

Avdelningen för juridik
Ann Sofi Agnevik
Mia Hemmestad

Juridiska förutsättningar för kommunens uppdrag vad gäller våldsbejakande politisk extremism

Innehållsförteckning

Bakgrund	2
Vad kommunen kan göra i arbetet mot våldsbejakande extremism.....	2
Skollagen och värdegrunden	3
Anmälningsskyldighet för skolan om barn far illa.....	4
Det kommunala informationsansvaret	5
Föreningsbidrag.....	6
Socialtjänstens ansvar	6
Brottsoffer	7
Anhörigstöd.....	7
Vård inom socialtjänsten för unga lagöverträdare	8
Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga	8
Straffrättslig lagstiftning mot terrorism.....	11
Brott enligt rekryteringslagen.....	11
Offentlighets- och sekretesslagen.....	12
Utlämnande av uppgifter mellan socialtjänst samt hälso- och sjukvård	12
Utlämnande av uppgifter till polis.....	12
Uppgiftsskyldighet	13
Arbete i samverkansgrupper.....	13
Återvändare	14
Individer som vistas utomlands.....	14
Socialnämndens skyldighet att lämna yttrande i passärenden	15
Ekonomiskt bistånd efter en vistelse utomlands	15

Bakgrund

De kartläggningar om extremistmiljöer som tagits fram om förhållanden i Sverige, av bland annat Brottsförebyggande rådet och Säkerhetspolisen, visar att det finns personer inom dessa miljöer som agerar mot det demokratiska systemets grundläggande funktioner, som planerar terrorattentat och som utgör ett hot mot enskilda personers demokratiska rättigheter. Dessa miljöer, autonoma miljön, vit-maktmiljön och islamistiska extremistmiljön, förespråkar hot eller våld för att förändra statskicket.

Center mot våldsbejakande extremism, CVE, har som huvuduppdrag att stärka och stödja lokal samverkan i syfte att förebygga våldsbejakande extremism. Kommunerna bör leda det lokala förebyggande arbetet och samverka med aktörer såsom skola, polis, socialtjänst, trossamfund och civilsamhället i befintliga strukturer, men CVE erbjuder stöd i kommunernas arbete.

CVE arbetar inom sitt uppdrag för att utveckla det förebyggande arbetet mot våldsbejakande extremism. Detta görs genom att engagera, involvera och stödja berörda aktörer på såväl nationell som lokal nivå. Konkret kan detta innebära arrangerande av eller deltagande i konferenser, dialogseminarier och kommunbesök. Arbetet innefattar också möten med berörda civilsammanskapsaktörer, anordnande av riktade utbildningsinsatser, och medverkan i olika medier.

En idag aktuell fråga är vilka skyldigheter kommunerna har gentemot dem som återvänder eller kan komma att återvända efter att ha stridit för IS eller andra våldsbejakande grupperingar i Syrien och Irak. CVE erbjuder stöd till de kommuner och lokala aktörer som behöver det vad gäller återvändare.

Vad kommunen kan göra i arbetet mot våldsbejakande extremism

Att motverka att personer ansluter sig till extremistgrupper är en viktig uppgift för samhället. Exempelvis har 250-300 personer enligt Säkerhetspolisen rest från Sverige till Syrien och Irak sedan sommaren 2012 för att ansluta sig till våldsbejakande islamistiska grupper som Islamiska staten (IS). Personer som ansluter sig till höger- eller vänsterextremism förekommer också kontinuerligt.

Förebyggande insatser krävs inom många politikområden. Uppgifter som att underlätta inträdet på arbetsmarknaden och brottsbekämpning är nationella angelägenheter, medan exempelvis uppsökande verksamhet inom socialtjänsten och värdegrundarbete inom skolan ligger på lokal nivå.

Kommunens enda möjlighet att motverka att unga människor dras till våldsbejakande extremism är att arbeta förebyggande. De yrkesgrupper i kommunen som kanske i första hand kan komma i kontakt med personer som sympatiserar med våldsbejakande extremism är socialsekreterare, lärare, skolsköterskor, ungdomsledare och fältassistenter. Det är också främst inom dessa områden som det förebyggande arbetet måste ske.

Både inom skola och inom socialtjänsten måste man arbeta för att förebygga radikaliserings hos unga genom stödjande och förebyggande samtal för att försöka stärka ungas motståndskraft mot extrema budskap och erbjuda andra vägar till inflytande. Det är viktigt att man i detta arbete samverkar med andra aktörer, såsom andra myndigheter, civilsamhället, den akademiska världen samt med samverkansgrupper som arbetar brottsförebyggande.

För personer som återvänder efter att ha stridit med våldsbejakande grupper, är det i första hand Polisens, Säkerhetspolisens och domstolans ansvar att arbeta med det rättsliga efterspelet medan kommunen har ett ansvar att stödja personer att lämna destruktiva miljöer.

Anhörigstöd finns på nationell nivå i form av den stödtelefon som inrättats på Röda korset för den som söker hjälp och stöd i frågor rörande våldsbejakande extremism. I ett akut läge får man kontakta Säkerhetspolisen och i andra fall kan den lokala polisen eller socialtjänsten i kommunen kontaktas.

Kriminaliseringen av s.k. terrorismresor kan komma att påverka kommunernas förebyggande arbete såtillvida att ett ökat samarbete måste ske mellan kommunen och polisen i frågan. Det är viktigt att det tas fram en tydlig struktur för hur kommun och polis kan samverka och vid behov utbyta information på individnivå med varandra under de förutsättningar som sekretesslagstiftningen ger.

Inom socialtjänstens ansvarsområde råder en rad förhållanden som försvårar ett effektivt förebyggande arbete. För detta har SKL tagit fram en handlingsplan, Stärkt stöd och skydd för barn och unga.

Barnavårdsanmälningarna rapporteras bli fler, men samtidigt är det svårt att följa utvecklingen över tid eftersom nationell statistik saknas. Kommunerna kan inte heller registrera anmälningar som inte leder till utredning. Det gör det svårt för socialnämnderna att ha en överblick.

Det sociala arbetet har alltmer kommit att fokusera på att bedöma anmälningar och genomföra utredningar, medan de riktade och frivilliga insatserna fått stå tillbaka. SKL vill stimulera att den sociala verksamheten i kommunerna tidigt och aktivt kan fånga upp barn och unga som riskerar att fara illa med ett riktat och anpassat stöd. Genom att jobba proaktivt för att förebygga anmälningar och genom tidiga insatser kan myndighetsutövningen koncentrera sig på sitt huvuduppdrag: att arbeta med barnskydd och insatser till barn i behov av omfattande stöd.

Skollagen och värdegrunden

Enligt skollagen ska skolan arbeta med värdegrunden. Vuxna i förskola och skola är förebilder. Deras förhållningssätt påverkar barn och elevers förståelse och respekt för demokrati och mänskliga rättigheter.

De värden som ska förmedlas och gestaltas är:

- människolivets okränkbarhet

- individens frihet och integritet
- alla människors lika värde
- jämställdhet mellan könen
- solidaritet mellan människor

Förskolors och skolors arbete med demokrati och mänskliga rättigheter är centralt i det breda värdegrundsarbetet. Ansvar är allas och arbetet ska ske ständigt och i all verksamhet. Förskolans och skolans arbete med demokrati och mänskliga rättigheter ska synas i hur lärandet organiseras och genomförs. Detta innebär att man inom skolan ska lära genom ett demokratiskt arbetssätt. Ett demokratiskt arbetssätt främjar barns och elevers rättigheter och barns och elevers demokratiska förmågor utvecklas då för vår gemensamma framtida demokrati. Främlingsfientlighet och intolerans ska bemötas med kunskap, öppen diskussion och aktiva insatser.

Barn och elever ska aktivt kunna utöva sina rättigheter kring delaktighet och inflytande genom att exempelvis träna och utveckla sin förmåga att argumentera, lyssna, sätta sig in i någon annans perspektiv, visa förståelse och empati, diskutera och debattera.

Anmälningsskyldighet för skolan om barn far illa

Enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen, SoL, har vissa myndigheter - däribland den nämnd som ansvarar för förskola, fritidshem, förskoleklass, grundskola, särskola och gymnasieskola – en skyldighet att anmäla till socialnämnden inte bara då någon känner till att ett barn behandlas på ett sådant sätt att fara uppkommer för barnets hälsa eller utveckling, utan redan då det finns *en grundad anledning att misstänka* att så är fallet ska en anmälan ske. Om komvux, särsvux och svenska för invandrare också ingår i samma nämnd som ovannämnda skolformer, gäller anmälningsskyldigheten även för dem, medan anmälningsskyldighet inte föreligger inom nämnder som enbart har utbildning för vuxna elever.

Socialnämnden behöver få information om sådant som kan innebära att nämnden behöver ingripa till ett barns skydd både när barnet far illa i hemmet och när fara för den unges hälsa eller utveckling föreligger utanför hemmet. Det kan vara fråga om ett barn som inte får sina grundläggande fysiska eller psykiska behov tillgodosedda, är otillräckligt klädd, är ute sent på kvällar utan tillsyn, ofta lämnas ensam hemma eller visar tecken på att inte må bra.

En anmälan ska göras genast till socialnämnden om något blir känt som kan innebära att nämnden behöver ingripa till ett barns skydd. Detta behöver inte endast innebära att barnet kan komma att omhändertas, det kan också innebära en möjlighet att erbjuda barnet och familjen adekvat stöd och hjälp. Barn som inte får sina grundläggande behov tillgodosedda i hemmet eller av någon annan anledning far illa måste alltid uppmärksammas så att de kan få hjälp så tidigt som möjligt.

Situationer och förhållanden som påverkar barns och ungas livsvillkor negativt anses vara

- *fysiskt våld*, såsom exempelvis kroppsliga bestraffningar, att slå, skaka, lugga barnet eller att tvinga in något i barnets mun, vidare att skälla, riva, försöka dränka eller kväva barnet,

- *psykiskt våld*, såsom exempelvis att under lång tid utsätta barnet för systematiskt nedvärderande omdömen, förlöjligande, hån och avvisande. Som psykiskt våld anses också att fostras till asocialt beteende eller kriminalitet, likaså att behöva bevittna våld i sin närmiljö eller leva i en miljö där våld och hot förekommer ofta,
- *kränkning*, såsom exempelvis att kränka barnets psykiska hälsa genom att behandla barnet nedlåtande eller att angripa barnets personlighet. Kränkningen kan ske genom att kommentera barnets utseende, språk eller begåvning eller att förolämpa barnet fysiskt eller verbalt inför andra,
- *bristande omsorg*, gäller alla aspekter av ett barns fysiska hälsa och utveckling, dvs. hygien, kost och omvårdnad, årstidsanpassade kläder, möjligheter till vila och sömn, tillsyn och medicinsk vård, samt skadlig exponering för exempelvis droger eller hög alkoholkonsumtion, samt
- *psykisk försummelse*, är när barnets psykiska hälsa skadas eller äventyras, oftast under lång tid, genom att ett barns grundläggande behov av exempelvis uppmärksamhet, tillhörighet, fostran, vägledning, stimulans och utveckling inte tillgodoses.

Att en händelse inträffat långt tillbaka i tiden innebär inte med automatik att socialnämnden inte har anledning att ingripa till barnets skydd. Händelsen eller händelserna som sådana kan vara av den arten att barnet behöver socialnämndens insatser för att kunna bearbeta dem.

Det kommunala informationsansvaret

Kommunerna är skyldiga att erbjuda gymnasieutbildning till ungdomar som avslutat grundskolan eller motsvarande och som inte fyllt 20 år. De allra flesta ungdomar påbörjar en gymnasieutbildning trots att den är frivillig, men alla avslutar den inte. De ungdomar som aldrig påbörjar en gymnasieutbildning eller som gör ett tidigt avbrott, har svårare än andra att etablera sig i samhället. Ungdomars svårigheter att etablera sig i samhället kan få betydande konsekvenser både för individen och samhället.

För att minska risken att ungdomar ”faller mellan stolarna” har kommunerna ett lagstadgat ansvar att hålla sig informerade om vad ungdomar som är mellan 16 och 20 år sysselsätter sig med, i syfte att erbjuda dem lämpliga åtgärder. Det kallas det kommunala informationsansvaret eller uppföljningsansvaret. Skyldigheten gäller ungdomar som inte studerar på eller har fullföljt en gymnasieutbildning och är en viktig del i arbetet för att motverka utanförskap.

Syftet är att förebygga att unga människor hamnar utanför både arbete och studier. Genom att samla in information kan kommunen erbjuda individuella åtgärder till unga som varken arbetar eller studerar och som saknar en gymnasieutbildning. Informationsansvaret är en viktig del i arbetet med att bekämpa ungdomsarbetslöshet och förhindrar att ungdomar som avbryter sina studier fastnar i ett långvarigt utanförskap. Lagen innebär inte någon skyldighet att erbjuda särskilda insatser. Att stödja en ung person att återgå till sin utbildning eller att etablera sig på arbetsmarknaden kan dock leda till stora vinster både för individen och samhället.

Informationsansvaret regleras i skollagen, men det betyder inte att arbetet med att identifiera och kontakta de unga som berörs *måste* genomföras inom ramen för gymnasieskolan. Ansvaret kan också läggas på exempelvis arbetsmarknadsförvaltningen, individ- och familjeomsorgen inom socialtjänsten eller direkt under kommunstyrelsen.

Kommunerna ansvarar för att erbjuda alla ungdomar gymnasieutbildning, medan Arbetsförmedlingen ansvarar för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. Unga som har avbrutit sina gymnasiestudier kan därför vara aktuella för insatser hos både kommunen och Arbetsförmedlingen. Därför är det också av stor vikt att få till stånd en samsyn och en fungerande samverkan mellan kommunen och Arbetsförmedlingen lokalt.

Förutom de unga själva, kan även deras vårdnadshavare ses som en del av målgruppen för det arbete som följer av kommunernas informationsansvar. Så länge den unga är under 18 år bör även vårdnadshavarna informeras om kommunens arbete med informationsansvaret. Att redan ha en kontakt med en vårdnadshavare kan också underlätta om man senare får behov av att ta kontakt.

Föreningsbidrag

Kommunen kan ge bidrag till bland annat föreningar som arbetar med att motverka att unga personer drar sig till grupper som ägnar sig åt våldsbejakande extremism. Kommunen beslutar själv om vilka riktlinjer kommunen ska följa vid beviljande av bidrag till föreningar i kommunen.

Socialtjänstens ansvar

Enligt socialtjänstlagen ska socialtjänsten i en kommun enligt 1 kap. 1 § på demokratins och solidaritetens grund bland annat främja människors ekonomiska och sociala trygghet, jämlikhet i levnadsvillkor och aktiva deltagande i samhällslivet. Varje kommun ansvarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta innebär varken någon inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän eller på den enskildes eget ansvar.

Enligt 5 kap. 1 § SoL ska socialtjänsten verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden, ha ett nära samarbete med hemmen för att främja en allsidig personlighetsutveckling och en gynnsam fysisk och social utveckling hos barn och ungdom och särskilt följa utvecklingen hos barn och ungdom som har visat tecken till en ogynnsam utveckling. Socialnämnden ska arbeta aktivt för att förebygga och motverka missbruk bland barn och ungdom av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel. Kommunen ska också i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver. Om hänsyn till den unges bästa motiverar det, ska kommunen också sörja för att vård och fostran utanför det egna hemmet underlättas.

Paragrafen tar upp socialtjänstens insatser för barn och ungdom för att underlätta familjens uppgift att ge barnen en materiell och känslomässig trygghet. Socialtjänstlagens regler är

allmänna och målinriktade bestämmelser för omsorger om barn och ungdom i vid mening. Exakt hur kommunen vill att socialtjänstens arbete ska bedrivas är upp till kommunen själv att bestämma. Det kan ske genom att man upprättar en handlingsplan, men det finns ingen laglig skyldighet att upprätta någon sådan plan.

Brottsoffer

Det hör till socialtjänstens uppgifter att verka för att den som utsatts för brott och dennes närstående får hjälp och stöd, se 5 kap. 11 § SoL. Det finns ingen legal definition av begreppet brottsoffer. Vem som är att anse som brottsoffer kan förändras över tid (se prop. 2005/06:166 s. 17 f.). Socialtjänsten ska enligt bestämmelsen särskilt beakta att kvinnor som är eller har varit utsatta för våld eller andra övergrepp från närstående kan vara i behov av stöd och hjälp för att förändra sin situation. Detta gäller även flickor under 18 år.

Socialnämnden ansvarar vidare för att ett barn, som utsatts för brott, och dennes närstående får det stöd och den hjälp som de behöver. Nämnden ska särskilt beakta att ett barn som bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot närstående är offer för brott och ansvarar för att barnet får det stöd och den hjälp som barnet behöver. Den till barnet närstående vuxne kan därmed vara såväl offer som gärningsman.

Bestämmelsen i 5 kap. 11 § SoL grundar i sig ingen direkt rätt för enskilda att få stöd och hjälp, sådan rätt kan de däremot ha enligt 4 kap. 1 § SoL. Insatser som kan komma ifråga är exempelvis hjälp med skyddat boende, ekonomiskt bistånd eller rådgivande och stödjande samtal.

Bestämmelser saknas för våldsutövare

Det finns inget liknande ansvar för att ge hjälp och stöd till den som begått själva brottet om inte personen av andra skäl behöver socialtjänstens stöd som till exempel till följd av ett eget missbruk.

Anhörigstöd

I tilläggsdirektiv, Dir. 2015:86, gav regeringen den nationella samordnaren i uppdrag att förbättra stödet till anhöriga och uppmuntra till insatser för individer som vill lämna våldsbejakande extremism. Samordnaren gav Röda Korset i uppdrag att som en pilotverksamhet arbeta med uppdraget. Uppdraget innebär att arbeta med en nationell stödtelefon, inbegripet andra kontaktkanaler som e-post, chatt eller annan webbaserad teknik, dit bland annat anhöriga, kommuner och organisationer kan vända sig för att få information, råd och stöd i frågor som rör våldsbejakande extremism.

Om man från stödverksamhetens sida hänvisar till kommuner och det anhörigstöd som omtalas i socialtjänstlagen måste man komma ihåg vilka skyldigheter kommunen har enligt denna lag vad gäller anhörigstöd och vilken typ av anhörigstöd som avses.

Bestämmelsen gäller inte anhöriga till våldsbejakande extremister

Enligt 5 kap. 10 § SoL ska socialnämnden erbjuda stöd för att underlätta för de personer som vårdar en närstående som är *långvarigt sjuk eller äldre* eller som stödjer en närstående som har *funktionshinder*. Ingenting i socialtjänstlagen eller i Socialstyrelsens information talar om

stöd till anhöriga som har en ungdom som befinner sig i eller nära de våldsbejakande miljöerna.

Lagändringar med finansiering

Skulle lagstiftaren vilja att kommunernas uppgifter ska utökas till att stödja anhöriga till ungdomar som ägnar sig åt våldsbejakande extremism, måste det ske genom lagändring av socialtjänstlagen och finansiering av de nya uppgifterna.

Vård inom socialtjänsten för unga lagöverträdare

I och med att de nya reglerna om ett straffansvar för resor i terrorysyfte trädde i kraft i april 2016 kan det förekomma att individer under 18 döms för denna typ av brottslighet och därmed hamnar under socialtjänstens ansvar när de döms till ungdomsvård. Den sanktionen innebär att socialtjänsten precis som vid annan brottslighet med unga förövare har en skyldighet att stödja och hjälpa den unge att komma tillbaka till samhället och inte upprepa sin brottslighet.

Lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

Frågan har kommit upp om möjligheten att omhänderta unga som har visat sig intressera sig för våldsbejakande extremism – ett riskbeteende. Det är samma bedömningar som i alla andra ärenden om vård av unga som måste göras i sådana fall innan ett beslut om omhändertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) kan fattas.

En grundläggande förutsättning för att LVU ska vara tillämplig är att det föreligger missförhållanden relaterade till den unges miljö eller till dennes eget beteende. Det fordras dessutom att dessa missförhållanden innebär en *påtaglig risk* för att den unges hälsa eller utveckling skadas och att den vård som behövs för att förebygga eller reparera skadan inte kan ges frivilligt. Med hälsa avses både fysisk och psykisk hälsa.

Missförhållandet eller beteendet behöver inte ha lett till någon redan konstaterad skada hos den unge, men risken för skada måste vara påtaglig. Socialnämnden måste visa på de konsekvenser missförhållandena eller beteendet kan få på den unges hälsa eller utveckling. Det måste vidare föreligga *konkreta* omständigheter som talar för att en risk för skada föreligger. Subjektiva antaganden om en sådan risk eller ovidkommande omständigheter, till exempel allmänna samhällsvärderingar eller inställning i trosfrågor, får inte läggas till grund för ett tvångsomhändertagande (prop. 1989/90:28 s. 107).

Den unges brottsliga verksamhet kan innebära att LVU är tillämplig. Detta förutsätter att den unge begår upprepade brott som inte är av bagatellkaraktär eller att den unge begår ett enstaka brott av allvarligt slag. En ytterligare förutsättning är att brottsligheten ger uttryck för en sådan bristande anpassning till samhällslivet att det kan anses föreligga ett vårdbehov. Det är vårdbehovet som är det centrala och inte brottet i sig. LVU är en vårdlag. Straff kan utdömas flera år efter att brottet har begåtts, men vårdbehovet ska vara aktuellt för att insatser inom socialtjänsten ska kunna ges.

Annat socialt nedbrytande beteende kan vara att den unges beteende avviker från samhällets grundläggande normer på ett sätt som kan leda till en påtaglig risk för den unges hälsa eller

utveckling. Det är av vikt att man då gör en helhetsbedömning av den unges situation i relation till hans ålder. Ett exempel på socialt nedbrytande beteende kan vara att den unge begått ett eller ett par allvarliga brott utan att det kan betraktas som brottslig verksamhet. Ett annat exempel kan vara att den unge annat än tillfälligtvis vistas i missbruksmiljöer eller så kallade knarkarkvartar, eller att den unge prostituerar sig eller uppträder på sexklubb.

En psykisk störning hos den unge utgör i sig inte grund för vård med stöd av LVU. När ungdomar som har en psykisk störning missbrukar, begår brott eller har ett annat socialt nedbrytande beteende som inte kan betraktas som ett symptom på den psykiska störningen, kan det dock finnas skäl att ingripa med ett omhändertagande enligt LVU.

Nedan redogörs för ett antal domstolsavgöranden med koppling till LVU och våldsbejakande extremism.

Kammarrättens i Stockholm dom den 24 oktober 2012

Kammarrätten i Stockholm fastslog i en dom (mål nr 4707-12) att en pojke född 1995 skulle beredas vård enligt 1 och 2 §§ LVU. Däremot skulle vården enligt 3 § samma lag upphävas.

Av utredningen i målet framkom bland annat uppgifter från rikskriminalpolisen om att pojken befann sig i en kriminell miljö och riskerade att rekryteras till krigstjänst utanför landet. Vid tidpunkten för det omedelbara omhändertagandet fanns indikationer på att pojken var på väg att lämna landet för att delta i väpnad konflikt. Pappan var avliden sedan 2008 och mamman bodde huvudsakligen i Egypten. Sedan hösten 2010 hade pojken vistats i Sverige utan vårdnadshavare under långa perioder och bott med äldre bekanta med kriminell bakgrund. Nämnden gjorde gällande att de personer som mamman överlätit tillsynen till stod för en våldsbejakande tolkning av islam. Pojken hade vidare under 2011 gripits av utländska myndigheter för en illegal resa in i ett land i Mellanöstern.

Förvaltningsrätten ansåg att det fanns grund för vård enligt LVU till följd av såväl omsorgsbrister enligt 2 § som ett socialt nedbrytande beteende enligt 3 §. Kammarrätten beslutade dock att omhänderta pojken enligt 1 och 2 §§ LVU, men inte enligt 3 § samma lag. Domstolen bedömde att det i allt väsentligt fick ligga vårdnadshavaren till last att pojken hade befunnit sig i en riskfylld miljö och rest in i ett land i Mellanöstern illegalt.

Utifrån detta avgörande synes det vara svårt för en kommun att visa för rätten vad ett riskbeteende i LVU:s mening är vad gäller våldsbejakande extremism. Det kan konstateras att pojkens eget beteende i det aktuella målet inte var nog för att omhänderta pojken på den grunden.

Förvaltningsrättens i Göteborg dom den 30 oktober 2014

Förvaltningsrätten i Göteborg (mål nr 9945-14) behandlade ett ärende där en socialnämnd hade beslutat att en 17-årig pojke skulle omplaceras med anledning av anonyma anmälningar om att pojken planerade att resa till Syrien för att strida för IS. Pojkens mamma hade också beställt ett pass åt pojken. Vid samtal med socialtjänsten hade pojken bekräftat planerna. Uppgifterna fick även stöd av det som pojken hade lagt ut på sin Facebook-sida.

Under förhandlingen i förvaltningsrätten menade pojken att förhållandena hade ändrats och att någon resa inte längre var aktuell. Under förhandlingen framkom dock nya uppgifter om att pojken hade varit i kontakt med personer som befann sig i Syrien. Förvaltningsrätten ansåg att det var visat att det hade förelegat och alltså förelåg en risk för att pojken skulle resa till Syrien för att strida för IS och att det fanns skäl för socialnämndens beslut om omplacering för att skydda pojken.

Socialnämnden vände sig även till Polismyndigheten med en begäran om återkallelse av pojkens pass. Nämnden gjorde gällande att den enligt 11 § LVU hade övertagit vårdnadshavarens ansvar för pojkens personliga förhållanden och därmed kunde begära en återkallelse av passet enligt 12 § p. 2 passlagen.

Polismyndigheten avvisade nämndens ansökan med motiveringen att socialnämnden inte ansågs vara vårdnadshavare i passlagens mening. Efter överklagande bedömde förvaltningsrätten att socialnämnden, vid tillämpningen av 12 § passlagen, var att betrakta som vårdnadshavare om barnet bereds vård enligt LVU. Ärendet återförvisades till Polismyndigheten som därefter beslutade att återkalla pojkens pass (se Förvaltningsrättens i Göteborg dom i mål nr 9935-14).

Kammarrättens i Göteborg dom den 4 juni 2019

Vilken betydelse en förälders ideologiska övertygelse har vid prövningen av vård med stöd av 2 § LVU har berörts i Kammarrättens i Göteborg dom i mål nr 2399-19. Frågan i målet var om förutsättningarna för vård enligt 1 § andra stycket och 2 § LVU var uppfyllda avseende tre barn mellan 1,5 år och 8 år.

Kammarrätten bedömde att det med tillräcklig styrka var visat att fysiskt och psykiskt våld förekom som uppfostringsmetod i hemmet, bland annat till följd av blåmärken och annan skada på två av barnen samt omständigheterna kring hur barnen fått dessa skador.

Nämnden gjorde vidare gällande att fadern hade en ideologisk övertygelse och livsåskådning som innebar en risk för våld, bland annat utifrån uppgifter som lämnats till nämnden av en annan myndighet. Kammarrätten bedömde att det var sannolikt att fadern hade en sådan livsåskådning och övertygelse som påstods, men att det förhållandet endast var av betydelse för bedömningen av vård om det påverkade barnen negativt. Det fanns enligt domstolen omständigheter som talade för att livsåskådningen och övertygelsen bland annat hade varit en orsak till det våld som förekommit i hemmet. Även om utredningen inte bedömdes vara tillräcklig för att slå fast att så varit fallet bedömes uppgifterna vara sådana att de – särskilt i ljuset av det våld som framgick av utredningen – ingav allvarlig oro för barnen.

Sammantaget ansåg kammarrätten att det fanns en påtaglig risk för att barnens hälsa och utveckling skadas till följd av fysiskt och psykiskt våld. Behövlig vård bedömdes vara placering i familjehem. Något samtycke till sådan vård hade inte lämnats och faderns överklagande avslogs.

Straffrättslig lagstiftning mot terrorism

Under de senaste åren har flera ändringar föreslagits och beslutats i syfte att uppnå en mer heltäckande straffrättslig lagstiftning mot terrorism (se bland annat prop. 2015/16:78 och prop. 2017/18:174). Ändringar har skett i bland annat lagen om straff för terroristbrott, lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall och i lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet (rekryteringslagen). Vidare har regeringen den 21 maj 2019 remitterat utkastet till lagrådsremiss *Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation* till ett antal remissinstanser.

Strafflängden för de olika brott som kopplas till våldsbejakande extremism kan ha betydelse för olika myndigheters möjligheter att lämna sekretesskyddade uppgifter om enskilda till polisen (se nedan under Offentlighets- och sekretesslagen).

Brott enligt rekryteringslagen

I 5 § rekryteringslagen stadgas att *den som meddelar eller söker meddela* instruktioner om tillverkning eller användning av sådana sprängämnen, vapen eller skadliga eller farliga ämnen som är särskilt ägnade att användas för särskilt allvarlig brottslighet, eller om andra metoder eller tekniker som är särskilt ägnade för sådant ändamål, döms till fängelse *i högst två år*, om gärningen har begåtts med vetskap om att mottagaren har för avsikt att använda instruktionerna för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet.

I 5 a § samma lag anges att den som *tar del av* sådana instruktioner som avses i 5 § i avsikt att använda dem för att begå eller annars medverka till särskilt allvarlig brottslighet döms till fängelse *i högst två år*.

Det är alltså straffbart att ta del av instruktioner om hur man ska genomföra särskilt allvarliga brott, inte bara att lämna sådan information som kan användas till att genomföra sådana brott. Vilka brott som är särskilt allvarliga i rekryteringslagens mening framgår av 2 § i lagen.

Om brott enligt 5 § och 5 a § rekryteringslagen är grovt har straffsatsen satts till fängelse *i lägst sex månader och högst sex år*, se 6 § samma lag. Vid bedömningen av om brottet bedöms vara grovt ska särskilt beaktas om brottet avsett särskilt allvarlig brottslighet som innefattar fara för flera människoliv eller för egendom av särskild betydelse, om brottet ingått som ett led i en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller om det annars varit av särskilt farlig art.

Enligt 5 b § rekryteringslagen rörande resa döms till fängelse *i högst två år* för den som reser eller påbörjar en resa till ett annat land i avsikt att

1. begå särskilt allvarlig brottslighet eller göra sig skyldig till förberedelse, stämpling eller medverkan till sådan brottslighet, eller
2. meddela eller ta del av instruktioner enligt 5 eller 5 a §.

Offentlighets- och sekretesslagen

Utlämnande av uppgifter mellan socialtjänst samt hälso- och sjukvård

Socialtjänstens verksamhet präglas av den starka sekretess som råder där, men det finns tillfällen då socialtjänsten kan lämna sekretessbelagd information till andra myndigheter under vissa förutsättningar. Bland annat har socialtjänsten enligt 26 kap. 9 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) en möjlighet att utbyta uppgifter med hälso- och sjukvården i ärenden där det behövs för att ge den enskilde nödvändig vård, behandling eller annat stöd om den det berör är under 18 år, fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel eller vårdas med stöd av lagen om psykiatrisk tvångsvård eller lagen om rättspsykiatrisk vård. Detsamma gäller uppgift om en gravid person eller någon närstående till denne, om uppgiften behöver lämnas för en nödvändig insats till skydd för det väntade barnet.

Hälso- och sjukvårdens möjlighet till samma utbyte av information framgår av 25 kap. 12 § OSL.

Utlämnande av uppgifter till polis

I vissa fall är det möjligt att lämna uppgifter till polis trots sekretessen utan att det är någon skyldighet.

Enligt 10 kap. 18 a § OSL kan uppgift som omfattas av socialtjänstsekretess lämnas till Polismyndigheten om det på grund av särskilda omständigheter finns risk för att en ungdom *under 21 år* kommer att utöva *brottslig verksamhet* och uppgiften kan antas *bidra till att förhindra* det samt att det med hänsyn till planerade eller pågående insatser för den unge eller av andra särskilda skäl *inte är olämpligt* att uppgiften kommer ut.

En förutsättning för att utlämnande ska kunna ske är att det är fråga om uppgift som rör en enskild person som inte har fyllt 21 år. Även uppgifter som avser andra personer än den unge kan lämnas ut om uppgifterna rör den unge, exempelvis uppgifter om vilka som tillhör den unges familj eller bekantskapskrets.

För att bedöma om uppgiften kan lämnas ut ska en bedömning av risken för att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet göras i varje enskilt fall. Det måste finnas konkreta omständigheter som motiverar bedömningen. Det behöver dock inte röra sig om misstankar om viss närmare angiven brottslighet. Det räcker att det med hänsyn till samtliga omständigheter bedöms finnas en risk som varken är obetydlig eller avlägsen att den unge kommer att utöva brottslig verksamhet. Av särskild betydelse är om den unge tidigare har begått brott.

Vid behov kan också socialtjänsten enligt 10 kap. 2 § OSL meddela uppgifter till Polismyndigheten om en socialtjänst får kännedom om att en ungdom befinner sig i riskzonen för våldbejakande extremism och behöver Polismyndighetens hjälp. I de fallet sker socialtjänstens utlämnande för att socialtjänsten ska kunna bedriva sitt egna arbete med den unge. Ett sådant uppgiftslämnande kan dock inte ske inom ramen för ett samverkansarbete mellan olika myndigheter, utan kan bara ske enkom till Polismyndigheten i ett särskilt fall.

Uppgift som behövs för ett *omedelbart polisiärt ingripande* kan även lämnas från socialtjänsten till Polismyndigheten om någon under 18 år påträffas av socialtjänstpersonal under förhållanden som innebär överhängande och allvarlig risk för den unges hälsa eller utveckling, eller om den unge påträffas när han eller hon begår brott (10 kap. 20 § OSL).

Skyldighet föreligger enligt 23 kap. 6 § BrB att anmäla till polisen för att förhindra vissa allvarliga brott som är "å färde". Skyldigheten gäller endast allvarliga brott såsom mord, dråp, rån och allvarlig misshandel. Denna skyldighet gäller också för personal inom socialtjänst och hälso- och sjukvård.

De myndigheter som omfattas av en stark sekretess, som socialtjänsten eller hälso- och sjukvården, får enligt 10 kap. 23 § OSL lämna en uppgift om misstanke om ett begånget brott till åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet endast om misstanken angår

- *brott* för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år,
- *försök till brott* för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år, eller
- försök till brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i ett år, om gärningen innefattat försök till överföring av sådan allmänfarlig sjukdom som avses i 1 kap. 3 § smittskyddslagen.

Uppgiftsskyldighet

När en uppgiftsskyldighet till en annan myndighet följer av lag eller förordning, viker sekretessen enligt 10 kap. 28 § OSL. Detta gäller exempelvis om ett barn far illa (14 kap. 1 § SoL) eller när Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller Migrationsverket begär uppgifter om en utlännings personliga förhållanden från socialnämnden och uppgifterna behövs för att avgöra ett ärende om uppehållstillstånd eller verkställa ett beslut om utvisning (17 kap. 1 § utlänningslagen). Den sistnämnda bestämmelsen gäller endast socialnämnden och enbart om någon av de myndigheter som anges i bestämmelsen begär uppgifterna.

Arbete i samverkansgrupper

Verksamheter som inte har sekretess för sina uppgifter kan man tala fritt med andra myndigheter i en samverkansgrupp. Ofta har dock de verksamheter inom en kommun som det är fråga om här sekretess för de uppgifter om enskilda personer som är aktuella i arbetet mot våldsbejakande extremism. Det kan röra sig om känsliga uppgifter i elevvården i skolan, uppgifter hos socialtjänsten eller exempelvis uppgifter i psykiatrin inom hälso- och sjukvården. Offentlighets- och sekretesslagen hindrar uppgiftsutbyte på individnivå. Med samtycke från den enskilde vars uppgifter man delar kan man dock tala fritt med varandra.

De myndigheter som kan använda generalklausulen, 10 kap. 28 § OSL, som exempelvis Polismyndigheten, Migrationsverket och skolan utom elevhälsan, kan i samverkan använda

sig av generalklausulen för att lämna uppgifter till en annan myndighet och diskutera ett individärende om intresset av att lämna uppgiften är större än intresset av att sekretesskydda uppgiften.

Socialtjänsten och hälso- och sjukvården kan aldrig använda sig av generalklausulen utan kan bara lyssna, inte dela information.

Man kan alltid diskutera oidentifierade fall i en samverkansgrupp.

Återvändare

Personer som återvänder till Sverige eller kan komma att återvända kan ha stridit för IS eller andra våldsbejakande islamistiska grupperingar i Syrien och Irak. Det kan också vara fråga om personer som följt med sin man eller sina föräldrar ned till konfliktområdena. Bland återvändarna kan också finnas barn som fötts på plats.

Säkerhetspolisen bevakar personerna utifrån hot för terrorism, samt utreder misstankar om terroristbrott. Säkerhetspolisen informerar polisen, men inte alltid kommunerna och socialtjänsten.

Polismyndigheten utreder misstankar om annan brottslighet, såsom brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser och annan brottslighet. Finns någon misstanke om brott ska polisen inleda förundersökning.

Om Säkerhetspolisen eller Polisen får information om att barn eller familjer har återvänt från IS-kontrollerade områden ska en orosanmälan göras till socialtjänsten för en bedömning av barns behov av stöd och skydd.

Socialtjänstens insatser och stöd till vuxna bygger på frivillighet från den enskildes sida. Socialtjänstlagen är en frivillighetslagstiftning, vilket innebär att man inte kan tvinga en person till viss typ av behandling eller program. Däremot kan socialtjänsten arbeta med frivilliginsatser och förebyggande insatser, som exempelvis att ge stöd och förhindra personer att involveras i destruktiva miljöer, och arbeta för en återintegrering i samhället.

Individer som vistas utomlands

SKL anser att det som utgångspunkt är staten som har ansvar för eventuellt bistånd och stöd till de individer som bedöms ha rätt att återvända till Sverige efter att ha vistats i till exempel Syrien.

Svenska medborgare och vissa utländska medborgare som är bosatta i Sverige och som har råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet kan ha rätt till konsulärt ekonomiskt bistånd av staten med stöd av lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd. Sådant bistånd lämnas av svenska beskickningar och karriärkonsulat samt förutsätter att behovet inte kan tillgodoses på annat sätt, till exempel av någon med vilken utlandsmyndigheten kan förmedla kontakt, och det är skäligt att bistånd lämnas (se 1 § och 6 § i lagen samt prop. 2002/03:69 s. 39). Biståndet ska som regel återbetalas (9 §).

Kommunens ansvar enligt socialtjänstlagen omfattar som utgångspunkt dem som vistas i kommunen eller är att anse som bosatta där. Högsta förvaltningsdomstolen har i ett mål ansett att socialtjänstens ansvar kan kvarstå under en tid då en hjälpsökande tillfälligt vistas utomlands, så länge den hjälpbehövande är att betrakta som bosatt i kommunen i den meningen att han eller hon har kvar sitt egentliga hemvist där (RÅ 1987 ref. 174). Om och hur socialnämnden eventuellt ska agera i en situation med internationell anknytning får bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Vid bedömningen av insatser till skydd för barn med utländsk anknytning behöver frågan om svensk domsrätt även beaktas.

Socialnämndens skyldighet att lämna yttrande i passärenden

Om ett barn befinner sig utomlands och begär pass för direkt resa till Sverige ska vårdnadshavaren normalt ha lämnat sitt medgivande för att ett sådant (provisoriskt) pass ska kunna utfärdas. Undantag kan göras om barnet befinner sig i en situation där det finns risk för att dess hälsa eller utveckling skadas eller det annars finns särskilda skäl, se 11 § passlagen.

I fråga om att utfärda pass för barn under 18 år utan vårdnadshavarens medgivande ska socialnämnden, om en passmyndighet begär det, yttra sig. Ett yttrande ska avges skyndsamt (11 a § passlagen). Yttrandet ska begäras från den kommun där barnet är folkbokfört eller, om barnet inte är folkbokfört, den kommun som barnet har starkast anknytning till, se 3 § andra stycket passförordningen. Vilken myndighet som är passmyndighet regleras i 2 § passlagen.

För barn som inte är svenska medborgare och som har ett omedelbart behov av att resa till Sverige, får Migrationsverket utfärda ett provisoriskt främlingspass, men huvudregeln är att vårdnadshavaren ska lämna medgivande. Pass som gäller för direkt resa till Sverige får utfärdas utan sådant medgivande under samma förutsättningar som anges ovan i 11 § passlagen, om barnet har uppehållstillstånd för bosättning här. I dessa fall gäller samma sak i fråga om att inhämta yttrande från socialnämnden som anges ovan, se 2 kap. 14-14 a § och 15 a § utlänningsförordningen.

Yttrandets innehåll och omfattning

Av förarbetena till passlagen följer att socialnämndens yttrande kan utgöra ett stöd för passmyndigheten vid bedömningen av om det finns förutsättningar att utfärda pass (prop. 2005/06:144 s. 13). Eftersom yttrandet ska avges skyndsamt kommer socialnämnden inte att kunna företa någon omfattande utredning. Utredningen får enligt regeringen som regel grunda sig på de uppgifter som barnet och/eller passmyndigheten kan lämna, de uppgifter om barnet eller dess familj som socialnämnden redan har samt det utredningsmaterial i övrigt som kan inhämtas på kort tid. Regeringen betonar att socialtjänsten, vid utformningen av yttrandet, särskilt noga bör överväga frågor om sekretess eftersom en uppgift som lämnas i ett yttrande kan komma att sakna sekretesskydd hos passmyndigheten (a. prop. s. 15 f.).

Ekonomiskt bistånd efter en vistelse utomlands

Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt, se 4 kap. 1 § SoL. Rätten till ekonomiskt bistånd är inte ovillkorlig. Den enskilde

måste göra vad han eller hon kan för att själv tillgodose sina behov. En arbetslös biståndssökande måste som regel finnas tillgänglig för att söka arbete, delta i sådan verksamhet eller dylikt som anvisas av till exempel Arbetsförmedlingen och godta erbjudet arbete (jfr 4 kap. 1 § andra stycket SoL). Om individen avbryter sin planering genom att resa utomlands eller vidtar andra åtgärder som försämrar möjligheten att bli självförsörjande eller försenar inträdet på arbetsmarknaden kan det påverka rätten till ekonomiskt bistånd.

Sökanden har även en skyldighet att planera sin ekonomi i sådana situationer där det finns anledning att räkna med att han eller hon kan komma att sakna medel till sin försörjning (se RÅ 1997 ref. 2). Krav på ekonomisk planering kan vara särskilt angeläget när man återvänder till Sverige efter en längre tids vistelse utomlands (se Kammarrättens i Göteborg dom den 10 maj 2016 i mål nr 2720-16 och 3471-16). En person som har vistats utomlands kan för socialtjänsten behöva redovisa hur han eller hon har kunnat bekosta resan samt uppehållet. Även inkomster som förbrukats innan biståndsansökan kan i vissa fall beaktas vid biståndsbedömningen (se HFD 2017 ref. 51).

Bedömningen av rätten till ekonomiskt bistånd är alltid individuell. Hänsyn kan tas till bland annat vilka faktiska förutsättningar individen har haft att planera för sin försörjning samt om personen har ansökt om ekonomiskt bistånd tidigare eller söker sådant bistånd för första gången.