



2025:4

FÖRBÄTTRAD NATIONELL UPPFÖLJNING AV BORTFÖRDA

Delredovisning av regeringsuppdrag att fortsätta att sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse

Jämställdhetsmyndigheten

Göteborg, mars 2025

Rapport 2025:4

Dnr: ALLM 2024/120

Har du frågor om denna publikation, kontakta:

Matilda Eriksson

Telefon: 070 784 75 36

INNEHÅLL

Sammanfattning	4
Bakgrund	5
Uppdraget.....	5
Myndighetens tidigare uppdrag och rapporter om bortförda barn och unga.....	6
Avgränsning	6
Genomförande av uppdraget	7
Utreda och bedöma kvaliteten i LVU-ansökningar om bortföranden	7
Framtagande av förslag på utformning av ett nationellt inrapporterings- och uppföljningssystem.....	8
Kunskapsspridande insatser	8
Resultat och analys	10
Aktstudie av LVU-ansökningar.....	10
Utredning av ett nationellt inrapporterings- och uppföljningssystem	10
Kunskapsspridning om bortförda barn och unga	17
Slutsatser	19
Det fortsatta arbetet med ett nationellt inrapporterings- och uppföljningssystem	20
Definition av ärenden som ska rapporteras	20
Vilka uppgifter som ska rapporteras in och hur.....	20
Vilka ska rapportera in.....	21
Teknisk kravspecifikation och kostnadsberäkning	21
Källförteckning	22
Bilagor	23

SAMMANFATTNING

Jämställdhetsmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen att fortsätta sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse. Detta med utgångspunkt i förslagen i Jämställdhetsmyndighetens rapport [När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd \(jamstalldhetsmyndigheten.se\)](#).¹ I uppdraget ingår även att:

- utreda och bedöma kvaliteten i de ansökningar som socialnämnder lämnar till de allmänna förvaltningsdomstolarna vid ansökan om LVU,² i samverkan med relevanta aktörer, och
- lämna förslag på hur ett nationellt inrapporterings- och uppföljningssystem av ärenden där ett barn eller en vuxen har blivit bortförd utomlands kan utformas.³

Fokus i den här delredovisningen ligger, i enlighet med regeringsuppdraget, på den sista punkten. Syftet med systemet är både att få en tydligare bild av omfattningen och att samla in underlag för uppföljning och utveckling av samhällets insatser.

Inför denna delredovisning har myndigheten utrett förutsättningarna för inrättande av ett sådant system, bland annat utifrån följande:

- Syfte med systemet och vilka ärenden det ska omfatta.
- Vilken typ av uppgifter som behöver samlas in.
- De juridiska förutsättningarna för insamling av denna typ av uppgifter.

Jämställdhetsmyndigheten har utifrån vad som hittills framkommit i arbetet med uppdraget dragit slutsatsen att det kommer att krävas lagändringar för att upprätta ett ändamålsenligt inrapporterings- och uppföljningssystem. Myndigheten bedömer att insamling och behandling av personuppgifter behöver kunna ske för att både få en bild av omfattning samt utveckling över tid, och bidra till utveckling av kunskap och insatser på området. Ägarskapet för systemet kan med fördel placeras hos Jämställdhetsmyndigheten.

Utifrån den kartläggning och analys som myndigheten hittills har genomfört, går vi nu vidare med att ta fram ett förslag på utformning av ett säkert och funktionellt inrapportering- och uppföljningssystem. Detta utifrån aspekter som vilka ärenden och uppgifter det är som ska rapporteras in, av vem/vilka och hur detta ska ske, men också informationssäkerhet och andra tekniska krav kopplat till systemet. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 april 2026.

¹ Jämställdhetsmyndigheten, *När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd*, Rapport 2023:15

² Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

³ Regeringsbeslut 2024-03-07 2024/00363

BAKGRUND

Det här är en delredovisning av regeringsuppdraget att fortsätta sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse. Fokus i rapporten ligger, i enlighet med regeringsuppdraget, framför allt på arbetet med att lämna förslag på utformning av ett nationellt inrapporterings- och uppföljningssystem av ärenden där ett barn eller en vuxen blivit bortförd utomlands.

Uppdraget

Inför år 2024 fick Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag från regeringen att fortsätta sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse. Detta med utgångspunkt i förslagen i Jämställdhetsmyndighetens rapport [När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd | Jämställdhetsmyndigheten \(jamstalldhetsmyndigheten.se\)](#).⁴

I uppdraget ingår att utreda och bedöma kvaliteten i de ansökningar som socialnämnder lämnar till de allmänna förvaltningsdomstolarna vid ansökan om vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), i samverkan med relevanta aktörer.⁵

I mars 2024 kompletterades uppdraget med ytterligare en del:

Jämställdhetsmyndigheten ska även lämna förslag på hur ett nationellt inrapporterings- och uppföljningssystem av ärenden där ett barn eller en vuxen har blivit bortförd utomlands ska utformas. I denna del ska Jämställdhetsmyndigheten beakta Socialstyrelsens uppdrag att främja systematisk uppföljning i socialtjänsten av insatser till individer utsatta för hedersrelaterat våld och förtryck samt uppdrag att ta fram nationell statistik om försvunna och bortförda barn i en hederskontext inom socialtjänstens verksamhet (S2023/03257).⁶

Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 april 2026.

⁴ Jämställdhetsmyndigheten, *När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd*, Rapport 2023:15

⁵ Regeringsbeslut 2023-12-21 2023/01754 2023/01717 (delvis), sid. 4

⁶ Regeringsbeslut 2024/00363

Myndighetens tidigare uppdrag och rapporter om bortförda barn och unga

Jämställdhetsmyndigheten har inom ramen för ett tidigare regeringsuppdrag⁷ publicerat två rapporter: Delrapporten [Bortförda barn och unga | Jämställdhetsmyndigheten \(jamstalldhetsmyndigheten.se\)](#)⁸ samt slutrapporten [När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd | Jämställdhetsmyndigheten \(jamstalldhetsmyndigheten.se\)](#). I rapporterna har vi lämnat rekommendationer kring dels ett nationellt inrapporteringsystem, dels ett nationellt uppföljningssystem:

- Utred införande och utformning av ett nationellt inrapporteringsystem för bortföranden/ofrivilliga utlandsvistelser i syfte att kartlägga omfattningen. Tills dess att ett sådant system är på plats bör varje skola i Sverige föra egen statistik över bortförda/saknade elever, i första hand för att själva få en bild av förekomsten i den egna verksamheten.⁹
- Inrätta ett nationellt uppföljningssystem av ärenden där ett barn eller en vuxen har blivit bortförd, i likhet med Socialstyrelsens skade- och dödsfallsutredningar. Lämplig aktör bör få ett långsiktigt uppdrag samt erforderliga mandat och resurser för detta, inom ramen för befintliga strukturer eller i separat ordning.¹⁰

Det senare mot bakgrund av att det i arbetet med det tidigare uppdraget ”framkommit att många barn och unga vuxna blir utsatta för systematiskt våld under en lång tidsperiod, samtidigt som en eller flera myndigheter i många fall har kännedom om utsatthet eller risk för utsatthet innan ett bortförande. Det tyder på och att det finns institutionella brister som kontinuerligt och på ett strukturerat sätt behöver utredas och åtgärdas.”¹¹

Avgränsning

Vid utredning av förutsättningar för inrättandet av ett inrapporterings- och uppföljningssystem har Jämställdhetsmyndigheten framför allt utgått från bortföranden kopplade till utsatthet för hedersrelaterat våld och förtryck. Detta eftersom det är denna typ av bortföranden som har varit i fokus för myndighetens uppdrag på området. Det som hittills framkommit inom ramen för det nuvarande uppdraget kan dock ha relevans även för utformning av ett inrapporterings- och uppföljningssystem av bortföranden i en bredare kontext, exempelvis i samband med tvist om vårdnad, boende och umgänge.

⁷ Regeringsbeslut 2021-10-28 A2021/02051

⁸ Jämställdhetsmyndigheten, *Bortförda barn och unga*, Rapport 2022:25

⁹ Jämställdhetsmyndigheten (2022:25), sid. 54

¹⁰ Jämställdhetsmyndigheten (2023:15), sid. 44.

¹¹ Jämställdhetsmyndigheten (2023:15), sid. 44.

GENOMFÖRANDE AV UPPDRAGET

I det här avsnittet beskrivs Jämställdhetsmyndighetens genomförande av de olika delarna i regeringsuppdraget hittills.

Utreda och bedöma kvaliteten i LVU-ansökningar om bortföranden

Jämställdhetsmyndigheten har gett ett fortsatt uppdrag till Hanna Linell, universitetslektor i socialt arbete vid Stockholms universitet, att göra en aktstudie av ansökningar samt underlag som lämnats till kammarrätter och förvaltningsrätter i LVU-mål där det finns uppgifter om bortföranden eller risk för bortföranden. Studien tar utgångspunkt i vad som framkom i den domstudie som Stockholms universitet genomförde på uppdrag av Jämställdhetsmyndigheten inom ramen för uppdraget att kartlägga och sprida kunskap och erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse (A2021/02051). Domstudien kom att omfatta 119 ärenden som rörde beslut enligt LVU under 2022 där det fanns en risk för bortförande eller där barn hade förts bort. I studien framkom stora skillnader när det gäller kvaliteten i de underlag som socialnämnderna lämnar till förvaltningsrätten vid ansökan om insatser enligt LVU.

I den fördjupade studien ska forskaren analysera akterna i ett urval av de domar från den ursprungliga studien som avgjorts i högre instans (kammarrätten). Det material som granskas är LVU-ansökan samt de underlag som har bilagts ansökan, såsom promemorior eller utredningar, vårdplaner, riskbedömningar och sakkunnigutlåtanden. Utgångspunkt för bedömning av underlaget är kunskap kring hedersrelaterat våld och förtryck och bortföranden av barn och unga (som bland annat framkommit i Jämställdhetsmyndighetens del- och slutrapporter i det tidigare uppdraget), samt de krav på innehåll i LVU-ansökan som fastslås i lagstiftning¹² och riktlinjer.¹³

Utöver detta gör forskaren en uppföljning av ansökningar om utreseförbud under 2024, före och efter införandet av lagstiftningen om ett utvidgat utreseförbud.

Samverkan

Denna del av regeringsuppdraget ska genomföras i samverkan med relevanta aktörer. I september 2024 anordnade Jämställdhetsmyndigheten ett samverkansmöte med Barnafrid, Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck och Socialstyrelsen för en avstämning kring studiens upplägg och preliminära iakttagelser i materialet. Jämställdhetsmyndigheten önskade särskilt få in reflektioner och medskick utifrån ett socialtjänstperspektiv, inom ramen för barnahus, resurscentra mot hedersrelaterat våld samt socialtjänst. Fortsatt samverkan kommer att ske under studiens gång med relevanta verksamheter och yrkesgrupper, exempelvis även inom förvaltnings- och kammarrätter.

¹² Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga 4 §. Grunderna för vård enligt LVU är för närvarande under översyn (Dir. 2023:160 *Stärkt barnrättsperspektiv i LVU och en översyn av grunderna för vård*).

¹³ Se exempelvis Socialstyrelsen, *LVU – Handbok för socialtjänsten*, 2023, sid. 99–101

Framtagande av förslag på utformning av ett nationellt inrapporterings- och uppföljningssystem

Jämställdhetsmyndigheten ska vid slutrapportering av uppdraget i april 2026, lämna förslag på hur ett inrapporterings- och uppföljningssystem kan utformas. Vi har tolkat regeringsuppdraget som att syftet med systemet är både att få en tydligare bild av antalet bortföranden och att samla in underlag för utveckling av samhällets insatser.

Inför denna delredovisning har myndigheten utrett förutsättningarna för inrättande av ett sådant system, bland annat utifrån följande:

- Syfte med systemet och vilka ärenden det ska omfatta.
- Vilken typ av uppgifter som behöver samlas in.
- De juridiska förutsättningarna för insamling av denna typ av uppgifter.

Samverkan

Jämställdhetsmyndigheten har i uppdraget en kontinuerlig samverkan med Socialstyrelsen, utifrån deras uppdrag att ta fram nationell statistik som avser försvunna och bortförda barn i hederskontext inom socialtjänstens verksamhet,¹⁴ samt uppdraget att förbereda inför en ny socialtjänstdatalag.¹⁵

Därutöver har Jämställdhetsmyndigheten haft möten med Polismyndigheten, Utrikesdepartementets avdelning för konsulära ärenden, Skolinspektionen, Skolverket och Statistiska centralbyrån (SCB). Syftet har varit att samla in kunskap och erfarenheter kring insamling av data och uppgifter rörande bortförda barn och unga, samt liknande typer av insamling av data på andra verksamhetsområden. Detta för att kartlägga och dra lärdomar av bland annat hur olika typer av uppgifter samlas in, i vilket skede och på vilken laglig grund som insamlingen sker.

Jämställdhetsmyndigheten har dessutom stämt av muntligt och skriftlig med utredningen om stärkt trygghet och studiero i skolan (U 2023:06) utifrån uppdraget att ”lämna förslag om ett nationellt frånvaroregister som möjliggör systematiska uppföljningar av elevers skolfrånvaro”.¹⁶

Kunskapsspridande insatser

Efter avslutat uppdrag om att kartlägga och sprida kunskap och erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse, har Jämställdhetsmyndigheten fortsatt att sprida resultat och slutsatser från uppdragets delrapport och slutrapport. Det har bland annat skett i form av föreläsningar för yrkesverksamma i Dalarnas, Skåne, Södermanlands och Västmanlands län samt vid förvaltnings- respektive kammarrätten i Göteborg. Vidare har Jämställdhetsmyndigheten medverkat vid riksdagens barnrättsnätverk, Barnafridskonferensen 2024, ett webinarium anordnat av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor samt föreläst för studenter vid Stockholms universitet.

¹⁴ Regeringsbeslut 2023-12-21 S2020/05537 S2022/03076 S2023/03257 (delvis), sid. 11–12

¹⁵ Regeringsbeslut 2024-06-13 S2023/02123 S2024/01209 (delvis)

¹⁶ Dir. 2023:154 *Kommittédirektiv Varaktigt förbättrad trygghet och studiero i skolan*, sid. 1

Vi har även påbörjat ett arbete med att målgruppsanpassa kunskapen för spridning till olika yrkeskategorier och verksamheter, i olika former och informationsvägar. Detta för att göra kunskapsspridningen mer strategisk och långsiktig, med fokus på regionala och lokala aktörer som möter den utsatta målgruppen. I detta ser vi över möjligheten till en närmare samverkan med relevanta regionala och nationella myndigheter.

Parallellt sker en samordning kring kunskapsspridning med Jämställdhetsmyndighetens övriga regeringsuppdrag avseende hedersrelaterat våld och förtryck:

- Uppdrag att ta fram en kunskaps- och forskningsöversikt om hedersrelaterat våld och förtryck med internationella perspektiv, framför allt när det gäller de kompetenshöjande insatser som ska genomföras inom ramen för uppdraget.¹⁷
- Uppdrag att kartlägga förekomsten av barnäktenskap, tvångsäktenskap, månggifte och andra närliggande frågor, där det kan finnas information om bortföranden kopplat till dessa företeelser.¹⁸
- Uppdrag att samordna arbetet med att förebygga och bekämpa könsstämpning av flickor och kvinnor.¹⁹
- Uppdrag att förbereda inordnandet av vissa uppgifter enligt förordningen om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck.²⁰

¹⁷ Regeringsbeslut 2023-10-05 A2023/01354

¹⁸ Regeringsbeslut 2023-09-14 A2023/01238

¹⁹ Regeringsbeslut 2023/01754 2023/01717 (delvis), sid. 5

²⁰ Regeringsbeslut 2024-12-12 A2024/01396

RESULTAT OCH ANALYS

Aktstudie av LVU-ansökningar

I den pågående aktstudien utforskas socialtjänstens utredning, såväl utifrån innehåll som process och med särskilt fokus på barns delaktighet. Det underlag som hittills inhämtats består av 19 akter rörande totalt 28 barn, från 17 olika kommuner/stadsdelar. Bland annat analyseras i vilken mån samtal med barn har skett, hur samtalen har genomförts och dokumenterats samt vilken information barnet har fått i samband med samtalet.

Studien av utreseförbud omfattar 68 ärenden som rör totalt 106 barn, varav en majoritet är flickor i tonåren. Detta är inte en totalstudie av samtliga ansökningar om utreseförbud under 2024. En preliminär analys av de ärenden som har aktualiserats efter utvidgningen av utreseförbuden är att de i fler fall rör yngre barn och pojkar.

För mer information om fortsättningsstudien se delredovisning från Stockholms universitet (bilaga 1).

Utredning av ett nationellt inrapporterings- och uppföljningssystem

Som nämnts ovan har Jämställdhetsmyndigheten studerat förutsättningarna för inrättande av ett nationellt inrapporterings- och uppföljningssystem av ärenden där ett barn eller en vuxen har blivit bortförd utomlands. Detta kommer att ligga till grund för det förslag som myndigheten vid slutredovisning ska lämna kring utformning av ett sådant system.

Parallella utredningar och uppdrag

Parallellt med Jämställdhetsmyndighetens uppdrag pågår en rad processer som kan vara relevanta för arbetet med en förbättrad inrapportering och uppföljning av bortföranden.

Socialstyrelsens uppdrag om att ta fram nationell statistik på området är avgränsat till försvunna och bortförda *barn* i en hederskontext och enbart *inom socialtjänstens verksamhet*. De ser inga möjligheter att samla in denna typ av uppgifter inom ramen för myndighetens befintliga register eller undersökningar. Socialstyrelsen har lämnat ett skriftligt underlag om möjligheterna att ta fram nationell statistik som avser försvunna och bortförda barn i hederskontext inom socialtjänstens verksamhet (se bilaga 2). Socialstyrelsen lyfter fram två möjliga källor till sådan statistik, nämligen mängdstatistik och individdata:

- Mängdstatistik samlas in genom att kommunerna lämnar uppgifter om antal individer som har fått en specifik insats under en viss period. Det rör sig således om uppgifter på aggregerad nivå, och ger inte underlag för att följa individer över tid och exempelvis dra lärdomar kring hur socialtjänstens insatser till de som är eller riskerar att bli bortförda kan förbättras. Inrapportering av mängdstatistik är frivillig, medan socialnämndernas skyldighet att lämna individdata till vissa register är förordningsstyrt.
- Individdata kan hämtas i de olika register som myndigheten är huvudman för och som innehåller information från kommunernas socialtjänst. Som exempel nämns registret över insatser för barn och unga, men det innehåller i dagsläget inte

uppgifter om skälen till att en insats har beviljats. Rapportering från socialnämnderna sker en gång per år via en Socialstyrelsens inrapporteringsportal.

I underlaget konstateras också att det inte finns någon ändamålsenlig kod i socialtjänstens verksamhetssystem för att kartlägga ärenden som rör hedersrelaterat våld och förtryck eller uppgifter om antal bortföranden.²¹ Utifrån sin utredning av möjligheterna att ta fram nationell statistik om bortförda barn i en hederskontext inom socialtjänstens verksamhet, drar Socialstyrelsen bland annat följande slutsats:

I dagsläget finns inte möjligheterna att använda individdata från Socialstyrelsens register för att studera den aktuella frågan. Socialstyrelsen gör bedömningen att det är bäst att följa utvecklingen med den nya socialtjänstdataregisterlagens utformning och vilka möjligheter och begränsningar som finns för ett framtida socialtjänstdataregister med individdata om försvunna och bortförda barn i en hederskontext.

Jämställdhetsmyndigheten har med stort intresse följt förslaget om en ny socialtjänstdataregisterlag,²² och har påtalat behovet av att kunna samla in data på nationell nivå för att systematiskt följa upp och utveckla insatser, till exempel när det gäller olika former av hedersrelaterat våld och förtryck.²³ Socialstyrelsen har konstaterat att "[t]illgången på nationell statistik inom socialtjänsten är ett viktigt underlag för att följa upp, analysera och utvärdera socialtjänstens insatser och arbetssätt".²⁴ Myndigheten menar också att kommunerna behöver förbättrade förutsättningar att strukturerat dokumentera uppgifter och att rapportera in uppgifterna, för att klara en utökad uppgiftsskyldighet. Dessutom krävs enhetliga definitioner kring de uppgifter som ska rapporteras in.²⁵

Skolverket har under 2024 i uppdrag att kartlägga elevfrånvaron i de obligatoriska skolformerna.²⁶ I uppdraget ingår inte att samla in orsaker till frånvaro. Vidare har utredningen om stärkt trygghet och studiero i skolan haft i uppdrag att lämna förslag om ett nationellt frånvaroregister som möjliggör systematiska uppföljningar av elevers frånvaro.²⁷ Utredningen föreslår att Skolverket ska få i uppdrag att upprätta ett nationellt

²¹ Bilaga 2, sid. 3

²² Ds 2024:13 *Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst*

²³ Jämställdhetsmyndighetens remissyttrande avseende Ds 2024:13

²⁴ Socialstyrelsen, *Kommunernas förutsättningar och behov inför införandet av en socialtjänstdataregisterlag*, 2024 b, sid. 6

²⁵ Socialstyrelsen (2024 b), sid. 42

²⁶ Regeringsbeslut 2023-12-20 U2023/02553 U2023/02810, sid. 4

²⁷ Dir. 2023:154

register om elevers giltiga och ogiltiga skolfrånvaro, inklusive att förbereda uppgiftsinsamling till registret.²⁸ Enligt förslaget ska dock inte orsak till frånvaron framgå, utan enbart om den är giltig eller ogiltig.²⁹ I utredningens slutbetänkande framkommer också att det finns skillnader i hur skolor hanterar, kontrollerar och utreder frånvaro.³⁰ Utredningen menar därför att giltig respektive ogiltig frånvaro ska definieras i skolförordningen och gymnasieförordningen.³¹

Befintlig statistik och insamling av uppgifter

Det har gjorts försök att mäta antalet bortföranden i en hederskontext i Sverige, men enbart vid enstaka tillfällen och inte på ett heltäckande sätt. Det saknas återkommande nationella uppgifter om omfattningen.

Utrikesdepartementets konsulära verksamhet för viss kontinuerlig statistik över vad de benämner som familjerelaterat tvång i utlandet.³² Den konsulära verksamhetens möjligheter att behandla personuppgifter regleras i en särskild förordning.³³ Enligt förordningen får personuppgifter behandlas om det behövs för handläggning av konsulära ärenden, för tillsyn, planering och uppföljning av verksamheten samt för framställning av statistik.³⁴

Vissa uppgifter om våld i nära relationer och insatser till barn och unga samlas årligen in på nationell nivå inom ramen för socialtjänstens arbete med systematisk uppföljning. I Socialstyrelsens öppna jämförelser går det dock inte att skilja ut uppgifter som rör mer specifika våldsformer eller våldsuttryck och inrapportering sker inte heller från alla kommuner. Vissa kommuner har deltagit i projektet SU-Kvinnofrid³⁵ där uppgifter om hedersrelaterat våld och förtryck har ingått,³⁶ men inte på ett sätt som säger något om exempelvis bortföranden i en hederskontext.

Socialstyrelsen har för närvarande 13 personnummerbaserade statistiska register med uppgifter om hälso- och sjukvård, tandvård och socialtjänst. Uppgifterna ligger bland annat till grund för analyser och forskning. När det gäller socialtjänst finns exempelvis uppgifter om vilka grupper som får insatser från socialtjänsten.³⁷ Socialstyrelsen har även exempelvis genomfört återkommande kartläggningar för att få en bild av omfattningen av personer som befinner sig i hemlöshet. Enkäter skickades både till

²⁸ SOU 2025:8 *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan*, sid. 192 ff.

²⁹ SOU 2025:8, sid. 196

³⁰ SOU 2025:8, sid. 188–189

³¹ SOU 2025:8, sid. 185 ff.

³² Utrikesdepartementet, [Statistik - familjerelaterat tvång i utlandet - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/press/2025/04/statistik-familjerelaterat-tvang-i-utlandet)

³³ Förordning (2006:275) om behandling av personuppgifter i utrikesförvaltningens konsulära verksamhet

³⁴ Förordning (2006:275) 4 §

³⁵ Se till exempel Sveriges kommuner och regioner, *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta vuxna. Lärdomar från individbaserad systematisk uppföljning, SU-Kvinnofrid 2021–2023*, 2024.

³⁶ Exempelvis om våldet bedömts ha utövats i en hederskontext och antalet insatser, för vuxna.

³⁷ Socialstyrelsen (2024 b), sid. 9

socialtjänst, civilsamhällesorganisationer och personer i hemlöshet,³⁸ och för att undvika dubbelräkning angavs personnummer eller en unik kod för klienten.³⁹

Skolinspektionen respektive Skolverket har tidigare kartlagt ogiltig elevfrånvaro i de obligatoriska skolformerna. I Skolinspektionens kartläggning⁴⁰ framkommer inte skälen till frånvaron, medan Skolverket i några av sina kartläggningar även har undersökt de bakomliggande orsakerna.⁴¹

Inspel från andra myndigheter

Som nämnts ovan har Jämställdhetsmyndigheten haft kontakt med en rad myndigheter i syfte att ta del av deras erfarenheter när det gäller insamling av den typ av data som kan bli aktuell inom ramen för ett nationellt inrapporterings- och uppföljningssystem för bortföranden.

Skolverket ansvarar i dagsläget inte för något inrapporteringsystem, men har tidigare utrett möjligheten att införa ett nationellt frånvaroregister och att kartlägga orsaker till frånvaro. Enligt Skolverkets bedömning skulle det kräva att ”uppgiftsskyldigheten för skolhuvudmän regleras liksom en reglering som preciserar vilka uppgifter som ska lämnas”.⁴² Myndigheten konstaterade också att det saknades ”lagstöd för att samla in uppgifter på individnivå som innefattar behandling av de känsliga uppgifter som skulle komma fram i en kartläggning av orsaker till frånvaro”.⁴³ Andra synpunkter som Skolverket har lyft i möten med Jämställdhetsmyndigheten är att ett inrapporteringsystem kanske i första hand bör kopplas till socialtjänsten, eller när det gäller vuxna förslagsvis till hälso- och sjukvård (inte till exempel Komvux). Vidare att eventuella frågor om elevfrånvaro bör ställas till huvudmän, inte till enskilda rektorer.

Skolinspektionen skickar årligen ut Skolenkäten, till ett urval kommuner och enskilda huvudmän.⁴⁴ Myndigheten uppger dock att utrymmet i enkäten är begränsat och inte kan täcka in alla aspekter av skolmiljön. Planerad tillsyn är ett annat sätt som Skolinspektionen kan få in information från skolor. Hedersrelaterat våld och förtryck kan aktualiseras utifrån frågor om skolans värdegrund och kunskapsområden. Det kan handla om:

- förekomsten av könsuppdelat undervisning,
- kunskapsområdet jämställdhet,
- kunskapsområdet sexualitet, samtycke och relationer och kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck,
- hur vårdnadshavare får information om elevers ogiltiga frånvaro, och
- hur många frånvaroutredningar som skolan gjort under det senaste året.

³⁸ Socialstyrelsen, *Kartläggning av hemlösheten 2023. Personer i hemlöshet i behov av socialtjänsten*, 2024 a, sid. 11

³⁹ Socialstyrelsen (2024 a), sid. 81

⁴⁰ Skolinspektionen, *Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor*, 2016

⁴¹ Skolverket, *Utredning om ett nationellt frånvaroregister*, 2021, sid. 10–11

⁴² Skolverket (2021), sid. 7

⁴³ Skolverket (2021), sid. 8

⁴⁴ Skolinspektionen, [Skolenkäten](#)

Skolinspektionen kan också få uppgifter om och utreda rätten till utbildning och skolpliktsbevakning för elever som inte är i skolan. I några fall har det funnits misstankar om att elever kan befinna sig i andra länder.⁴⁵

I kontakt med Skolinspektionen har de även lyft att skolor/huvudmän förmodligen skulle bli mindre angelägna att rapportera in att elever är försvunna om en sådan rapportering ska ske till Skolverket eller Skolinspektionen. Detta eftersom skolorna kan riskera att förlora skolpeng eller bli föremål för granskning.

Som nämnts ovan har Socialstyrelsen flera olika register, exempelvis rörande ekonomiskt bistånd, insatser enligt lag om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), äldre och placerade barn. I vissa register finns information om orsak till insats, i andra inte. Inom hälso- och sjukvården finns bland annat patientregistret som innehåller information om såväl diagnos som behandling. Socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens skyldighet att lämna uppgifter till vissa register är förordningsstyrt.⁴⁶ Jämställdhetsmyndigheten har i möte med jurist på Socialstyrelsen fått information att myndigheten har gjort bedömningen att insamling av hälsodata från patientregistret när det gäller våld i nära relationer tangerar ett nationellt misstankeregister. Utifrån det har man valt att tills vidare inte samla in uppgifter som kan göra att våldsutövare identifieras, men har en förhoppning om att detta ska lösas inom ramen för en ny socialtjänst-dataregisterlag.

I diskussioner med Socialstyrelsen har även framkommit att deras återkommande kartläggningar av orosanmälningar inte är en källa till information kring bortföranden, eftersom den inte är på personuppgiftsnivå och det inte heller går att se om anmälan har lett till insatser. Ytterligare tankar från Socialstyrelsen är att tandvården kan vara en viktig aktör för inrapportering när det gäller barn som kan misstänkas vara försvunna och att ett inrapporteringssystem också behöver omfatta personer som myndigheter inte har anmälningsskyldighet för. En liknande synpunkt har kommit från Utrikesdepartementet (UD), om att det är viktigt att inte tappa bort unga i gymnasieåldern, som inte omfattas av skolplikten.

Polismyndigheten har i möte med Jämställdhetsmyndigheten uppgett att det är avgörande att få relevanta yrkesgrupper att rapportera in ärenden, och drar paralleller till svårigheter när det gäller Socialstyrelsens dödsfallsutredningar. Vilka verksamheter som ska rapportera in kan bero på definitionen av vilka ärenden som ska rapporteras och när i kedjan dessa fångas upp. Samtidigt menar de att det bästa vore om det gick att samla in denna typ av information via befintliga system där det redan idag sker en inrapportering. Uppgifter som kan vara relevanta att få in när det gäller ärendena är till exempel kön, ålder, syfte med resan, vilket land man rest till och med vem/vilka samt om det har gjorts en polisanmälan.

SCB har framhållit att det är viktigt att ha en tydlig bild från början över vad det är vi behöver veta, och inte samla in uppgifter som egentligen inte behövs. Frågorna behöver dessutom formuleras på ett mättekniskt bra sätt, vilket har stor betydelse för kvaliteten i de uppgifter som samlas in.

⁴⁵ Mejl från Skolinspektionen 2024-07-02

⁴⁶ Förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter och Förordning (2001:707) om patientregister hos Socialstyrelsen

Flera av myndigheterna har också lyft vikten av en tydlig definition av bortföranden, som ska ligga till grund för inrapportering av ärenden.

Översiktlig juridisk analys

Jämställdhetsmyndigheten har utrett juridiska frågeställningar som har aktualiserats inom ramen för uppdraget. Vi har identifierat att det finns begränsningar i befintlig lagstiftning, inte minst GDPR⁴⁷, när det gäller den personuppgiftsinsamling som vi bedömer behöver ske för att uppnå syftet med ett inrapporterings- och uppföljningssystem. Myndigheten arbetar också för att identifiera vilka lagstiftningsåtgärder som kan behöva vidtas för att möjliggöra inrättandet av ett ändamålsenligt system. I den juridiska analysen har vi tagit sikte på att systemet ska bidra till följande:

1. En kontinuerlig rapportering av ärenden där barn eller vuxna har blivit bortförda utomlands i syfte att utsättas för hedersrelaterat våld och förtryck. Detta för att få en tydligare bild av omfattningen av problemet, eftersom det saknas återkommande nationell statistik över hur många individer som förs bort.
2. En struktur för systematisk och långsiktig uppföljning av denna typ av ärenden. Genom analys av insamlade data kan riskfaktorer och andra återkommande mönster identifieras, som kan ligga till grund för utveckling av kunskap och insatser på området.

Behandling av personuppgifter

För att systemet ska uppnå sitt syfte krävs att personuppgifter, inklusive känsliga personuppgifter, om utsatta individer kan samlas in och analyseras. Artikel 6 punkt 1 e) i GDPR anger att behandling av personuppgifter är tillåten när den ”är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning”. Behandling av känsliga personuppgifter får enligt GDPR:s artikel 9 punkt 2 g) ske om det är nödvändigt av hänsyn till viktigt allmänt intresse med utgångspunkt i nationell rätt. Det innebär att om det finns nationell lagstiftning eller annat rättsligt stöd som ålägger en myndighet att utföra en viss uppgift, är behandling av personuppgifter för det ändamålet tillåten.

Dessa krav på rättslig grund innebär att det troligtvis behövs ny lagstiftning och/eller tillägg i ansvarig myndighets förordning som ålägger en myndighet uppgiften att vara huvudman för det nationella inrapporterings- och uppföljningssystemet och för vilket ändamål. En sådan lagstiftning skulle kunna utgå från att behandling av personuppgifter är nödvändig för att utveckla arbetet med att synliggöra, förebygga och motverka bortföranden som sker i syfte att utsätta någon för hedersrelaterat våld och förtryck eller annat våld.

Det är också nödvändigt att specificera vilka personuppgifter som ska samlas in och behandlas inom ramen för systemet, samt varför hanteringen av varje specifik uppgift är väsentlig för ändamålet. Därtill behöver bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen särskilt beaktas. Jämställdhetsmyndighetens bedömning är att det krävs olika personuppgifter från aktörer som socialtjänst, skola, polis och UD, för att ett

⁴⁷ Dataskyddsförordningen General Data Protection Regulation

inrapporterings- och uppföljningssystem ska kunna uppnå sitt syfte. Detta utgör i sig en försvårande faktor eftersom det ställer stora krav på hur personuppgifter som kan finnas hos olika myndigheter på ett rättssäkert sätt kan delas till det nationella systemet.

De uppgifter som Jämställdhetsmyndigheten menar kan ha relevans i sammanhanget är följande:

- Bakgrundsinformation såsom ålder, kön, ursprungsland och eventuell funktionsnedsättning.
- Information om individens livssituation, exempelvis familjesituation (till exempel föräldrar, syskon, partner), orosanmälningar, tidigare utsatthet för brott samt tidigare, pågående och planerade insatser enligt socialtjänstlagen eller LVU.
- Uppgifter om skolgång eller annan sysselsättning, till exempel frånvaro i skolan.⁴⁸
- Kännedom om bortförandet/försvinnandet, det vill säga när det upptäcktes och av vem, kontakt/kontaktförsök, kännedom om andra familjemedlemmar som försvunnit, vart individen har förts, om polisanmälan har gjorts och om kontakt med UD har etablerats.

Vilka uppgifter som behöver samlas in skiljer sig till viss del åt mellan barn och vuxna och vissa uppgifter är av mer känslig karaktär än andra. För att behandling av känsliga personuppgifter ska vara förenlig med GDPR (artikel 9 punkt 2 g) krävs att den är nödvändig utifrån ett viktigt allmänt intresse och står i proportion till syftet. En noggrann avvägning måste således göras mellan samhällsnyttan och den enskildes integritet. Individens integritet ska också skyddas genom att systemet för behandling av uppgifterna uppfyller de säkerhetskrav som fastslås i artikel 32 i GDPR, och att risken för obehörig åtkomst och spridning därmed minimeras.

Det allmänna intresse som finns i den andra vågskålen är att skydda utsatta individer från allvarliga brott och kränkningar av deras mänskliga rättigheter. Detta regleras både i svensk rätt och i internationella konventioner som Sverige har ratificerat, exempelvis kvinnokonventionen, barnkonventionen och Istanbulkonventionen.

En särskild registerlag

Jämställdhetsmyndighetens bedömning är att behandling av uppgifter enligt ovan, inom ramen för ett inrapporterings- och uppföljningssystem, förutsätter införandet av en särskild registerlag. Detta inte minst med hänsyn till uppgifternas integritetskänsliga natur (jfr förslag om införande av en socialtjänstdataregisterlag).

En sådan registerlag skulle tydligt specificera vilka typer av uppgifter som får behandlas och fastställa hur dessa får användas och av vilka aktörer. Genom att ange tydliga riktlinjer för lagring, åtkomst och delning av uppgifter kan lagen minimera risken för godtycke och säkerställa att behandling endast sker för definierade och rättfärdigade ändamål. Sådana riktlinjer behöver också förhålla sig till eventuell

⁴⁸ Här kan det bli aktuellt att göra kopplingar till ett nationellt register om elevers skolfrånvaro (Dir. 2023:154).

överlappning och konflikter när det gäller de rättsliga förutsättningarna för behandling av personuppgifter inom olika verksamheter.

Den särskilda registerlagen bör även klargöra hur ett inrapporterings- och uppföljningssystem om bortförda barn och vuxna kan integreras med befintliga strukturer. En samordning skulle med fördel kunna ske med uppgiftsinsamling inom ramen för andra system, hos olika myndigheter. Exempelvis kan ett socialtjänstdataregister och ett nationellt frånvaroregister inom skolan komma att innehålla uppgifter som är av relevans för uppföljning av ärenden rörande bortförda barn och vuxna. Relevanta uppgifter kan även finnas inom Polisens och UD:s verksamhet.

Oavsett vilka aktörer vi i slutändan bedömer ska rapportera in till systemet behövs gemensamma standarder för datainsamling och terminologi, för att säkerställa att den data som samlas in kan ligga till grund för tillförlitliga nationella analyser.

Vilken myndighet ska ansvara för systemet?

I arbetet med uppdraget har Jämställdhetsmyndigheten undersökt möjliga huvudmän för ett inrapporterings- och uppföljningssystem. I detta ligger även att beakta vilka yrkesverksamma som kan tänkas ha information att rapportera in och vart det är enklast och faller sig mest naturligt för dem att rapportera sådana uppgifter. Som nämnts ovan har vi dessutom undersökt andra myndigheters befintliga insamling av uppgifter och om det är möjligt att inhämta information om bortföranden inom ramen för befintliga system. Allt detta för att i möjligaste mål undvika en ökning av den administrativa bördan och att inrapportering av bortföranden ska ske i största möjliga utsträckning.

Myndigheter som Skolverket, Skolinspektionen och Socialstyrelsen har övervägts som huvudmän. Jämställdhetsmyndigheten ser dock, vid sidan av vissa av dessa myndigheters egna invändningar, att det finns nackdelar med att ett inrapporterings- och uppföljningssystem innehas av en sektorsmyndighet som enbart riktar sig till vissa yrkesgrupper/verksamheter och inte fångar in såväl utsatta barn som utsatta vuxna.

Jämställdhetsmyndigheten menar att ägarskapet för ett sådant system med fördel i stället skulle kunna placeras hos den egna myndigheten. Detta utifrån att myndigheten redan idag har sakkunskap och ett mer övergripande ansvar för frågor som rör bortföranden av våldsutsatta barn och vuxna. Jämställdhetsmyndighetens samordnande roll i arbetet mot hedersrelaterat våld och förtryck på lokal, regional och nationell nivå kommer dessutom stärkas i och med överflyttning av uppgifter från Nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck.⁴⁹ Vidare har myndigheten erfarenhet och uppdrag rörande insamling av data inom ramen för olika enkäter samt framtagande av indikatorer på jämställdhetsområdet.

Vi ser dock behovet av att göra en mer djupgående juridisk analys när det gäller vilka lagstiftningsåtgärder som kommer att krävas för inrättande av ett sådant system vid Jämställdhetsmyndigheten.

Kunskapsspridning om bortförda barn och unga

Efter slutredovisning av föregående regeringsuppdrag har Jämställdhetsmyndigheten fortsatt sprida den kunskap som framkom i uppdragets del- och slutrapport, enligt ovan

⁴⁹ Regeringsbeslut A2024/01396

(se Genomförande av uppdraget). Vi har framför allt nått yrkesverksamma på regional och lokal nivå, inom verksamheter som skola, socialtjänst, hälso- och sjukvård, polis och barnahus. Kunskapsspridning om bortföranden kopplat till utsatthet för hedersförtryck och annat våld och förtryck kommer att utgöra en del i Jämställdhetsmyndighetens samlade insatser rörande hedersrelaterat våld och förtryck. Myndigheten arbetar för närvarande⁵⁰ med att analysera hur vi i större utsträckning kan nå ut med anpassad kunskap till olika relevanta yrkesgrupper. Detta utifrån myndighetens samtliga uppdrag om hedersrelaterat våld och förtryck, barnäktenskap, tvångsäktenskap, könsstympning av flickor och kvinnor och bortföranden.

Även Jämställdhetsmyndighetens webbplats är en kanal för att nå ut med kunskap till framför allt andra myndigheter och yrkesverksamma. På webbplatsen finns en [sida med samlad information om bortförda barn och unga](#). Sidan innehåller bland annat de rapporter som myndigheten har publicerat på området, information till yrkesverksamma och utsatta samt en att tänka på-lista till yrkesverksamma som togs fram inom ramen för föregående uppdrag. Under 2023 och 2024 hade informationssidan 1 023 respektive 884 sidvisningar. Rapporten [När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd](#) har laddats ned 214 gånger under 2024 och [Bortförda barn och unga](#) eller en [kortversion av rapporten](#) 238 gånger under samma period. Från augusti⁵¹ till december 2024 har att tänka på-listan 67 nedladdningar. Nyheten [Så kan bortföranden av barn och unga förebyggas](#) från augusti 2024 hade 398 besök under resten av året.

⁵⁰ Bland annat inom uppdraget om att ta fram en kunskaps- och forskningsöversikt om hedersrelaterat våld och förtryck (A2023/01354) och uppdraget att förbereda inordnandet av vissa uppgifter enligt förordningen om nationellt centrum mot hedersrelaterat våld och förtryck (A2024/01396).

⁵¹ Statistik saknas före augusti 2024.

SLUTSATSER

Jämställdhetsmyndigheten har utifrån vad som hittills framkommit i arbetet med uppdraget dragit slutsatsen att det kommer att krävas lagändringar för att upprätta ett ändamålsenligt inrapporterings- och uppföljningssystem. Myndigheten bedömer att insamling och behandling av personuppgifter behöver kunna ske för att både få en bild av omfattning samt utveckling över tid, och bidra till utveckling av kunskap och insatser på området. En särskild registerlag kan specificera vilka personuppgifter som får behandlas och reglera hur dessa får användas. Samordning bör ske med uppgiftsinsamling inom ramen för exempelvis ett kommande socialtjänstdataregister samt ett eventuellt nationellt frånvaroregister för skolan.

Till dess att en sådan registerlag kan finnas på plats behöver vi ta utgångspunkt i befintligt regelverk. Även utifrån det är Jämställdhetsmyndighetens huvudspår ett system som bygger på insamling av personuppgifter. Ett kortsiktigt alternativ kan dock vara en kontinuerlig insamling av mängdstatistik och mer övergripande uppföljning av ärenden och insatser. Detta exempelvis genom att kommunerna årligen besvarar en enkät med såväl kvantitativa som kvalitativa frågor kring bortförda barn och vuxna. En sådan lösning möjliggör insamling av data även i ett något kortare tidsperspektiv. Förberedelserna inkluderar bland annat samråd enligt förordning (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner, utformning av en ändamålsenlig enkät samt åtgärder för att säkerställa att det sker på ett sätt som inte riskerar att röja känsliga uppgifter eller enskilda individer.

DET FORTSATTA ARBETET MED ETT NATIONELLT INRAPPORTERINGS- OCH UPPFÖLJNINGSSYSTEM

Jämställdhetsmyndigheten kommer utifrån den kartläggning och analys som myndigheten hittills har genomfört, att gå vidare med att fram ett förslag på utformning av ett säkert och ändamålsenligt inrapportering- och uppföljningssystem. Detta utifrån aspekter som vilka ärenden och uppgifter det är som ska rapporteras in, av vem/vilka och hur detta ska ske, men också informationssäkerhet och andra tekniska krav kopplat till systemet.

Definition av ärenden som ska rapporteras

Myndigheten ser över en lämplig definition som täcker in relevanta ärenden om bortförda barn och vuxna. En avgränsning som behöver göras är om systemet enbart ska omfatta bortföranden kopplat till utsatthet för hedersförtryck och annat våld och förtryck samt barn och vuxna där det finns bekräftelse på att de förts utomlands, eller om även till exempel barn i familjer som åker till Thailand under skolarbet utan skolans godkännande ska inrapporteras till det aktuella systemet. Det är viktigt att det är tydligt för de som ska rapportera in vilka ärenden som avses, och att de uppgifter som lämnas är av god kvalitet (se nedan).

Vilka uppgifter som ska rapporteras in och hur

För att kunna genomföra en meningsfull analys och uppföljning bedömer Jämställdhetsmyndigheten att såväl uppgifter om personen samt hans livs- och familjesituation, som uppgifter om (eventuella) insatser från myndigheter behöver samlas in. För att den statistik och analys som ska redovisas utifrån de insamlade uppgifterna ska vara tillförlitlig, finns även ett antal kvalitetskriterier att beakta:⁵²

- Relevans
- Noggrannhet
- Aktualitet
- Punktlighet
- Tillgänglighet och tydlighet
- Jämförbarhet
- Samstämmighet

Med *relevans* avses bland annat statistikens ändamål och innehåll (till exempel population och variabler), *noggrannhet* handlar om tillförlitlighet utifrån sådant som urval samt bortfall och *jämförbarhet* om att kunna göra jämförelser exempelvis över tid.⁵³ Allt detta

⁵² Lag (2001:99) om den officiella statistiken

⁵³ Statistiska centralbyråns föreskrifter om kvalitet för den officiella statistiken (SCB-FS 2016:17)

kommer Jämställdhetsmyndigheten att ta hänsyn till i förhållande till de uppgifter som vi bedömer behöver samlas in.

För att få så välgrundade uppgifter som möjligt är det också viktigt att den person som rapporterar in är den som har mest information i ärendet.

Vilka som ska rapportera in

För att få en så heltäckande bild som möjligt krävs troligtvis inrapportering från flera olika yrkesgrupper och verksamheter. Alla som blir bortförda har sannolikt varit i kontakt med åtminstone någon myndighet, men det finns inte en myndighet/verksamhet som har kontakt med alla som utsätts för bortföranden, oavsett exempelvis ålder. Det kan komma att krävas att allt ifrån skola, socialtjänst, polis till hälso- och sjukvård, tandvård och arbetsgivare rapporterar när de får kännedom om ett barn eller en vuxen som har blivit bortförd. Det innebär också att hänsyn måste tas till eventuell dubbelräkning, om flera yrkesverksamma oberoende av varandra rapporterar in samma ärende/person.

Jämställdhetsmyndigheten kommer vidare att ta ställning till när och hur ofta denna typ av uppgifter ska rapporteras in: Ska det kunna ske löpande eller efterfrågas med ett visst tidsintervall?

Teknisk kravspecifikation och kostnadsberäkning

I takt med att förslag på ett nationella inrapporterings- och uppföljningssystem tar form, kommer Jämställdhetsmyndigheten även undersöka vilka tekniska och säkerhetsmässiga krav som ett sådant system behöver uppfylla och vad det kan komma att kosta att inrätta och administrera ett sådant system.

KÄLLFÖRTECKNING

Dir. 2023:154 *Kommittédirektiv Varaktigt förbättrad trygghet och studiero i skolan*
Dir. 2023:160 *Kommittédirektiv Stärkt barnrättsperspektiv i LVU och en översyn av grunderna för vård*
Ds 2024:13 *Bättre förutsättningar för att utveckla en kunskapsbaserad socialtjänst*
Förordning (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter
Förordning (2001:707) om patientregister hos Socialstyrelsen
Förordning (2006:275) om behandling av personuppgifter i utrikesförvaltningens konsulära verksamhet
Jämställdhetsmyndigheten, *Bortförda barn och unga*, Rapport 2022:25
Jämställdhetsmyndigheten, *När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd*, Rapport 2023:15
Lag (2001:99) om den officiella statistiken
Regeringsbeslut 2021-10-28 A2021/02051
Regeringsbeslut 2023-09-14 A2023/01238
Regeringsbeslut 2023-10-05 A2023/01354
Regeringsbeslut 2023-12-20 U2023/02553 U2023/02810
Regeringsbeslut 2023-12-21 S2020/05537 S2022/03076 S2023/03257 (delvis)
Regeringsbeslut 2023-12-21 2023/01754 2023/01717 (delvis)
Regeringsbeslut 2024-03-07 2024/00363
Regeringsbeslut 2024-06-13 S2023/02123 S2024/01209 (delvis)
Regeringsbeslut 2024-12-12 A2024/01396
Skolinspektionen, *Omfattande ogiltig frånvaro i Sveriges grundskolor*, 2016
Skolinspektionen, [Skolenkäten](#)
Skolverket, *Utredning om ett nationellt frånvaroregister*, 2021
Socialstyrelsen, *LVU – Handbok för socialtjänsten*, 2023
Socialstyrelsen, *Kartläggning av hemlösheten 2023. Personer i hemlöshet i behov av socialtjänsten*, 2024 a
Socialstyrelsen, *Kommunernas förutsättningar och behov inför införandet av en socialtjänstdataregisterlag*, 2024 b
SOU 2025:8 *Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan*
Statistiska centralbyråns föreskrifter om kvalitet för den officiella statistiken (SCB-FS 2016:17)
Sveriges kommuner och regioner, *Socialtjänstens stöd till våldsutsatta vuxna. Lärdomar från individbaserad systematisk uppföljning, SU-Kvinnofrid 2021–2023*, 2024
Utrikesdepartementet, [Statistik - familjerelaterat tvång i utlandet - Regeringen.se](#)

BILAGOR

1. **Stockholms universitet, Delredovisning av fortsättningsstudie**
2. **Socialstyrelsen, Möjligheterna att ta fram nationell statistik som avser försvunna och bortförda barn i en hederskontext inom socialtjänstens verksamhet**



Jämställdhetsmyndigheten | Vikingsgatan 3, 411 04 Göteborg
031-3929000 | info@jamstalldhetsmyndigheten.se | jamstalldhetsmyndigheten.se

Hanna Linell, Institutionen för socialt arbete, Stockholms universitet

2025-01-17

Forskningsprojekt:

Hedersförtryck samt annat våld och förtryck under utlandsvistelse

Delredovisning av fortsättningsstudie

Bakgrund

Under hösten 2021 fick Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att kartlägga och sprida kunskap om hedersförtryck samt annat våld och förtryck som personer med koppling till Sverige har erfarit under utlandsvistelse (Reg skr. A2021/02051). Inom ramen för uppdraget genomförde Stockholms universitet en domstudie som presenterades i rapporten *Hedersförtryck samt annat våld och förtryck under utlandsvistelse* (Linell & Lundberg, 2023).

Totalt identifierades 119 ärenden under 2022 där det beskrevs att det fanns en risk för att barn skulle föras bort från Sverige eller att de hade förts bort. I ärendena ingick 171 domar enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) som rörde omedelbart omhändertagande, tillfälligt utreseförbud, utreseförbud, vård enligt 2 och/eller 3 §§ LVU, umgängesbegränsning, hemlighållande av vistelseort och upphörande av vård. Sammanlagt var det 221 barn (0-17 år) som var aktuella i de 119 ärendena, majoriteten av ärendena rörde flickor i tonåren. I majoriteten av ärendena

förekom våld (84%) och i 43% av ärendena fördes en polisanmälan och en parallell brottsutredning fram. Ärendena kom från 75 av Sveriges 290 kommuner, lika många från mindre och mellanstora städer och landsbygd som från storstäder. Både vad gällde risk att föras ut ur Sverige och erfarenheter av våld så var det i majoriteten av ärendena ett eller flera barn som förde fram detta i domen. Inte sällan förändrades barnens berättelse under den pågående utredningen, det fanns barn som berättade mer om utsattheten och också barn som tog tillbaka en initial berättelse. Användning av mer strukturerade bedömningsmodeller eller sakkunnigutlåtanden var ovanligt. I sin slutrapportering till regeringen lyfte Jämställdhetsmyndigheten att barn fick ta ett stort ansvar för sitt eget skydd och flera rekommendationer fanns kopplade till området som att i högre utsträckning samverka gällande bland annat riskbedömningar, att uppmärksamma syskons situation och att utveckla stödet till placerade barn både akut och på lång sikt. Mot bakgrund av de stora skillnader som framkommit i uppdraget i socialnämnders arbete på området så föreslogs också ett fortsatt uppdrag att utreda och kartlägga kvaliteten i de underlag som socialnämnder lämnar till förvaltningsrätt vid ansökan om insatser enligt LVU (Jämställdhetsmyndigheten, 2023).

Den 1 juli 2020 infördes bestämmelser om utreseförbud i LVU i syfte att skydda barn från att föras utomlands i syfte att ingå barnäktenskap och flickor från att könsstympas. I uppdraget att utreda en utvidgning av utreseförbudet gjordes en översiktlig genomgång av praxis sedan utreseförbudet infördes (Ds 2022:9). För år 2020 hittades 15 domar från förvaltningsrätterna som rörde ansökningar om utreseförbud (31 a § LVU). För år 2021 rörde det sig om 22 domar. Av domstudien genomförd vid Stockholms universitet framkom ett 40-tal domar som rörde ansökan om utreseförbud och/eller tillfälligt utreseförbud under 2022 vilket visade på en ökning (Linell & Lundberg, 2023). Av rapporten framkom att socialnämnden också ansökte om utreseförbud för barn vars utsatthet inte var tydligt kopplad till en påtaglig risk för att föras bort i syfte att giftas bort eller könsstympas och där ansökan avslogs på denna grund trots att risken för bortförande sågs som påtaglig. I 12 av ärendena som rörde utreseförbud gjordes också en ansökan för barn som redan var försvunna. I vissa av dessa ärenden hade barnen tidigare varit i placering enligt LVU utifrån risker i linje med utreseförbudet, men en ansökan gjordes först efter att barnen försvunnit för att förebygga ett bortförande om barnen fortfarande skulle befinna sig i Sverige. I ärenden där det kunde konstateras att

barnet redan befann sig i utlandet avslogs ansökan utifrån det förhållandet. Det fanns också ärenden där barn lämnat landet trots ett pågående utreseförbud.

Den 1 juni 2024 utvidgades utreseförbudet i LVU, lagändringen innebär att utreseförbud kan beslutas i alla de fall där det finns en påtaglig risk för att ett barn förs utomlands eller lämnar Sverige och det finns en påtaglig risk att barnets hälsa eller utveckling skadas under utlandsvistelsen på grund av omständigheter som kan föranleda vård enligt 2 § och/eller 3 § LVU. Vid sidan av risken för könsstympning och barnäktenskap kan det exempelvis förekomma en påtaglig risk för att ett barn förs utomlands i syfte att barnet ska bli föremål för uppfostringsresa, omvändelseförsök, undanhållande från sociala myndigheter, vissa undanhållanden från en förälder samt resor till terroristorganisationer och konfliktområden.

Jämställdhetsmyndigheten fick 2024 i fortsatt uppdrag av regeringen (A2024/00844) att sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse med utgångspunkt i de förslag som de redovisade till regeringen under hösten 2023 (A2022/01528). Det är i detta fortsatta regeringsuppdrag som den pågående studien vid Stockholms universitet ingår.

Tillvägagångssätt och preliminära resultat i den pågående studien

Den pågående studien bygger på två olika material med delvis olika fokus och tillvägagångssätt som presenteras övergripande nedan, resultaten som presenteras ska ses som prelimära och kan komma att ändras till slutrapporteringen. Studien har genomgått forskningsetisk prövning (Dnr 2024-03224-02, 2022-03385-01). En rapport kommer att sammanställas och delges Jämställdhetsmyndigheten i samband med att uppdraget slutrapporteras.

Delstudie 1

Den första delstudien bygger vidare på den tidigare genomförda domstudien genom att analysera ett urval av akter vid kammarrätten. Syftet är att gå vidare med teman från domstudien och utforska i första hand den sociala utredningen med fokus på utredningarnas process och substans med särskilt fokus på barns delaktighet.

I delstudien har hittills akter från 19 av de totalt 119 ärendena som avgjordes under 2022 begärts in och erhållits i pdf. Alla akter som hittills begärts in tillhör samma kammarrätt (en av landets fyra kammarrätter), ärendena kommer från 17 olika kommuner/stadsdelar och rör 28 barn.

Delstudien bygger på kvantitativ och kvalitativ innehållsanalys. Analysen av materialet, som ännu inte genomförts, kommer i första hand att ha fokus på socialtjänstens utredning. Här analyseras särskilt samtal med barn, hur många samtal som skett, hur de genomförts, av vem och hur de dokumenterats, ifall de skett med eller utan vårdnadshavare, vilka frågor som ställts och vilken information barn fått i samband med samtal. I de ärenden där det framkommer att det finns syskon är det också intressant att utforska och jämföra syskons delaktighet under utredningen. Andra teman som kommer att komma att analyseras är bland annat samtal med vårdnadshavare; vilka andra som deltar i utredningen, närstående, yrkesverksamma, sakkunniga; utsageanalys¹ och riskbedömning; andra källor vid sidan av muntliga utsagor; ställningstagande till polisanmälan och uppgifter kopplad till eventuell brottsprocess. I analysen studeras också utredningarnas process och kontextuella faktorer som exempelvis särskilda omständigheter som påverkat utredningen; tillgång till tolk, om barn, vårdnadshavare eller andra aktörer inte gått att kontakta; frågor kring umgänge och placering; kommunikation av information under utredningen och tidsaspekter.

Delstudie 2

Den andra delstudien bygger även den vidare på den tidigare genomförda domstudien genom att följa upp ansökningar om utreseförbud under 2024. Uppföljningen

¹ Här kan både nämndens och domstolens värdering av olika aktörers utsagor komma att analyseras. Av domstudien 2022 framkom att domstolen i hög utsträckning bedömde barns initiala berättelse om våld som trovärdig och tillförlitlig även i fall där barn under utredningen tog tillbaka sin berättelse. Här kan det vara intressant att se om och hur barns och andra aktörers utsagor genomförs, dokumenteras, analyseras och bedöms av socialnämnden i utredningen och hur eventuella förändringar analyseras. Metoder inom rättsväsende och rättspsykologin kan här vara relevanta som exempelvis utsageanalys där vittnens och muntliga utsagors trovärdighet och tillförlitlighet värderas och hur olika samtal och förhör med barn genomförs på bästa sätt (se exempelvis Strömwall & Landström 2021; Landström, Korkman och Magnusson, 2021).

möjliggör jämförelser med det 40-tal domar som rör utreseförbud som ingick i urvalet 2022. Den möjliggör också en analys av betydelsen av utvidgningen av utreseförbudet som infördes den 1 juni 2024 som i vilka situationer socialnämnden gör en ansökan och hur domstolen bedömer påtaglig risk.

Domar har inhämtats vid flera tillfällen under 2024 via rättsdatabasen JUNO med sökord; utreseförbud, filtrering; årtal (2024), praxis och sortering; äldsta/nyaste. Den senaste sökningen den 13 januari 2025 resulterade i 178 träffar. Alla träffar har granskats och de som inte tydligt rör en ansökan om utreseförbud har rensats bort. Det kan exempelvis handla om fall där utreseförbud nämns kopplat till ett juridiskt resonemang i en dom som rör ett annat beslut enligt LVU eller i fall där det handlar om att ett tidigare (innan 2024) beviljat utreseförbud nämns i en dom som rör andra förhållanden. Liksom den tidigare genomförda domstudien ska den aktuella studien av domar avgjorda 2024 inte ses som en totalstudie. Relevanta ärenden kan exempelvis ha missats då de inte registrerats i den aktuella databasen. I ett mindre antal ärenden på kammarrättsnivå framkommer exempelvis tidigare beslut om utreseförbud i underrätt (under 2024) som inte hittats genom databassökningen vilket tyder på ett visst bortfall.

Delstudien bygger på kvantitativ och kvalitativ innehållsanalys. Efter genomgång av träffarna ingår preliminärt i delstudie två 68 ärenden som rör en ansökan om utreseförbud under 2024 (av dessa rör ca 10 tillfälliga utreseförbud). I de 68 ärendena som kommer från 47 olika stadsdelar/kommuner ingår totalt 122 domar från både förvaltningsrätt och kammarrätt. Ärendena berör totalt 106 barn. Liksom i tidigare studier rör majoriteten av ärendena flickor i tonåren som uppges ha utsatts för olika former av våld. En tydlig förändring kan dock ses i ärenden som aktualiserats efter utvidgningen av utreseförbudet där fler ansökningar rör yngre barn och pojkar. I majoriteten av ärendena under 2024 får ansökan bifall av domstolen och utreseförbudet beviljas, i ett 15-tal av ärendena avslås en ansökan för ett eller flera av barnen som berörs. Liksom i domstudien från 2022 framkommer att en ansökan görs för barn som är försvunna, detta är aktuellt i minst 13 ärenden. Det finns också ärenden där barn försvunnit ut ur landet trots ett beviljat utreseförbud, men också exempel på att barn stoppats i utlandet och förts tillbaka till Sverige genom att det funnits ett utfärdat utreseförbud.

Referenser:

Ds 2022:9. *Ett utvidgat utreseförbud för barn.*

Jämställdhetsmyndigheten (2023). *När barn tvingas ta ansvar för sitt eget skydd. Slutredovisning av uppdrag att kartlägga och sprida kunskap om erfarenheter av hedersförtryck samt annat våld och förtryck kopplat till utlandsvistelse.* Rapport 2023:15.

Landström, S., Korkman, J. & Magnusson, M. (2021). Förhör med barn. *Handbok i rättspsykologi* (andra upplagan), 358-373.

Linell, H., & Lundberg, L. (2023). *Hedersförtryck samt annat våld och förtryck under utlandsvistelse-slutrapport.* Stockholms universitet.

Strömwall, L., & Landström, S. (2021). Utsageanalys och värdering av muntliga utsagor. *Handbok i rättspsykologi* (andra upplagan), 358-373.

Avdelningen för analys
Jelena Corovic
Jelena.corovic@socialstyrelsen.se

Jämställdhetsmyndigheten
Matilda Eriksson
matilda.eriksson@jamstalldhe
tsmyndigheten.se

Möjligheterna att ta fram nationell statistik som avser försvunna och bortförda barn i en hederskontext inom socialtjänstens verksamhet

Bakgrund, syfte och mål

I regleringsbrevet för budgetåret 2024 har Jämställdhetsmyndigheten fått i uppdrag att lämna förslag på hur ett nationellt inrapporterings- och uppföljningssystem av ärenden där ett barn eller en vuxen har blivit bortförd utomlands kan utformas. I uppdraget står det att Jämställdhetsmyndigheten bland annat ska beakta detta uppdrag där Socialstyrelsen ska se över möjligheterna att ta fram nationell statistik om försvunna och bortförda barn i en hederskontext inom socialtjänstens verksamhet.

Socialstyrelsens uppdrag formuleras i regleringsbrevet för budgetår 2024 och ligger under rubriken *Socialtjänst m.m.* under punkt 10. *Ändring av uppdrag att stödja genomförandet inom vård och omsorg av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor.* Uppdraget lyder så här:

”Socialstyrelsen ska inhämta synpunkter från Jämställdhetsmyndigheten och Länsstyrelsen i Östergötlands län avseende möjligheterna att ta fram nationell statistik som avser försvunna och bortförda barn i en hederskontext inom socialtjänstens verksamhet.”

Detta uppdrag ligger inom ramen för ett större uppdrag till Socialstyrelsen om att fortsatt stödja genomförandet inom vård och omsorg av den nationella strategin för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor,

som ska slutrapporteras 27 februari 2026. Ett underlag av detta uppdrag lämnas dock till Jämställdhetsmyndigheten redan i januari 2025, inför deras delredovisning i mars 2025.

Syftet med detta uppdrag är att bidra med bättre kunskap om möjligheterna att samla in/inhämta information om försvunna och bortförda barn inom en hederskontext från socialtjänsten, på individnivå och som mängdstatistik. Myndighetens mål är att kunna bidra med en pusselbit till Jämställdhetsmyndighetens uppdrag i stort.

Omfattning och avgränsningar

Det finns en koppling mellan Jämställdhetsmyndighetens uppdrag och Socialstyrelsens uppdrag. En viktig avgränsning är att Jämställdhetsmyndighetens uppdrag omfattar samtliga berörda samhällsaktörer, medan Socialstyrelsens uppdrag omfattar socialtjänstens verksamhet. En annan avgränsning är att Socialstyrelsens uppdrag fokuserar på insamling i syfte att producera nationell statistik.

Metod och genomförande

Socialstyrelsen har undersökt möjligheten att ta fram uppgifter som rör utsatthet för hedersvåld och förtryck samt misstankar om försvinnande/bortförande, inom socialtjänstens verksamhet, ur befintliga register som myndigheten är huvudman för. Möjligheten att ta fram mängdstatistik på området har också undersökts.

I enlighet med uppdraget har Socialstyrelsen inhämtat synpunkter från Jämställdhetsmyndigheten och Länsstyrelsen i Östergötlands län avseende möjligheten att samla in data/inhämta information om försvunna och bortförda barn inom en hederskontext från socialtjänsten. En dialog har också förts med Jämställdhetsmyndigheten för att ta reda på vilken typ av uppgifter från socialtjänsten de behöver för att kunna fullgöra sitt uppdrag.

Synpunkter har dessutom inhämtats från andra relevanta aktörer som Sveriges kommuner och regioner (SKR), Uppsala universitet (Nationellt centrum för kvinnofrid) och en forskare från Göteborgs stad.

Resultat

Synpunkter avseende möjligheterna att ta fram nationell statistik

Socialstyrelsen har inhämtat synpunkter från andra aktörer gällande möjligheterna att ta fram nationell statistik som avser försvunna och

bortförda barn i en hederskontext inom socialtjänstens verksamhet. Sammanfattningsvis har de inhämtade synpunkterna bland annat handlat om att hedersvåld och förtryck är ett område som är svårt att studera, att det behövs tydliga definitioner av begreppen ”försvunna”, ”bortförda” och ”hederskontext”. Vad ingår till exempel i begreppet hederskontext, vad är ”heder” och vad är inte heder? För att avgöra om det rör sig om heder behöver man känna till kontexten och veta vad motivet är bakom handlingarna. Att en familj flyttat utomlands, är det verkligen ett bortförande? Familjer flyttar utomlands hela tiden av olika anledningar. Det finns ett stort mörkertal när det kommer till antalet utsatta och socialtjänsten får inte kännedom om alla fall. Bara en liten del av de utsatta kommer till socialtjänstens kännedom. En del personer kan ha kontakt med socialtjänsten av olika skäl, där det inte eventuellt är ett hedersvåld eller förtryck som ligger till grund för kontakten med socialtjänsten. Det framkommer inte alltid i början av en utredning hos socialtjänsten att det rör sig om ett hedersrelaterat ärende, och därför kan det registreras som något annat. Handläggare är även försiktiga inom socialtjänsten att registrera ett ärende som ett hedersrelaterat ärende om de inte verkligen är säkra på att det är det. Det finns ingen bra kod i socialtjänstens verksamhetssystem för att fånga upp hedersvåld och förtryck som det går att söka på för att få reda på antalet handlagda ärenden som handlat om en hedersproblematik. Det gör att handläggare kan behöva förlita sig på minnet om vilka ärenden de har arbetat med som rört heder för att sedan kunna uppge antalet vid tex en kartläggning. Allt detta sammantaget gör att det kan vara svårt att få tillförlitliga uppgifter om antalet försvunna och bortförda barn inom en hederskontext från socialtjänsten.

I dialog med Jämställdhetsmyndigheten framkom det att de främst är intresserade av individdata som går att följa över tid. Detta för att kunna göra fördjupade analyser om händelseförloppet i enskilda fall likt de skade- och dödsfallsutredningar som Socialstyrelsen ansvarar för. För att kunna göra liknande analyser behövs individdata från socialtjänsten som samlas in med en viss regelbundenhet och är av god kvalitet, samt som inkluderar de uppgifter som är centrala för att kunna studera den aktuella frågan som uppdraget avser, dvs försvunna och bortförda barn i en hederskontext inom socialtjänstens verksamhet.

Officiell statistik

I 5 § förordningen (2015:284) med instruktion för Socialstyrelsen anges att Socialstyrelsen särskilt ansvarar för officiell statistik enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Socialstyrelsen har två huvudsakliga sätt att samla in data och ta fram officiell statistik: inhämtande av individdata, ofta med målet att på sikt kunna samlas i ett register, samt som mängdstatistik.

Individdata till register

Socialstyrelsen har gått igenom de register som myndigheten är huvudman för där man samlar in data/inhämtar information från kommunernas socialtjänst. Det register som ligger närmast till hands att nämna i det här sammanhanget är *registret över insatser för barn och unga* (BU-registret). Registret innehåller uppgifter om barn och unga i åldern 0–20 år som har beviljats heldygnsplaceringar utanför det egna hemmet enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, respektive lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU. Det inbegriper vård enligt 4 kap 1 § SoL, omedelbara omhändertaganden enligt 6 § LVU och vård enligt 2 och 3 §§ LVU. Från och med den 1 januari 2025 är socialnämnderna skyldiga att lämna uppgifter om skyddat boende enligt lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende till registret. I registret finns idag inte några uppgifter om varför en insats har beviljats och det finns med andra ord inga uppgifter om våld, hedersvåld och förtryck eller uppgifter om försvinnande och bortförande.

Socialnämnderna rapporterar in individdata till Socialstyrelsen med stöd av förordningen (1981:1370) om skyldighet för socialnämnderna att lämna statistiska uppgifter och Socialstyrelsens föreskrifter (HSLF-FS 2016:3) om socialnämndernas skyldighet att lämna statistiska uppgifter om insatser för barn och unga. Rapporteringen sker en gång per år via Socialstyrelsens inrapporteringsportal.

Mängdstatistik

Idag samlar Socialstyrelsen in mängdstatistik enligt Socialtjänstlagen, SoL, och individuppgifter (heldygnsvård) i enlighet med SoL och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU.

Mängdstatistik, på aggregerad nivå, för öppna insatser för barn och unga samlas in en gång per år. De rapporteras in via ett webbformulär i en inrapporteringsportal. Kommunerna lämnar in uppgifter om antal barn och unga som deltog i en öppenvårdsinsats den 1 november, dvs. någon av följande insatser; strukturerade öppenvårdsprogram för vård/behandling eller sysselsättning/social träning, personligt stöd, kontaktperson (3 kap. 6 b § första stycket SoL), särskilt kvalificerad kontaktperson (3 kap. 6 b § andra stycket SoL), kontaktfamilj (3 kap. 6 b § första stycket SoL) och särskilt kvalificerad kontaktperson eller behandling – så kallad mellantvång (22 § LVU). Kommunerna lämnar även in uppgifter som avser hela året. Dessa uppgifter gäller antal barn och unga som deltog i strukturerade öppenvårdsprogram för vård/behandling eller sysselsättning/social träning enligt 4 kap. 1 § SoL, med personligt stöd enligt 4 kap. 1 § SoL, med kontaktperson/-familj enligt 4 kap. 1 § SoL, där vårdnaden har flyttats över till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare som barnet tidigare varit familjehemsplacerat hos och där skälig ersättning och/eller råd och stöd

enligt 6 kap. 11 § SoL utgått till den särskilt förordnade vårdnadshavaren, med särskilt kvalificerad kontaktperson enligt 4 kap. 1 § SoL. Utöver det samlas även uppgifter om vård dygn i familjehem in i mängdstatistiken.

Fördelarna med att samla in uppgifter som mängdstatistik är att processen för att utöka insamlingen med nya uppgifter inte tar lika lång tid som att utöka insamling av individuppgifter i register, vilket bland annat beror på att en föreskrift inte behöver ändras eller tas fram.

Nackdelen med mängdstatistik är att det är frivilligt att lämna in uppgifter vilket kan innebära svårigheter att bedöma kvaliteten på de uppgifter som kommer in, i synnerhet gällande en så känslig och komplex fråga som bortförande av barn i hederskontext. Utöver det så är det inte möjligt att följa individen över tid eftersom det är statistik på aggregerad nivå.

För att lägga in nya uppgifter i mängdinsamlingen är Socialstyrelsen skyldig att först ha samråd med SKR i frågan. Därefter ska kommuner informeras 18 månader innan insamling startar om att det ska läggas till uppgifter i den aktuella insamlingen.

Nytt socialtjänstdataregister

Socialstyrelsen har fått i uppdrag av regeringen att förbereda för införandet av en socialtjänstdataregisterlag genom att ta fram en beskrivning av tänkbara informationsmängder som kan vara en del av det kommande registret och hur dessa ska dokumenteras. I uppdraget ingår också att analysera hur verksamhetssystem kan behöva anpassas hos kommunerna, privata utförare och Socialstyrelsen. Uppdraget ska delredovisas senast den 15 maj 2025 samt slutredovisas senast den 30 januari 2026 till Regeringskansliet (Socialdepartementet).

Det är i dagsläget mycket svårt att ha en uppfattning om uppgifter som rör försvunna och bortförda barn i en hederskontext inom socialtjänstens verksamhet kan tänkas ingå i ett framtida socialtjänstdataregister. Det finns en tydlig koppling till uppgifter som är dokumentationspliktiga i kommunen. På sid 234 i Ds 2024:13 finns följande skrivning:

”De uppgifter och kategorier av uppgifter om enskilda som omfattas av den uppgiftsskyldighet som vi föreslår är sådana som dokumenteras vid handläggningen av ärendet hos den beslutande nämnden samt vid genomförandet av insatsen. Personuppgifterna skulle därmed hämtas från den dokumentation som den beslutande nämnden och utföraren, när insatsen genomförs i annan regi, har i fråga om den vård, behandling eller omsorg som den enskilde får. En uppgiftsskyldig ska alltså inte samla in uppgifter endast i syfte att fullgöra uppgiftsskyldigheten till Socialstyrelsen, utan de ska hämtas från redan insamlade uppgifter. Uppgifter som samlas in till ett socialtjänstdataregister måste däremot vara enhetligt definierade på en tillräckligt detaljerad nivå för att informationen i uppgifterna ska vara

meningsfull att använda och möjlig att systematiskt hämta in från dokumentationen i socialtjänstens verksamheter. Uppbyggnadsfasen av socialtjänstdataregistren hör därmed samman med arbetet med strukturerad information där Socialstyrelsen har ett särskilt ansvar för att skapa och tillhandahålla enhetliga begrepp, termer och klassifikationer.”

Sammanfattning och slutsats

Socialstyrelsen har utrett möjligheterna att ta fram nationell statistik som avser försvunna och bortförda barn i en hederskontext inom socialtjänstens verksamhet. I dagsläget ser möjligheterna inte goda ut. Det är ett område som är svårt att studera, och frågan är om det går att ta fram tillförlitlig och reguljär statistik om försvunna och bortförda barn i en hederskontext. Kommunernas socialtjänst har möjlighet att endast samla eller fånga en delmängd av försvunna och bortförda barn i en hederskontext. Det finns även ett behov av att definiera och skapa samsyn kring vad som avses med ”försvunnen”, ”bortförd” och ”hederskontext”, för att kunna samla in eller inhämta så korrekt information som möjligt om den aktuella frågan. Att göra en förändring av begrepp och termer samt ändra eller utöka kommunernas inrapporteringar av data, kan medföra ökade kostnader för kommunerna. Det är även viktigt att beakta att det som dokumenteras av socialtjänsten är till nytta för arbetet med de utsatta, och inte enbart samlas in i syfte att kunna rapporteras in till register eller mängdstatistik.

Efter att ha gått igenom de register som myndigheten är huvudman för är BU-registret det register som ligger närmast till hands att nämna i det här sammanhanget. Det är ett register med individdata om kommunernas insatser till barn och unga. I registret finns dock inte uppgifter om varför en insats är beviljad och det finns därmed inga uppgifter om våld, hedersvåld och förtryck eller uppgifter om försvinnande och bortförande. Det finns alltså i dagsläget inga förutsättningar för att kunna använda registret för att studera den aktuella frågan, utan registret skulle behöva utökas med nya uppgifter. Det är inte möjligt att i nuläget ta ställning till om en utökning av uppgifter i registret är en framkomlig väg eftersom bland annat de juridiska förutsättningarna måste utredas först. Socialstyrelsen har istället som fokus att utveckla insamlingen av uppgifter från socialtjänsten inom ramen för den nya socialtjänstdataregisterlagens införande.

Ett annat alternativ för att studera antalet försvunna och bortförda barn i en hederskontext inom socialtjänstens verksamhet, skulle vara att samla in antalsuppgifter för att ta fram mängdstatistik. Det skulle dock vara resurskrävande för kommunerna och innebära en stor uppgiftslämnarbörda. Frågan är också om den typen av statistik skulle vara relevant och ändamålsenlig för att studera den aktuella frågan. Data på aggregerad nivå omöjliggör att följa individer över tid.

Det bör även nämnas att det kan uppstå en *småtalsproblematik* om insamlade uppgifter eller inrapporteringen från till exempel mindre kommuner rör sig om ett fåtal individer per år. Då behöver uppgifterna hanteras på ett sådant sätt så att det inte är möjligt att avslöja någon enskild individ genom så kallad bakvägsidentifiering. Detta skulle inte påverka möjligheterna att redovisa statistik på nationell nivå, men konsekvenserna skulle kunna bli att resultaten inte skulle kunna redovisas nedbrutna på läns- och kommunnivå.

För att kunna ta fram tillförlitlig statistik behövs individdata från socialtjänsten där man kan följa individer över tid, data samlas in med en regelbundenhet och är av god kvalitet. Dessutom är det viktigt att data inkluderar de uppgifter som är centrala för att kunna studera den aktuella frågan. Vidare krävs att de flesta kommuner rapporterar in till register och mängdstatistik för att det ska ha en hög täckningsgrad och därmed att resultaten ska kunna vara användbara.

I dialog med Jämställdhetsmyndigheten har Socialstyrelsen fått information om att det är individdata från register som efterfrågas, för att kunna följa individer över tid och använda den data tillsammans med uppgifter från andra samhällsaktörer för att kunna göra fördjupade analyser om händelseförloppet i enskilda fall, likt de skade- och dödsfallsutredningar som Socialstyrelsen ansvarar för. I dagsläget finns inte möjligheterna att använda individdata från Socialstyrelsens register för att studera den aktuella frågan. Socialstyrelsen gör bedömningen att det är bäst att följa utvecklingen med den nya socialtjänstdataregisterlagens utformning och vilka möjligheter och begränsningar som finns för ett framtida socialtjänstdataregister med individdata om försvunna och bortförda barn i en hederskontext.

Ett viktigt steg i informationsinhämtning oavsett datakälla, är att skapa enhetliga definitioner av begrepp och termer om det som ska studeras, innan det är möjligt att samla in eller inhämta tillförlitliga uppgifter till register eller mängdstatistik. Arbetet med att utveckla begrepp och termer måste ske innan det är möjligt att ta fram nationell statistik oavsett vilket register som är tänkt att användas.

Det krävs fortsatt arbete med att utveckla enhetliga begrepp och termer om försvunna och bortförda barn i en hederskontext inom socialtjänstens verksamhet. En del handlingar som rör hedersrelaterat våld och förtryck är brottsliga: *brott om hedersförtryck*, *brott om äktenskapstvång*, *brott om vilseledande äktenskapsresa*, *barnäktenskapsbrott* och *könsstympningsbrott*. En fortsatt utredning skulle kunna svara på frågan om det ens finns förutsättningar att samla in eller inhämta sådana uppgifter från kommunerna i ett register. Det är möjligt att uppgifter om försvunna och bortförda barn i en hederskontext inom socialtjänstens verksamhet är av sådan karaktär att det behöver utredas om de kan samlas in eller hämtas in från kommunerna på ett annat sätt än genom ett register. Här kanske kunskap och erfarenheter

från Socialstyrelsens arbete med skade- och dödsfallsutredningar kan komma till användning.