Nr 32

Justitieutskottets betänkande i anledning av motion angående kontroll av rätt att medföra barn ut ur landet.

Motionen

I motionen 1973:896 av herr Karlsson i Huskvarna m. fl. (s) hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär att den i motionen behandlade frågan om kontroll av rätten för föräldrar att medföra barn ur riket tas upp till prövning.

Till stöd för yrkandet redovisar motionärerna uppgifter om att det förekommer att en fader eller en moder som vill resa utomlands med sitt barn vid passkontrollen avkrävs intyg om samtycke till barnets utresa från den andre av föräldrarna samt att föräldrar rekommenderas att i angivna situationer medföra sådant intyg. Enligt motionärerna är det självfallet av vikt att åtgärder vidtas som är ägnade att hindra kidnapping av barn. Motionärerna anser det emellertid ytterst otillfredsställande att avsaknaden av intyg rörande barnets medresa skall kunna leda till att en utlandsresa blir inställd eller till att avresan blir fördröjd. Motionärerna finner det därför utgöra ett minimikrav att när pass utfärdas för barn information lämnas om att krav på intyg av angivet slag kan komma att ställas vid utresa. Enligt motionärerna kan det också ifrågasättas om inte klarläggande regler behöver utfärdas om i vilka situationer särskild kontroll av rätten för den ene av föräldrarna att medföra barn ur landet bör göras.

Vissa bestämmelser

Vårdnaden om barn

Vårdnaden om barn, vari ingår rätt att bestämma om barnets vistelseort, tillkommer enligt 6 kap. 1 § föräldrabalken beträffande barn i äktenskap båda föräldrarna gemensamt. Om en av föräldrarna på grund av frånvaro, sjukdom eller av annan orsak är hindrad att delta i beslut rörande vårdnaden, vilket inte utan olägenhet kan uppskjutas, får bestämmanderätten utövas av den andre; denne får dock inte ensam fatta beslut av ingripande betydelse för barnets framtid, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver det (6 kap. 5 § föräldrabalken). Vid längre tids förhinder för den ene av föräldrarna kan domstolen på ansökan av den andre förordna att vårdnaden skall tillkomma honom ensam. Detsamma gäller om den ene av föräldrarna gör sig skyldig till grovt missbruk eller grov försummelse vid vårdnadens utövande, är hemfallen åt missbruk av rusgivande medel eller för ett lastbart liv. Förordnande kan ges också på ansökan av barnavårdsman eller på anmälan av allmän åklagare eller

barnavårdsnämnd. Är båda föräldrarna för längre tid förhindrade att delta i vårdnaden eller är båda på nyss angivet sätt olämpliga som vårdnadshavare, kan domstolen överflytta vårdnaden på särskilt förordnad förmyndare (6 kap. 6 § föräldrabalken).

Båda föräldrarna är inbördes fullt likställda i fråga om vårdnaden. Någon rättslig möjlighet att vid meningsskiljaktighet ge enderas åsikt företräde finns ej. Om den ene makens förhållande i dylikt fall kan karakteriseras som grovt missbruk eller grov försummelse, kan han som nyss sagts skiljas från vårdnaden.

Upplöses familjegemenskapen skall enligt 6 kap. 7 § föräldrabalken domstolen bestämma vem av föräldrarna som skall ha vårdnaden om barnen eller, om inte alla barnen bör stå under den enes vårdnad, hur de skall fördelas mellan föräldrarna.

När vårdnaden om barn i äktenskap tillkommer föräldrarna gemensamt och den ene dör, blir den efterlevande automatiskt ensam vårdnadshavare (6 kap. 8 § föräldrabalken). Om vårdnaden tillagts den ene av föräldrarna och denne dör, skall domstolen förordna den andre till vårdnadshavare, såvida inte vårdnaden med hänsyn till barnets bästa bör anförtros åt särskilt förordnad förmyndare.

Barn utom äktenskap står enligt 6 kap. 12 § föräldrabalken under moderns vårdnad. Är föräldrarna ense om att fadern i stället skall ha vårdnaden, skall domstolen på anmälan förordna honom till vårdnadshavare, om han är lämplig. Befinns modern inte vara lämplig att utöva vårdnaden eller dör hon, skall domstolen på ansökan av fadern eller barnavårdsmannen eller på anmälan av allmän åklagare eller barnavårdsnämnd överflytta vårdnaden på fadern eller särskilt förordnad förmyndare.

I fråga om såväl barn i äktenskap som barn utom äktenskap gäller att fader eller moder som är skild från vårdnaden har rätt till umgänge med barnet, om inte särskilda omständigheter föranleder till annat. Kan överenskommelse inte träffas med vårdnadshavaren, får domstolen bestämma om umgängesrätten (6 kap. 10 § föräldrabalken).

Här må erinras om att enligt utländsk lagstiftning vårdnaden om barn i äktenskap kan helt eller till väsentliga delar tillkomma fadern ensam. Enligt svensk internationell privaträtt kan dock den svenska vårdnadslagstiftningen bli tillämplig.

Straffstadganden rörande bortförande av barn m. m.

Om någon bemäktigar sig samt bortför eller inspärrar barn eller annan med uppsåt att skada honom till liv eller hälsa eller tvinga honom till tjänst eller att öva utpressning, skall enligt 4 kap. 1 § brottsbalken dömas för människorov till fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid. Är brottet mindre grovt, skall dömas till fängelse i högst sex år. Den som i annat fall berövar någon friheten, genom att bortföra eller inspärra honom eller på annat sätt, skall enligt 4 kap. 2 § brottsbalken dömas för olaga frihetsberövande till fängelse, lägst ett och högst tio år.

Vid mindre grovt brott är straffskalan böter eller fängelse i högst två år.

Vid sidan av de nu nämnda bestämmelserna om egentliga frihetsbrott ges i 7 kap. 4 § brottsbalken ett ansvarsstadgande som riktar sig mot obehöriga ingrepp i eller missbruk av vårdnaden om barn. Enligt detta lagrum skall den som obehörigen skiljer barn under 15 år från den som har vårdnaden -- om det ej är brott mot frihet – dömas för egenmäktighet med barn till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller om make utan beaktansvärt skäl egenmäktigt bortför barn under 15 år, som står under båda makarnas vårdnad, eller om make eller annan som skall ha vårdnaden obehörigen bemäktigar sig barnet och därigenom själv tar sig rätt.

Pass och andra resedokument

Enligt kungörelsen (1941:836) om skyldighet för svensk medborgare att vid utresa ur riket innehava giltigt pass får med vissa undantag svensk medborgare inte resa ur riket till annat land än Danmark, Finland, Island eller Norge utan att han innehar giltigt pass. För utlänning som ankommer hit eller uppehåller sig här föreligger enligt 4 § utlänningslagen (1954:193) och 2 § utlänningskungörelsen (1969:136) i princip skyldighet att inneha pass eller annan legitimationshandling som gäller som pass.

Bestämmelser om utfärdande här i landet av pass åt svensk medborgare för utrikes resa ges i passkungörelsen (1940:471). Särskilda regler om utfärdande av pass på beskickningar och konsulat upptas i utrikesförvaltningens passkungörelse (1940:548). Beträffande utlänning får statens invandrarverk utfärda främlingspass om utlänningen inte kan förete handling som gäller som pass och han saknar möjlighet att skaffa sådan handling. Om synnerliga skäl föreligger får invandrarverket även i andra fall utfärda främlingspass (6 § utlänningskungörelsen). I särskilda kungörelser kungörelsen (1955:29) om resedokument för vissa flyktingar, kungörelsen (1962:22) om resedokument för vissa flyktingar, som äro sjömän, och kungörelsen (1965:273) om resedokument för vissa statslösa personer – har uppdragits åt statens utlänningskommission (numera invandrarverket) att i närmare angivna fall för personer som avses i kungörelserna utfärda särskild legitimationshandling för utrikes resa (resedokument).

Beträffande förfarandet vid utfärdande av pass åt svensk medborgare enligt passkungörelsen gäller, såvitt nu är av intresse, i huvudsak följande. Pass utfärdas av passmyndighet. Passmyndighet är länsstyrelse eller, för ort som ej utgör länsstyrelses residensort, polismyndighet om rikspolisstyrelsen efter samråd med länsstyrelsen så bestämt. Pass får utfärdas endast för en person och får ges en giltighetstid av högst tio år eller, om den passökande ej fyllt 18 år, högst fem år från utfärdandet. För barn under fem år får pass, som inte är försett med fotografi av barnet, inte ges längre giltighet än till den tidpunkt då barnet fyller sju år. Pass för barn under 18 år får inte utfärdas utan medgivande av barnets vårdnadshavare, om det inte föreligger synnerliga skäl att inte kräva

medgivande. I sådant fall skall yttrande inhämtas från barnavårdsnämnden eller befattningshavare som nämnden givit i uppdrag att avge sådana yttranden. Vidare gäller att pass för barn som är under 18 år kan återkallas av passmyndigheten på begäran av barnets vårdnadshavare. Har sådan begäran framställts och föreligger fara att passinnehavaren reser ur riket innan passmyndigheten hinner återkalla passet, kan polismyndighet omhänderta passet. Beslut om återkallelse går omedelbart i verkställighet utan hinder av anförda besvär.

Enligt före den 1 april 1971 gällande bestämmelser kunde pass ges en giltighetstid av högst fem år. Enligt de äldre bestämmelserna kunde gemensamt pass utfärdas för makar, och barn under 16 år kunde införas i gemensamt pass för föräldrarna eller i särskilda pass för dem, under förutsättning att vederbörande innehade eller deltog i vårdnaden om barnet. Som framgår av det anförda är pass, som utfärdats enligt dessa bestämmelser, gällande längst till den 1 april 1976.

I fråga om utfärdande av främlingspass och resedokument för utländska medborgare enligt de i det föregående angivna kungörelserna tillämpas såvitt gäller barn enligt uppgifter från invandrarverket följande ordning. Barn kan införas i passhandling som utfärdats för en av dess föräldrar. Barn kan också erhålla egen passhandling. I båda fallen kräver invandrarverket alltid medgivande av bägge föräldrarna, såvida vårdnaden inte tillkommer endast den ene av dem.

Beträffande utlänningar med hemlandspass och liknande legitimationshandlingar utfärdade enligt utländsk lagstiftning må här tilläggas, att enligt 9 § utlänningskungörelsen gemensamt pass för makar godtas för inresa och vistelse i Sverige såväl när makarna följs åt som när endast den ene reser in, samt att för barn under 16 år kravet på innehav av legitimationshandling är uppfyllt om barnet åtföljer vuxen person, vars pass innehåller uppgifter som behövs för att fastställa barnets identitet.

Passkontroll

Sedan ett gemensamt nordiskt passkontrollområde infördes år 1958 (se SFS 1958:122) har passkontrollen vid de internordiska gränserna i princip upphävts. På begäran av polismyndighet är dock utomnordisk medborgare alltjämt skyldig att visa upp sitt pass vid resa till eller från Sverige direkt från eller till annat nordiskt land (19 § utlänningskungörelsen). I övrigt är passkontrollen i princip begränsad till kontroll vid utresa till eller inresa från icke-nordisk stat.

Passkontroll, som är anordnad vid s. k. passkontrollorter (se 17 § utlänningskungörelsen), fullgörs av de lokala polismyndigheterna under ledning av rikspolisstyrelsen. Rörande kontrollens omfattning och utförande har i skilda sammanhang utfärdats anvisningar och riktlinjer av i huvudsak följande innehåll såvitt nu är av intresse. Det åligger gränsövervakningspersonal att övervaka att svensk medborgare inte reser ut ur riket utan att inneha föreskrivet pass (19 § i en av Kungl. Maj:t den 1 december 1944 fastställd allmän instruktion för gränsövervakningsper-

sonal). Gränsövervakningspersonal äger påfordra att den som reser in i eller ut ur landet företer pass eller annan legitimationshandling samt lämnar de upplysningar personalen i och för övervakningstjänsten begär (11 § gränsövervakningskungörelsen (1944:728), jfr SFS 1958:128). Vid utresekontroll skall passkontrollanten noggrant granska den utresandes pass samt om särskild anledning därtill föreligger undersöka om den resande är efterlyst eller det eljest finns skäl att vägra honom utresa (Allmänna riktlinjer för passkontrollen, se SFS 1958:122).

Polisens verksamhet vid misstanke om olagligt bortförande av barn

Enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken skall förundersökning inledas så snart anledning förekommer att brott som hör under allmänt åtal förövats. Enligt 3 § samma kapitel inleds förundersökningen av polismyndighet eller åklagare. Innan förundersökning hunnit inledas får polisman hålla förhör och vidta annan åtgärd i syfte att utreda brottet, om åtgärden inte kan uppskjutas utan olägenhet.

Ett allmänt stöd för polismans åtgärder till förhindrande och uppdagande av brott ges i huvudbestämmelsen om polisens uppgifter i 2 § polisinstruktionen (1972:511). Enligt detta stadgande åligger det polisen bl. a. att förebygga brott samt hindra att den allmänna ordningen och säkerheten störs genom brott eller på annat sätt samt att uppdaga brott som hör under allmänt åtal och vidta de åtgärder som behövs när den allmänna ordningen och säkerheten kränkts på annat sätt än genom brott, ävensom att i övrigt lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp.

Vid sidan av den allmänna befogenhet som tillkommer polisen enligt de här redovisade reglerna ges i 21 kap. 9 § föräldrabalken föreskrifter om interimistiskt ingripande av polismyndighet i vissa fall, bl. a. då fara föreligger att barn skall föras ur landet. Bestämmelsen infördes i samband med 1967 års lagstiftning om verkställighet som gäller överflyttning av barn. Om i verkställighetsärende fara föreligger att barnet förs ur landet eller ärendet av annan anledning är brådskande får enligt lagrummets första stycke den myndighet som handlägger ärendet, länsrätten, omedelbart förordna att barnet skall omhändertas. Kan dylikt beslut inte avvaktas får enligt andra stycket polismyndighet vidta sådan omedelbar åtgärd som kan ske utan skada för barnet. Det är inte avsett att polismyndighets befogenhet enligt denna bestämmelse skall vara beroende av att verkställighetsärende är anhängigt hos länsrätten.

Pågående översyn m. m.

1970 års riksdag (1LU 1970:10, rskr 1970:88) har hos Kungl. Maj:t hemställt om förslag till lag om rätt för svensk medborgare att resa ur riket. I samband med de överväganden inom justitiedepartementet som föranletts härav kommer enligt vad chefen för justitiedepartementet uttalat (prop. 1972:1, bilaga 4, s. 25) en översyn att företas av samtliga

bestämmelser i passförfattningarna.

I sammanhanget bör även nämnas att efter remissbehandling av betänkanden avgivna av utlänningsutredningen (In 1963:37) frågan om en översyn av utlänningslagstiftningen är föremål för övervägande inom inrikesdepartementet.

Remissyttranden

Utskottet har inhämtat yttranden över motionen från justitiekanslern, hovrätten över Skåne och Blekinge, rikspolisstyrelsen, statens invandrarverk, länsstyrelsen i Stockholms län, länsstyrelsen i Malmöhus län och Sveriges advokatsamfund.

Länsstyrelsen i Stockholms län har bifogat yttranden från polisstyrelserna i Stockholms och Märsta polisdistrikt. Länsstyrelsen i Malmöhus län har bifogat yttranden från polisstyrelserna i Malmö, Helsingborgs, Trelleborgs och Ystads polisdistrikt, Malmö socialvårdsstyrelse, styrelsen för socialförvaltningen i Helsingborg, länspolischefen i Malmöhus län och barnavårdskonsulenten i Malmöhus län.

Det övervägande antalet remissinstanser intar en negativ ställning till motionsyrkandet. Sålunda avstyrker justitiekanslern motionärernas förslag. Rikspolisstyrelsen avstyrker införande av ett generellt krav på skriftligt medgivande från vårdnadshavare till barns utresa. Invandrarverket och länsstyrelsen i Stockholms län uttalar sig också mot ett sådant krav och finner icke heller behov av särskild information föreligga. Länsstyrelsen i Malmöhus län anser med hänvisning till passkungörelsens utformning att rimliga garantier föreligger till förhindrande av att barn obehörigen förs ur landet. Hovrätten och advokatsamfundet tillstyrker utredning av motionsspörsmålet.

Justitiekanslern uttalar att 2 § polisinstruktionen torde ge rättslig grund för kontroll av det slag som anges i motionen. Kontrollen sker enligt justitiekanslern inte i andra fall än där det av särskilda skäl finns anledning utröna om vederbörande vårdnadshavare givit sitt tillstånd till barnets utresa eller om barnet utförs ur landet egenmäktigt. Justitiekanslern anser att en närmare reglering än den som innefattas i polisinstruktionen inte torde vara möjlig eller lämplig att ge, och han framhåller att en mer detaljerad reglering inte torde vara ägnad att ge ökad trygghet mot att barn utförs egenmäktigt.

Hovrätten uttalar till en början att av föräldrabalkens stadganden om vårdnad följer att en av föräldrarna måste anses legitimerad att företräda båda när inga särskilda författningsföreskrifter kräver att bådas beslut har kommit till uttryck. Hovrätten framhåller vidare att kravet på vårdnadshavares medgivande till utfärdande av pass åt barn under 18 år innebär en viss kontroll av att barnet inte kan föras ut ur landet av den ene av föräldrarna utan den andres medgivande. Hovrätten pekar också på de möjligheter till ingripanden från polisens sida till förebyggande eller beivrande av brott som kan föreligga vid egenmäktighet med barn. I övrigt synes enligt hovrätten gällande lag icke ge underlag för någon

kontroll från myndighets sida av att en fader eller moder som önskar föra barn ut ur landet har medgivande från den andre av föräldrarna, och hovrätten anser det tvivelaktigt om det i motionen beskrivna förfarandet att avkräva intyg är lagligen grundat. Med hänsyn till den oklarhet som föreligger finner hovrätten det motiverat att en utredning görs av behovet av kontroll och det lämpliga tillvägagångssättet. Härvid bör enligt hovrättens mening också de situationer uppmärksammas då underårig utreser i sällskap med annan vuxen person än en av föräldrarna eller utan sådant sällskap. Slutligen påpekar hovrätten att regler i ämnet av naturliga skäl måste utformas gemensamt med övriga nordiska länder.

Rikspolisstyrelsen anför att det under senare år vid upprepade tillfällen inträffat att barn förts ut ur landet mot vårdnadshavares vilja och att risken i detta avseende ökat genom att individuella pass numera utfärdas för barn. Det ingår enligt styrelsen i polisens uppgift att så långt möjligt förhindra att barn genom brottsligt förfarande förs ut ur landet, och i de fall misstanke om sådant förfarande föreligger torde polisen med stöd av polisinstruktionens bestämmelser ingripa för att utreda om misstanken är riktig. Något allmänt praktiserat intygsförfarande av det slag som beskrivs i motionen förekommer inte såvitt styrelsen kunnat utröna; förfaringssättet torde ha tillämpats endast i något enstaka fall.

Enligt styrelsens mening skulle ett generellt krav på skriftligt medgivande för varje utresa från den icke medresande vårdnadshavaren innebära betydande praktiska olägenheter och sannolikt inte fullständigt medföra de avsedda effekterna. Styrelsen avstyrker därför att en sådan ordning införs. Styrelsen tillägger att frågan huruvida mera klarläggande generella regler bör utfärdas rörande barns utresa ur riket torde kunna beaktas vid den översyn av passlagstiftningen som pågår inom justitiedepartementet.

Statens invandrarverk redogör inledningsvis för den ordning som tillämpas vid utfärdande av passhandlingar för utländska medborgare som är bosatta i Sverige och önskar resa utomlands samt konstaterar att det finns vissa garantier för att ett barn inte utan godkännande av den ene av föräldrarna förs in i den andres passhandling. Invandrarverket påpekar vidare att bara en liten del av invandrarna i Sverige har passhandlingar som utfärdats av verket. Det stora flertalet av dem har passhandlingar som utfärdats av hemlandsmyndighet.

Invandrarverket ifrågasätter starkt om det kan vara rimligt och lämpligt att en fader eller moder som önskar resa utomlands med ett barn generellt skall kunna visa upp ett intyg med godkännande från den andre av föräldrarna. I sammanhanget påpekar invandrarverket att ett sådant intyg skulle vara mycket lätt att förfalska samt tillägger att ett krav på att ifrågavarande intyg skulle utfärdas av någon myndighet inte kan försvaras med hänsyn till den administrativa omgång och det byråkratiska krångel en sådan ordning skulle innebära. Invandrarverket framhåller vidare att enligt lagstiftningen i många länder vårdnaden kan tillkomma den ene av föräldrarna ensam. Om båda föräldrarna är medborgare i ett sådant land är det enligt invandrarverkets mening ytterst tvivelaktigt om formella

möjligheter finns att kräva godkännande från den av föräldrarna som inte har del i vårdnaden enligt det andra landets lagstiftning.

Med hänsyn till det sagda anser invandrarverket inte att ett generellt krav på godkännande från den icke medresande av föräldrarna skulle få åsyftad effekt. Invandrarverket har däremot ingen erinran mot att passkontrollmyndigheterna instrueras om att göra närmare undersökning om i det enskilda fallet skäl föreligger till misstanke att ett barn kan komma att föras ut ur landet utan medgivande av vårdnadshavare. Att sådana konkreta misstankar uppkommer måste dock enligt invandrarverket vara mycket ovanligt, och invandrarverket anser därför inte att det föreligger behov av information om att närmare kontroll kan komma att ske.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser att det ytterst sällan förekommer att svensk medborgare söker undandra den andre av föräldrarna vårdnaden om ett barn genom att föra barnet ur landet och bosätta sig utomlands. Länsstyrelsen anser det därför inte erforderligt att vid passkontroll för utresa ur Sverige kräva att en svensk medborgare, som skall resa utomlands med ett barn, visar att han är ensam vårdnadshavare eller har medgivande från den andre vårdnadshavaren. Inte heller är det enligt länsstyrelsens mening behövligt att en svensk medborgare, som inte själv är vårdnadshavare för barnet, visar att han har vårdnadshavarnas medgivande att resa utrikes med barnet. När det gäller utländska medborgare har det förekommit i några enstaka fall att den ene av föräldrarna sökt undandra den andre vårdnaden om barn genom att föra det ur landet för att bosätta sig utomlands. Att kräva att den utresande medför intyg att han har medgivande från den andre av föräldrarna måste dock enligt länsstyrelsen anses vara ganska meningslöst. Om någon egenmäktigt vill föra barn ut ur landet torde han nämligen inte dra sig för att förfalska ett dylikt intyg. Såvitt länsstyrelsen känner till finns inte några rekommendationer om att vid utrikes resa medföra intyg om tillstånd att ta med barn ur landet.

Länsstyrelsen anser i likhet med motionärerna det angeläget att man söker hindra egenmäktighet med barn. En viss kontroll huruvida barnet medförs legalt eller ej sker i sådana fall där brott kan misstänkas. Denna kontroll görs med stöd av polisinstruktionens bestämmelser om polisens allmänna åligganden att förebygga och uppdaga brott. Vid passkontrollen på Arlanda har inte förekommit att någon tvingats inställa en utlandsresa eller fått denna försenad på grund av polisens kontrollåtgärder. Länsstyrelsen anser inte att det finns behov av att utvidga kontrollen utöver den som mera rutinmässigt sker i sådana fall där misstanke föreligger om brott. En mera ingående kontroll av rätten att medföra barn ut ur landet skulle enligt länsstyrelsen förorsaka allmänheten och polisen alltför stora besvär och olägenheter, vilka inte skulle stå i proportion till nyttan. Utfärdandet av mera klarläggande regler för kontrollen av rätten att medföra barn ut ur landet är enligt länsstyrelsens mening en internationell fråga, där Sverige inte ensamt bör utfärda några regler.

Länsstyrelsen anser inte heller att det i samband med utfärdande av

pass för barn behövs någon information om att passpolisen kan komma att vidta vissa kontrollåtgärder i sådana fall där misstanke föreligger om egenmäktighet med barn. Det behövs nämligen inte några kontrollåtgärder och sådana förekommer såvitt länsstyrelsen känner till – endast undantagsvis när det gäller svenska medborgare. Föräldrar – och då i synnerhet svenska sådana som är gifta med utländska medborgare – bör dock enligt länsstyrelsen allmänt uppmanas att se till att pass för barn inte förvaras hos den andre av föräldrarna om denne kan misstänkas ha för avsikt att utan medgivande vilja föra barnet ut ur landet.

Länsstyrelsen pekar i detta sammanhang på den i vissa länder bestående möjligheten att få barn infört i föräldrars pass samt konstaterar att ett upphävande av denna ordning avsevärt skulle försvåra möjligheterna att utan vårdnadshavares medgivande resa ut ur landet med barn. Länsstyrelsen finner ämnet dock utgöra ett spörsmål som måste tas upp på internationellt plan.

Länsstyrelsen i Malmöhus län konstaterar att passet som sådant för en passkontrollant måste utgöra en garanti för att barnet medges rätt till utresa i behörig ordning. Enligt länsstyrelsens mening ger passkungörelsen inte passkontrollant rätt att avkräva intyg om att en inte medföljande vårdnadshavare har gett sitt tillstånd till utresa i fall där giltigt pass för barnet uppvisas.

Om misstanke föreligger att någon egenmäktigt ämnar bortföra ett barn, således att brott enligt 7 kap. 4 § brottsbalken föreligger, åligger det normalt polismyndighet att införskaffa upplysning om att t. ex. utresan sker i samförstånd med vårdnadshavare och att brott inte föreligger. Kontrollen måste enligt länsstyrelsen i så fall ske på annat sätt än genom att avkräva den utresande intyg om rätt till utresa, eftersom ett intyg ju lätt kan förfalskas. Ett sådant intyg måste sakna bevisvärde innan intygets äkthet kontrollerats. Kontrollförfarandet måste bli tidsödande och förorsaka fördröjning av utresan. Som passkungörelsen är utformad anser länsstyrelsen att rimliga garantier skapats till förhindrande av att barn obehörigen förs ut ur landet.

Eftersom skilda förfaranden tillämpas i samband med passkontrollen vid utresa finner länsstyrelsen det vara av värde att centrala myndigheter – rikspolisstyrelsen och invandrarverket – får tillfälle att bedöma frågan för meddelande av eventuella föreskrifter och anvisningar för berörda polis- och passkontrollmyndigheter i syfte att få enhetliga rutiner i dessa ärenden. Önskvärt vore även enligt länsstyrelsen att om möjligt enhetliga regler för förfarandet vid passkontroll kunde utarbetas i samverkan med motsvarande myndigheter i de övriga nordiska länderna, särskilt som Norden utgör ett enhetligt passområde.

Mot bakgrund av att de i massmedia mest uppmärksammade kidnappingsfallen gällt barn med utländskt medborgarskap uttalar länsstyrelsen slutligen att en översyn borde ske av utlänningskungörelsens passbestämmelser och reglerna för utresekontroll så att barn, som är utländska medborgare, omfattas av samma garantier som svenska barn emot att egenmäktigt skiljas från vårdnadshavare.

Advokatsamfundet uttalar att det icke synes vara lagligen grundat att uppställa krav på skriftligt medgivande till barns utresa från den icke medresande vårdnadshavaren. Mot de nuvarande bestämmelserna i passkungörelsen, enligt vilka barn icke antecknas i vårdnadshavares pass och vilka för utfärdande av pass för barn föreskriver medgivande av vårdnadshavare, synes enligt advokatsamfundet i princip inte vara något att erinra. Under uttalande att det inte torde förhålla sig så som motionärerna antar – dvs. att den av föräldrarna som önskar resa utomlands med barnet lagligen kan hindras därifrån på grund av att han saknar skriftligt medgivande från den andre – instämmer advokatsamfundet likväl i motionärernas önskemål om en utredning.

Utskottet

I detta betänkande behandlas en motion som tar upp frågan om kontroll av vårdnadshavares rätt att medföra barn ut ur landet.

Motionärerna anför uppgifter om att det förekommer att en fader eller en moder, som vill resa utomlands med sitt barn, vid passkontroll avkrävs intyg om samtycke till barnets utresa från den andre av föräldrarna. Även om motionärerna anser det angeläget att åtgärder vidtas mot kidnapping av barn, finner de det otillfredsställande att avsaknaden av intyg skall kunna leda till att en utlandsresa blir inställd eller fördröjd. Ett minimikrav är därför enligt motionärerna att i samband med utlämnande av pass för barn information lämnas om att krav på intyg av berört slag kan komma att ställas vid utresa ur landet. Under hänvisning till att någon information om behovet av dylikt intyg inte lämnats, ifrågasätter motionärerna om det inte erfordras regler som klarlägger i vilka situationer särskild kontroll bör göras av en faders eller moders rätt att medföra barn ut ur landet. Motionsyrkandet går ut på att riksdagen hos Kungl. Maj:t skall begära att frågan om kontroll av rätten för fader eller moder att medföra barn ut ur landet tas upp till prövning.

Rätten att bestämma om barns vistelseort tillkommer vårdnadshavaren. Vårdnaden om barn i äktenskap omhänderhas i regel av båda föräldrarna gemensamt men kan, t. ex. efter äktenskapsskillnad, tillkomma en av makarna eller i vissa fall en särskilt förordnad förmyndare. Vårdnaden om barn utom äktenskap utövas i regel av modern ensam. Även fadern ensam eller särskilt förordnad förmyndare kan ha hand om vårdnaden om barn utom äktenskap. Beträffande utländska medborgare kan enligt utländsk lagstiftning gälla andra vårdnadsregler.

För barn liksom för övriga resenärer gäller att de vid resa till utomnordiskt land måste inneha giltigt pass. I vissa fall anses kravet på passinnehav vara uppfyllt om uppgifter om barnet antecknats i vuxen persons pass. Enligt passkungörelsen i dess lydelse efter den 1 april 1971 utfärdas dock pass numera endast för en person. Det åligger passkontrollant vid passkontrollort att kontrollera huruvida skyldigheten att inneha pass är fullgjord. Uttryckliga regler rörande särskild utresekontroll i de situationer som motionärerna avser saknas. Däremot ges i passkungörel-

sen särskilda bestämmelser om utfärdande av pass för barn. För barn under fem år får sålunda pass, som inte är försett med fotografi av barnet, inte ges längre giltighet än till den tidpunkt då barnet fyller sju år, och pass för barn under 18 år får inte utfärdas utan medgivande av barnets vårdnadshavare. Föreligger synnerliga skäl att inte kräva sådant medgivande skall i stället yttrande inhämtas från barnavårdsnämnden eller från en av nämnden särskilt utsedd befattningshavare. Vidare gäller att pass för barn som är under 18 år kan återkallas av passmyndigheten på begäran av barnets vårdnadshavare. Om det i sådant ärende föreligger fara att barnet reser ur riket innan passet hinner återkallas, äger polismyndighet omhänderta passet.

Motionen innefattar dels invändningar mot en påstådd praxis i samband med passkontroll, innebärande att fader eller moder avkrävs intyg om samtycke till barnets utresa från den andre av föräldrarna, dels synpunkter på behovet av klarläggande regler om i vilka situationer särskild kontroll bör göras av faders eller moders rätt att medföra sitt barn ut ur landet.

Utskottet delar självfallet motionärernas uppfattning om det otillfredsställande i en ordning som innebär att passkontrollant, utan författningsstöd och utan föregående information t. ex. vid passutfärdandet, avkräver föräldrar intyg från den icke medresande vårdnadshavaren om barnets rätt till utresa. Av rikspolisstyrelsens remissyttrande framgår emellertid att något allmänt praktiserat intygsförfarande av det slag motionärerna nämner inte torde förekomma; i själva verket synes förfaringssättet endast ha tillämpats i enstaka fall. Att uppställa ett generellt krav på skriftligt medgivande från en icke medresande vårdnadshavare synes utskottet inte heller vara sig rimligt eller lämpligt. En sådan ordning skulle innebära betydande praktiska olägenheter och knappast ge garantier för den avsedda effekten. Här skall endast pekas på förfalskningsrisken; den som egenmäktigt vill föra barn ut ur landet torde inte dra sig för att förfalska intyg rörande sina befogenheter härvidlag.

Enligt utskottets mening innebär ovan berörda regler om vårdnadshavares möjlighet att motsätta sig att pass utfärdas för barn samt att begära återkallande och omhändertagande av pass en ordning som möjliggör att de flesta fall av försök att obehörigen medföra barn ut ur landet kan stoppas. Beaktas bör också de möjligheter som föreligger för icke medresande vårdnadshavare att anmäla eventuella misstankar om brottsligt förfarande till polisen. I sådana fall och även eljest när misstanke om brott föreligger tillkommer det polisman att med stöd av det allmänna stadgandet i 2 § polisinstruktionen ingripa med åtgärder till förhindrande och uppdagande av brott. Det sagda gäller självfallet också polisman som utövar passkontroll. I sammanhanget kan även pekas på den särskilda befogenheten för polismyndighet att enligt 21 kap. 9 § föräldrabalken omhänderta barn i vissa fall då fara föreligger att barnet förs ur landet.

Med dessa uttalanden anser utskottet syftet med motionen väsentligen vara tillgodosett. Vad gäller behovet av ytterligare, klarläggande regler rörande kontroll av rätten att medföra barn ut ur landet utgår utskottet

från att rikspolisstyrelsen och statens invandrarverk med uppmärksamhet följer den praktiska tillämpningen av gällande regler samt att vid behov kompletterande anvisningar rörande förfarandet utfärdas. Någon särskild framställning härom från riksdagens sida synes inte erforderlig. Utskottet avstyrker således bifall till motionen.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1973:896.

Stockholm den 17 oktober 1973

På justitieutskottets vägnar
ASTRID KRISTENSSON

Närvarande: fru Kristensson (m), fröken Bergegren (s), herr Dockered (c)*, fröken Mattson (s), herrar Johansson i Växjö (c), Nygren (s), Westberg i Ljusdal (fp), Polstam (c)*, fru Bergander (s), herrar Schött (m), Petersson i Röstånga (fp), Karlsson i Ronneby (s)* och Alf Pettersson i Malmö (s).

* Ej närvarande vid betänkandets justering.

GOTAB 73 5186 S Stockholm 1973