av stor vikt att socialnämnden och domstolen noggrant utformar vistelseförbudet på ett sådant sätt att barnets möjligheter att delta i fritidsaktiviteter och dylikt i så liten utsträckning som möjligt påverkas negativt. Om socialnämnd och domstol fullgör sitt ansvar i denna del bör det i regel inte uppkomma situationer där det finns behov av att göra undantag från ett meddelat vistelseförbud.

Det finns enligt vår mening en risk att en möjlighet att meddela undantag från vistelseförbud leder till att socialnämnd och domstol inte lägger tillräckligt stor vikt vid vistelseförbudets utformning i

²⁰³ Prop. 2002/03:53, *Stärkt skydd för barn i utsatta situationer*, s. 77 och prop. 2005/06:99, *Nya vårdnadsregler*, s.40.

samband med ansökan och beslut. En sådan möjlighet kan också bli tidsödande för socialnämnden, som kan få hantera en större mängd ansökningar om undantag, och kan leda till konflikter som kan försämra chanserna att uppnå en förbättring av barnets situation. Det finns därför inte skäl att införa en möjlighet att meddela ett tillfälligt undantag från ett meddelat vistelseförbud, och vi lämnar inte något sådant förslag.

Det kan i och för sig komma att uppstå situationer där barnet vid ett enstaka tillfälle har behov av att vistas på en plats i strid med ett meddelat vistelseförbud, till exempel för att tillsammans med sina vårdnadshavare delta i ett möte på skolan utanför skoltid. En sådan situation bör kunna lösas genom att barnet och/eller dennes vårdnadshavare har en dialog med socialtjänsten, och det finns inte behov av att i en sådan situation meddela ett formellt beslut om undantag.

8.4 Bestämmelser om vistelseförbud införs i LVU

Förslag: Bestämmelserna om vistelseförbud införs i LVU.

Skälen för förslaget: Även om ett vistelseförbud som sådant inte innefattar någon vård av barnet är det enligt vår mening motiverat att bestämmelserna angående möjligheten att meddela ett vistelseförbud införs i LVU. LVU är det primära skyddsregelverk som finns för att, utan samtycke, förebygga och förhindra att barn far illa och genom att placera bestämmelserna där hålls regelverket samlat. Möjligheten att besluta om vistelseförbud ska också kunna användas som ett komplement till bland annat de insatser som i dag kan tillhandahålls med stöd av LVU. En annan fördel med att införa bestämmelserna om vistelseförbud i LVU är att processen enligt vår uppfattning bör utformas i enlighet med det befintliga regelverket rörande handläggningen och ansvarsfördelningen mellan socialnämnd och förvaltningsrätt. De regler som finns gällande handläggningen i LVU-ärenden är utformade för att säkerställa att barnets rättigheter, såsom rätten för barnet att komma till tals och principen om barnets bästa, tillgodoses under processen och är därmed väl lämpade att tillämpas även för ärenden om vistelseförbud.

LVU innehåller redan i dag bestämmelser om tvångsingripande (mellantvång, flyttningsförbud och utreseförbud) vilka inte förutsätter att förutsättningarna för beredande av vård enligt 2 eller 3 § är uppfyllda. Att villkoren för vistelseförbud utformas annorlunda än villkoren för beredande av vård kan därför inte anses utgöra något hinder mot att placera bestämmelserna i LVU.

8.5 Förfarandet vid meddelande av vistelseförbud

8.5.1 Inledning

Vistelseförbud är tänkt att bland annat komplettera de insatser som i dag kan tillhandahållas med stöd av LVU. Processerna bör därför enligt vår uppfattning vara så enhetliga som möjligt och förfarandet för vistelseförbud bör utformas i enlighet med det befintliga regelverket rörande handläggningen och ansvarsfördelningen mellan socialnämnd och förvaltningsrätt. Bestämmelserna om vistelseförbud bör därför utformas så att de i möjligaste mån införlivas i, eller utgår från den befintliga systematiken i LVU.

8.5.2 Beslut om vistelseförbud meddelas av förvaltningsrätten

Förslag: Beslut om vistelseförbud ska meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnd.

Socialnämndens ansökan ska innehålla en redogörelse för barnets förhållanden, de omständigheter som utgör grund för att barnet behöver skyddas genom ett vistelseförbud, tidigare vidtagna åtgärder, vilka övriga åtgärder som beslutats eller övervägs, hur relevant information lämnats till barnet, vilket slags relevant information som lämnats och barnets inställning.

Skälen för förslaget: Eftersom vistelseförbudet innebär ett ingripande i en grundlagsskyddad rättighet bör det kunna meddelas ett vistelseförbud först efter en prövning i domstol. Beslut om beredande av vård med stöd av LVU meddelas enligt 4 § LVU av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden. Samma ordning gäller enligt 24 och 31 b §§ LVU för beslut om flyttningsförbud

respektive utreseförbud. Enligt vår mening bör denna ordning gälla även för vistelseförbud.

Det är av vikt att förvaltningsrätten inför prövningen får en så fulllig redovisning av barnets situation som möjligt. För att domstolen ska få ett fullgott beslutsunderlag och för att säkerställa att socialnämnden utreder frågan på ett tillfredställande sätt bör ansökan ha motsvarande innehåll som en ansökan om beredande av vård. I stället för en redogörelse för den vård som socialnämnden avser att anordna ska dock ansökan innehålla en redogörelse för vilka övriga åtgärder som beslutats eller övervägs. Som vi redogjort för i avsnitt 8.2 kommer det vara av vikt att vistelseförbudet kombineras med andra vårdinsatser för att barnets negativa utveckling ska kunna brytas. Att förvaltningsrätten får vetskap om vilka övriga insatser som beslutats eller övervägs är därför av vikt, inte minst för att kunna ta ställning till insatsens proportionalitet.

Av ansökan ska också framgå vilken information som lämnats till barnet och på vilket sätt, samt barnets inställning. Av 11 kap. 2 § socialtjänstlagen följer att de som berörs av en utredning rörande om ett barn behöver skydd eller stöd från socialnämnden som huvudregel genast ska underrättas om att en utredning har inletts. Både barnet och vårdnadshavarna berörs av en utredning rörande vistelseförbud. Av 36 § LVU följer vidare att barnet ska få relevant information och ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör honom eller henne. Det följer även av artikel 12 i barnkonventionen att barn som är i stånd att bilda egna åsikter ska ha möjlighet att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet.

Uppgiften att informera barnet får som huvudregel tillkomma företrädare för socialnämnden. Information bör ges till barnet så tidigt som möjligt och därefter kontinuerligt under hela tiden som ärendet om vistelseförbud pågår. Med relevant information avses vederhäftig information som är av betydelse för barnet i ärendet eller målet. Detta omfattar inte bara faktauppgifter i utredningen utan även information om följderna av barnets inställning och möjliga resultat av utredningen eller utgången i målet.²⁰⁴

När det gäller vistelseförbud är det av stor vikt att företrädarna för socialnämnden på ett begripligt och tydligt sätt förklarar för barnet vad ett vistelseförbud kommer att innebära för barnet, det vill säga vilka platser eller områden förbudet kommer att avse och under

²⁰⁴ Prop. 2006/07:129, *Utveckling av den sociala barn- och ungdomsvården m.m.*, s. 38 f.

vilka tider, följderna om barnet inte följer förbudet med mera. Det är också viktigt att det förklaras för barnet varför de aktuella platserna eller områdena bedöms som skadliga för barnet, och vad det är man vill uppnå genom att begränsa barnets närvaro där. Att barnet förstår informationen och innebörden av vistelseförbudet är viktigt dels för att vistelseförbudet ska få effekt, dels för att förtroendet för och tilliten till socialtjänsten inte ska ta skada. Företrädarna för socialnämnden bör försäkra sig om att barnet verkligen förstått och tagit till sig informationen. Det är även viktigt att föräldrarna får information om vistelseförbudets innebörd och deras roll i att säkerställa att barnet följer beslutet.

8.5.3 Omprövning och upphörande av ett vistelseförbud

Förslag: Om ett vistelseförbud har meddelats ska socialnämnden inom tre månader från dagen för beslutet pröva om vistelseförbudet ska upphöra. Denna fråga ska därefter prövas fortlöpande inom tre månader från senaste prövning.

Om det inte längre finns skäl för ett vistelseförbud, ska socialnämnden besluta att vistelseförbudet ska upphöra.

Ett vistelseförbud upphör att gälla när barnet fyller 18 år.

Skälen för förslaget

Ett beslut om vistelseförbud ska vara föremål för regelbunden omprövning

Rättssäkerhetsskäl talar för att en sådan ingripande åtgärd som ett vistelseförbud ska gälla för viss tid alternativt omprövas med viss regelbundenhet. En utformning där ett vistelseförbud gäller tills vidare, utan löpande omprövning eller övervägande kring det fortsatta behovet av insatsen, innebär att inskränkningen kan gå utöver vad som är förenligt med Europakonventionen. En regelbunden omprövning är också viktig för att säkerställa att vad som är det bästa för barnet vid varje given tidpunkt beaktas och får genomslag.²⁰⁵

²⁰⁵ Jfr Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om *Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa*, CRC/C/GC/14, punkt 93.

Enligt nuvarande bestämmelser i LVU är beslut om insatser inte begränsade i tid utan gäller tills vidare. Av 13 § första stycket LVU framgår att om barnet beretts vård med stöd av 2 § ska socialnämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vård enligt lagen fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas. Bestämmelsen innebär att ansvarig tjänsteman minst en gång i halvåret ska anmäla till nämnden hur vården fortgår. Avsikten med anmälan är inte att den alltid ska leda till ett formellt beslut. Det är först när nämnden finner anledning att ifrågasätta behovet av fortsatt vård som en prövning i nämnden ska ske och det beslut som nämnden då fattar får överklagas.²⁰⁶ Av 14 § tredje stycket respektive 26 § första stycket LVU följer att socialnämnden minst en gång var tredje månad ska göra motsvarande övervägande vid beslut om umgängesbegränsning och hemlighållande av vistelseort respektive flyttningsförbud.

Har barnet beretts vård med stöd av 3 § ska socialnämnden, enligt 13 § andra stycket LVU, inom sex månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet pröva om vård med stöd av lagen ska upphöra. Denna fråga ska därefter prövas fortlöpande inom sex månader från senaste prövningen. Detsamma gäller enligt 22 § tredje stycket LVU vid mellantvång och enligt 31 c § LVU vid beslut om utreseförbud.

Frågan om vårdtiden skulle vara tidsbegränsad från början vid beredande av vård enligt 3 § LVU har diskuterats av lagstiftaren som dock konstaterade att det är svårt att på förhand bedöma hur länge vårdbehovet kommer att bestå. En bestämd vårdtid kan därför leda till att vården behöver förlängas vid flera tillfällen, med förnyade processer som kan skapa otrygghet och vara till skada för både barnet och vårdnadshavarna. En bestämd vårdtid bedömdes å andra sidan kunna leda till mer ändamålsenliga insatser medan en obestämd vårdtid kan skapa osäkerhet och resignation hos den enskilde som påverkar rehabiliteringsarbetet. Den nu rådande ordningen med obligatorisk omprövning var sjätte månad ansågs förena kraven på rättssäkerhet i förfarandet med behovet av att låta vårdbehovet styra vårdtidens längd.²⁰⁷

²⁰⁶ Prop. 1989/90:28, *Om vård i vissa fall av barn och ungdomar*, s. 114.

²⁰⁷ Prop. 1979/80:1 del A, *Om socialtjänsten*, s. 502 och bilaga 4 till prop. 1979/80:1, *Lagrädsremiss om vård utan samtycke inom socialtjänst och sjukvård*, s. 23.

Vad gäller de straffsanktionerade tillträdesförbuden (kontaktförbud samt tillträdesförbud till idrottsarrangemang, butik, badanläggningar och bibliotek) gäller de för viss tid. Att förbuden ska gälla för en viss tid har ansetts som en självklar utgångspunkt utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv. Det har också ansetts angeläget ur rättssäkerhetssynpunkt att förbuden inte avser längre tid än nödvändigt.²⁰⁸

Vistelseförbudet ska fungera som ett sätt att skydda barn från skadliga miljöer men är inte en insats med faktiska vårdinslag. Ett vistelseförbud innebär i sig endast ett förbud för barnet att vistas på vissa platser eller områden. Att låta vårdbehovet styra hur länge förbudet ska gälla gör sig därför enligt vår mening inte gällande på samma sätt som vid vård enligt 3 § LVU. Det är dock av vikt att vistelseförbudet kan fungera som en kompletterande åtgärd vid sidan av andra vårdinsatser som socialtjänsten tillhandahåller barnet, vilket talar för att vistelseförbud så långt som möjligt ska regleras på samma sätt som andra insatser enligt LVU. Precis som vid övriga insatser enligt LVU finns det när det gäller vistelseförbud också ett intresse av att undvika upprepade processer som kan skapa stress och osäkerhet hos dem som berörs av beslutet. Samtidigt kan ett tidsbegränsat beslut göra det tydligare för barnet vad som gäller, vilket kan göra barnet mer motiverat att samarbeta under tiden insatsen pågår. Å andra sidan finns det vid tidsbegränsade beslut en risk att barnet "sitter av tiden" och inte aktivt engagerar sig i att förändra sin situation eftersom beslutet "ändå kommer att upphöra".

Om beslut om vistelseförbud hade gällt för viss tid hade det inneburit att beslutet per automatik upphör när tiden löpt ut och att socialnämnden, om det finns ett fortsatt behov av insatsen, får inleda ett nytt ansökningsförfarande hos förvaltningsrätten. Ett alternativ hade varit att det fanns en möjlighet för nämnden att under vissa förutsättningar själv besluta om en förlängning av beslutets giltighetstid. Ett omprövningsförfarande motsvarande vad som gäller vid vård enligt 3 § LVU, mellantvång och utreseförbud, hade i stället inneburit att socialnämnden med visst tidsintervall ska ta ställning till om förbudet ska bestå eller upphöra. Nämndens ställningstagande utmynnar i ett formellt och överklagbart beslut

²⁰⁸ Prop. 1987/88:137, *Om besöksförbud*, s. 21, prop. 2004/05:77, *Lag om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang*, s. 38 och prop. 2020/21:52, *Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottlighet*, s. 36.

som kan bli föremål för domstolsprövning. Ett sådant förfarande skulle innebära att frågan om vistelseförbudet ska bestå eller inte blir föremål för en fullständig prövning i nämnden, utifrån socialtjänstlagens och förvaltningslagens bestämmelser om handläggningen, vilket får anses tillgodose kraven på rättssäkerhet. Samtidigt behöver de enskilda inte gå igenom en domstolsprocess om de inte själva önskar. Ett förfarande med regelbundna omprövningar innebär också att det för barnet (och vårdnadshavarna) finns en tidshorisont att förhålla sig till. Vid en sammantagen bedömning har vi därför valt att föreslå ett förfarande för prövning av om beslutet ska upphöra motsvarande vad som gäller vid vård enligt 3 § LVU, mellantvång enligt 22 § och utreseförbud.

Beslut om vård enligt 3 §, mellantvång och utreseförbud ska enligt nuvarande reglering i LVU omprövas var sjätte månad. Beslut om vård enligt 2 § ska övervägas var sjätte månad medan beslut om umgängesbegränsning, hemlighållande av vistelseort och flyttningsförbud ska övervägas var tredje månad. Det kan argumenteras för att vistelseförbud ska omprövas med samma intervall som beslut om vård enligt 3 § LVU eller beslut om mellantvång enligt 22 § LVU eftersom detta möjliggör att omprövningarna hålls ihop i de fall barnet är föremål för flera insatser samtidigt. Kortare omprövningsintervall innebär också en större administrativ börda för nämnderna. Mot bakgrund av vistelseförbudets ingripande karaktär i det enskilda barnets vardagsliv anser vi dock att omprövningen av vistelseförbudet ska ske inom tre månader från dagen för beslutet om vistelseförbud, och därefter fortlöpande inom tre månader från senaste prövningen. Vi har vid denna bedömning beaktat att vistelseförbudet inte har något vårdinslag utan endast innebär en begränsning av barnets möjlighet att vistas i en viss miljö. Till skillnad mot utreseförbud, som inte heller innehåller något faktiskt vårdinslag, kommer vistelseförbud också ha en mer direkt påverkan på barnets vardag vilket talar för att beslutet ska omprövas med tätare intervall. Ytterligare en omständighet som talar för ett kortare omprövningsintervall är rörligheten som finns i de aktuella miljöerna. Eftersom det finns en snabb rörlighet i miljöerna är det befogat att nämnden med relativt täta intervaller bedömer om den i beslutet utpekade miljön fortfarande är skadlig för barnet på ett sådant sätt att ett vistelseförbud är motiverat.

Det följer vidare av allmänna förvaltningsrättsliga principer att ett beslut om vistelseförbud ska omprövas av socialnämnden när vårdnadshavarna eller ett barn som fyllt 15 år²⁰⁹ begär det. Av avsnitt 8.5.5 framgår att beslut som fattas efter omprövning av nämnden ska vara överklagbara.

Beslutet ska upphöra om förutsättningarna ändras

Om förutsättningarna för ett vistelseförbud inte längre är uppfyllda ska socialnämnden besluta att förbudet ska upphöra. Det kan till exempel vara fråga om att det inte längre finns en påtaglig risk att barnet utvecklar ett sådant beteende som avses i 3 § LVU, eller att barnets beteende förbättrats på ett sådant sätt att det inte längre kan anses att han eller hon har ett socialt nedbrytande beteende. Beslutet ska också upphöra om barnet i och för sig fortfarande riskerar att utveckla, eller redan uppvisar, ett socialt nedbrytande beteende men det inte längre finns skäl att tro att den angivna platsen eller området har en skadlig inverkan på barnets utveckling. Om socialnämnden får kännedom om att förutsättningarna förändrats på detta sätt ska den alltså vara skyldig att besluta att förbudet ska upphöra. Anser socialnämnden att det finns skäl för ett vistelseförbud till exempel i förhållande till ett annat område får ett nytt ärende initieras hos förvaltningsrätten.

Ett beslut om vistelseförbud upphör när barnet fyller 18 år

Ett vistelseförbud får endast meddelas för den som inte har fyllt 18 år. Följaktligen ska ett meddelat beslut om vistelseförbud upphöra senast när barnet fyller 18 år, på motsvarande sätt som i dag gäller för beslut om beredande av vård enligt 2 § LVU och utreseförbud.

²⁰⁹ Barn som har fyllt 15 år har talerätt i mål och ärenden enligt LVU, se 36 § LVU.

8.5.4 Muntlig förhandling och offentligt biträde

Förslag: I mål om vistelseförbud och upphörande av vistelseförbud ska förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om det inte är uppenbart obehövligt. Muntlig förhandling ska alltid hållas om någon part begär det.

I mål och ärenden om vistelseförbud och upphörande av vistelseförbud ska offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Skälen för förslaget: Vistelseförbud är en ingripande åtgärd och av rättssäkerhetsskäl bör det föreskrivas en rätt till muntlig förhandling i mål om vistelseförbud. Av 35 § LVU framgår att förvaltningsrätten och kammarrätten, i mål om beredande eller upphörande av vård, flyttningsförbud, fortsatt omhändertagande för tillfällig vård eller utreseförbud, ska hålla muntlig förhandling om detta inte är uppenbart obehövligt. Muntlig förhandling ska alltid hållas, om någon part begär det. Parterna ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling. Motsvarande ordning bör gälla i mål om vistelseförbud och upphörande av vistelseförbud och 35 § LVU bör därför ändras på så sätt att även mål om vistelseförbud omnämns i bestämmelsen.

Åtgärdens ingripande karaktär innebär att det av rättssäkerhetsskäl också är av vikt att både barnet och dess vårdnadshavare har rätt till offentligt biträde, om det inte måste antas att behov av biträde saknas, i mål och ärenden om vistelseförbud och upphörande av vistelseförbud. Ett offentligt biträde som biträder barnet i processen är ett sätt att säkerställa att barnet får möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör honom eller henne. Det ska därför framgå av 39 § LVU att offentligt biträde ska förordnas i mål och ärenden om vistelseförbud och upphörande av vistelseförbud för barnet och dennes vårdnadshavare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

8.5.5 Överklagande av vissa beslut

Förslag: Socialnämndens beslut i fråga om fortsatt vistelseförbud ska kunna överklagas.

Skälen för förslaget: En prövning av om ett beslut om vistelseförbud ska upphöra ska ske var tredje månad samt när vårdnadshavaren eller ett barn som fyllt 15 år begär det (avsnitt 8.5.3). Socialnämndens prövning i dessa fall ska resultera i ett formellt beslut. Socialnämndens beslut om omprövning av vistelseförbud ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Precis som när det gäller ansökan om vistelseförbud finns det starka rättssäkerhetsskäl som talar för att den enskilde ska ha rätt till en domstolsprövning av frågan om den ingripande åtgärden ska upphöra. Vi föreslår därför att det görs ett tillägg i 41 § LVU om att socialnämndens beslut om upphörande av vistelseförbud ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Det finns inga bestämmelser i LVU om vem som får överklaga ett beslut. Allmänt gäller dock enligt 42 § förvaltningslagen att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot.²¹⁰ I praxis avseende tillämpningen har det blivit tydligt att kravet att beslutet ska ha gått den enskilde emot ska tolkas generöst. Det är typiskt sett uppfyllt om den som överklagar yrkar att beslutet ska upphävas eller ändras.²¹¹ Detta innebär i regel att vårdnadshavarna och barnet, om han eller hon har fyllt 15 år, har talerätt.

8.5.6 Delegering av socialnämndens beslut

Förslag: Bestämmelserna om begränsning av delegation av socialnämndens beslut i 10 kap. 4 § socialtjänstlagen ska även gälla ärenden om ansökan om vistelseförbud.

Skälen för förslaget: Enligt 10 kap. 4 § socialtjänstlagen får uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar ges endast åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden i ett

²¹⁰ Bestämmelsen motsvarar delvis 22 § i den tidigare förvaltningslagen (1986:223).

²¹¹ Jfr HFD 2015 ref. 73.

antal angivna ärenden. Bestämmelsen begränsar alltså till vem beslutanderätten får delegeras i angivna ärendetyper, förutsatt att delegation är möjlig enligt kommunallagens (2017:725) bestämmelser. Några av de ärendetyper som omfattas av bestämmelsen i 10 kap. 4 § socialtjänstlagen är ärenden om beredande av vård enligt 4 § LVU, omedelbart omhändertagande enligt 6 § LVU och utreseförbud enligt 31 b § LVU. Av rättssäkerhetsskäl har det ansetts angeläget att begränsa delegationsrätten för dessa ärenden eftersom det är fråga om beslut som ofta är djupt ingripande för den enskilde och som förutsätter en ingående prövning av barnets förhållanden. Det har därför inte ansetts lämpligt att beslutanderätten i dessa frågor tillkommer en person ensam.²¹²

Ärenden om vistelseförbud är också av sådant slag att det kan anses vara motiverat att begränsa till vem beslutanderätten i sådana ärenden får delegeras. Bestämmelserna om begränsning av delegation enligt 10 kap. 4 § socialtjänstlagen ska därför gälla även ärenden om ansökan om vistelseförbud.

8.5.7 Domstolarnas domförhet i mål om vistelseförbud

Bedömning: Vid handläggning av mål om vistelseförbud i förvaltningsrätt och kammarrätt bör nämndemän ingå i rätten.

Skälen för bedömningen: Av 17–18 §§ lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar och 37 § LVU följer att nämndemän ska ingå vid handläggning i förvaltningsrätt och kammarrätt av mål enligt LVU, förutom vid mål om omedelbart omhändertagande, tillfälligt flyttningsförbud och tillfälligt utreseförbud. Mot bakgrund av de typer av bedömningar som ska ske i mål om vistelseförbud anser vi att nämndemän även ska ingå vid handläggningen av mål om vistelseförbud.

²¹² Prop. 1979/80:1 del A, *Om socialtjänsten*, s. 392.

8.6 Kontroll och upprätthållande av vistelseförbud

8.6.1 Inledning

Att följa upp ett beslut om vistelseförbud är en förutsättning för att kunna kontrollera att det får effekt och att barnet faktiskt hålls borta från den miljö som bedömts som skadlig för barnet. Det är också viktigt att det finns verktyg för att upprätthålla beslutet. Det ger faktiska möjligheter att se till att barnet inte vistas i den skadliga miljön, men sänder också en signal att samhället ser allvarligt på och bryr sig om barnets situation. En majoritet av de myndighetsrepresentanter vi träffat har också framhållit vikten av kontroll och konsekvenser vid bristande efterlevnad, och att det annars finns en stor risk att det utvecklas till en ”katt och råtta”-lek som enbart förvärrar situationen och ökar motståndet hos de enskilda att ta emot hjälp.

Frågan om upprätthållande och kontroll av ett meddelat förbud innehåller flera delar. Det är fråga om hur kontrollen ska ske men också om hur förbudet ska upprätthållas vid en bristande efterlevnad och om en bristande efterlevnad ska sanktioneras. Enligt vår bedömning har de reaktioner som kan följa vid en bristande efterlevnad betydelse för vilken typ av kontroll som är motiverad. Vi redogör därför först för våra överväganden rörande vad som ska bli följden av en bristande efterlevnad innan vi behandlar frågan om kontrollmöjligheter.

8.6.2 Bristande efterlevnad ska inte sanktioneras administrativt eller straffrättsligt

Bedömning: Bristande efterlevnad ska inte få administrativa eller straffrättsliga konsekvenser.

Skälen för bedömningen

Insatsens sociala karaktär utesluter administrativa eller straffrättsliga sanktioner

Vistelseförbudet är en social insats som har till syfte att förebygga och förhindra att barn far illa, genom att begränsa deras närvaro i skadliga miljöer. Mot bakgrund av insatsens sociala karaktär är det enligt vår mening inte lämpligt att vid en bristande efterlevnad reagera mot det enskilda barnet med en administrativ sanktion, till exempel avgift, eller genom att kriminalisera överträdelse av vistelseförbud. Att bestraffa en enskild för att den inte tar emot en social insats framstår som en främmande tanke. Det finns en risk att en bestraffning snarare befäster ett socialt nedbrytande beteende hos barnet samt skadar relationen mellan barnet och socialtjänsten och därigenom försvårar socialtjänstens arbete. Vad gäller kriminalisering ska också noteras att vistelseförbud kan komma att meddelas för barn som är under 15 år och som alltså inte är straffmyndiga. I förhållande till denna grupp skulle en kriminalisering överhuvudtaget inte vara möjlig.

Ett alternativ hade varit att rikta sanktionen mot barnets vårdnadshavare. Vårdnadshavare har ett ansvar att säkerställa barnets välmående, bland annat genom att se till att barnet inte befinner sig i skadliga miljöer. Detta föräldraansvar upphör inte för att socialtjänsten meddelar ett vistelseförbud. I de fall ett vistelseförbud meddelats ingår det också i vårdnadshavarens ansvar att se till att barnet följer beslutet. Att rikta sanktionen mot vårdnadshavarna skulle signalera att deras föräldraansvar kvarstår och också tydliggöra vikten av att föräldrarna är med och engagerar sig i barnets situation. I dansk rätt finns ett sådant system där till exempel rätten till olika ekonomiska bidrag påverkas i vissa fall om beslut från de sociala myndigheterna inte efterlevs. Detta är enligt vår uppfattning inte en tilltalande lösning. Att ytterligare försvåra för redan utsatta familjer skulle vara i strid med insatsens skyddande syfte. Att på detta sätt bestraffa vårdnadshavarna är också ett främmande inslag i den svenska socialrätten i övrigt.

I regleringen om utreseförbud är det kriminaliserat att föra ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud. Vi har övervägt om en motsvarande reglering skulle vara lämplig när det gäller vistelseförbud, det vill säga att kriminalisera handlingen att förmå ett barn

att vistas på en plats eller i ett område i strid med ett vistelseförbud. Vi har funnit att det skulle bli stora tillämpningssvårigheter med en sådan lösning. Det skulle vara svårt dels att bevisa vem som förmått barnet att överträda vistelseförbudet, dels att bevisa att personen i fråga hade kännedom om att barnet hade ett beslut om vistelseförbud. Mot denna bakgrund bedömer vi att inte heller detta är ett lämpligt alternativ.

Bristande efterlevnad utgör inte i sig grund för LVU-vård men har betydelse vid bedömningen av barnets vårdbehov

Vistelseförbud aktualiseras för barn där det finns en tydlig indikation på att barnet riskerar en negativ utveckling. Det ska finnas en påtaglig risk att barnet utvecklar ett sådant beteende som avses i 3 § LVU, alternativt ska barnet redan ha utvecklat ett sådant beteende. Om ett barn bedöms vara i behov av vistelseförbud är det alltså fråga om ett barn som befinner sig i en situation som socialnämnden behöver ta på allvar och reagera på. Det är fråga om barn där det finns en stor risk, om den negativa utvecklingen inte bryts, att vård med stöd av 3 § LVU blir aktuellt.

Att barnet inte följer ett meddelat beslut om vistelseförbud utgör dock inte i sig grund för att ansöka om vård enligt 3 § LVU. Ett sådant agerande i sig är inte tillräckligt för att barnet ska anses uppvisa ett sådant socialt nedbrytande beteende att det finns en påtaglig risk för att hans eller hennes hälsa eller utveckling skadas. Den omständigheten att barnet inte följt ett meddelat vistelseförbud kan och bör dock beaktas om nämnden överväger att ansöka om tvångsvård. Att upprepat agera i strid med meddelat förbud säger till exempel något om barnets inställning till normer och regler och kan, tillsammans med barnets agerande i övrigt, visa att barnet har ett socialt nedbrytande beteende. Att barnet fortsätter uppsöka en miljö som socialnämnden förklarat för barnet som en olämplig miljö kan också ses som en indikation på att barnet har en dragning till destruktiva miljöer. Att barnet inte samarbetar med socialtjänsten i att upprätthålla vistelseförbudet kan också tyda på att andra vårdinsatser inte kan genomföras på frivillig väg. Om barnets situation blir så pass allvarlig att nämnden finner skäl att överväga tvångsvård ska genomförandet av ett eventuellt tidigare meddelat

vistelseförbud därmed vara en omständighet bland flera andra som beaktas av nämnden.

8.6.3 Samtal ska genomföras vid bristande efterlevnad

Förslag: Om socialnämnden får kännedom om att barnet överträtt ett vistelseförbud ska nämnden skyndsamt kalla barnet och dess vårdnadshavare till ett samtal.

Skälen för förslaget

Socialnämnden ska noga följa hur beslutet efterlevs och vid behov revidera förbudets omfattning

Avsaknaden av en administrativ eller straffrättslig sanktion vid en bristande efterlevnad innebär att det är än viktigare att socialnämnden genomför ett aktivt motivationsarbete och i de fall det finns behov kombinerar vistelseförbudet med andra typer av insatser. Därigenom klargörs på ett tydligt sätt för barnet hur allvarlig situationen är och att det inte är acceptabelt att barnet inte tar emot insatser. Vid införandet av bestämmelsen i 22 § LVU framförde lagstiftaren att socialnämnden är skyldig att följa utvecklingen och särskilt uppmärksamma situationer där behandlingsplanen inte fungerar. Det anfördes också att det ligger inom ramen för nämndens ansvar att klargöra för barnet att andra åtgärder kan bli aktuella, om inte den destruktiva utvecklingen bryts.²¹³ Motsvarande gör sig enligt vår mening gällande när det gäller vistelseförbud. Socialnämnden har alltså ett ansvar att klargöra för barnet vilka följderna kan bli av ett fortsatt destruktivt beteende, som till exempel beredande av tvångsvård. Vistelseförbudet utgör ett steg i den vårdkedja som LVU och socialtjänstlagen möjliggör och målgruppen för insatsen är barn som uppvisar eller riskerar att utveckla ett sådant beteende att de riskerar att bli föremål för LVU-vård. Socialnämnden är också skyldig att följa utvecklingen och uppmärksamma när vistelseförbudet inte följs och ska vid behov revidera förbudets omfattning samt överväga andra åtgärder.

²¹³ Prop. 1984/85:171, *Om särskilda insatser inom socialtjänsten för ungdomar i samband med missbruk och kriminalitet*, m.m., s. 27.

Socialnämnden ska ha samtal med barnet vid bristande efterlevnad

För att tydliggöra vikten av uppföljning och motivationsarbete och för att säkerställa ett forum där socialtjänsten samt barnet och dess vårdnadshavare kan mötas föreslår vi att det införs en skyldighet för socialnämnden att kalla barnet och vårdnadshavarna till samtal om barnet inte följer ett meddelat vistelseförbud. Vid ett sådant samtal får socialnämndens företrädare möjlighet att till barnet och vårdnadshavarna förmedla sin syn på barnets situation och på nytt förklara syftet med vistelseförbudet, varför ett sådant förbud beslutats för barnet och varför förbudet ser ut som det gör. Det ger även barnet en möjlighet att tala om sin situation. Ett sådant samtal bör underlätta i motivationsarbetet och ge utrymme för att skapa den förtroendefulla relation mellan socialtjänsten och barnet som är nödvändig för att kunna få till bestående positiva förändringar. Samtalet kan vidare ge underlag för att se över vilka andra insatser som kan vara aktuella för barnet och för att ta ställning till om vistelseförbudet behöver revideras.

Det är av vikt att samtalet genomförs i nära anslutning till att socialnämnden får kännedom om överträdelsen, annars går sambandet mellan överträdelsen och samtalet förlorat. En skyndsamt reaktion understryker allvaret i situationen och tydliggör att samtalet är en reaktion på överträdelsen. Det kan övervägas om en tidsfrist inom vilken samtalet ska genomföras bör bestämmas i lag. Vi har dock valt att stanna vid en utformning som innebär att samtalet ska hållas skyndsamt. Detta innebär att samtalet ska hållas i nära anslutning till att socialnämnden får kännedom om överträdelsen men medger ändå viss flexibilitet i förhållande till arbetssituationen i övrigt och att handläggaren måste ha möjlighet att förbereda så att samtalet kan genomföras på ett bra sätt. För att syftet med samtalet inte ska gå förlorat bör som riktmärke samtalet hållas inom ett par veckor från det att nämnden får kännedom om en överträdelse av förbudet. Vi föreslår att skyldigheten för socialnämnden att hålla samtal vid bristande efterlevnad regleras i LVU.

Socialnämnden kan få kännedom om att barnet inte efterlever förbudet antingen genom egna iakttagelser inom till exempel fältverksamheten eller genom information från andra aktörer. Som vi redogör för i avsnitt 8.6.7 anser vi att det för vissa aktörer ska

finnas en skyldighet att informera socialnämnden, om de påträffar ett barn på en plats eller inom ett område i strid med ett vistelseförbud eller på annat sätt får kännedom om en överträdelse.

8.6.4 Kontrollen av ett meddelat vistelseförbud

Bedömning: Elektronisk övervakning är inte lämpligt att använda för att kontrollera efterlevnaden av ett meddelat vistelseförbud.

Kontrollen bör genomföras av de aktörer som rör sig ute bland barn, främst poliser och fältassistenter.

Skälen för bedömningen

Elektronisk övervakning bör inte användas

Kontrollen av att en meddelad rörelseinskränkning följs kan ske på olika sätt. Vid kontaktförbud och rörelsebegränsningar inom påföljdssystemet används elektronisk övervakning. De straffsanktionerade tillträdesförbuden avser områden med en i någon mån kontrollerad entré och det är möjligt att kontrollera personen i samband med att han eller hon försöker ta sig in på det aktuella området. Enligt vår bedömning är dessa typer av kontroller inte möjliga eller lämpliga att använda vid vistelseförbud för barn. Det är inte fråga om platser eller områden som är avgränsade på samma sätt som butiker, badanläggningar, bibliotek och idrottsarenor eller som har samma typ av inträdeskontroller. Det går alltså inte att kontrollera rätten att vistas där i samband med tillträdet till platsen eller området.

Elektronisk övervakning hade i och för sig varit möjligt att använda. Det är också den metod som skulle ge en heltäckande bild av efterlevnaden eftersom det i realtid är möjligt att följa barnet och få information om samtliga tillfällen barnet inte följer förbudet. Andra typer av kontroller, som till exempel fysiska kontroller i det aktuella området, ger enbart en ögonblicksbild och kommer med stor sannolikhet att missa överträdelser. Det kan också argumenteras för att ett barn som får ett vistelseförbud kan behöva ”hotet” från elektronisk övervakning hängande över sig för att bli

motiverad att följa beslutet. Vetskapen att en överträdelse kommer att upptäckas kan göra barnet mer benäget att följa förbudet än om barnet vet att risken för upptäckt är liten. Elektronisk övervakning kan för vissa barn också fungera som en hjälp på så sätt att barnet ”kan skylla på” att han eller hon övervakas elektroniskt för att undkomma påtryckningar om att överträda ett meddelat vistelseförbud.

Vistelseförbud kommer att bli aktuellt för barn som inte på frivillig väg begränsar sin närvaro på vissa platser och som uppvisar tendenser till ett socialt nedbrytande beteende. Det kommer i många fall alltså vara fråga om barn som kan antas vara mindre benägna att följa ett beslut om vistelseförbud. Behovet av kraftfulla åtgärder för att få ett barn att följa beslutet är något som lyfts fram av socialtjänsterna vid våra möten. Det finns dock flera skäl som talar emot att använda sig av elektronisk övervakning när det gäller vistelseförbud, framför allt utifrån ett proportionalitetsperspektiv.

Vistelseförbudet är en social insats. Det är inte fråga om en reaktiv straffåtgärd utan om ett verktyg som ska användas som en del i vården av ett barn som riskerar att utveckla eller har utvecklat någon form av socialt nedbrytande beteende. Det kan enligt vår mening ifrågasättas om det är proportionerligt att kombinera en sådan typ av skyddsåtgärd, som riktar sig mot barn och som inte kräver det enskilda barnets samtycke, med elektronisk övervakning som innebär ett påtagligt ingrepp i den personliga integriteten.

Elektronisk övervakning framstår också som mindre lämpligt med hänsyn till att en överträdelse av ett vistelseförbud enligt vårt förslag inte ska följas av en administrativ eller straffrättslig sanktion. På detta sätt skiljer sig vistelseförbudet från de situationer där elektronisk övervakning används i dag. I dessa situationer kan övervakningen leda till konkreta sanktioner från samhällets sida för att upprätthålla ett straffsanktionerat förbud. Förbuden syftar i dessa fall till att skydda en tredje part eller att upprätthålla en utdömd påföljd. Kontrollen kan alltså motiveras av samhällets intresse av att upprätthålla förbudet för att det ska uppfylla sitt syfte. Enligt vår bedömning finns det inget motsvarande tungt allmänt intresse som kan motivera det integritetsintrång en elektronisk övervakning skulle innebära vid ett vistelseförbud. Syftet med ett vistelseförbud är att motverka en negativ utveckling hos barnet och förbudet kommer inte att upprätthållas av någon sanktion. För att

insatsen ska uppnå sitt syfte, krävs bland annat att socialtjänsten kan skapa en tillitsfull relation till barnet. Elektronisk övervakning riskerar att skapa en misstro och en förstärkt känsla av utanförskap. Övervakningen kan därmed motverka syftet med insatsen.

Sammanfattningsvis anser vi att det finns flera skäl som talar mot att använda elektronisk övervakning vid ett vistelseförbud och vi bedömer att en sådan möjlighet inte ska införas.

Kontrollen ska ske av de som befinner sig i de aktuella miljöerna

Efterlevnaden av ett vistelseförbud får i stället kontrolleras genom närvaro och kontroller i de aktuella områdena. Kontrollen och upprätthållandet av efterlevnaden av ett vistelseförbud bör därför primärt hanteras av de aktörer som befinner sig i den miljö förbudet avser, det vill säga framför allt poliser och fältassistenter. Vilka möjligheter de ska ha att agera vid en överträdelse redogör vi för i nästkommande avsnitt.

8.6.5 Polismyndigheten ska ha möjlighet att omhänderta barn som överträder vistelseförbudet

Förslag: Ett barn som påträffas på en plats eller inom ett område i strid med meddelat vistelseförbud får tas om hand av en polisman för att genom dennes försorg skyndsamt överlämnas till sina föräldrar eller någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden.

Skälen för förslaget

Barn som överträder ett vistelseförbud ska kunna tas om hand av Polismyndigheten

För att förbudet ska ha effekt måste det finnas en möjlighet att förflytta ett barn som påträffas på en plats eller inom ett område som omfattas av ett förbud. Utan en sådan möjlighet blir vistelseförbudet tandlöst. De aktörer som befinner sig ute bland barnen, Polismyndigheten och fältassistenter, är de som i första hand

kommer att ha möjlighet att kontrollera efterlevnaden av meddelade vistelseförbud och som kan agera. Vi föreslår därför att Polismyndigheten får befogenhet att ta hand om och förflytta barn som påträffas på en plats eller inom ett område i strid med ett vistelseförbud.

Nuvarande bestämmelser ger inte Polismyndigheten möjlighet att omhänderta ett barn som överträder ett vistelseförbud...

Polismyndigheten har i dagsläget möjlighet att med stöd av 12 § polislagen ta hand om någon som kan antas vara under 18 år som anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär en överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes hälsa eller utveckling, för att överlämna honom eller henne till föräldrarna, någon annan vårdnadshavare eller socialnämnden.

Omhändertagande med stöd av 12 § polislagen är avsett att tillgripas som en yttersta åtgärd.²¹⁴ Som framgår av redogörelsen i avsnitt 4.3 är bestämmelsen avsedd att användas i nödfallsliknande situationer. Som grund för ingripande räcker det vanligtvis inte att barnet befinner sig på en allmän plats tillsammans med en eller flera av polisen kända kriminella eller missbrukare. För att ett ingripande ska vara befogat krävs ytterligare omständigheter som gör att det är nödvändigt att omgående få bort barnet från en miljö som i situationen bedöms vara uppenbart skadlig.²¹⁵

Enligt 13 § polislagen får en polisman vidare avvisa, avlägsna eller tillfälligt omhänderta en person, oavsett ålder, som genom sitt uppträdande stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för denna. Detsamma gäller om en sådan åtgärd behövs för att en straffbelagd handling ska kunna avvärjas. Ingripande enligt bestämmelsen kan ske såväl vid brottslig handling som vid fara för brott.

Ett barn som bryter mot ett vistelseförbud kommer i vissa fall påträffas i situationer som omfattas av 12 eller 13 § polislagen. I många fall kommer dock situationen barnet påträffas i inte vara av en sådan allvarlig art att bestämmelserna blir tillämpliga. Att enbart

²¹⁴ Prop. 1973:115, *Med förslag till åtgärder för att bekämpa brottsligheten och förbättra den allmänna ordningen*, s. 33 och s. 140 ff och prop. 1990/91:86, *Polisens åtgärder i samband med ingripanden mot ungdomar*, s. 22.

²¹⁵ Prop. 2011/12:171, *Samverkan för att förebygga ungdomsbrottslighet*, s. 36.

vistas på en plats som omfattas av ett vistelseförbud innebär inte alltid att barnet befinner sig i en situation som uppenbarligen innebär en överhängande och allvarig risk för hans eller hennes hälsa eller utveckling. Den omständigheten att barnet befinner sig på en förbjuden plats eller i ett förbjudet område innebär vidare inte att han eller hon stör den allmänna ordningen eller utgör en omedelbar fara för den. Barnet begår inte heller en straffbelagd handling genom att vistats på platsen/i området. Med dagens bestämmelser skulle Polismyndigheten därför i många fall sakna möjlighet att agera när ett barn överträder ett meddelat vistelseförbud.

... varför Polismyndigheten behöver ges utökade befogenheter

Polismyndigheten behöver därför ges utökade befogenheter och bör ges en möjlighet att, när ett barn påträffas på en plats i strid med ett meddelat vistelseförbud, ta hand om barnet i syfte att flytta barnet från platsen. För att vistelseförbudet ska kunna upprätthållas måste möjligheten att omhänderta ett barn i detta syfte vara tillämplig i samtliga situationer där barnen kan komma att påträffas. Bestämmelsen bör därför inte utformas på så sätt att situationen ska innebära någon form av risk för barnet utan det ska räcka att barnet befinner sig på platsen eller i området i strid med ett gällande vistelseförbud. Bestämmelsen innebär inte att Polismyndigheten aktivt ska söka efter barn som har ett meddelat vistelseförbud utan ger myndigheten möjlighet att agera i de fall dessa barn påträffas.

Det ska vara fråga om endast ett kortare omhändertagande i syfte att flytta barnet bort från den plats/det område som omfattas av vistelseförbudet och i stället lämna barnet i en säker miljö. Barnet ska i första hand överlämnas till föräldrarna eller annan vårdnadshavare. Om det inte går att få kontakt med föräldrar eller vårdnadshavare eller om det av någon särskild anledning är olämpligt att överlämna barnet i deras vård måste i stället företrädare för socialnämnden kontaktas. Det kan till exempel vara socialjouren, i den mån sådan finns i kommunen.

För att ett omhändertagande med stöd av bestämmelsen ska bli tillämplig krävs att det är fråga om ett barn som har ett meddelat vistelseförbud. Det krävs alltså att polismannen kan identifiera barnet, för att kunna säkerställa att barnet har ett vistelseförbud som

omfattar den aktuella platsen. Vi återkommer i kapitel 9 med våra överväganden och förslag angående hur Polismyndigheten ska få del av denna information.

Vi föreslår att bestämmelsen tillförs 12 § polislagen. Vi har då beaktat att LVU inte innehåller några bestämmelser som ger Polismyndigheten möjlighet att agera eller besluta om omhändertagande på eget initiativ. I 12 § polislagen regleras den befogenhet Polismyndigheten har i dag att omhänderta barn och genom att nu föreslagen befogenhet tillförs bestämmelsen hålls regelverket samlat.

Regeringen har tidigare bedömt att ett tillfälligt omhändertagande som utförs i enlighet med nuvarande bestämmelse i 12 § polislagen inte torde vara att anse som ett frihetsberövande i Europakonventionens mening samt att det utgör en tillåten inskränkning i rörelsefriheten.²¹⁶ Den nu föreslagna bestämmelsen innebär att Polismyndigheten ges möjlighet att flytta barnet från en plats eller ett område där barnet redan är förbjudet att vistas. Det ska endast vara fråga om ett kortare omhändertagande i syfte att flytta barnet från den skadliga miljön. Mot denna bakgrund bedömer vi att ett omhändertagande med stöd av nu föreslagen bestämmelse är förenlig med regeringsformen och Europakonventionen.

8.6.6 Socialnämnden ska kunna begära handräckning av Polismyndigheten

Förslag: Socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har förordnat ska få begära handräckning av Polismyndigheten för att flytta ett barn som befinner sig på en plats eller inom ett område i strid med ett meddelat vistelseförbud. Begäran om handräckning får göras endast om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att de särskilda befogenheter att använda våld eller tvång som anges i polislagen behöver tillgripas, eller det annars finns synnerliga skäl.

Skälen för förslaget: Socialtjänstpersonal som vistas ute bland barn kan komma att påträffa barn som befinner sig på en plats eller inom

²¹⁶ Prop. 2011/12:171, *Samverkan för att förebygga ungdomsbrottslighet*, s. 38.

ett område i strid med ett meddelat vistelseförbud. Det kan också tänkas att det på annat sätt blir känt att ett barn överträder ett vistelseförbud, till exempel kan barnets föräldrar höra av sig till socialtjänstens personal och informera om att barnet gått ut och befinner sig på en plats som omfattas av ett meddelat vistelseförbud. Om socialtjänstpersonalen i en sådan situation inte förmår få barnet att frivilligt lämna platsen är det av vikt, för att vistelseförbudet inte ska urholkas, att socialnämnden kan påkalla assistans av Polismyndigheten för att föra barnet från platsen eller området. Den föreslagna befogenheten för en polisman att ta hand om ett barn som denne påträffar på en plats eller i ett område i strid med ett vistelseförbud är tillämplig i de fall polismannen själv påträffar barnet. Bestämmelsen innebär ingen skyldighet för polisen att på begäran av socialnämnden bege sig till en plats och ta hand om ett barn som socialtjänstens personal påträffat på platsen.

Vi föreslår därför att möjligheten i 43 § LVU för socialnämnden att begära handräckning av Polismyndigheten utökas till att omfatta situationen att ett barn behöver flyttas från en plats eller ett område där barnet befinner sig i strid med ett meddelat vistelseförbud. Socialtjänsten ska i första hand själv få barnet att lämna platsen, eftersom ett sådant förfarande får anses vara det bästa för barnet. Att få barnet att frivilligt lämna platsen är mer skonsamt för barnet och väcker inte lika mycket uppmärksamhet från omgivningen som om barnet skulle tas om hand av polis. Först om socialtjänsten kan konstatera att de inte på egen hand, eller med hjälp av barnets vårdnadshavare, kan få barnet att lämna platsen ska hjälp kunna begäras av Polismyndigheten. I likhet med vad som gäller för möjligheten för socialnämnden att begära handräckning i övrigt enligt LVU ska begäran om handräckning därför få ske först om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan de särskilda befogenheter att använda våld eller tvång som anges i polislagen behöver tillgripas, eller om det annars finns synnerliga skäl.

Begäran om hjälp kan till exempel göras om det finns någon särskild omständighet som ger anledning att befara att barnet inte frivilligt kommer att lämna platsen eller att vårdnadshavarna inte kommer att medverka till att försöka få barnet att lämna platsen. Hjälp ska vidare kunna begäras i andra fall där det finns synnerliga skäl. Det kan exempelvis röra sig om situationer där det finns en

överhängande risk för att barnet kommer till skada om han eller hon stannar på den aktuella platsen.²¹⁷

För att vistelseförbudet ska kunna upprätthållas är det av stor vikt att hjälp av Polismyndigheten kan påkallas när ett barn påträffas på en plats eller inom ett område i strid med ett vistelseförbud. För att beslutet om att begära handräckning ska kunna fattas med nödvändig skyndsamhet bör därför, vid sidan av socialnämnden, även ledamot eller tjänstemän som nämnden har förordnat ges befogenhet att begära hjälp av Polismyndigheten. Ledamot eller tjänstemän som nämnden förordnat har också möjlighet att begära hjälp av Polismyndigheten för att genomföra beslut om vård eller omhändertagande enligt LVU och även i dessa situationer har behovet av nödvändig skyndsamhet förts fram som skäl för att fler än socialnämnden ska ha möjlighet att begära hjälp.²¹⁸

8.6.7 En underrättelseskyldighet rörande överträdelse av vistelseförbud

Förslag: Socialtjänsten, Polismyndigheten och anställda vid dessa myndigheter ska vara skyldiga att genast underrätta socialnämnden om de i sin verksamhet påträffar, eller på annat sätt får kännedom om, ett barn som överträder ett meddelat vistelseförbud.

Skälen för förslaget

Vi föreslår i avsnitt 8.6.3 att socialnämnden skyndsamt ska genomföra ett samtal med barnet och vårdnadshavarna om barnet överträder ett meddelat vistelseförbud. I de flesta fall där personal inom socialtjänsten påträffar barnet uppstår i regel inga svårigheter utan socialnämnden kan utifrån personalens iakttagelser kalla till samtal. Med hänsyn till att kommuner i princip får utforma sin nämndorganisation på valfritt sätt (se 6 kap. 2 § kommunallagen), kan det dock förekomma att kommunens ansvar för socialtjänsten fördelas på två eller flera olika nämnder. Sekretess råder i så fall

²¹⁷ Jfr prop. 2016/17:57, *Transporter av frihetsberövade*, s. 77 avseende möjligheten att begära handräckning av Polismyndigheten i övrigt enligt LVU.

²¹⁸ Prop. 1979/80:1 del A, *Om socialtjänsten*, s. 603.

mellan de olika verksamhetsgrenarna, vilket kan hindra informationsutbytet. I dessa fall och i de fall överträdelsen upptäcks av andra aktörer krävs att socialnämnden får möjlighet att ta del av informationen för att nämnden ska kunna agera. För att socialnämnden ska kunna få tillgång till nödvändig information behöver berörda aktörer kunna underrätta socialnämnden, utan hinder av sekretess.

Anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen är inte tillräcklig

För att socialnämnden ska få tillgång till behövlig information för att kunna reagera om barn överträder meddelade vistelseförbud är det viktigt att det för de inblandade aktörerna är tydligt att en underrättelse alltid ska ske när en överträdelse uppmärksammas.

Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen är vissa myndigheter och dess anställda skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Avgörande för att anmälningsskyldigheten ska aktualiseras är alltså kännedom om eller misstanke om att ett barn far illa. Lagstiftaren har angående bestämmelsens innebörd uttalat bland annat följande. Formuleringen utgår från förhållanden när socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Formuleringen förutsätter inte någon förkunskap om socialtjänstens arbete och anmälaren är inte tvungen att sätta sig in i om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Utgångspunkten är i stället anmälares egna iakttagelser och oro för barnet. Anmälningsskyldigheten kan till exempel avse barn och ungdomar som i hemmet utsätts för fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp, kränkningar, fysisk eller psykisk försummelse eller som har allvarliga relationsproblem i förhållande till sin familj. Vidare ingår barn och ungdomar som far illa på grund av sitt eget beteende, exempelvis på grund av missbruk, kriminalitet och annat självdestruktivt beteende eller som utsätts för hot, våld eller andra övergrepp från jämnåriga. Barn med stora problem i skolsituationen föranledda av en social problematik kan också anses ingå i målgruppen.²¹⁹

²¹⁹ Prop. 2012/13:10, *Stärkt stöd och skydd för barn och unga*, s 46 f.

Vi bedömer att anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen inte är tillräcklig för att säkerställa att socialnämnden får kännedom om överträdelser av meddelade vistelseförbud. Anmälningsskyldigheten i socialtjänstlagen aktualiseras om det blir känt eller det finns misstankar om att ett barn far illa. Utgångspunkten för att en plats eller ett område ska kunna omfattas av ett vistelseförbud är att platsen eller området bedöms ha en negativ påverkan på barnets hälsa eller utveckling. Mot denna bakgrund kan det argumenteras för att ett barn alltid i vart fall kan misstänkas fara illa om han eller hon vistas på platsen eller i området i strid med ett meddelat vistelseförbud. Det är dock den sociala kontexten som finns på platsen eller i området som utgör riskfaktorn, inte den fysiska platsen i sig. Det är alltså inte bara platsen utan de övriga omständigheter som råder på platsen när barnet befinner sig där som innebär att miljön kan bedömas som skadlig för barnet. Det är enligt vår bedömning därför inte självklart att anmälningsskyldigheten enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen aktualiseras i samtliga fall där barnet överträder ett vistelseförbud. Ett barn kan till exempel ha ett vistelseförbud som innebär att barnet mellan vissa klockslag inte ska vistas på ett visst torg, och anledningen till att miljön på torget bedömts som skadlig för barnet är att det under de aktuella tiderna ofta rör sig äldre personer där som söker kontakt med barn i syfte att locka in dem i kriminella sammanhang. Om barnet skulle befinna sig på platsen, under de tider förbudet gäller, samtidigt som de personer som kan utöva en negativ inverkan på barnet inte är närvarande, kan det enligt vår bedömning inte sägas att barnet misstänks fara illa av att befinna sig på platsen just då. Anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen kräver också att anmälaren gör en bedömning av om situationen är av sådan art att barnet riskerar att fara illa, vilket kan leda till att det i det enskilda fallet bedöms att en anmälningsskyldighet inte finns.

Vi anser mot denna bakgrund att anmälningsskyldigheten i 14 kap. 1 § socialtjänstlagen inte kommer att säkerställa att socialnämnden får nödvändig information om överträdelser av vistelseförbud. Anmälningar enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen kan dock självklart leda till att socialnämnden får uppgifter om överträdelser i vissa situationer, till exempel därför att anmälan avser en observation av en individ inom ett område och under en tid som nämnden vet omfattas av ett vistelseförbud.

En underrättelseskyldighet bör därför införas

För att säkerställa att socialtjänsten får nödvändig information bör det införas en särskild underrättelseskyldighet till socialnämnden för vissa aktörer om de upptäcker att ett barn överträder ett vistelseförbud. En sådan underrättelseskyldighet innebär också att eventuella sekretesshinder som annars skulle hindra informationsutbytet undanröjs.²²⁰

En underrättelseskyldighet är inte relevant i förhållande till aktörer som inte har kännedom om att ett vistelseförbud existerar. Polismyndigheten ska ha en befogenhet att agera i syfte att upprätthålla meddelade vistelseförbud (avsnitt 8.6.5) och enligt vårt förslag kommer myndigheten ha tillgång till information om samtliga meddelade vistelseförbud (avsnitt 9.2.1). Alltså bör Polismyndigheten ha en skyldighet att underrätta socialnämnden om ett sådant omhändertagande genomförts och även i de fall barn påträffats men det av någon anledning inte genomförs ett omhändertagande, till exempel för att barnet frivilligt avviker från platsen.

Som konstaterats ovan får kommuner i princip utforma sin nämndorganisation på valfritt sätt och kommunens ansvar för socialtjänsten kan därför fördelas på två eller flera olika nämnder och sekretess kan då råda mellan de olika verksamhetsgrenarna. Kommunernas fältassistenter är en aktör som kommer att röra sig i de miljöer som kan komma att omfattas av vistelseförbud. Beslut om vård utan samtycke, vilket beslut om vistelseförbud får anses utgöra i detta sammanhang, omfattas inte av den sekretess som gäller inom socialtjänsten, se 26 kap. 7 § första stycket 2 offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det finns därmed inga sekretessbestämmelser som hindrar att kommunens fältassistentsverksamhet informeras om de vistelseförbud som gäller inom kommunen. Vi förutsätter att sådant informationsutbyte sker inom kommunens socialtjänst. Socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen kan dock utgöra ett hinder för fältassistenternas möjlighet att informera relevant personal inom socialtjänsten om de upptäcker en överträdelse av ett vistelseförbud, om de på grund av kommunens organisation hör till olika verksamhetsgrenar. För att möjligheten till informationsutbyte inom socialtjänsten inte ska bli

²²⁰ Av 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

beroende av kommunernas organisation föreslår vi därför att även socialtjänsten ska omfattas av bestämmelsen. På detta sätt blir det också tydligt att även socialtjänstens personal har en skyldighet att alltid informera i de fall de upptäcker en överträdelse av ett vistelseförbud.

Eftersom vi inte föreslår att information om meddelade vistelseförbud generellt ska delges till några andra yrkesgrupper föreslår vi inte heller att ytterligare yrkesgrupper eller verksamheter ska omfattas av underrättelseskyldigheten. Det är också av vikt att barnets tillit till andra samhällsaktörer inte onödigt skadas och att det inte skapas en känsla av angiveri.

Socialnämnden kan få behövlig information även på andra sätt

Att det inte finns en lagstadgad underrättelseskyldighet hindrar givetvis inte att information lämnas till socialnämnden i de fall tillämpliga sekretessbestämmelser möjliggör ett sådant utbyte. Till exempel kan en anmälan enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen i vissa situationer användas för att informera socialnämnden. I de fall barnet och/eller vårdnadshavarna samtyckt till att sekretessen rörande barnet hävs mellan till exempel socialtjänst och skola finns också möjlighet för skolan att lämna information till socialnämnden utan beaktande av eventuella sekretessbestämmelser.

Bestämmelsen bör placeras i LVU

Frågan är då var den föreslagna underrättelseskyldigheten ska placeras. Vi föreslår att bestämmelsen placeras i LVU i anslutning till bestämmelsen om socialnämndens skyldighet att kalla barnet och dess vårdnadshavare till samtal när socialnämnden får kännedom om att vistelseförbudet överträtts. På detta sätt tydliggörs kopplingen mellan underrättelseskyldigheten och socialnämndens arbete med att upprätthålla vistelseförbudet. Bestämmelserna rörande vistelseförbud hålls då också mer samlat.

Det är viktigt att de aktörer som omfattas av underrättelseskyldigheten har kännedom om den. När det gäller 14 kap. 1 § socialtjänstlagen har det för bland annat Polismyndigheten införts hänvisningar till anmälningsskyldigheten i det regelverk som styr

den egna verksamheten, för att säkerställa att berörda yrkesgrupper har kännedom om anmälningsskyldigheten.²²¹ Att införa motsvarande upplysningsbestämmelser för nu föreslagen underrättelseskyldighet kan övervägas för att säkerställa bestämmelsens genomslag. Vi lämnar dock inget förslag i denna del i nuläget.

²²¹ Se 6 § andra stycket polislagen (1984:387).

9 Ett vistelseförbudsregister

I detta kapitel redovisar vi vår bedömning att Polismyndigheten behöver tillgång till information om meddelade vistelseförbud och vi föreslår att detta behov tillgodoses genom ett vistelseförbudsregister hos myndigheten. Eftersom registret innehåller integritetskänsliga personuppgifter föreslår vi också en lag som reglerar personuppgiftsbehandlingen i registret.

9.1 Polismyndigheten har behov av information om meddelade vistelseförbud

Bedömning: Polismyndigheten har behov av att få information om meddelade vistelseförbud, för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag att kontrollera efterlevnaden av meddelade vistelseförbud och reagera vid bristande efterlevnad.

Skälen för bedömningen

Polismyndigheten behöver information för att kunna kontrollera efterlevnaden

En förutsättning för att ett vistelseförbud ska vara effektivt är att det finns möjlighet att kontrollera efterlevnaden. Enligt förslaget i avsnitt 8.6.5 ska Polismyndigheten ha befogenhet att ta hand om ett barn, som har ett beslut om vistelseförbud, om barnet vistas inom ett område som omfattas av förbudet. Att Polismyndigheten ges möjlighet att på ett effektivt sätt utföra detta uppdrag är av stor vikt. För att poliser ska ha möjlighet att vid behov kunna agera när de möter barn ute i olika miljöer krävs att de har, eller lätt kan få tillgång

till, information angående om barnet omfattas av ett vistelseförbud och förbudets innebörd.

Behovet av att få tillgång till information uppstår i de situationer där enskilda poliser påträffar barn i olika miljöer. När Polismyndigheten agerar efter en begäran om handräckning från socialnämnden får myndigheten i samband med begäran kännedom om varför barnet ska tas om hand.

Polismyndigheten bör ha tillgång till informationen på förhand

Det finns enligt vår bedömning två alternativ att överväga angående hur Polismyndigheten ska få tillgång till information om meddelade vistelseförbud. Det ena alternativet är att informationen får hämtas in i det enskilda fallet i samband med att behovet uppstår. Det vill säga att polismannen, när han eller hon påträffar ett barn, får ta kontakt med socialtjänsten för att ta reda på om barnet har ett vistelseförbud. Det andra alternativet är att Polismyndigheten får tillgång till en strukturerad samling med uppgifter om meddelade vistelseförbud och får möjlighet att behandla uppgifterna på så sätt att den enskilde polismannen effektivt kan ta del av relevant information.

Polismyndigheten har när det gäller vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, en skyldighet att bistå socialnämnden med handräckning för att genomföra beslut om vård eller hämta en person som avvikit från en placering. När det gäller utreseförbud har Polismyndigheten, i egenskap av passmyndighet, ansvar att avslå ansökningar om passhandlingar och att återkalla gällande pass i de fall det finns ett utreseförbud meddelat. Polismyndigheten har ingen generell tillgång till information om vilka barn och unga som ska påbörja eller har avvikit från LVU-vård utan socialnämnden begär handräckning i det enskilda fallet. Kommun och domstol har dock en skyldighet att skicka en kopia av meddelade beslut om utreseförbud till Polismyndigheten och uppgifter om meddelade utreseförbud får registreras i passregistret (23 och 23 c §§ passförordningen [1979:664]).

Polismyndighetens roll i hanteringen av vistelseförbud kommer, i likhet med utreseförbuden, vara att säkerställa själva effekten av beslutet. Det är genom Polismyndighetens försorg som

utreseförbudet får faktisk effekt genom att barnet inte kan lämna landet, och vistelseförbudet får effekt genom att barnet förflyttas från den skadliga miljön.

Att i det enskilda fallet behöva hämta in information från socialtjänsten skulle inte vara effektivt och riskerar att försvåra eller omöjliggöra Polismyndighetens arbete. Polismännen kommer när de träffar på barnen ha behov av information snabbt för att kunna agera och vid behov flytta barnen från platsen. När Polismyndigheten utanför kontorstid skulle behöva information skulle det vara via kontakt med socialjouren som informationen kunde inhämtas. Detta riskerar att bli resurskrävande för myndigheten, samtidigt som möjligheterna att få ett snabbt svar riskerar att försämrats.²²² Även under kontorstid kan det bli tidsödande att söka socialtjänsten för att få information.

Genom att ha tillgång till uppgifter om vilka barn som har vistelseförbud får Polismyndigheten snabbare tillgång till relevant information i det enskilda fallet. Det finns också möjlighet att på förhand bygga upp en kunskap om vilka barn som har vistelseförbud och som det finns anledning att ha kännedom om inom vissa områden. Att Polismyndigheten på förhand kan identifiera de aktuella barnen ökar möjligheten för myndigheten att genomföra sitt uppdrag, eftersom möjligheterna att identifiera ett barn när han eller hon påträffas på stan kan vara begränsade. Det är vår bedömning att Polismyndigheten på detta sätt ges bästa möjliga förutsättningar att kontrollera efterlevnaden av meddelade vistelseförbud. Som konstaterats har Polismyndigheten också i dag vad avser utreseförbud denna tillgång till uppgifter om meddelade beslut.

²²² Det är också de signaler vi fått vid våra kontakter med Polismyndighetens Nationella operativa avdelning.

9.2 Ett vistelseförbudsregister som hanteras av Polismyndigheten

9.2.1 Polismyndigheten ska få föra ett vistelseförbudsregister

Förslag: Polismyndigheten ska med hjälp av automatiserad behandling få föra ett register med uppgifter om personer som har meddelats vistelseförbud (vistelseförbudsregistret).

Skälen för förslaget

Registret ska hanteras av Polismyndigheten

Polismyndigheten bör alltså få tillgång till en strukturerad samling med uppgifter avseende personer som har meddelats vistelseförbud. Det finns inte något befintligt nationellt LVU-register dit uppgifterna kan tillföras utan det måste bli fråga om någon annan typ av lösning. Behovet kan antingen tillgodoses genom att Polismyndigheten får åtkomst till en uppgiftssamling som hanteras av socialtjänsten (eller en annan aktör) eller genom att Polismyndigheten själv hanterar uppgiftssamlingen.

Det är socialnämnden i varje kommun som kommer att handlägga och ha ansvar för ärendena rörande vistelseförbud. Att ge socialtjänsterna i respektive kommun i uppdrag att hantera ett register med uppgifter om meddelade vistelseförbud är inte en lämplig lösning. Ett register måste skötas av en registerförande myndighet som ansvarar för skötseln av registret och för den personuppgiftsbehandling som sker i registret. Varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område (2 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453]). Kommunerna organiserar enligt 6 kap. 2 § kommunallagen (2017:725) själva sina olika nämnders verksamhetsområden och uppgifterna inom socialtjänsten kan alltså fördelas på flera nämnder. Att varje kommunal socialtjänst skulle ansvara för sitt eget register skulle innebära att Polismyndigheten behöver ha åtkomst till ett mycket stort antal olika register, hålla av aktörer med olika förutsättningar att upprätta och hålla ett register, för att få del av informationen. Syftet, att på ett effektivt sätt möjliggöra för Polismyndigheten att få del av behövliga uppgifter, riskerar med ett sådant upplägg att gå om intet.

Att utifrån de organisatoriska förutsättningarna med ett stort antal separata kommunala myndigheter utreda möjligheten till ett gemensamt nationellt register låter sig inte göras inom ramen för denna utredning. Med beaktande av att Socialstyrelsen är förvaltningsmyndighet för verksamhet som rör socialtjänst och inom ramen för sitt uppdrag har ansvar för att ta fram register inom sitt verksamhetsområde²²³, har vi i stället övervägt om Socialstyrelsen bör ha i uppdrag att tillhandahålla ett register med uppgifter om meddelade vistelseförbud. Vår bedömning är att detta inte heller är en lämplig lösning. Syftet med registret är att tillhandahålla information till den aktör, det vill säga Polismyndigheten, som ska kontrollera efterlevnaden av meddelade vistelseförbud. Syftet är inte att tillhandahålla uppgifter för socialtjänsterna, och Socialstyrelsen har inte heller själv behov av att löpande ta del av uppgifterna i sin verksamhet. Att Socialstyrelsen skulle föra ett register som endast ska användas av Polismyndigheten skulle innebära att ytterligare en aktör, utöver Polismyndigheten och socialtjänsten, behandlar de aktuella och integritetskänsliga uppgifterna utan att själv ha behov av uppgifterna i sin verksamhet.

Som konstaterats ovan är det Polismyndigheten som i sin verksamhet har behov av att ta del av och behandla uppgifterna avseende meddelade vistelseförbud. Det framstår därför som naturligt att myndigheten får ansvar för att sköta uppgiftssamlingen. Det är den lösning som bäst säkerställer att Polismyndigheten på ett smidigt och effektivt sätt får tillgång till uppgifterna och ger också myndigheten bäst förutsättningar att ordna uppgifterna på det sätt som bäst svarar mot verksamhetens behov. Polismyndigheten är också en erfaren registermyndighet och hanterar redan en rad olika register.

Befintliga register är inte ändamålsenliga

Vi har övervägt om uppgifterna om vistelseförbud kan tillföras ett hos Polismyndigheten befintligt register. Tillträdesförbud, kontaktförbud och ungdomsovervakning är de insatser som till sin utformning är mest närliggande ett vistelseförbud och uppgifter om

²²³ Se förordning (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen.

dessas hanteras i dag i tillträdesförbudsregistret och i belastningsregistret.

Det register som enligt vår bedömning ligger närmast till hands att överväga är tillträdesförbudsregistret. Regleringen avseende tillträdesförbudsregistret finns i lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område. Syftet med tillträdesförbudsregistret är att förebygga, förhindra eller upptäcka överträdelser av tillträdesförbud samt att tillhandahålla idrottsorganisationer den information som behövs för att upprätthålla gällande beslut som tillträdesförbud (5 kap. 23 och 25 §§ lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område), och i registret behandlas uppgifter om tillträdesförbud meddelade med stöd av lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang. Registret förs som ett led i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet och i myndighetens verksamhet som syftar till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Brottsdatalogen (2018:1177) gäller enligt lagens 1 kap. 2 § vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Den gäller också vid behandling av personuppgifter som en behörig myndighet utför i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Tillträdesförbudsregistret, liksom flertalet av Polismyndighetens övriga register, och den personuppgiftsbehandling som där utförs faller därmed under brottsdatalogens tillämpningsområde.

Vistelseförbudet är en social insats som har till syfte att förebygga och förhindra att barn far illa. Syftet med att behandla uppgifter om vistelseförbud är att möjliggöra en kontroll av efterlevnaden av besluten och behandlingen är därmed ett led i att förebygga och förhindra att barn far illa. Den personuppgiftsbehandling som kommer att ske av uppgifter om meddelade vistelseförbud har därmed ett syfte som faller utanför brottsdatalogens område. Vidare får Polismyndigheten i dagsläget endast behandla uppgifter i tillträdesförbudsregistret i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka överträdelser av tillträdesförbud och för att tillhandahålla idrottsorganisationer information (5 kap. 23 och 25 §§ lagen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område). Att tillföra uppgifter om vistelseförbud till tillträdesförbudsregistret skulle därmed innebära att befintliga bestämmelser

behöver kompletteras med reglering som möjliggör personuppgiftsbehandling utifrån dataskyddsförordningens²²⁴ bestämmelser och för andra ändamål och i annat syfte än nuvarande bestämmelser. Det skulle enligt vår bedömning därför inte bli någon effektivitetsvinst att tillföra uppgifterna om vistelseförbud i det befintliga tillträdesförbudsregistret. Rörande personer som har meddelats tillträdesförbud får registret också innehålla fler uppgifter än vi bedömer bör behandlas rörande personer med vistelseförbud.²²⁵ Det faktiska innehållet hade därmed blivit olika för de olika typerna av förbud och det hade i praktiken blivit fråga om två olika register.

I belastningsregistret registreras uppgifter om ungdomsövervakning, kontaktförbud och tillträdesförbud (3 § 1 och 5 lagen [1998:620] om belastningsregister). Ändamålet med belastningsregistret är att ge information till bland annat Polismyndigheten om belastningsuppgifter (2 § lagen om belastningsregister). Som konstaterats ovan utgör vistelseförbudet en social insats och uppgifter om meddelade vistelseförbud utgör inte belastningsuppgifter. Redan av detta skäl skulle det vara direkt olämpligt att registrera uppgifter om vistelseförbud i belastningsregistret. Därtill kommer att det även vad gäller belastningsregistret skulle behövas relativt omfattande kompletterande reglering.

Av de register som Polismyndigheten för som inte faller inom brottsdatalogens område finns det inget register som har ett närliggande tillämpningsområde varför det även i dessa fall skulle krävas omfattande kompletterande reglering.

Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att ett nytt nationellt register med uppgifter om meddelade vistelseförbud bör införas och att registret ska hanteras av Polismyndigheten. Vi har valt att kalla registret vistelseförbudsregistret.

²²⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

²²⁵ I 5 kap. 24 § lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område anges att tillträdesförbudsregistret får innehålla följande uppgifter om en person som har meddelats tillträdesförbud: namn, personnummer eller samordningsnummer, folkbokföringsadress eller annan stadigvarande adress, alias, fotografi, anknytning till idrott och idrottsorganisation, omfattningen och giltighetstiden av beslut om tillträdesförbud samt överträdelse av gällande tillträdesförbud.

9.2.2 Personuppgiftsbehandlingen faller under dataskyddsförordningens tillämpningsområde

Bedömning: Personuppgiftsbehandlingen i registret faller under dataskyddsförordningens tillämpningsområde.

Brottsdatalagen är inte tillämplig på personuppgiftsbehandlingen i registret.

Skälen för bedömningen: Dataskyddsförordningen tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1 dataskyddsförordningen). Som utgångspunkt kommer alltså dataskyddsförordningen att vara tillämplig på den personuppgiftsbehandling som sker i det föreslagna registret.

Vid viss behandling av personuppgifter som utförs av myndigheter gäller brottsdatalagen i stället för dataskyddsförordningen, beroende på i vilket syfte behandlingen sker (artikel 2.2 d dataskyddsförordningen).²²⁶ Brottsdatalagen gäller enligt lagens 1 kap. 2 § vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder samt för att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Med behörig myndighet avses enligt 1 kap. 6 § brottsdatalagen en myndighet som har till uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder, eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, när den behandlar personuppgifter för ett sådant syfte.²²⁷

Ett grundläggande krav för att brottsdatalagen ska vara tillämplig är alltså att den som behandlar personuppgifterna är en behörig myndighet och att behandlingen sker för någon av de i lagen angivna syftena.²²⁸ Det är syftet med behandlingen av personuppgifter i det enskilda fallet som avgör om behandlingen över huvud taget

²²⁶ Brottsdatalagen är en ramlag som i huvudsak genomför Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

²²⁷ Även en annan aktör som har anförtratts myndighetsutövning i något av dessa syften är en behörig myndighet när den behandlar personuppgifter för ett sådant syfte.

²²⁸ Prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 111.

omfattas av brottsdatalagens tillämpningsområde. Typen av personuppgiftsbehandling, vilken verksamhet uppgiften behandlas i eller personuppgiftens karaktär är alltså inte avgörande för vilket regelverk som ska tillämpas.²²⁹ Den personuppgiftsbehandling Polismyndigheten kommer att utföra i vistelseförbudsregistret kommer att ske i syfte att upprätthålla en insats beslutad av de sociala myndigheterna, som syftar till att hjälpa och stödja barnet. Personuppgiftsbehandlingen är inte ett led i arbetet med att upprätthålla allmän ordning och säkerhet eller förebygga och förhindra brottslig verksamhet. Den personuppgiftsbehandling som kommer att ske av uppgifter om meddelade vistelseförbud har därmed ett syfte som faller utanför brottsdatalagens område och lagen blir inte tillämplig på personuppgiftsbehandling som sker i registret.

9.3 En lag om register över vistelseförbud i syfte att förebygga och förhindra att barn far illa

9.3.1 Personuppgiftsbehandlingen och skyddet för den personliga integriteten

Bedömning: Personuppgiftsbehandlingen i det föreslagna registret utgör en inskränkning i det skydd för den personliga integriteten som finns i regeringsformen, Europakonventionen, Europeiska unionens rättighetsstadga och barnkonventionen och måste därmed vara motiverad och proportionerlig.

Skälen för bedömningen

Personuppgiftsbehandling som kommer att behöva ske

Vi har i avsnitt 8.6.5 presenterat förslaget att Polismyndigheten ska ha befogenhet att ta hand om barn som överträder ett meddelat vistelseförbud. Vi har ovan gjort bedömningen att myndigheten, för att kunna genomföra detta uppdrag, behöver ha tillgång till uppgifter om meddelade vistelseförbud och ska hantera dessa uppgifter i ett

²²⁹ Prop. 2017/18:232, Brottsdatalag, s. 112.

register. Inom ramen för detta kommer myndigheten att utföra personuppgiftsbehandling.

Polismyndigheten kommer att behöva ta emot beslut om meddelade vistelseförbud från socialnämnd och domstol och registrera vissa uppgifter från dessa beslut. Myndigheten kommer att behöva genomföra sökningar i uppgifterna för att undersöka om ett visst barn omfattas av ett vistelseförbud och förbudets omfattning. Polismyndigheten kan också ha behov av att söka i registret för att få kännedom om vilka barn som har vistelseförbud inom ett visst område eller på en viss plats. Polismyndigheten ska enligt förslaget ha en skyldighet att underrätta socialnämnden om ett barn påträffas eller det på annat sätt blir känt att ett barn överträder ett vistelseförbud. Polisen kan vid utformandet av en sådan underrättelse behöva hämta uppgifter från registret. Myndigheten kommer slutligen att behöva radera uppgifterna när de blir inaktuella. Denna behandling av personuppgifter är nödvändig för att Polismyndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag att kontrollera efterlevnaden av meddelade vistelseförbud.

Uppgifterna om vistelseförbud ska behandlas i syfte att förebygga och förhindra att barn far illa

Vistelseförbudet har som syfte att förebygga och förhindra att barn far illa. Vistelseförbudet är uteslutande en social insats. Syftet med att behandla uppgifter om vistelseförbud är att möjliggöra en kontroll av efterlevnaden av besluten och på så sätt säkerställa att besluten får effekt. Personuppgiftsbehandlingen är därmed ett led i att förebygga och förhindra att barn far illa.

Skyddet för den personliga integriteten

I 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen anges att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet för den personliga integriteten får enligt 20 kap. 21 och 22 §§ regeringsformen begränsas genom lag och för att tillgodose ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt

samhälle. Begränsningen får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet och får inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrets grundvalar. Inte heller får en begränsning göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Någon enhetlig definition av begreppet personlig integritet finns inte. Regeringen har uttalat att kränkningar av den personliga integriteten utgör intrång i den fredade sfär som den enskilde bör vara tillförsäkrad och där ett oönskat intrång bör kunna avvisas.²³⁰ Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt åtgärden har. Vad som avses med övervakning respektive kartläggning får bedömas med utgångspunkt från vad som enligt normalt språkbruk läggs i dessa begrepp. Uttrycket "enskilds personliga förhållanden" avses här ha samma innebörd som i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Vid bedömning av vilka åtgärder som kan anses utgöra ett "betydande intrång" ska både åtgärdens omfattning och arten av det intrång åtgärden innebär beaktas. Även åtgärdens ändamål och andra omständigheter kan ha betydelse vid bedömningen. Bestämmelsen omfattar endast sådana intrång som på grund av åtgärdens intensitet eller omfattning eller av hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur eller andra omständigheter innebär ett betydande ingrepp i den enskildes privata sfär.²³¹ Ju känsligare uppgifterna är, desto mer ingripande måste det allmännas hantering av uppgifterna normalt anses vara. Även hantering av ett litet fåtal uppgifter kan med andra ord innebära ett betydande intrång i den personliga integriteten om uppgifterna är av mycket känslig karaktär.²³² Vissa faktorer har ansetts särskilt viktiga att ta hänsyn till när det gäller att bedöma integritetskänsligheten vid automatiserad behandling av personuppgifter. Det gäller arten av personuppgifter som samlas in och registreras, varför detta görs, hur och av vem uppgifterna används samt mängden av uppgifter som samlas på ett och samma ställe eller som på något annat sätt är tillgängliga för bearbetningar och sammanställningar.²³³

²³⁰ Prop. 2005/06:173, *Översyn av personuppgiftslagen*, s. 15 och prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 175.

²³¹ Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 250.

²³² Prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 183.

²³³ Prop. 2005/06:173, *Översyn av personuppgiftslagen*, s. 15.

Även i Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga²³⁴ finns ett skydd för den personliga integriteten. Registrering av personuppgifter kan, beroende på omständigheterna, beröra rätten till respekt för privatlivet enligt artikel 8.1 i Europakonventionen. Enligt artikel 8.2 får rätten för privatliv inte inskränkas annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. I artikel 3, 7 och 8 i EU:s rättighetsstadga slås fast att var och en har rätt till fysisk och mental integritet, respekt för sitt privat- och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer samt skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne.²³⁵ Även här är utgångspunkten att en begränsning endast får göras i lag och begränsningen måste vara förenlig med det väsentliga innehållet i de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan. Begränsningar får med beaktande av proportionalitetsprincipen endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter, se artikel 52.1.

Personuppgiftsbehandlingen kommer att innebära ett intrång...

Behandlingen av personuppgifter i registret kommer att utgöra ett intrång i den enskildes personliga integritet. Det föreslagna registret kommer närmast att utgöra ett personregister och kan sägas innebära en kartläggning av de barn som får ett beslut om vistelseförbud.²³⁶ Det är i och för sig ett begränsat antal barn vars uppgifter kommer att behandlas i registret och det kommer även vara en begränsad mängd uppgifter som hanteras i registret. Med beaktande av uppgifternas karaktär, det kommer vara fråga om uppgifter rörande att ett barn är föremål för en tvångsinsats från de sociala myndigheterna, och eftersom det handlar om barn finns det dock enligt vår mening skäl att betrakta intrånget som betydande. I

²³⁴ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 326/02).

²³⁵ I den mån stadgan omfattar rättigheter som motsvarar sådana som garanteras av Europakonventionen ska de ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Detta hindrar inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd, se art. 52.3 i EU:s rättighetsstadga.

²³⁶ Jfr prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 180.

detta sammanhang ska betonas att det är fråga om en insats som kan beslutas även om barnet inte samtycker till insatsen. Även om barnets tidigare agerande i viss mån beaktas vid bedömningen av om vistelseförbud ska beslutas är det vidare inte fråga om en reaktiv åtgärd på grund av ett barns tidigare beteende. Det är i stället en framtida riskbedömning som ligger till grund för bedömningen av behovet av insatsen.

...som måste vara motiverat och proportionerligt

Polismyndighetens behandling av personuppgifter är en förutsättning för att myndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag att kontrollera efterlevnaden av meddelade vistelseförbud. Att beslut om vistelseförbud efterlevs är en förutsättning för att insatsen ska kunna uppnå sitt syfte att förebygga och förhindra att barn far illa. Åtgärder som syftar till att skydda barn från att fara illa och säkerställa barns rätt till utveckling och en tillvaro fri från våld och övergrepp av olika slag är ett sådant ändamål som rättfärdigar en inskränkning i skyddet för den personliga integriteten.

Omständigheter som bör beaktas vid bedömningen av inskränkningens proportionalitet är att det å ena sidan är fråga om integritetskänsliga uppgifter som rör barn, å andra sidan är det en begränsad mängd uppgifter som kommer att behandlas för ett avgränsat ändamål, uppgifterna får endast behandlas en kortare tid och det är enbart Polismyndigheten som kommer att ha tillgång till registret.

Personuppgiftsbehandlingens förhållande till barnkonventionen

I artikel 16 i barnkonventionen anges att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv, sitt hem eller sin korrespondens och inte heller för olagliga angrepp på sin heder och sitt anseende. Barnet har rätt till lagens skydd mot sådana ingripanden eller angrepp.

Rätten till privatliv påverkas av en sådan personuppgiftsbehandling som förslaget innebär. Samtidigt utgör vistelseförbudet ett verktyg för att förebygga och förhindra att barn far illa och är ett sätt att säkerställa barnets rätt till utveckling och skydd

mot våld och olika former av övergrepp. Vi bedömer att personuppgiftsbehandlingen är en nödvändig del för att vistelseförbudet ska uppnå den avsedda effekten. Personuppgiftsbehandlingen innebär därmed att det uppstår en intressekonflikt mellan barnets rätt till privat- och familjeliv och barnets rätt till utveckling och skydd mot våld och övergrepp. Barnets bästa ska användas som vägledning i alla frågor som rör barn och även vid eventuella inbördes konflikter mellan de olika rättigheterna i konventionen. Fokus måste ligga på att identifiera möjliga lösningar som ser till barnets bästa.²³⁷

Vad avser frågan om inskränkningen kan anses vara till barnets bästa kan följande beaktas. Det är en begränsad mängd uppgifter som ska få behandlas i registret, de ska endast få användas för ett tydligt avgränsat ändamål och de ska gallras direkt när vistelseförbudet upphör. Även om personuppgiftsbehandlingen innebär ett intrång i barnets personliga integritet begränsas intrånget därmed så långt som möjligt. Samtidigt är vistelseförbudet avsett att stärka flera rättigheter i barnkonventionen.

9.3.2 Särskilda bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i registret bör införas

Förslag: Behandlingen av personuppgifter i vistelseförbudsregistret ska regleras i en särskild lag, lagen om register över vistelseförbud.

Skälen för förslaget: Hur myndigheter får behandla personuppgifter styrs i första hand utifrån dataskyddsförordningen. Dataskyddsförordningens bestämmelser kompletteras av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen. I Sverige finns vidare en tradition av att i särskilda registerförfattningar införa bestämmelser för viktigare eller känsligare register som kompletterar det generella regelverket. Målet inom dataskyddsregleringen är att myndighetsregister med ett

²³⁷ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013) om *Barnets rätt att i första hand få beaktat vad som bedöms vara barnets bästa*, CRC/C/GC/14, punkt 33.

stort antal registrerade och ett särskilt känsligt innehåll ska regleras särskilt i lag.²³⁸

Uppgifterna rörande meddelade vistelseförbud kommer att bestå av personuppgifter om barn. Vistelseförbudet utgör en tvångsåtgärd och de barn som blir föremål för ett vistelseförbud har inte själva kunnat styra över om personuppgifterna ska behandlas i det aktuella registret eller inte. Uppgifterna visar att barnet är föremål för en insats från de sociala myndigheterna och får anses vara av integritetskänslig karaktär. Personuppgiftsbehandlingen kommer ske för att upprätthålla meddelade vistelseförbud. Syftet med registret är inte att skapa förutsättningar för ett mer omfattande LVU-register eller en uppgiftssamling över barn som kan vara i behov av insatser från samhället eller som Polismyndigheten upplever att det finns behov av att ha uppsikt över. Registret ska enbart fungera som en uppdaterad lägesbild över vilka vistelseförbud som vid en given tidpunkt är gällande, vilka barn som omfattas av förbuden och förbudens innebörd. Det är därför viktigt att det tydligt klargörs för vilket ändamål uppgifterna får behandlas, för att undvika att uppgifterna överförs eller används i andra delar av Polismyndighetens verksamhet eller hos andra aktörer. Det är också viktigt att det tydligt klargörs vilka uppgifter som får behandlas i registret, för att motverka att andra uppgifter än de som är absolut nödvändiga registreras i registret vilket kan bidra till att tillämpningsområdet för registret förändras.

Sammantaget föreslår vi mot denna bakgrund att förutsättningarna för personuppgiftsbehandlingen i ett vistelseförbudsregister bör regleras i särskilda bestämmelser som komplement till den generella regleringen i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen. Genom en sådan reglering kan både de ändamålsintressen som finns och de berättigade intressena av skydd mot intrång i den personliga integriteten för berörda barn tillgodoses.

²³⁸ Prop. 1990/91:60, *Om offentlighet, integritet och ADB*, s. 58 och prop. 1997/98:44, *Personuppgiftslag*, s. 40 f.

9.3.3 Lagens syfte

Förslag: Syftet med lagen ska vara att ge Polismyndigheten möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt för att kunna upprätthålla gällande vistelseförbud och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Skälen för förslaget: En bestämmelse om lagens syfte saknar i och för sig egentligen materiellt innehåll men ger vägledning för tolkning av de materiella bestämmelserna i lagen.²³⁹

Regleringen har dubbla syften, vilket tydliggörs i den föreslagna bestämmelsen. Det är nödvändigt med ett intrång i den personliga integriteten för att Polismyndigheten ska kunna upprätthålla meddelade vistelseförbud, samtidigt ska de enskilda individernas rättigheter och friheter skyddas vid personuppgiftsbehandlingen. Regleringen behöver alltså ge uttryck för en väl avvägd balans mellan dessa intressen. Det bör därför anges att lagens syfte är att ge Polismyndigheten möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt för att kunna upprätthålla meddelade vistelseförbud och skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

9.3.4 Lagens tillämpningsområde

Förslag: Lagen ska tillämpas vid Polismyndighetens behandling av personuppgifter i vistelseförbudsregistret.

Skälen för förslaget: Som utgångspunkt bör tillämpningsområdet knyta an till den verksamhet som lagen ska reglera. Lagen ska därför endast tillämpas på den behandling av personuppgifter som sker i vistelseförbudsregistret. Det vill säga Polismyndighetens verksamhet med att föra vistelseförbudsregistret och ta del av innehållet i registret. Lagen kommer alltså att vara tillämplig när Polismyndigheten för in uppgifter i registret och vid behandling i registret för det ändamål som vi föreslår anges i lagen (avsnitt 9.3.8).

²³⁹ Jfr till exempel prop. 2017/18:232, *Brottsdatalag*, s. 82 och prop. 2018/19:163, *Ny lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter*, s. 51.

I den mån Polismyndigheten behandlar de aktuella personuppgifterna utanför registret, till exempel i samband med anmälan till socialnämnden om överträdelse av meddelat vistelseförbud eller i samband med dokumentation av en vidtagen åtgärd enligt den föreslagna bestämmelsen i polislagen (1984:387), regleras behandlingen av den generella reglering som gäller för Polismyndighetens personuppgiftsbehandling.

9.3.5 Rättslig grund för behandlingen

Bedömning: Polismyndighetens behandling av personuppgifter i vistelseförbudsregistret är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning. Viss del av personuppgiftsbehandlingen är även nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar myndigheten.

Skälen för bedömningen: En grundläggande förutsättning för att behandlingen av personuppgifter ska vara laglig och tillåten är att den ryms inom någon av de rättsliga grunderna för behandling som finns i artikel 6.1 i dataskyddsförordningen.

Artikel 6.1 e gäller behandling som är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Lagstiftaren har i förarbetena till dataskyddslagen angett att alla uppgifter som riksdag eller regering har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. Därav följer att den verksamhet som en statlig eller kommunal myndighet bedriver, inom ramen för sin befogenhet, är av allmänt intresse. Den rättsliga grunden i artikel 6.1 e bör därmed vanligen tillämpas av myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning.²⁴⁰

För att artikel 6.1 e ska vara tillämplig räcker det inte att den verksamhet som myndigheterna bedriver är av allmänt intresse. Den måste också vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten (artikel 6.3). Polismyndigheten ska enligt förslaget kontrollera och upprätthålla efterlevnaden av meddelade vistelseförbud. Polismyndighetens befogenhet att ta hand om barn som

²⁴⁰ Prop. 2017/18:105, *Ny dataskyddslag*, s. 56 f.

befinner sig på en plats eller inom ett område i strid med ett meddelat vistelseförbud framgår av föreslagen bestämmelse i polislagen. Syftet med detta uppdrag är att upprätthålla meddelade vistelseförbud och därmed förebygga och förhindra att barn far illa. All behandling av personuppgifter som är nödvändig för att Polismyndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag utgör därmed en uppgift av allmänt intresse och rymms alltså inom den rättsliga grunden.

Artikel 6.1 c gäller behandling som är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Grunden för behandlingen ska också här enligt artikel 6.3 vara fastställd i enlighet med unionsrätten eller den nationella rätten. Det kan till exempel handla om författningar som anger en skyldighet för en myndighet att lämna personuppgifter till en annan myndighet.²⁴¹

Vi föreslår i avsnitt 8.6.7 att Polismyndigheten ska ha en skyldighet att underrätta socialnämnden när polisen påträffar eller på annat sätt får kännedom om ett barn som vistas på en plats eller inom ett område i strid med ett meddelat vistelseförbud. Den personuppgiftsbehandling som eventuellt sker i registret med anledning av en sådan underrättelse faller då även in under den rättsliga grunden i artikel 6.1 c. Polismyndigheten kan till exempel behöva hämta identifikationsuppgifter och uppgifter om ansvarig socialnämnd från registret.

9.3.6 Lagen är ett komplement till annan reglering

Förslag: Lagen ska innehålla en bestämmelse som tydliggör att den kompletterar dataskyddsförordningen.

Dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen ska gälla vid behandlingen av personuppgifter i det föreslagna registret, om inte annat följer av den nya lagen.

Skälen för förslaget: Av EU-rätten följer att dataskyddsförordningen är direkt tillämplig och har företräde framför nationell lagstiftning. Medlemsstaterna kan, när det gäller behandling av personuppgifter som är nödvändig för att fullgöra en rättslig

förpliktelse samt vid behandling som är nödvändig för att utföra en arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning, införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen (artikel 6.2 dataskyddsförordningen). Av avsnitt 9.3.5 framgår att vi bedömer att den personuppgiftsbehandling som omfattas av den föreslagna lagen utgör en uppgift av allmänt intresse och att viss personuppgiftsbehandling även kan komma att utgöra en rättslig förpliktelse. Det är därmed möjligt att införa vissa kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen. Den nya registerlagen innehåller endast bestämmelser som kompletterar eller tar över förordningen, när det är tillåtet. Den föreslagna lagen bör, för att ge en heltäckande bild, innehålla en bestämmelse som upplyser om att dataskyddsförordningen gäller. Bestämmelsen bör formuleras på samma sätt som i andra registerlagar som kompletterar dataskyddsförordningen.²⁴²

Dataskyddslagen innehåller nationella kompletterande bestämmelser till dataskyddsförordningen. Av 1 kap. 6 § dataskyddslagen framgår att lagen är subsidiär i förhållande till annan lagstiftning om behandling av personuppgifter. Av tydlighetsskäl föreslår vi dock en bestämmelse som innebär att dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen ska gälla vid behandlingen av personuppgifter i registret, om inte annat följer av den nya registerlagen. Detta är i enlighet med hur förhållandet till dataskyddslagen och dess förordning brukar formuleras i andra registerlagar.²⁴³

9.3.7 Polismyndigheten ska vara personuppgiftsansvarig

Förslag: Polismyndigheten ska vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som sker i vistelseförbudsregistret.

²⁴² Se till exempel 3 § lagen (2015:51) om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud, och 1 kap. 2 § lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i skatteförvaltningens beskattningsverksamhet.

²⁴³ Se till exempel 3 § lagen om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud, 4 § lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten och 1 kap. 3 § lagen om behandling av uppgifter i skatteförvaltningens beskattningsverksamhet.

Skälen för förslaget: Begreppet personuppgiftsansvarig definieras i artikel 4.7 dataskyddsförordningen som en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter. Om ändamålen och medlen för behandlingen bestämts av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt kan det däri föreskrivas vem som ska vara personuppgiftsansvarig.

Att i den föreslagna lagen ange vem som är personuppgiftsansvarig skapar tydlighet om vem som har ansvaret för den behandling av personuppgifter som ska ske i registret. Vi föreslår att det i lagen anges att Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling myndigheten utför i registret. Polismyndigheten kommer vara registerförare och är den enda aktör som kommer att ha tillgång till registret.

9.3.8 Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

Förslag: Polismyndigheten får behandla personuppgifter i vistelseförbudsregistret endast om det behövs för att upprätthålla gällande beslut om vistelseförbud.

Skälen för förslaget: Av artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen framgår att personuppgifter endast får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Dataskyddsförordningen ger utrymme för att införa bestämmelser om tillåtna ändamål i nationella registerförfattningar.²⁴⁴ Det är i registerförfattningar vanligt med bestämmelser som anger för vilka ändamål personuppgifter får behandlas.²⁴⁵ Ändamålsbestämmelser tydliggör och begränsar vilken personuppgiftsbehandling som får genomföras och i vilket syfte. Den föreslagna lagen bör därför innehålla en ändamålsbestämmelse. Ett bestämt ändamål begränsar Polismyndighetens handlingsfrihet, vilket ger ett skydd för den enskildes personliga integritet.

²⁴⁴ Se artikel 6.2 och 6.3 dataskyddsförordningen. Enligt artikel 23.2 a ska dessutom lagstiftning som begränsar tillämpningsområdet för förordningens rättigheter och skyldigheter innehålla specifika ändamålsbestämmelser, när så är relevant.

²⁴⁵ Se till exempel 5 § lagen om idrottsorganisationers behandling av uppgifter om tillträdesförbud.

Lagen avser att reglera en begränsad verksamhet, förandet av ett vistelseförbudsregister, och även ändamålsbestämmelserna bör därför begränsas snävt. Ett snävt ändamål för den aktuella personuppgiftsbehandlingen är också motiverat utifrån att behandlingen avser integritetskänsliga uppgifter om barn som mottar sociala insatser. Vi föreslår mot denna bakgrund att det uttömmande regleras i lagen för vilket ändamål personuppgiftsbehandlingen får ske. Behandling av personuppgifter i registret ska alltså endast få utföras för ett visst angivet ändamål och finalitetsprincipen (artikel 5.1 b dataskyddsförordningen) ska inte gälla.²⁴⁶

Syftet med det föreslagna registret är att möjliggöra för Polismyndigheten att behandla de personuppgifter som krävs för att meddelade vistelseförbud ska kunna upprätthållas. Ändamålet bör därför formuleras som att uppgifterna i registret endast får behandlas om det behövs för att upprätthålla gällande vistelseförbud. Vi redogör i avsnitt 9.3.1 för vilken personuppgiftsbehandling vi bedömer att Polismyndigheten kommer att ha behov av att utföra inom ramen för detta ändamål. Det är dels den behandling som behöver ske för att kontrollera vilka barn som har ett vistelseförbud, dels behandling som Polismyndigheten kan behöva utföra i samband med en underrättelse till socialnämnden om överträdelser. Socialnämnden har en skyldighet att följa utvecklingen och ska genomföra ett samtal med barnet och dess vårdnadshavare om barnet överträder ett vistelseförbud, i syfte att motivera barnet till att följa förbudet och ta emot hjälp från socialtjänsten. Att nämnden får kännedom om överträdelser är nödvändigt för att nämnden ska kunna fullgöra sitt ansvar i denna del. Polismyndighetens underrättelseskyldighet är en förutsättning för att socialnämnden ska få kännedom om begångna överträdelser som Polismyndigheten upptäcker. Vi gör mot denna bakgrund bedömningen att den personuppgiftsbehandling Polismyndigheten utför i samband med en underrättelse till socialnämnden faller in under det föreslagna ändamålet.

²⁴⁶ Jfr HFD 2021 ref. 10 och prop. 2017/18:171, *Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde - en anpassning till EU:s dataskyddsförordning*, s. 90.

9.3.9 Vilka uppgifter som får behandlas i registret

Förslag: Registret får innehålla följande uppgifter om en person som har meddelats vistelseförbud:

1. namn,
2. personnummer eller samordningsnummer,
3. folkbokföringsadress och annan stadigvarande adress
4. omfattningen av beslut om vistelseförbud, och
5. ansvarig socialnämnd.

Skälen för förslaget: I artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen stadgas principen om uppgiftsminimering, vilket innebär att de personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. För att upprätthålla denna princip och för att stärka skyddet för den personliga integriteten bör det regleras vilka uppgifter som får registreras och behandlas i registret.

Som anges ovan ska Polismyndigheten få behandla de personuppgifter som behövs för att upprätthålla gällande vistelseförbud. För att Polismyndigheten ska kunna upprätthålla gällande vistelseförbud måste myndigheten kunna identifiera de barn som har ett vistelseförbud och ha kännedom om på vilka platser eller inom vilka områden dessa inte får vistas. Polismyndigheten måste därmed få tillgång till identifikationsuppgifter samt uppgifter om beslutets omfattning. Polismyndigheten har dock inte behov av att behandla uppgifter som avser skälen till att barnet meddelats ett vistelseförbud.

När en polisman omhändertar ett barn som vistas på en plats eller inom ett område i strid med ett meddelat vistelseförbud ska barnet skyndsamt överlämnas till i första hand föräldrarna eller en annan vårdnadshavare. Polismyndigheten bör därför också få tillgång till barnets adressuppgifter.

Polismyndigheten ska enligt förslaget vara skyldig att underrätta socialnämnden om de påträffar eller på annat sätt får kännedom om ett barn som överträder ett meddelat vistelseförbud. Uppgift om ansvarig socialnämnd bör därför också få behandlas i registret.

9.3.10 Känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser

Bedömning: Polismyndigheten kommer inte att ha behov av att behandla känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagöverträdelser i vistelseförbudsregistret.

Skälen för bedömningen: Med känsliga personuppgifter avses enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen personuppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Med uppgifter om lagöverträdelser avses enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärd. Möjligheterna att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser regleras i dataskyddsförordningen och dataskyddslagen och kan kompletteras med särskilda bestämmelser.

Vi har i avsnitt 9.3.9 redogjort för vilka uppgifter som får behandlas i registret. Dessa uppgifter utgör inte känsliga personuppgifter och inte heller uppgifter om lagöverträdelser. Det finns därmed inte behov av att överväga eller reglera behandlingen av denna typ av uppgifter i registret.

9.3.11 Bevarande och gallring

Förslag: Personuppgifter i registret ska gallras så snart de inte längre behövs för ändamålet att upprätthålla gällande vistelseförbud, dock senast när Polismyndigheten får information om att vistelseförbudet upphört.

Skälen för förslaget: Av dataskyddsförordningens artikel 5.1 e följer att uppgifter inte ska lagras längre än vad som är nödvändigt för ändamålet med behandlingen. Om särskilda bestämmelser om gallring inte införs är utgångspunkten att personuppgifter som

behandlas i myndigheters verksamhet ska bevaras.²⁴⁷ Ett sätt att minska integritetskänsligheten i behandlingen är att se till att uppgifter inte behandlas och bevaras längre än nödvändigt. Den förslagna lagen bör därför ha en bestämmelse om längsta tid för bevarande och gallring.

Syftet med att behandla uppgifterna i vistelseförbudsregistret är att möjliggöra upprätthållande av gällande vistelseförbud, vilket kommer till uttryck i lagens föreslagna ändamålsbestämmelse. När ett beslut om vistelseförbud slutar gälla, upphör därmed också behovet av att behandla de aktuella uppgifterna. Mot bakgrund av syftet med registret ser vi inte att det finns ett behov av att bevara uppgifterna i registret en tid efter att vistelseförbudet slutat att gälla. Vi föreslår därför en gallringsbestämmelse som innebär att personuppgifterna i vistelseförbudet ska gallras när de inte längre behövs för ändamålet att upprätthålla gällande vistelseförbud. Då ändamålet är att upprätthålla gällande beslut upphör behovet av att behandla uppgifterna som senast i samband med att ett beslut om vistelseförbud upphör. Gallring ska därför ske senast vid den tidpunkt Polismyndigheten får information om att beslutet upphört.

9.4 Sekretess för uppgifterna i vistelseförbudsregistret

Förslag: Sekretess ska gälla i verksamhet som avser förande av register enligt lagen (0000:00) om register över vistelseförbud för uppgift om enskildas personliga förhållanden. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst 70 år.

Skälen för förslaget: Uppgifter som förekommer i ärenden om vistelseförbud kommer att omfattas av sekretess enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen. Enligt bestämmelsen gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men.²⁴⁸

²⁴⁷ Av 14 § arkivförordningen (1991:446) framgår att statliga myndigheter får gallra allmänna handlingar endast i enlighet med föreskrifter eller beslut av Riksarkivet, om inte särskilda gallringsföreskrifter finns i lag eller förordning.

²⁴⁸ Av 43 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen följer att bestämmelsen ska tillämpas även hos förvaltningsdomstol.

Bestämmelsen är utformad med ett så kallat omvänt skaderekvisit och det råder därför en presumtion för att uppgifterna omfattas av sekretess. Enligt 26 kap. 7 § första stycket 2 offentlighets- och sekretesslagen gäller sekretessen dock inte beslut om vård utan samtycke, vilket beslut om vistelseförbud kommer att utgöra. Även om beslut om vistelseförbud alltså inte kommer att omfattas av sekretess bör det övervägas om det bör införas en särskild sekretessreglering när uppgifterna samlas i ett register och därmed struktureras och finns tillgängliga i sökbar form.

I avsnitt 9.3.9 har vi föreslagit vilka uppgifter som ska få finnas i vistelseförbudsregistret. Det varierar hur känsliga de olika uppgifterna är ur integritetssynpunkt. Majoriteten av uppgifterna är sedvanliga identitetsuppgifter. Uppgifter om beslutets omfattning och enbart det faktum att uppgifter om ett barn förekommer i registret är dock enligt vår uppfattning integritetskänsliga eftersom de visar att barnet är föremål för sociala insatser. Uppgifterna bör därför omfattas av sekretess och vi föreslår att en ny bestämmelse om sekretess införs i offentlighets- och sekretesslagen till skydd för den enskildes personliga förhållanden. Mot bakgrund av att enbart uppgifter om en namngiven persons förekomst i registret ger information om att den enskilde är föremål för en social insats föreslår vi att absolut sekretess ska gälla.

Sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden regleras i avdelning V i offentlighets- och sekretesslagen. De bestämmelser som rör sekretess i Polismyndighetens verksamhet återfinns framför allt i lagens kapitel 35. I kapitlet finns bland annat sekretessbestämmelser rörande belastningsregistret och tillträdesförbudsregistret. Att placera nu föreslagen bestämmelsen i anslutning till dessa bestämmelser anser vi inte är lämpligt. Bestämmelserna rörande dessa register återfinns under rubriken "Förundersökning, register, kontaktförbud, m.m." och det är fråga om register som på olika sätt har koppling till Polismyndighetens uppdrag att förebygga och beivra brott. Som vi konstaterat tidigare utgör vistelseförbudet en social insats och vistelseförbudsregistrets syfte är att möjliggöra upprätthållandet av denna insats, registret har ingen koppling till brottsförebyggande eller brottsbekämpande verksamhet och att placera bestämmelser rörande registret i detta sammanhang är missvisande.

Det aktuella kapitlet, 35 kap, innehåller också bestämmelser rörande ”Annan verksamhet vid Polismyndigheten” och där regleras bland annat vad som gäller ur sekretesshänseende för uppgift om enskilda personliga förhållanden i ärende om omhändertagande och handräckning enligt LVU, vapenärenden och djurskydd. Vi föreslår att bestämmelsen placeras i anslutning till dessa bestämmelser.

Inom socialtjänsten gäller sekretess för uppgift i allmän handling i högst 70 år. Motsvarande sekretesstid gäller för uppgifter i Polismyndighetens andra register. Vi föreslår att samma sekretesstid ska gälla för uppgifter i vistelseförbudsregistret.

9.5 Underrättelseskyldighet

Förslag: En kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller en domstol ska till Polismyndigheten genast skicka en kopia av ett beslut som har meddelats om vistelseförbud samt information om att ett sådant beslut har upphört.

Skälen för förslaget: För att Polismyndigheten ska få kännedom om meddelade beslut krävs att den som fattar beslutet meddelar myndigheten. Det effektivaste sättet för Polismyndigheten att få kännedom om samtliga relevanta uppgifter är genom att myndigheten får kopior av de aktuella besluten. Socialnämnden och de allmänna förvaltningsdomstolarna är de aktörer som kommer att fatta beslut i mål och ärenden om vistelseförbud och dessa bör vara skyldiga att skicka en kopia av beslutet till Polismyndigheten.²⁴⁹ Eftersom ett beslut om vistelseförbud kommer att kunna gälla omedelbart (se 40 § LVU) och behovet av att kunna kontrollera efterlevnaden därmed uppstår i samband med att beslutet meddelas är det av vikt att informationen genast skickas till Polismyndigheten. Polismyndigheten behöver kännedom om förekomsten och omfattningen av ett vistelseförbud samt vem beslutet rör. Myndigheten har därför behov av att få ta del av de beslut som fattas som rör meddelande av vistelseförbud.

Polismyndigheten har också behov av att få information när ett vistelseförbud upphör eftersom behovet av att behandla

²⁴⁹ Motsvarande underrättelseskyldighet finns för kommunal nämnd och domstol avseende beslut om utreseförbud i 23 c § passförordningen (1979:664).

personuppgifterna i registret då upphör. De aktuella kommunala nämnderna och domstolarna ska därför också vara skyldiga att informera Polismyndigheten när ett beslut om vistelseförbud upphör. Även i denna situation är det av vikt att underrättelse genast sker.

Vi föreslår att bestämmelsen om socialnämndens och domstolens underrättelseskyldighet placeras i anslutning till övriga bestämmelser rörande vistelseförbud i LVU.

10 Konsekvenser och genomförande av förslagen

10.1 Inledning

Vi har i kapitel 7 redogjort för vårt ställningstagande att en möjlighet för socialnämnden att begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller områden i syfte att förebygga och förhindra att barn far illa inte bör införas. I enlighet med vårt direktiv har vi i kapitel 8 och 9 lämnat förslag på författningsändringar som inte ligger i linje med vårt ställningstagande.

Förslagen innebär i korthet att socialnämnden får möjlighet att förbjuda personer under 18 år att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område. Socialnämnden ska vara skyldig att snarast genomföra ett samtal med barnet och dess föräldrar/vårdnadshavare om socialnämnden får kännedom om att beslutet inte efterlevs. Det är de allmänna förvaltningsdomstolarna som, efter ansökan från socialnämnden, ska pröva om vistelseförbud ska beslutas. Socialnämnden ska var tredje månad ompröva beslutet och nämndens beslut kan överklagas till domstol. Vid prövning av frågan om vistelseförbud och upphörande av vistelseförbud ska barnet och vårdnadshavarna ha rätt till offentligt biträde. Vid överträdelse av meddelat förbud kan polisman kortvarigt ta hand om barnet för att överlämna honom eller henne till föräldrarna, vårdnadshavarna eller socialnämnden. Polismyndigheten åläggs en skyldighet att underrätta socialnämnden när myndigheten får vetskap om att ett vistelseförbud överträtts. Polismyndigheten får i uppdrag att föra ett register över gällande vistelseförbud för att möjliggöra kontroll av efterlevnaden. Kommunal nämnd och domstol ska underrätta Polismyndigheten om meddelade beslut rörande vistelseförbud.

Syftet med förslagen är att ge socialnämnden ytterligare verktyg i arbetet med att förebygga och förhindra att barn far illa. Den föreslagna regleringen innebär dels att socialnämnden får en möjlighet att begränsa ett enskilt barns rätt att vistas i vissa miljöer, en möjlighet som nämnden saknar i dag, dels att socialnämnden får tillgång till ytterligare en insats som kan beslutas oberoende av om de enskilda samtycker.

Konsekvenserna av förslagen ska analyseras i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Enligt våra direktiv ska vi analysera och redovisa kostnadsmässiga och andra konsekvenser av lämnade förslag. Vi ska även redovisa samhällsekonomiska konsekvenser av förslagen. Vi ska redovisa och beräkna ekonomiska konsekvenser av lämnade förslag. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

I detta kapitel analyserar vi konsekvenserna av förslagen, som alltså inte följer av vårt ställningstagande. Vid införandet av ny lagstiftning är det vidare nödvändigt att överväga vad som ska gälla beträffande ikraftträdande av de föreslagna bestämmelserna, liksom behovet av övergångsbestämmelser. Våra överväganden i dessa frågor presenteras också i detta kapitel.

I direktiven anges också att vi särskilt ska belysa vilka konsekvenser vistelseförbud kan få för enskilda i olika avseenden, utifrån att förbudet skulle utgöra en inskränkning i grundläggande fri- och rättigheter. Våra resonemang i denna del har vi löpande presenterat i tidigare kapitel.

10.2 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Förslagen bedöms medföra en mindre kostnadsökning för kommunerna. Kostnaderna för Sveriges domstolar och Polismyndigheten bedöms öka marginellt men rymmas inom befintliga ekonomiska ramar. Statens kostnader för rättsliga biträden bedöms öka med 1,8 miljoner kronor.

Skälen för bedömningen

Kommunerna

Förslaget innebär nya arbetsuppgifter för socialtjänsten i form av handläggning av utredningar och ansökningar om vistelseförbud. Beslut om ansökan om vistelseförbud ska fattas på nämndnivå och kan därmed leda till en ökad mängd nämndbeslut. Förslaget innebär också att nämnden regelbundet ska ompröva meddelade beslut om vistelseförbud, och inför en sådan prövning måste utredningsåtgärder genomföras. Socialnämnderna åläggs även en skyldighet att vid bristande efterlevnad av meddelade beslut om vistelseförbud skyndsamt genomföra ett samtal med barnet och föräldrarna/vårdnadshavarna.

Det finns flera faktorer som skapar osäkerhet kring vilken ökad arbetsbörda och kostnad förslaget innebär. Förslaget är utformat på ett sådant sätt att vistelseförbud ska kunna användas både i ett tidigt skede och när barnet redan är föremål för andra mer omfattande vårdinsatser med stöd av socialtjänstlagen (2001:453) eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Det är svårt att i detta skede bedöma hur vistelseförbudet kommer att användas. Det är vår bedömning att utredningarna kommer att variera i omfattning beroende på hur vistelseförbud används. Används vistelseförbud som ett komplement vid pågående LVU-vård eller frivilliga vårdinsatser kommer det i regel finnas ett omfattande underlag rörande barnets situation som endast behöver kompletteras med till exempel uppgifter rörande vilka platser eller områden som förbudet ska avse. I de fall vistelseförbud används i ett tidigt skede kommer en mer omfattande utredning av barnets situation och relevanta miljöer behöva ske. En rad andra faktorer påverkar också tidsåtgången för utredningarna i de enskilda fallen, till exempel hur snabbt det går att få in information från externa aktörer, om det är fråga om en miljö som redan är välkänd för socialtjänsten och så vidare. Att uppskatta utredningstiden för vistelseförbud låter sig därför inte göras med någon större säkerhet.

Något generellt riktmärke för hur lång tid en utredning om behov av vård enligt 3 § LVU tar, som kan tjäna som jämförelsematerial, har vi inte funnit. När det gäller vård med stöd av 22 § LVU har Socialstyrelsen i samband med arbetet med rapporten *Öppna insatser utan samtycke* hämtat in uppgifter från tre kommuner om uppskattad

tidsåtgång för utredning och beslut enligt 22 § LVU och där har svaren varierat mellan 3 till 20 timmar sammanlagt för socialsekreterare och 0,1 till 2 timmar för övriga berörda personalkategorier.²⁵⁰ Vi bedömer att tidsåtgången för en utredning om insatser enligt 22 § LVU kan tjäna som vägledning för tidsåtgången för en utredning rörande vistelseförbud. För våra fortsatta beräkningar utgår vi därför från en tidsåtgång om 20 timmar när det gäller utredning och ansökan om vistelseförbud.

När åtgärden är beslutad bedöms den innebära lägre löpande kostnader för kommunerna än till exempel vård utanför hemmet eller andra mer omfattande öppenvårdsinsatser. Beslut om vistelseförbud kommer dock omprövas med tätare intervall än de flesta andra åtgärder enligt LVU, och omprövningsförfarandet innebär en viss arbetsinsats från kommunernas sida, som vi uppskattar till 3 timmar per tillfälle. Vad gäller skyldigheten att genomföra samtal med barnet och vårdnadshavarna vid bristande efterlevnad utgår vi från att i vart fall ett samtal kommer att behöva genomföras per ärende och att tidsåtgången (förberedelser, genomförande av samtal och eventuellt uppföljande åtgärder) kan antas uppgå till 2 timmar per samtal.

Det är svårt att uppskatta eller bedöma hur många ärenden det kan bli fråga om. Den bild vi fått vid våra möten med socialtjänsterna är att det är för ett mindre antal individer som de bedömer att åtgärden kan ha effekt. Vi utgår vid våra beräkningar från att det kommer vara fråga om 100 ärenden rörande vistelseförbud per år.

Vi utgår därmed från att ett ärende om vistelseförbud igenomsnitt kommer att innebära en ökad arbetsåtgång om cirka 30 timmar för kommunerna (ansökan, 2–3 omprövningar och 1–2 samtal) samt att det kommer bli fråga om 100 ärenden totalt i landet per år. Om vi utgår från att den genomsnittliga lönen för en socialsekreterare är 36 100 kr²⁵¹ blir kostnaden för kommunerna därmed cirka 677 000 kr.

Vistelseförbud är inte avsett att ersätta andra behövliga vårdinsatser utan åtgärden ska komplettera de verktyg socialnämnden har tillgång till i dag enligt socialtjänstlagen och LVU. I de fall barnets situation är sådan att socialnämnden till exempel bör ansöka

²⁵⁰ Socialstyrelsen (2021), *Öppna insatser utan samtycke. Rapport till regeringen uppdrag S2019/0472/FST*, s. 65.

²⁵¹ Uppgift från Statistiska Centralbyråns lönestatistik för 2020 (<https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/lonesok/Search/?lon=socialsekreterare> hämtad 2022-03-15).

om vård med stöd av LVU kan vistelseförbudet inte ersätta denna åtgärd. Förslaget kommer därmed inte i dessa situationer innebära en minskad mängd ärenden avseende vård utanför hemmet. Avsikten med förslaget är dock också att ge socialnämnden en möjlighet att i ett tidigare skede än dagens lagstiftning rörande tvångsvård möjliggör gå in med åtgärder. Detta kan eventuellt bidra till att mer kostsamma tvångsåtgärder kan undvikas i ett senare skede. Samtidigt bör behovet av kompletterande åtgärder övervägas i samband med beslut om vistelseförbud och det kan därför bli aktuellt för kommunen att tillhandahålla andra insatser tillsammans med vistelseförbud vilket utgör en kostnad för kommunen. Det går därför enligt vår uppfattning inte att säga att förslaget kommer att innebära att kommunens kostnader för andra typer av insatser minskar.

Sveriges domstolar

För de allmänna förvaltningsdomstolarnas del kommer förslaget att innebära en ny måltyp. Om vistelseförbud ska beslutas eller inte kommer alltid att prövas av domstol, medan frågan om förbudets upphörande kan komma under domstolens prövning efter överklagande. Det är fråga om mål där nämndemän ska ingå i rätten och där det i handläggningen i regel kommer att ingå en muntlig förhandling.

Vi har hos Domstolsverket efterfrågat uppgifter om hur många arbetstimmar ett mål rörande beredande av vård med stöd av LVU i genomsnitt genererar hos förvaltningsrätten men uppgifterna har inte funnits att tillgå. Den uppgift som finns tillgänglig är den genomsnittliga förhandlingstiden i mål enligt LVU vilket är 1,8 timmar i förvaltningsrätt. Vi uppskattar att handläggningstiden därutöver i genomsnitt kommer att uppgå till 8 timmar. Med utgångspunkten att kommunerna kommer att ansöka om vistelseförbud i 100 ärenden per år och att parterna kommer att överklaga nämndens omprövningsbeslut endast i mindre omfattning bedömer vi att kostnadsökningen för domstolarna kommer att bli marginell.²⁵²

²⁵² År 2021 kom det in totalt 5 389 mål enligt LVU till förvaltningsrätterna (uppgift inhämtad från Domstolsverket).

Vad gäller statens kostnader för offentliga biträden kan ersättning i genomsnitt beräknas utgå för 10 timmars arbete per ärende. Timkostnadsnormen är år 2022 1 442 kr exklusive mervärdesskatt.²⁵³ Med utgångspunkten att biträde förordnas i 100 ärenden per år kan kostnaden uppskattas till cirka 1,8 miljoner kronor.

Polismyndigheten

Vad avser förslaget att Polismyndigheten ska ges befogenhet att kortvarigt ta hand om barn som överträder ett meddelat vistelseförbud samt underrätta socialnämnden är det svårt att bedöma i vilken mån polisen kommer att ha möjlighet att faktiskt kontrollera och upptäcka överträdelser. Mot denna bakgrund och med utgångspunkt i antagandet att det är 100 barn per år som kommer att få ett beslut om vistelseförbud bedömer vi att den ökade arbetsmängden, och därmed sammanhängande kostnadsökningen, för Polismyndigheten kommer att vara marginell.

Förslaget att Polismyndigheten ska få i uppdrag att upprätta och föra ett register över meddelade vistelseförbud utgör en kostnadsbelastande uppgift för Polismyndigheten och kostnaderna omfattar i huvudsak två delar. Den ena delen gäller skapandet av registret över meddelade vistelseförbud, i vilket omfattningen av gällande vistelseförbud samt identifikationsuppgifter ska registreras. Den andra delen gäller kostnaderna för att föra och förvalta registret. Vi har hämtat in Polismyndighetens bedömning av vilka kostnader som förslaget kommer att innebära. Polismyndighetens IT-avdelning har uppgett att kostnaden för att etablera och upprätthålla det föreslagna registret bedöms vara försumbar. Vi finner inte skäl att ifrågasätta denna bedömning.

²⁵³ För den som är godkänd för F-skatt, se förordningen (2009:1237) om timkostnadsnorm inom rättshjälpsområdet.

10.3 Konsekvenser för barn

Bedömning: Förslaget att införa ett vistelseförbud syftar till att förebygga och förhindra att barn far illa och kan därigenom komma att skydda barn från olika typer av våld, utnyttjande och övergrepp samt öka möjligheterna för en positiv utveckling. Förslaget innebär dock en inskränkning i barnets rörelsefrihet vilket bedöms kunna ha en negativ påverkan på barnets utveckling. Förslaget att inrätta ett register innebär en inskränkning i skyddet för den personliga integriteten.

Förslagen kan förväntas få effekt inte endast för enskilda barn utan även för den större grupp barn som bor eller vistas i de områden där vistelseförbud beslutas.

Skälen för bedömningen: Vi har i kapitel 7 redogjort för vår bedömning av vilka konsekvenser ett vistelseförbud skulle ha utifrån ett barnrättsperspektiv samt för barnets rätt till rörelsefrihet enligt 2 kap. 8 § regeringsformen och artikel 2 i fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Här kan sammanfattningsvis följande anges. Vistelseförbudet utgör en inskränkning i rörelsefriheten som får en direkt effekt i barnets vardag. Vi bedömer vidare att ett vistelseförbud kan ha såväl positiva som negativa effekter på barns möjlighet att tillgodogöra sig sina rättigheter enligt barnkonventionen. Detta avser såväl det enskilda barnet som är föremål för förbudet, som andra enskilda barn i dennes närhet som till exempel syskon och kamrater, men också den större gruppen barn som bor eller vistas i området.

Vistelseförbud kan vara en åtgärd som staten kan nyttja för att genomföra eller säkerställa barns rättigheter. Att förebygga och förhindra att barn far illa är att säkerställa barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling (jfr artikel 6 barnkonventionen) och utgör ett sätt att skydda barnet från olika former av övergrepp, utnyttjande och olaglig användning av substanser (jfr artiklarna 19 och 33–36 barnkonventionen). Att förebygga och förhindra att barn far illa förbättrar också barnets möjligheter att till exempel tillgodogöra sig utbildning (jfr artikel 28 och 29 barnkonventionen) och att delta i positiva kultur- och fritidsaktiviteter (jfr artikel 31 barnkonventionen). Om åtgärden får till effekt att miljön blir lugnare och tryggare får det en positiv effekt även för övriga barn i

området som kan ta del av områdets utbud av till exempel fritidsaktiviteter och som kan känna en ökad trygghet i närområdet. Att begränsa ett barns möjligheter att vistas på vissa platser eller inom vissa områden kan dock också försvåra barnets möjligheter att delta i olika fritidsaktiviteter (jfr artikel 31 barnkonventionen) eller att upprätthålla prosociala kamratrelationer eller på andra sätt verka negativt på barnets utveckling (jfr artikel 6 barnkonventionen). För de barn som har en destruktiv hemmiljö kan ett vistelseförbud innebära att de blir mer utlämnade till att vistas i hemmiljön, vilket kan vara skadligt. Det finns även risk att ett vistelseförbud verkar stigmatiserande eller används på ett diskriminerande sätt (jfr artikel 2 barnkonventionen), vilket kan påverka både det enskilda barnet och den större grupp barn som bor i ett område.

Förslaget att upprätta ett register över meddelade vistelseförbud utgör en inskränkning i det skydd för den personliga integriteten som barnet tillerkänns i 2 kap. 6 § regeringsformen, artikel 8.1 Europakonventionen, artiklarna 3,7 och 8 i EU:s rättighetsstadga samt artikel 16 i barnkonventionen. Förslaget innebär att integritetskänsliga uppgifter om att ett barn är föremål för en social insats kommer att behandlas hos Polismyndigheten och finnas tillgängliga för myndighetens anställda. Vi har utformat förslaget så att intrånget ska minimeras så långt som möjligt. I registret är det endast en begränsad mängd personuppgifter som kommer att få behandlas, för ett avgränsat ändamål och under en begränsad tid. Det är vidare endast Polismyndigheten som kommer att ha tillgång till registret. För att värna den personliga integriteten i möjligaste mån ska också absolut sekretess råda för uppgifterna i registret.

10.4 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Bedömning: Förslaget att införa en möjlighet att besluta om vistelseförbud kan ha en begränsad lokal effekt på brottsligheten.

Skälen för bedömningen: Att förebygga och förhindra brott är inte syftet med det föreslagna vistelseförbudet. Vi bedömer dock att förslaget kan ha en viss effekt på förekomsten av brott och ordningsstörningar lokalt inom det område ett förbud avser. Detta eftersom

förbudet kan få till följd att individer som uppträder störande flyttas eller flyttar sig från platsen. Eftersom de aktuella individerna med stor sannolikhet kommer att förflytta sig till en annan plats bedömer vi dock att den positiva effekt som kan uppstå inom ett område, kommer motsvaras av en negativ effekt inom ett annat område. Vi bedömer därför att vistelseförbud inte har en generell effekt på brottsligheten.

10.5 Samhällsekonomiska konsekvenser

Bedömning: En förbättrad förmåga att förebygga och förhindra att barn far illa kan leda till att barnen ges bättre framtidsutsikter när det gäller hälsa, utbildning, personlig utveckling och yrkesliv, vilket på sikt kan bedömas gynnsamt för samhällsekonomin.

Skälen för bedömningen: Syftet med det föreslagna vistelseförbudet är att förebygga och förhindra att barn far illa. Uppnås detta syfte kan barnets chanser till en positiv utveckling öka och barnet få goda möjligheter att som äldre positivt bidra till samhället genom att till exempel delta i arbetslivet. Detta bedöms ha positiva samhällsekonomiska konsekvenser, även om dessa inte går att beräkna.

10.6 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Bedömning: Förslaget att införa en möjlighet för socialnämnden att besluta om vistelseförbud samt skyldigheten att följa upp insatsen bedöms utgöra en inskränkning i den kommunala självstyrelsen men bedöms utgöra ett proportionerligt ingrepp.

Skälen för bedömningen: Enligt 14 kap. 2 § regeringsformen sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Denna proportionalitetsprincip innebär att förslaget inte får vara onödigt långtgående och om syftet med det

kan uppnås på ett mindre ingripande sätt ska den väg väljas som lägger minst band på kommunernas självbestämmanderätt.²⁵⁴ Vid proportionalitetsbedömningen ska det alltså göras dels en analys av de konsekvenser det tänkta förslaget får för den kommunala självstyrelsen, dels en avvägning mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressena som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Förslaget att införa en möjlighet för socialnämnden att besluta om vistelseförbud för barn innebär att socialtjänsten åläggs en ny uppgift. Den föreslagna skyldigheten att följa upp meddelade vistelseförbud genom att genomföra samtal med barnet och vårdnadshavarna vid bristande efterlevnad innebär också att en ny uppgift läggs på socialtjänsten. Socialtjänsten har ett ansvar att arbeta för att förebygga och förhindra att barn far illa (jfr 5 kap. 1 § socialtjänstlagen). Syftet med förslagen är att förebygga och förhindra att barn far illa, genom att begränsa deras närvaro i skadliga miljöer. Mot denna bakgrund gör vi bedömningen att förslagen utgör ett proportionerligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen och att syftet med förslagen inte kan uppnås med mindre ingripande åtgärder. Förslagen innebär inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter och måste regleras på lagnivå.

10.7 Övriga konsekvenser

Bedömning: Förslagen medför inte några konsekvenser för de övriga områden som anges i 15 § kommittéförordningen.

Skälen för bedömningen: Förslagen bedöms inte ha några konsekvenser för sysselsättning och offentlig service, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

²⁵⁴ Jfr prop. 2009/10:80, *En reformerad grundlag*, s. 212.

10.8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2023.

Bedömning: Det behövs inte några särskilda övergångsbestämmelser.

Skälen för förslaget och bedömningen: Det är angeläget att samhällets möjlighet att förebygga och förhindra att barn far illa förbättras, vilket talar för att lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Samtidigt kommer det föreslagna regelverket kräva visst förberedelsearbete, främst på Polismyndigheten som ska föra ett nytt register. Vi föreslår mot denna bakgrund att lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2023.

Några övergångsbestämmelser med anledning av den föreslagna regleringen bedöms inte behövas.

11 Författningskommentar

11.1 Förslag till lag (0000:00) om register över vistelseförbud

Lagens syfte

1 §

Syftet med denna lag är att ge Polismyndigheten möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt för att kunna upprätthålla gällande vistelseförbud och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.3.

I paragrafen anges det övergripande syftet med lagen, vilket är tudelat. Det ena syftet är att möjliggöra att personuppgifter kan behandlas av Polismyndigheten på ett ändamålsenligt sätt inom ramen för uppdraget att upprätthålla gällande vistelseförbud. Lagens andra syfte är att skydda fysiska personer mot att deras personliga integritet kränks vid Polismyndighetens behandling av personuppgifter.

Register över vistelseförbud

2 §

Polismyndigheten får med hjälp av automatiserad behandling föra ett register med uppgifter om personer som har meddelats vistelseförbud

enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (vistelseförbudsregistret).

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.1.

Enligt paragrafen får Polismyndigheten föra ett register med uppgifter om personer som har meddelats vistelseförbud enligt bestämmelserna i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Det är alltså Polismyndigheten som ska föra in uppgifter i registret och hantera registret. Registret får föras med hjälp av automatiserad behandling.

Enligt föreslagen bestämmelse i 23 e § LVU ska socialnämnden, eller motsvarande nämnd, samt domstol genast skicka en kopia av meddelade beslut om vistelseförbud till Polismyndigheten när beslut fattats samt information om att meddelat vistelseförbud upphört.

Lagens tillämpningsområde

3 §

Denna lag gäller vid Polismyndighetens behandling av personuppgifter i vistelseförbudsregistret.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.4.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Lagen är tillämplig på behandling av personuppgifter. Definitioner av begreppen behandling och personuppgifter finns i artikel 4 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), dataskyddsförordningen.

Den behandling av personuppgifter som omfattas av lagen är den som förekommer i det vistelseförbudsregister som Polismyndigheten enligt 2 § ska föra. Lagen är alltså tillämplig när Polismyndigheten för in uppgifter i registret och vidtar andra åtgärder i egenskap av registerförare. Lagen är också tillämplig vid behandling som avser Polismyndighetens tillgång till uppgifter i registret för det i lagen angivna ändamålet, till exempel vid sökningar

i registret för att kontrollera om en identifierad individ har ett vistelseförbud. Om Polismyndigheten däremot behandlar personuppgifterna i en digital miljö utanför registret är lagen inte tillämplig. Sådan behandling omfattas i stället av den reglering som gäller i övrigt för Polismyndighetens personuppgiftsbehandling.

Förhållandet till annan reglering

4 §

Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.6.

I paragrafen anges lagens förhållande till annan reglering. *Första stycket* upplyser om att lagen innehåller bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen. Förordningen är direkt tillämplig men förutsätter eller tillåter i vissa avseenden nationella bestämmelser som kompletterar förordningen, i form av preciseringar eller undantag. Hänvisningen till dataskyddsförordningen är dynamisk, det vill säga den avser dataskyddsförordningen i dess vid varje tidpunkt gällande lydelse.

I *andra stycket* anges lagens relation till den generella nationella dataskyddslagen, lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Dataskyddslagen kompletterar dataskyddsförordningen. Av bestämmelsen framgår att dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till den föreslagna registerlagen. Det innebär att dataskyddslagens bestämmelser endast gäller om inte annat föreskrivs i denna lag.

Personuppgiftsansvar

5 §

Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för behandling av personuppgifter i vistelseförbudsregistret.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.7.

Paragrafen anger att Polismyndigheten är personuppgiftsansvarig för behandlingen av personuppgifter enligt lagen. Definitionen av begreppet personuppgiftsansvarig finns i artikel 4 i dataskyddsförordningen. Av dataskyddsförordningen följer vissa skyldigheter för den som är personuppgiftsansvarig. Den personuppgiftsansvarige ska bland annat se till att behandlingen av personuppgifter sker på ett korrekt och säkert sätt (artikel 5.2) och att lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder genomförs (artikel 24).

Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

6 §

Polismyndigheten får behandla personuppgifter i vistelseförbudsregistret endast om det behövs för att upprätthålla gällande beslut om vistelseförbud.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.8.

Paragrafen anger uttömmande det ändamål för vilket personuppgifter i vistelseförbudsregistret får behandlas. Personuppgifterna får behandlas endast om det behövs för att upprätthålla gällande beslut om vistelseförbud. Enligt föreslagen ändring i 12 § polislagen (1984:387) får en polisman ta hand om ett barn som påträffas på en plats eller i ett område i strid med ett vistelseförbud. Polismyndigheten kan därför till exempel behöva göra en sökning i registret för att se om ett barn har ett vistelseförbud. Polismyndigheten kan också behöva studera uppgifterna i registret för att skaffa sig kännedom om vilka barn som har ett vistelseförbud inom ett visst geografiskt område, för att kunna agera om dessa barn

senare påträffas på en plats i strid med meddelat vistelseförbud. Även den behandling som Polismyndigheten kan behöva utföra i registret för att fullgöra den föreslagna underrättelseskyldigheten i 23 d § LVU faller in under det angivna ändamålet. Underrättelseskyldigheten är en förutsättning för att socialnämnden ska få kännedom om och kunna agera vid bristande efterlevnad av meddelade förbud.

I bestämmelsen anges att uppgifterna endast får behandlas för det angivna ändamålet. Finalitetsprincipen, som kommer till uttryck i artikel 5.1 b dataskyddsförordningen, gäller därmed inte vid personuppgiftsbehandling i registret.

Innehåll i registret

7 §

Vistelseförbudsregistret får innehålla följande uppgifter om en person som har meddelats vistelseförbud:

- 1. namn,*
- 2. personnummer eller samordningsnummer,*
- 3. folkbokföringsadress och annan stadigvarande adress*
- 4. omfattningen av beslut om vistelseförbud, och*
- 5. ansvarig socialnämnd.*

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.9.

I paragrafen regleras vilka personuppgifter som får behandlas i vistelseförbudsregistret. Inledningsvis anges som en grundläggande förutsättning att registret endast får innehålla personuppgifter om en person som har meddelats vistelseförbud. Därefter anges en uttömmande uppräkningslista av vilka personuppgifter som får registreras, andra typer av personuppgifter får alltså inte behandlas i registret.

De uppgifter som får behandlas är dels olika identifieringsuppgifter, dels omfattningen av beslutet om vistelseförbud. Av *punkterna 1 och 2* följer att uppgifter om personens namn och personnummer eller samordningsnummer får registreras. I *punkt 3* anges att folkbokföringsadress och annan stadigvarande adress får registreras. I de fall det är känt att personen stadigvarande uppehåller

sig på en annan adress än folkbokföringsadressen får båda dessa adresser föras in. I *punkt 4* anges att uppgifter om beslutets omfattning får registreras. Vistelseförbud innebär enligt föreslagna 23 a § LVU ett förbud att vistas på en viss plats eller inom ett visst område under vissa tider. Med uppgifter om omfattning av beslutet avses därmed vilken plats eller vilket område förbudet avser och under vilka tider förbudet gäller. Uppgifter avseende skälen bakom beslutet får inte behandlas i registret. Slutligen får enligt *punkt 5* uppgift om vilken socialnämnd som ansvarar för det aktuella vistelseförbudsärendet registreras.

Bevarande och gallring

8 §

Uppgifter i vistelseförbudsregistret ska gallras så snart uppgifterna inte längre behövs för det ändamål som anges i 6 §, och senast när Polismyndigheten får information om att vistelseförbudet upphört.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.11.

Paragrafen reglerar gallring av personuppgifter i registret. Av bestämmelsen följer att uppgifterna ska gallras om de inte längre behövs för det ändamål som anges i 6 §, det vill säga för att upprätthålla gällande beslut om vistelseförbud. Mot bakgrund av att ändamålet är att upprätthålla gällande beslut upphör behovet av att behandla uppgifterna senast i samband med att ett beslut om vistelseförbud upphör. Uppgifterna ska därför alltid gallras senast när Polismyndigheten får information om att vistelseförbudet upphört. Det kan bli aktuellt att gallra uppgifter tidigare, till exempel om en adressuppgift blir inaktuell.

11.2 Förslag till lag om ändring i polislagen (1984:387)

12 §

Någon som kan antas vara under arton år får tas om hand av en polisman för att genom dennes försorg skyndsamt överlämnas till sina föräldrar eller någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden, om personen

1. påträffas på en plats eller inom ett område i strid med ett förbud meddelat med stöd av 23 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, eller

2. anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär överhängande och allvarlig risk för hans eller hennes hälsa eller utveckling. Vid bedömningen av risken för den unges hälsa eller utveckling ska det beaktas om man kan befara att den unge kan komma att utsättas för brott, involveras i brottslig verksamhet eller skadas genom något annat socialt nedbrytande beteende.

Övervägandena finns i avsnitt 8.6.5.

Paragrafen behandlar polismans befogenhet att i vissa situationer ta hand om någon som kan antas vara under 18 år för att skyndsamt överlämna personen till föräldrarna eller någon annan vårdnadshavare eller till socialnämnden. Förutom den materiella ändringen i *punkten 1* ändras paragrafen redaktionellt.

Punkten 2 motsvarar hittillsvarande reglering i 12 § gällande polismans befogenhet att ta hand om någon som kan antas vara under 18 år som anträffas under förhållanden som uppenbarligen innebär en överhängande och allvarlig risk för personens hälsa eller utveckling. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Enligt *punkten 1*, som är ny, får en polisman ta hand om ett barn som påträffas på en plats eller inom ett område i strid med ett beslut om vistelseförbud som meddelats enligt föreslagna 23 a § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Bestämmelsen innebär inte att Polismyndigheten aktivt ska söka efter barn som har ett meddelat vistelseförbud utan ger myndigheten möjlighet att agera i de fall dessa barn påträffas.

Det ska vara fråga om endast ett kortare omhändertagande. Barnet ska i första hand överlämnas till föräldrarna eller annan vårdnadshavare. Polismannen bör så fort som möjligt försöka få kontakt med föräldrarna eller vårdnadshavarna för att be dem hämta barnet. Om det är möjligt och lämpligt kan polismannen skjutsa hem barnet. Om det inte går att få kontakt med föräldrar eller vårdnadshavare eller om det av någon särskild anledning är olämpligt att överlämna barnet i deras vård måste i stället företrädare för socialnämnden, till exempel socialjouren, kontaktas.

För att ett omhändertagande med stöd av punkten 1 ska bli aktuellt krävs att barnet kan identifieras som ett barn som meddelats vistelseförbud. Enligt lagen (0000:00) om register över vistelseförbud får Polismyndigheten föra ett register med uppgifter om meddelade vistelseförbud.

Omhändertagande enligt bestämmelsen omfattas av den allmänna principen för polisingripanden i 8 §, enligt vilken en polisman ska ingripa på ett sätt som är försvarligt med hänsyn till åtgärdens syfte och övriga omständigheter. Vidare får tvång endast tillgripas i den form och den utsträckning som behövs för att det avsedda resultatet ska uppnås. Om barnet frivilligt lämnar platsen efter tillsägelse eller om föräldrar eller vårdnadshavare efter kontakt kommer och hämtar barnet på platsen ska ett omhändertagande inte ske. Ett mer än helt kortvarigt omhändertagande kan normalt inte heller anses vara förenligt med 8 § polislagen. Enligt 17 § polislagen får ett omhändertagande enligt polislagen inte orsaka den omhändertagne större olägenhet än som är oundviklig med hänsyn till åtgärdens syfte och inte heller väcka onödig uppmärksamhet. Den som har omhändertagits får inte underkastas annan inskränkning i sin frihet än som behövs med hänsyn till ändamålet med åtgärden, ordning eller säkerhet.

Barn som överträder ett vistelseförbud kan komma att påträffas i situationer där förhållandena är sådana att även ingripande enligt 12 § 2 eller 13 § kan bli aktuellt. Om det finns en konkret och omedelbar fara för att visst brott ska begås och ett ingripande behövs för att den straffbelagda handlingen ska avväjas, bör det i första hand bli aktuellt med ett ingripande enligt 13 §. På motsvarande sätt bör ett omhändertagande enligt 12 § 2 bli aktuellt om barnet påträffas i en situation som utgör en allvarlig risk för barnets hälsa eller utveckling (jfr prop. 2011/12:171 s. 44).

11.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

1 §

Insatser inom socialtjänsten för barn och ungdom ska göras i samförstånd med den unge och hans eller hennes vårdnadshavare enligt bestämmelserna i socialtjänstlagen (2001:453). Insatserna ska präglas av respekt för den unges människovärde och integritet.

Den som är under 18 år ska dock beredas vård enligt denna lag, om någon av de situationer som anges i 2 eller 3 § föreligger och det kan antas att behövlig vård inte kan ges den unge med samtycke av den eller dem som har vårdnaden om honom eller henne och, när den unge har fyllt 15 år, av honom eller henne själv.

Vård med stöd av 3 § får även beredas den som har fyllt 18 men inte 20 år, om sådan vård med hänsyn till den unges behov och personliga förhållanden i övrigt är lämpligare än någon annan vård och det kan antas att behövlig vård inte kan ges med den unges samtycke.

Vissa andra åtgärder får vidtas utan samtycke enligt 22, 23 a, 24 eller 31 a §§.

Vid beslut enligt denna lag ska vad som är bäst för den unge vara avgörande.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Fjärde stycket i bestämmelsen ändras så att det framgår att beslut om vistelseförbud enligt föreslagna 23 a § inte förutsätter något samtycke från vårdnadshavarna och barnet, om han eller hon har fyllt 15 år.

1 § femte stycket blir tillämplig vid beslut enligt de nya bestämmelserna om vistelseförbud, vilket innebär att barnets bästa ska vara avgörande även vid beslut om vistelseförbud.

23 a §

En person som är under 18 år ska kunna förbjudas att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område (vistelseförbud), om

1. det finns en påtaglig risk att den unge kommer att utveckla ett sådant beteende som avses i 3 § och det med hänsyn till den unges hälsa eller utveckling finns behov av att begränsa den unges närvaro på platsen eller i området, eller

2. den unge har ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 3 § och det med hänsyn till den unges hälsa eller utveckling finns behov av att begränsa den unges närvaro på platsen eller i området.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Paragrafen är ny och reglerar förutsättningarna för att meddela någon som är under 18 år vistelseförbud. Vistelseförbud definieras som ett förbud att under vissa tider vistas på en särskilt angiven plats eller inom ett särskilt angivet område. Vistelseförbud kan enligt bestämmelsen beslutas i två situationer.

Enligt *punkten 1* får vistelseförbud meddelas för den som är under 18 år om det finns en påtaglig risk att den unge kommer att utveckla ett sådant beteende som avses i 3 § och det med hänsyn till den unges hälsa eller utveckling finns behov av att begränsa den unges närvaro på platsen eller i området.

De beteenden som omnämns i 3 § är missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Med begreppet socialt nedbrytande beteende menas att barnet beter sig på ett sätt som avviker från samhällets grundläggande normer (prop. 1989/90:28 s. 67). Att uppvisa en tydlig dragning till asociala och destruktiva miljöer kan anses utgöra ett socialt nedbrytande beteende (RÅ 2000 ref. 33). Enbart det förhållandet att barnet utsätter sig för risk innebär inte att det finns ett beteende som kan betecknas som socialt nedbrytande (HFD 2015 ref. 7).

Det krävs att det finns en påtaglig risk för att barnet utvecklar ett sådant beteende som avses i 3 §. Med påtaglig risk avses detsamma som med påtaglig risk i bestämmelserna om beredande av vård enligt 2 och 3 §§ och utreseförbud, dock med beaktande av att det är fråga om en riskbedömning som tar sikte på andra förhållanden. Riskbedömningen i punkten 1 avser risken för att barnet kommer att utveckla ett visst typiskt sett skadligt beteende. I uttrycket påtaglig risk ligger att det inte kan vara fråga om någon ringa risk. Det måste finnas konkreta omständigheter som talar för en risk att barnet kommer att utveckla ett sådant beteende som avses i 3 §.

Subjektiva antaganden om en risk eller ovidkommande omständigheter får inte läggas till grund för ett vistelseförbud. Det är till exempel inte tillräckligt att barnet bor eller vistas i ett område som anses särskilt utsatt för kriminalitet. Vid bedömningen måste utgångspunkten vara barnets situation och en närliggande eller klart förutsebar utveckling av denna. Hypotetiska resonemang om framtida händelser kan inte ligga till grund för beslut om vistelseförbud. Omständigheter som kan innebära att det finns en påtaglig risk för att ett barn utvecklar ett sådant beteende som avses i 3 § kan till exempel vara att barnet interagerar med äldre kriminella aktörer inom ett visst område, eller om barnet utför tjänster åt dessa aktörer. Att barnet påträffas påverkad av droger eller alkohol kan också vara en sådan omständighet. Det kan även vara barn som återkommande, vid olämpliga tider på dygnet, påträffas i miljöer där det förekommer missbruk eller kriminalitet och där föräldrarna inte förmår få barnet att stanna hemma eller undvika dessa miljöer.

Avsikten med att förbjuda ett barn att vistas i en viss miljö är att skydda barnet från en miljö som bedöms som skadlig för barnets hälsa eller utveckling. I bestämmelsen uppställs därför som krav att det med hänsyn till barnets hälsa eller utveckling ska finnas behov av att begränsa dennes närvaro på platsen eller i området. Det måste alltså gå att identifiera en plats eller ett område där miljön är sådan att barnets hälsa eller utveckling kan komma att påverkas negativt om barnets närvaro på platsen eller i området inte begränsas. Det vill säga barnets närvaro i den aktuella miljön ska kunna bedömas ha betydelse för risken att barnet utvecklar ett sådant beteende som avses i 3 §. Det kan till exempel vara en plats där barnet kommer i kontakt med kriminella eller andra aktörer som försöker påverka barnet, eller en plats där det förekommer narkotika och där barnet påträffats påverkad. Det kan också vara ett område inom vilket barnet tidigare begått upprepad brottslighet tillsammans med andra. Bedömningen av om det finns skäl att begränsa barnets närvaro i den aktuella miljön är en individuell bedömning som ska göras utifrån barnets specifika omständigheter.

I *punkten* 2 anges att vistelseförbud även kan beslutas om barnet har ett vårdbehov på grund av sådana förhållanden som avses i 3 §. Vistelseförbud kan alltså också beslutas om barnet, genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende, utsätter sin hälsa eller

utveckling för en påtaglig risk att skadas. I denna situation är det alltså fråga om samma riskbedömning som görs i fråga om barnet är i behov av vård med stöd av 3 §.

Det uppställs inte som krav att barnet faktiskt mottar vård med stöd av 3 §. Avgörande är att barnet har ett vårdbehov på grund av angivna förhållanden. Även barn som mottar vårdinsatser med stöd av socialtjänstlagen (2001:453), eller som inte mottar vårdinsatser alls, kan därmed få ett vistelseförbud, så länge de har ett vårdbehov på grund av de förhållanden som anges i 3 §.

Även i denna situation krävs att det med hänsyn till barnets hälsa eller utveckling finns behov av att begränsa barnets närvaro på platsen eller i området. I förhållande till detta rekvisit ska prövningen ske på samma sätt som enligt första punkten.

Ett vistelseförbud kan alltså meddelas såväl när förutsättningarna för vård enligt lagen är uppfyllda som när så inte är fallet. Om förutsättningarna för tvångsvård enligt 3 § är uppfyllda är inte avsikten att vistelseförbud ska ersätta ett beslut om vård, men väl kunna komplettera ett sådant ingripande. Vistelseförbud utgör inte en vårdinsats i egentlig mening och har inte någon påverkan på risk- och skyddsfaktorer i övrigt i barnets liv. Vistelseförbud kan därför inte ersätta de typer av vårdinsatser som barnet kan bli föremål för med stöd av LVU och socialtjänstlagen.

Förbudet ska avse en särskilt angiven plats eller ett särskilt angivet område, det vill säga platsen eller området måste vara geografiskt avgränsat. Det ska i beslutet tydligt anges vilken plats eller vilket område som förbudet avser. Platsen eller området ska identifieras och avgränsas utifrån den risk miljön utgör för det enskilda barnet. Med plats avses en mindre, tydligt avgränsad geografisk yta som till exempel ett torg, en viss gata eller en skolgård. Med område avses en större geografisk yta som till exempel en viss kommundel.

Förbudet ska också vara avgränsat till att gälla en viss tid. Förbudet bör begränsas till de tider de skadliga elementen i miljön bedöms vara som mest framträdande. Det är utifrån individens situation som det ska avgöras vid vilka tider förbudet ska gälla. Vilken typ av plats eller område som förbudet avser kan också ha betydelse för vid vilka tider förbudet ska gälla. Det är till exempel i regel inte aktuellt att besluta om förbud att vistas på en plats inom barnets skolområde under skoltid. De behov som barnet har av att

vistas på platsen eller i området ska beaktas och tidsgränserna ska så långt som möjligt sättas så att de positiva aspekter som kan finnas av att barnet har tillgång till platsen eller området inte påverkas. I regel bör beslutet kunna formuleras på så sätt att barnet förbjuds att vistas på angivet område till exempel kl. 18–07. Det kan finnas situationer där detta inte är tillräckligt för att säkerställa att vistelseförbudet inte inskränker barnets möjligheter att till exempel delta i en fritidsaktivitet. I ett sådant fall kan det finnas behov av att formulera vistelseförbudet som ett förbud att vistas på en plats under kvällstid med ett undantag som ger barnet rätt att en viss dag i veckan passera platsen vid de tider aktiviteten startar och slutar.

En proportionalitetsbedömning ska göras i varje enskilt fall, vilket följer av att vistelseförbud utgör ett intrång i grundläggande fri- och rättigheter samt av den allmänna proportionalitetsprincip som utvecklats i rättspraxis och som för förvaltningsmyndigheternas del kommer till uttryck i 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900). Även behovsprincipen, det vill säga att insatsen inte ska användas om målet kan uppnås med mindre ingripande åtgärder, ska beaktas. Både socialnämnd och domstol ska alltså pröva att skälen för vistelseförbudet väger upp det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde. Hur starkt stödet är för att den aktuella platsen har betydelse för barnets negativa utveckling och möjligheten att insatsen kommer att uppnå den avsedda effekten ska beaktas vid bedömningen. Dessa omständigheter ska ställas mot hur ingripande vistelseförbudet förväntas bli för barnet. Barnets behov av att vistas på platsen eller i området för att exempelvis kunna delta i positiva sociala aktiviteter eller ta sig till och från kollektivtrafik, samt barnets möjlighet att få dessa behov tillgodosedda på annat sätt ska beaktas. Det är också av vikt att beakta vad vistelseförbudet innebär för det enskilda barnet i fråga om vilka andra miljöer barnet blir utlämnat till. Ju större behov barnet har av att vistas på platsen eller i området, desto starkare är skälen mot ett vistelseförbud. I en sådan situation måste det finnas starkt stöd för att ett vistelseförbud på den aktuella platsen eller i det aktuella området skulle ha betydelse i arbetet med att motverka att barnet utvecklar eller fortsätter ett sådant beteende som avses i 3 §. Utformningen av förbudet, det vill säga vilka områden och tider förbudet ska avse, är av stor vikt för att åtgärden ska anses proportionerlig. Utformningen är också av vikt i förhållande till behovsprincipen, förbudet ska inte ha en omfattning

som är vidare än nödvändigt. Det är därför nödvändigt att socialnämnden vid utformningen av ansökan noga överväger vilken plats eller vilket område som förbudet ska avse samt under vilka tider. I domstol är prövningsramen vistelseförbud med den i ansökan angivna utformningen, vilket innebär att domstolen vid sin proportionalitetsbedömning kan justera utformningen inom de i ansökan givna ramarna. Domstolen kan, om socialnämnden i ansökan anger att förbudet ska gälla under tidsintervallet kl. 14-07, besluta att förbudet ska gälla till exempel kl. 18-07. Domstolen kan däremot inte besluta att förbudet ska gälla under ett tidsintervall som inte ryms inom det intervall som angetts i ansökan. På motsvarande sätt kan domstolen inskränka det geografiska område som anges i ansökan, men inte utöka området.

Att kombinera vistelseförbudet med andra typer av insatser är också ett sätt att motverka, eller lindra, de negativa effekter förbudet kan ha för det enskilda barnet. Det är därför av vikt att behovet av andra insatser övervägs och att andra insatser tillhandahålls i kombination med vistelseförbudet i den omfattning som bedöms behövligt.

Eftersom 1 § andra och tredje stycket samt 2 och 3 §§ inte ska tillämpas när det gäller vistelseförbud kan en sådan åtgärd beslutas oberoende av frågan om samtycke från den eller dem som har vårdnaden om barnet eller, när barnet har fyllt 15 år, barnet själv.

Uppgifter om att ett barn kan vara i behov av ett vistelseförbud kan komma till socialnämndens kännedom på olika sätt. Det kan till exempel vara fråga om uppgifter från skola, Polismyndigheten och fältassistenter. När sådana uppgifter kommer till socialnämndens kännedom blir bestämmelserna i socialtjänstlagen tillämpliga, bland annat bestämmelserna om handläggning av ärenden.

23 b §

Beslut om vistelseförbud meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden.

Ansökan ska innehålla en redogörelse för

- 1. den unges förhållanden,*
- 2. de omständigheter som utgör grund för att den unge behöver skyddas genom ett vistelseförbud,*

3. tidigare vidtagna åtgärder,
4. vilka övriga åtgärder som beslutats eller övervägs,
5. hur relevant information lämnats till den unge,
6. vilket slags relevant information som lämnats, och
7. den unges inställning.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2.

Paragrafen är ny och reglerar dels att beslut som vistelseförbud ska meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan från socialnämnden, dels vad ansökan ska innehålla.

Av *första stycket* framgår att beslut om vistelseförbud meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden. Detta innebär att förfarandet är detsamma som vid beredande av vård enligt 4 §, fortsatt omhändertagande för tillfällig vård enligt 9 a §, flyttningsförbud enligt 24 § och utreseförbud enligt 31 b §. När socialnämnden ska besluta om en ansökan om vård till förvaltningsrätten ska enligt 11 kap. 8 § tredje stycket socialtjänstlagen bestämmelserna i förvaltningslagen tillämpas. Det innebär att bland annat förvaltningslagens regler om partsinsyn och kommunikering är tillämpliga. Enligt 11 kap. 9 § socialtjänstlagen har den som ärendet rör också rätt till att få företrädare inför nämnden, om inte särskilda skäl föranleder annat.

I *andra stycket* specificeras vad socialnämndens ansökan måste innehålla. Kraven är huvudsakligen desamma som på socialnämndens ansökan om vård enligt 4 § andra stycket. Några krav som motsvarar bestämmelsen att socialnämnden i vårdfallen ska redogöra för den vård som den avser anordna återfinns dock inte eftersom ett vistelseförbud inte har något särskilt vårdinnehåll. I stället ska ansökan innehålla en redogörelse för vilka övriga åtgärder som beslutats eller övervägs. Det är av vikt att vistelseförbudet kombineras med andra vårdinsatser för att ett barns negativa utveckling ska kunna brytas. Att förvaltningsrätten får vetskap om vilka övriga insatser som beslutats eller övervägs är därför viktigt.

Ansökan ska även innehålla uppgifter om vilken relevant information som lämnats till barnet, hur informationen lämnats och barnets inställning. Av 11 kap. 2 § socialtjänstlagen följer att de som berörs av en utredning rörande om ett barn behöver skydd eller stöd från socialnämnden som huvudregel genast ska underrättas om att en utredning har inletts. Både barnet och vårdnadshavarna berörs av

en utredning rörande vistelseförbud. Av 36 § LVU följer att barnet ska få relevant information och ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör honom eller henne. Det följer även av artikel 12 i barnkonventionen att barn som är i stånd att bilda egna åsikter ska ha möjlighet att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet.

23 c §

Om ett vistelseförbud har meddelats ska socialnämnden inom tre månader från dagen för beslutet pröva om vistelseförbudet ska upphöra. Denna fråga ska därefter prövas fortlöpande inom tre månader från senaste prövning.

Om det inte längre finns skäl för ett vistelseförbud, ska socialnämnden besluta att vistelseförbudet ska upphöra.

Ett vistelseförbud upphör senast när den unge fyller 18 år.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.3.

I paragrafen, som är ny, anges att socialnämnden är skyldig att regelbundet ompröva ett vistelseförbud. I paragrafen regleras också när ett vistelseförbud ska upphöra.

Socialnämndens skyldighet att pröva om vistelseförbudet ska upphöra enligt *första stycket* är utformad utifrån regleringen om omprövning av vård enligt 13 § andra stycket och av utreseförbud enligt 31 c § första stycket och är avsedd att tillämpas på ett i huvudsak motsvarande sätt. Omprövning av vistelseförbud ska dock ske inom tre månader från dagen då domstol meddelade beslut om vistelseförbud, och därefter fortlöpande inom tre månader. Omprövningsintervallet är alltså kortare när det gäller vistelseförbud än vid omprövning av vård och utreseförbud.

Av *andra stycket* framgår att socialnämnden ska besluta att vistelseförbud ska upphöra när det inte längre finns skäl för ett vistelseförbud, det vill säga då kriterierna för ett vistelseförbud enligt 23 a § inte längre är uppfyllda. Det kan till exempel vara fråga om att det inte längre finns en påtaglig risk att barnet utvecklar ett sådant beteende som avses i 3 §, eller att barnets beteende förbättrats på ett sådant sätt att han eller hon inte längre har ett socialt nedbrytande beteende. Det kan också vara fråga om att det inte längre finns skäl att tro att det angivna området har en skadlig inverkan på barnets

utveckling. De kriminella aktörer som barnet haft samröre med kanske inte längre rör sig i området eller det förekommer inte längre narkotikahandel på platsen. Nämnden ska på eget initiativ pröva om vistelseförbudet ska upphöra, när omständigheterna ger anledning till det. Socialnämnden har ansvaret för att ett vistelseförbud inte består under längre tid än vad som är nödvändigt. Bestämmelsen motsvarar huvudsakligen 21 § första stycket om upphörande av vård och 31 c § andra stycket om upphörande av utreseförbud.

Socialnämnden har även en skyldighet att ompröva beslutet om barnet, om han eller hon fyllt 15 år, eller vårdnadshavarna begär det.

Av 41 § LVU följer att de omprövningsbeslut nämnden fattar är överklagbara.

En ändring av ett meddelat beslut i inskränkande riktning, det vill säga att tidsintervallet kortas ned eller platsen för förbudet inskränks, kan fattas inom ramen för omprövningsförfarandet, oavsett om det är en tremånadersomprövning eller en omprövning efter begäran. Om socialnämnden däremot anser att det finns förutsättningar för vistelseförbud men i förhållande till en annan plats, under andra tider eller under ett längre tidsintervall än vad som gäller enligt det tidigare meddelade beslutet, kan ett sådant beslut inte fattas inom ramen för omprövningsförfarandet. Om det finns skäl att ändra utformningen av vistelseförbudet på ett sådant sätt är det fråga om ett nytt vistelseförbud och en ansökan ska då på sedvanligt vis lämnas in till förvaltningsrätten.

I *tredje stycket* anges att vistelseförbud upphör senast när den unge fyller 18 år. Detta är en följd av att ett vistelseförbud endast får meddelas för den som inte har fyllt 18 år. Bestämmelsen motsvarar vad som gäller för vård enligt 2 § och utreseförbud.

23 d §

Får socialnämnden kännedom om att den unge överträtt ett vistelseförbud ska socialnämnden skyndsamt kalla den unge och dennes vårdnadshavare till ett samtal.

Socialtjänsten, Polismyndigheten och anställda vid dessa myndigheter är skyldiga att genast underrätta socialnämnden om de i sin verksamhet påträffar, eller på annat sätt får kännedom om, ett barn som överträder ett meddelat vistelseförbud.

Övervägandena finns i avsnitt 8.6.3 och 8.6.7.

Paragrafen är ny. I bestämmelsen regleras dels en skyldighet för socialnämnden att genomföra ett samtal med barnet och dennes vårdnadshavare vid överträdelser av meddelade vistelseförbud, dels en underrättelseskyldighet för vissa aktörer.

I *första stycket* anges att nämnden skyndsamt ska kalla den unge och dennes vårdnadshavare till ett samtal om nämnden får kännedom om att vistelseförbudet inte efterlevs. Vid samtalet har nämnden möjlighet att förmedla sin syn på barnets situation och att förklara syftet med förbudet. Samtalet kan ge underlag för socialtjänstens arbete med att se över vilka andra insatser som kan vara aktuella och för att ta ställning till om vistelseförbudets omfattning behöver revideras i något avseende. Samtalet ska genomföras skyndsamt, i regel inom ett par veckor från det att socialnämnden får kännedom om en överträdelse av ett meddelat vistelseförbud.

Skyldigheten att genomföra samtal är oberoende av hur nämnden får kännedom om överträdelsen. Socialnämnden kan till exempel få kännedom om överträdelsen på grund av att socialtjänstens personal gjort iakttagelser, eller på grund av en underrättelse i enlighet med bestämmelsens andra stycke. Socialnämnden kan också få kännedom om överträdelser på grund av uppgifter som framkommer i anmälningar som sker med stöd av 14 kap. 1 § socialtjänstlagen, eller genom barnets eller vårdnadshavarnas egna uppgifter.

I *andra stycket* anges en underrättelseskyldighet för socialtjänsten, Polismyndigheten och anställda vid dessa myndigheter. Underrättelse ska ske om ett barn påträffas eller det på annat sätt blir känt att en överträdelse av ett vistelseförbud skett. Underrättelseskyldigheten omfattar observationer som de aktuella myndigheterna och deras anställda gör i sin verksamhet, det vill säga endast sådana observationer som görs i tjänsten. Eventuella observationer som sker som privatperson omfattas inte. Underrättelseskyldigheten aktualiseras i de fall de aktuella aktörerna har kännedom om att barnet omfattas av ett vistelseförbud.

Har Polismyndigheten tagit hand om ett barn med stöd av den föreslagna 12 § 1 polislagen (1984:387) ska socialnämnden underrättas med stöd av denna bestämmelse. Underrättelse ska även ske i de fall polismannen inte behöver agera till exempel för att barnet efter uppmaning självant lämnar platsen.

Det är av vikt att socialnämnden får kännedom om överträdelsen i nära samband med att den sker så att nämnden kan vidta åtgärder. Underrättelsen ska därför ske i anslutning till att barnet påträffas eller man på annat sätt får kännedom om att barnet överträtt ett vistelseförbud.

Skyldigheten att underrätta socialnämnden utgör en sådan sekretessbrytande uppgiftsskyldighet som stadgas i 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

23 e §

En sådan kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten eller en domstol ska till Polismyndigheten genast skicka en kopia av ett beslut som har meddelats om vistelseförbud samt information om att ett sådant beslut har upphört.

Övervägandena finns i avsnitt 9.5.

Paragrafen är ny och reglerar en skyldighet för den kommunala nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten samt domstol att underrätta Polismyndigheten om beslut om vistelseförbud. En kopia av beslut om vistelseförbud ska genast skickas till Polismyndigheten, och myndigheten ska även genast underrättas när ett meddelat beslut om vistelseförbud upphör. Polismyndighetens möjlighet att behandla uppgifterna i ett vistelseförbudsregister regleras i den föreslagna lagen (0000:00) om register över vistelseförbud.

35 §

I mål om beredande eller upphörande av vård, flyttningsförbud, fortsatt omhändertagande för tillfällig vård, *vistelseförbud* eller utreseförbud enligt denna lag ska förvaltningsrätten och kammarrätten hålla muntlig förhandling, om detta inte är uppenbart obehövligt. Muntlig förhandling ska alltid hållas, om någon part begär det. Parterna ska upplysas om sin rätt att begära muntlig förhandling.

Om en enskild part som har kallats vid vite att inställa sig personligen till en förhandling uteblir, får rätten förordna att han

eller hon ska hämtas till rätten antingen omedelbart eller till en senare dag.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.4.

I paragrafen behandlas frågan om muntlig förhandling i vissa mål enligt lagen. Även frågan om hämtning till förhandling behandlas. Paragrafens *första stycke* ändras på så sätt att bestämmelsen är tillämplig även i mål om vistelseförbud.

39 §

I mål och ärenden om beredande av vård enligt 2 eller 3 §, omedelbart omhändertagande enligt 6 eller 6 a §, fortsatt omhändertagande enligt 9 a §, upphörande av fortsatt omhändertagande enligt 9 b §, upphörande av vård enligt 21 §, *vistelseförbud enligt 23 a §, upphörande av vistelseförbud enligt 23 c §*, flyttningsförbud enligt 24 §, upphörande av flyttningsförbud enligt 26 §, utreseförbud enligt 31 a §, upphörande av utreseförbud enligt 31 c § eller tillfälligt utreseförbud enligt 31 d § eller vid överklagande enligt 41 § första stycket 1 ska offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Till offentligt biträde för den unge får endast den förordnas som på grund av sina kunskaper och erfarenheter och även i övrigt är särskilt lämplig för uppdraget.

Behövs offentligt biträde både för den unge och för dennes vårdnadshavare, förordnas gemensamt biträde, om det inte finns motstridiga intressen mellan dem.

Vid överklagande enligt 42 § ska offentligt biträde förordnas för den som är under 15 år och som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Offentligt biträde förordnas av den domstol som handlägger målet. I ärenden hos socialnämnd förordnas offentligt biträde av förvaltningsrätten.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.4.

Bestämmelsen reglerar när och hur offentligt biträde ska förordnas och den ändras som en följd av att det införs en reglering om vistelseförbud.

Ändringarna i *första stycket* innebär att paragrafens nuvarande handläggningsbestämmelser om förordnande av offentligt biträde ska gälla även i mål och ärenden om vistelseförbud och upphörande av vistelseförbud. Som huvudregel ska offentligt biträde därmed förordnas i dessa mål och ärenden.

Ändringarna i *första stycket* innebär att även handläggningsbestämmelserna i andra, tredje och femte stycket ska gälla i mål och ärenden om vistelseförbud och upphörande av vistelseförbud.

41 §

Socialnämndens beslut får överklagas hos förvaltningsrätten, när nämnden har

1. beslutat om var vården av den unge ska inledas eller beslutat i fråga om att flytta den unge från det hem där han eller hon vistas,
2. beslutat i fråga om fortsatt vård med stöd av lagen,
3. med stöd av 14 § beslutat i fråga om umgänge eller beslutat att den unges vistelseort inte ska röjas,
4. fattat beslut enligt 22 § eller prövat om ett sådant beslut ska upphöra att gälla,
5. med stöd av 31 § beslutat i fråga om umgänge,
6. beslutat i fråga om fortsatt flyttningsförbud,
7. beslutat i fråga om upphörande av ett fortsatt omhändertagande för tillfällig vård,
8. beslutat i fråga om fortsatt utreseförbud,
9. beslutat i fråga om tillfälligt undantag från ett utreseförbud, eller
10. *beslutat i fråga om fortsatt vistelseförbud.*

Andra beslut av nämnden enligt denna lag får inte överklagas.

Rättens beslut enligt 8 och 31 f §§ i fråga om förlängd ansökningstid och enligt 32 § om läkarundersökning får inte överklagas.

Överväganden finns i avsnitt 8.5.5.

Av paragrafens första och andra stycke framgår i vilka fall socialnämndens beslut får överklagas till förvaltningsrätten.

Första stycket 10 är ny och innebär att socialnämndens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol när nämnden har beslutat i fråga om fortsatt vistelseförbud. Beslut nämnden fattar vid den regelbundna omprövning som ska ske enligt föreslagna 23 c § första stycket kan överklagas med stöd av bestämmelsen. Ett beslut i fråga om fortsatt vistelseförbud kan också vara föranlett av att vårdnadshavarna eller barnet begärt att ett vistelseförbud ska upphöra. Om nämnden avslår en sådan begäran får beslutet överklagas. Om det inte längre finns skäl för ett vistelseförbud ska socialnämnden enligt föreslagna 23 c § andra stycket besluta att vistelseförbudet ska upphöra. Överklaganderätten avser också de fall då socialnämnden mot vårdnadshavarnas eller barnets vilja beslutar att vistelseförbud ska upphöra.

43 §

Polismyndigheten eller, om det gäller en transport av någon som vårdas i ett sådant särskilt hem som avses i 12 §, Kriminalvården ska lämna hjälp för att på begäran av

1. socialnämnden eller nämndens ordförande eller rätten bereda en läkare, som avses i 32 §, tillträde till den unges hem eller för att föra den unge till läkarundersökningen,

2. socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har förordnat genomföra beslut om vård eller omhändertagande med stöd av denna lag,

3. Statens institutionsstyrelse efterforska och hämta den som vårdas vid ett hem för särskilt noggrann tillsyn på någon grund som anges i 3 §, om den unge har avvikit från hemmet, eller ombesörja någon annan förflyttning av honom eller henne, *och*

4. *socialnämnden eller någon ledamot eller tjänsteman som nämnden har förordnat förflytta ett barn som befinner sig på en plats eller inom ett område i strid med ett meddelat vistelseförbud.*

En begäran enligt första stycket får göras endast om

1. det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att de särskilda befogenheter som anges i 10 och 10 a §§ polislagen (1984:387) eller, om det gäller en

transport som utförs av Kriminalvården, 4 kap. 4 § och 10 § första stycket häkteslagen (2010:611) behöver tillgripas, eller

2. det annars finns synnerliga skäl.

Andra stycket gäller inte en begäran av rätten och inte heller en begäran av Statens institutionsstyrelse om efterforskning.

Övervägandena finns i avsnitt 8.6.6.

I paragrafen anges i vilka situationer Polismyndigheten och Kriminalvården kan bistå med handräckning.

Första stycket 4 är ny och innebär att socialnämnden kan begära hjälp av Polismyndigheten för att förflytta ett barn som påträffas på en plats eller inom ett område i strid med ett meddelat vistelseförbud. Att begära handräckning av Polismyndigheten kan till exempel bli aktuellt i situationer då personal från socialtjänsten påträffar ett barn på en plats i strid med ett meddelat vistelseförbud, eller på annat sätt får kännedom om att ett barn överträder ett vistelseförbud. För att beslutet ska kunna fattas med nödvändig skyndsamhet har även ledamot eller tjänsteman som socialnämnden förordnat getts befogenhet att begära hjälp av Polismyndigheten.

I andra stycket anges under vilka förutsättningar hjälp får begäras från Polismyndigheten. Stycket blir tillämpligt vid begäran om hjälp enligt den föreslagna punkt 4 i första stycket. Av bestämmelsen följer att hjälp får begäras endast om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att de särskilda befogenheterna enligt 10 eller 10 a § polislagen behöver tillgripas. Bestämmelserna reglerar polisens rätt att använda våld och belägga någon med fängsel. Begäran om hjälp kan till exempel göras om det finns någon särskild omständighet som ger anledning att befara att barnet kommer att sätta sig till motvärn eller om han eller hon uttalat hot i samband med tidigare ingripanden. Först om socialnämnden inte på egen hand, eller med hjälp av barnets vårdnadshavare, kan få barnet att lämna platsen ska hjälp begäras av Polismyndigheten. Hjälp ska vidare kunna begäras i andra fall där det finns synnerliga skäl. Det kan exempelvis röra sig om situationer där det finns en överhängande risk för att barnet skadar sig själv. Det är den begärande myndigheten som har att pröva om förutsättningar finns för att begära hjälp.

11.4 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

10 kap. 4 §

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får ges endast åt en särskild avdelning som består av ledamöter eller ersättare i nämnden i ärenden som är en uppgift för nämnden enligt 6 kap. 6, 8 och 11 a–13 §§ denna lag, 4, 6 och 6 a §§, 11 § första och andra styckena, 13 §, 14 § tredje stycket, 21, 22, 23 *b*, 24, 26, 27, 31 *b*, 31 *d*, 31 *i*, och 43 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga samt 11 och 13 §§ lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

Första stycket gäller även i ärenden enligt 6 kap. 14 § om samtycke vägras och beslut enligt 9 kap. 3 § om att föra talan om återkrav enligt 9 kap. 1 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.5.6.

Paragrafen innehåller bestämmelser om delegation av socialnämndens uppgifter. Av uppräknningen i paragrafen framgår i vilka fall delegation endast får ske till förtroendevalda. Till uppräknningen i *första stycket* läggs föreslagna 23 *b* § i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga till. Ändringen är en följd av att det införs en reglering om vistelseförbud och innebär att bestämmelsen om begränsning av delegation enligt 10 kap. 4 § första stycket även ska gälla ärenden om ansökan om vistelseförbud.

11.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Vistelseförbud

35 kap

23 b §

Sekretess gäller i verksamhet som avser förande av register enligt lagen (0000:00) om register över vistelseförbud för uppgift om enskilds personliga förhållanden.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

Paragrafen är ny och innehåller i *första stycket* en bestämmelse om sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden i verksamhet som avser förande av register enligt föreslagna lagen (0000:00) om register över vistelseförbud.

De uppgifter som omfattas av bestämmelsen är de uppgifter som rör enskilds personliga förhållanden som registreras och behandlas i vistelseförbudsregistret. I registret får uppgifter om namn, personnummer eller samordningsnummer, adress, ansvarig socialnämnd och omfattningen av beslutet om vistelseförbud behandlas. Bestämmelsen saknar skaderekvisit, vilket innebär att absolut sekretess ska råda för uppgifterna.

För uppgift om enskilds personliga förhållanden i allmän handling gäller sekretessen i högst 70 år, vilket framgår av *andra stycket*.

Uppdragsbeskrivning

Utredning om möjlighet att begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller områden

Sammanfattning av uppdraget

En utredare ska utreda om det i syfte att skydda barn från att fara illa bör införas en möjlighet för socialnämnden att genom beslut begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden i samhället. Utredaren ska särskilt belysa vilka konsekvenser en sådan möjlighet kan få för enskilda i olika avseenden och hur en sådan möjlighet förhåller sig till grundläggande fri- och rättigheter och till Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska föreslå de författningsändringar som utredaren anser är nödvändiga. Oavsett ställningstagande i fråga om behov ska förslag till författningsändringar lämnas.

Bakgrund

Socialnämnden ska förebygga och förhindra att barn far illa

Av 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, framgår att varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Socialnämnden ska verka för att barn och unga växer upp under trygga och goda förhållanden. Socialnämnden ska bedriva uppsökande verksamhet och annat förebyggande arbete för att förhindra att barn och unga far illa, aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk bland barn och unga och tillsammans med samhällsorgan, organisationer och andra som berörs, uppmärks-

samma och verka för att barn och unga inte vistas i miljöer som är skadliga för dem.

Socialnämnden ska även med särskild uppmärksamhet följa utvecklingen hos barn och unga som har visat tecken på en ogynnsam utveckling och i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och unga som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om barnets eller den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet. Socialnämnden ska också sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem, hem för vård eller boende, eller stödboende (se 5 kap. 1 § SoL).

När frivilliga insatser inte är tillräckligt

Insatser till barn och unga ska i första hand ges i frivillig form enligt SoL. Om det inte är möjligt eller tillräckligt, ligger det inom socialnämndens ansvar att överväga om barnet eller den unge har behov av vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, förkortad LVU. Vård med stöd av LVU innebär att barnet eller den unge, åtminstone inledningsvis, placeras utanför sitt eget hem i ett familjehem, hem för vård eller boende eller stödboende.

Enligt 2 § LVU ska vård beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas. Av 3 § första stycket LVU följer att vård också ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende. Med socialt nedbrytande beteende menas att den unge beter sig på ett sätt som avviker från samhällets grundläggande normer. Det kan t.ex. handla om att den unge begår enstaka allvarliga brott, ägnar sig åt prostitution, uppträdande på "sexklubb" eller vistas i missbruksmiljö (prop. 1989/90:28 s. 109). Vidare ska vård, enligt 3 § andra stycket, beslutas om den som dömts till sluten ungdomsvård enligt 32 kap. 5 § brottsbalken vid verkställighetens slut bedöms vara i uppenbart behov av fortsatt vård för att inte löpa sådan risk som avses i 3 § första stycket LVU.

När vård med stöd av LVU har beslutats får socialnämnden under vissa förutsättningar begränsa den unges umgängesrätt med vårdnadshavarna och föräldrarna och besluta att den unges vistelseort inte ska röjas (14 § LVU). Vidare får socialnämnden under vissa förutsättningar också besluta om tillfälligt flyttningsförbud för den unge (27 § LVU).

I LVU finns även bestämmelser om förebyggande insatser. Av 22 § LVU följer att om det kan antas att den som är under 20 år till följd av ett beteende som avses i 3 § LVU kommer att behöva beredas vård enligt LVU om beteendet fortsätter och det stöd eller den behandling som den unge behöver inte kan ges med samtycke av den unge själv, om han eller hon har fyllt 15 år, och av den unges vårdnadshavare, får socialnämnden besluta att den unge ska hålla regelbunden kontakt med en särskilt kvalificerad kontaktperson eller delta i behandling i öppna former inom socialtjänsten. Bestämmelsen, som ibland kallas för ”mellantvång”, tar sikte på ungdomar som har missbruksproblem, begår brott eller beter sig på liknande sätt. Syftet är att ge socialnämnden möjlighet att ingripa oberoende av samtycke i ett tidigare skede än då en ansökan om vård enligt LVU måste göras.

Regeringen har den 14 november 2019 gett Socialstyrelsen i uppdrag att lämna förslag på hur möjligheterna att ge öppna insatser utan samtycke, däribland s.k. mellantvång, kan öka. Uppdraget är en del i regeringens 34-punktsprogram med förslag på åtgärder mot gängkriminalitet. I uppdraget ingår att se över om bestämmelsens tillämpningsområde bör utvidgas. Uppdraget ska redovisas den 31 maj 2021 (S2019/04727).

Begränsningar i rörelsefriheten enligt LVU

När rätten har beslutat om vård med stöd av LVU övergår ansvaret för den unge på socialnämnden och socialnämnden bestämmer hur vården av den unge ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden.

Barn och unga som med stöd av 3 § LVU vårdas vid de särskilda ungdomshem som Statens institutionsstyrelse (SiS) ansvarar för får hindras att lämna hemmet och i övrigt underkastas den begränsning av rörelsefriheten som är nödvändig för att vården ska kunna

genomföras. Den unges rörelsefrihet får också inskränkas när det behövs med hänsyn till andra intagnas eller personalens säkerhet (15 § LVU). För barn och unga som vårdas i familjehem, hem för vård eller boende eller stödboende finns inga möjligheter att med fysiska medel hindra den unge från att lämna hemmet eller på annat sätt begränsa den unges rörelsefrihet. Om den unge lämnar hemmet kan socialnämnden begära biträde av polisen (handräckning) för att efterspana den unge och återföra denne till hemmet (43 § LVU). En begäran om handräckning får dock endast göras om det på grund av särskilda omständigheter kan befaras att åtgärden inte kan utföras utan att de särskilda befogenheter att använda våld eller tvång som anges i polislagen (1984:387) eller häkteslagen (2010:611) behöver tillgripas, eller det annars finns synnerliga skäl. Nämnden får alltså begära polishandräckning endast i de situationer där det kan befaras att polisens särskilda kompetens och befogenhet att använda våld eller tvång behövs för att kunna genomföra åtgärden.

Den 1 juli 2020 trädde nya bestämmelser om utreseförbud i kraft. Utreseförbudet, som regleras i LVU, syftar till att skydda barn från att föras utomlands eller lämna Sverige i syfte att ingå barnäktenskap eller könsstympas. Ett utreseförbud förutsätter inte beslut om vård enligt LVU. Ett utreseförbud utgör dels hinder mot att utfärda pass, dels skäl för att återkalla pass och det är straffbart att föra ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud. Socialdepartementet har den 3 mars 2021 beslutat att ge en utredare i uppdrag att se över om tillämpningsområdet för utreseförbudet bör utvidgas. I uppdraget ingår bland annat att ta ställning till om tillämpningsområdet bör utvidgas till att omfatta risken för att ett barn förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att utsättas för andra brottsliga gärningar än barnäktenskap och könsstympning. I uppdraget ingår även att ta ställning till om tillämpningsområdet bör utvidgas till att omfatta risken för att ett barn förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att delta i terroristbrottslighet, brottslighet med kopplingar till kriminella nätverk eller annan allvarlig brottslighet (S2021/02072).

Rörelsefriheten är grundlagsskyddad

I 2 kap. regeringsformen, förkortad RF, finns bestämmelser om de grundläggande fri- och rättigheterna, däribland rörelsefriheten. Av 2

kap. 21 § RF följer att begränsningar i rörelsefriheten endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningarna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett dem och inte heller sträcka sig så långt att de utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningar får inte göras enbart på grund av en politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Rörelsefriheten skyddas även av artikel 2 i det fjärde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Förutom att Sverige är folkrättsligt förpliktat av konventionen gäller den tillsammans med bl.a. fjärde tilläggsprotokollet som lag här i landet enligt lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Av 2 kap. 19 § RF framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Även artikel 45 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna innehåller en rätt för varje unionsmedborgare att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. En begränsning ska enligt artikel 52 vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i stadgans rättigheter och friheter. Vidare får en begränsning, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om den är nödvändig och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Barnets rättigheter enligt FN:s konvention om barnets rättigheter

Den 1 januari 2020 trädde lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter i kraft. Den nya lagen innebär ett förtydligande av att domstolar och rättstillämpare ska beakta de rättigheter som följer av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Barnets roll som rättssubjekt tydliggörs och barnet förväntas i högre grad hamna i fokus i de situationer som gäller barnet. Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa och konventionsstaterna skall tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör

barnet, varvid barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (se artikel 3 och 12). Enligt artikel 16 får inget barn utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv. Inget barn får heller utsättas för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning. Barn får inte olagligt eller godtyckligt berövas sin frihet. Om ett barn frihetsberövas ska det ske enligt lag och endast som en sista utväg och under kortast lämpliga tid (se artikel 37). Barn som har utsatts för någon form av vanvård, utnyttjande eller övergrepp har rätt till fysisk och psykisk rehabilitering och social återanpassning (se artikel 39). Ett flertal rättigheter kan påverkas av en begränsad rörelsefrihet. Rättigheterna i barnkonventionen ska ses som en helhet och de är odelbara och ömsesidigt förstärkande.

Begränsningar i rörelsefriheten på andra områden

Det finns regleringar som ger möjlighet att vid straffansvar förbjuda någon att få tillträde till och vistas på en viss plats. Dessa förbud innebär begränsningar i rörelsefriheten och har till syfte att motverka bland annat att brott begås mot vissa personer eller på vissa särskilda platser. Det handlar således inte om att skydda en person, t.ex. ett barn, från exempelvis en viss miljö.

Lagen (1988:688) om kontaktförbud ger möjlighet att förbjuda en person att under vissa omständigheter besöka eller på annat sätt ta kontakt med en annan person eller att följa efter denna person. Om ett kontaktförbud inte är tillräckligt, får förbudet utvidgas till att avse förbud att uppehålla sig i närheten av en annan persons bostad eller arbetsplats eller annat ställe där den personen brukar vistas (utvidgat kontaktförbud).

Lagen (2005:321) om tillträdesförbud vid idrottsarrangemang ger möjlighet att förbjuda en person att få tillträde till och vistas på inhägnad plats huvudsakligen avsedd för idrottsutövning när idrottsarrangemang anordnas på platsen av en idrottsorganisation. Den 1 mars 2021 trädde lagen (2021:34) om tillträdesförbud till butik i kraft, som innebär att en person kan förbjudas att få tillträde till och vistas i butik.

Även verkställighet av vissa brottspåföljder kan förenas med rörelseinskränkningar. Den som dömts till ungdomsövervakning ska

följa en individuellt utformad verkställighetsplan som alltid ska innehålla föreskrifter om inskränkningar i den dömdes rörelsefrihet. Inskränkningarna ska bestå i antingen ett förbud att lämna bostaden under helgkvällar och helgnätter eller andra rörelseinskränkningar som t.ex. ett förbud att vistas på en viss plats eller inom ett visst område. Vidare kan särskilda föreskrifter om vistelseort meddelas den som har blivit villkorligt frigiven från ett fängelsestraff eller har dömts till skyddstillsyn.

Behov av utredning

En av samhällets viktigaste uppgifter är att ge stöd och skydd till barn och unga som behöver det. Stödet behöver sättas in i tid, innan problemen hunnit växa. Tidiga, förebyggande och samordnade insatser är ofta avgörande för att skydda barn och unga som riskerar att fara illa, t.ex. genom att involveras i kriminalitet eller missbruk. Socialnämnden behöver förfoga över flera verktyg för att kunna gripa in tidigt, även i situationer då samtycke saknas. Socialnämnden har dock i dag begränsade möjligheter att ge stöd och skydd när samtycke saknas och förutsättningarna för vård enligt LVU inte är uppfyllda.

Det finns många olika riskfaktorer för att barn och unga ska utveckla ett normbrytande beteende som kan förknippas med både personliga egenskaper och med olika sociala sammanhang som familjen, skolan och närsamhället. Varje enskild riskfaktor är ofta relativt svag och det krävs i många fall att flera faktorer samverkar och skapar en kumulativ effekt för att riskerna ska bli mer påtagliga.

I fråga om kriminalitet kan den unges umgängeskrets utgöra en riskfaktor och vägen in i en kriminell miljö tycks ofta gå genom umgänge med personer som kan uppfattas som förebilder. Även när det gäller missbruk eller andra former av socialt nedbrytande beteende hos barn och unga spelar umgänget och miljön en viktig roll. Barn som riskerar att utveckla olika typer av normbrytande beteenden kan därför behöva skyddas från platser eller områden i samhället där det finns risk för att de i möten med andra individer påverkas negativt. Det kan t.ex. handla om att skydda barn från miljöer där de riskerar påtryckning för att begå brott eller där de till och med riskerar att anlitas för kriminella tjänster.

I dag finns inga möjligheter att skydda barn från särskilt utpekade platser eller områden i samhället där de riskerar att fara illa. Tvångsvård enligt LVU innebär förvisso ett skydd från skadliga miljöer men förutsättningarna för sådan vård är inte alltid uppfyllda. Under tiden för sådan vård finns inte heller någon möjlighet att meddela förbud som riktar in sig på att begränsa den unges rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden.

Att begränsa ett barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden skulle kunna utgöra ett skydd för barnet. Det skulle också kunna markera allvaret i barnets situation, vilket i sin tur skulle kunna bidra till att han eller hon tar emot stöd från socialtjänsten som kan visa sig vara meningsfullt. En sådan åtgärd skulle alltså kunna vara en början till motivationsarbete. Vidare skulle en sådan skyddsåtgärd kunna utgöra ett stöd för både barnet och vårdnadshavarna att luta sig mot vid påtryckningar utifrån.

Samtidigt skulle en begränsning av rörelsefriheten innebära en inskränkning i barnets grundläggande fri- och rättigheter. Sådana inskränkningar behöver övervägas noga och sättas i proportion till vad som kan uppnås med inskränkningen.

Sammanfattningsvis får det anses vara motiverat att utreda om socialnämnden i skyddande syfte och för att förebygga att barn far illa bör ha en möjlighet att genom beslut begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden i samhället. Eftersom en sådan möjlighet skulle utgöra en inskränkning i det enskilda barnets fri- och rättigheter krävs noggranna överväganden kring vilka åtgärder som i så fall kan komma i fråga.

Uppdraget

Utredaren ska utreda om det i syfte att skydda barn från att fara illa bör införas en möjlighet för socialnämnden att genom beslut begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden i samhället.

Utredaren ska redovisa för- och nackdelar med en sådan möjlighet och lämna förslag på hur en sådan ordning skulle kunna se ut. Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv och beslutets ingripande karaktär för det enskilda barnet ska den ordning som utredaren

föreslår innebära ett domstolsförfarande, t.ex. i likhet med vad som gäller för beslut om utreseförbud enligt LVU.

Utredaren ska särskilt överväga vad som krävs för att ett beslut om att begränsa ett enskilt barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden ska vara verkningsfull, t.ex. hur ett sådant beslut ska kunna kontrolleras men även hur överträdelser bör hanteras. I detta ingår att se över vilka uppgifter som bör läggas på andra offentliga aktörer.

En möjlighet för socialnämnden att begränsa enskilda barns rätt att vistas på vissa platser eller i vissa områden skulle utgöra en inskränkning i grundläggande fri- och rättigheter. Utredaren ska därför särskilt belysa vilka konsekvenser en sådan möjlighet kan få för enskilda i olika avseenden och beakta behovet av att säkerställa skyddet av individers grundläggande fri- och rättigheter och av tillräckliga rättssäkerhetsgarantier för enskilda.

En utgångspunkt i arbetet ska vara FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som blev svensk lag den 1 januari 2020.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar som utredaren anser är nödvändiga. Oavsett ställningstagande i fråga om behov ska förslag till författningsändringar lämnas. De författningsförslag som lämnas ska vara förenliga med 2 kap. RF och Sveriges internationella åtaganden.

Utgångspunkten för de förslag som utredaren lämnar ska vara att förebygga och förhindra att barnet far illa. Eftersom det rör sig om förebyggande åtgärder som behöver vidtas i ett så tidigt skede som möjligt, bör förslagen avgränsas till barn, dvs. personer under 18 år.

I uppdraget ingår att undersöka relevant lagstiftning i de andra nordiska länderna och i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade.

Utredaren ska inhämta kunskaper om erfarenheter från berörda myndigheter och organisationer, bland annat Socialstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten och Barnombudsmannen.

Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Utredaren ska analysera och redovisa kostnadsmässiga och andra konsekvenser av lämnade förslag. Utredaren ska även redovisa

samhällsekonomiska konsekvenser av förslagen. Utredaren ska redovisa och beräkna ekonomiska konsekvenser av lämnade förslag.

I 14 kap. 3 § RF anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

Departementsserien 2022

Kronologisk förteckning

1. Viktigt meddelande till allmänheten
– en översyn av VMA-systemet. Ju.
2. Bättre konsekvensutredning i svensk statsförvaltning. Fi.
3. Garantitillägg i bostadstillägget. S.
4. Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen. S.
5. En effektivare upphandlingstillsyn. Fi.
6. Straff för deltagande i en terroristorganisation. Ju.
7. Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge
– konsekvenser för Sverige. UD.
8. Deterioration of the security environment – implications for Sweden. UD.
9. Ett utvidgat utreseförbud för barn. S.
10. Ett flexibblare karensvillkor i arbetslöshetsförsäkringen. A.
11. Arlanda flygplats – en plan för framtiden. I.
12. Vistelseförbud för barn. S.

Departementsserien 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Ett flexiblere karensvillkor i arbetslöshetsförsäkringen. [10]

Finansdepartementet

Bättre konsekvensutredning i svensk statsförvaltning. [2]

En effektivare upphandlingstillsyn. [5]

Infrastrukturdepartementet

Arlanda flygplats – en plan för framtiden. [11]

Justitiedepartementet

Viktigt meddelande till allmänheten – en översyn av VMA-systemet. [1]

Straff för deltagande i en terroristorganisation. [6]

Socialdepartementet

Garantitillägg i bostadstillägget. [3]

Ökade möjligheter till användning av välfärdsteknik inom äldreomsorgen. [4]

Ett utvidgat utreseförbud för barn. [9]

Vistelseförbud för barn. [12]

Utrikesdepartementet

Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige. [7]

Deterioration of the security environment – implications for Sweden. [8]