

Tryggare hem för barn

*Betänkande av Utredningen om
vikten av trygghet och kontinuitet
för barn i utsatta situationer*

Stockholm 2022



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2022:71

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2022

ISBN 978-91-525-0526-7 (tryck)

ISBN 978-91-525-0527-4 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 16 september 2021 att uppdra åt en särskild utredare att se över regler i föräldrabalken om vårdnadsöverflyttning, adoption och umgänge.

I uppdraget har ingått att ta ställning till b.l.a. om förutsättningarna för vårdnadsöverflyttning och adoption bör ändras för att tillgodose familjehemsplacerade barns rätt till trygghet och stabilitet samt behovet av åtgärder för att underlätta förutsättningarna för prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning för barn i familjehem. I uppdraget har även ingått att ta ställning till hur skyddet för barnet kan stärkas när fråga uppkommer om umgänge med en förälder som har utövat våld eller gjort sig skyldig till någon annan allvarlig kränkning.

Regeringen utsåg samma dag chefsrådmannen Sofia Jungstedt att vara särskild utredare.

Den 19 oktober 2021 förordnades rättssakkunniga Victoria Lönn (Justitiedepartementet) och departementssekreteraren Sandra Rosenälv (Socialdepartementet) som sakkunniga i utredningen. Som experter förordnades samma dag numera tillförordnade verksamhetschefen Lisbeth Davidsson (Helsingborgs socialförvaltning), advokaten Mia Edwall Insulander (Advokatsamfundet), chefsrådmannen Ulrika Geijer (Förvaltningsrätten i Malmö), juristen Karin Juhlén (Barnombudsmannen), chefsrådmannen Anna-Karin Karlbom (Göteborgs tingsrätt), professorn Pernilla Leviner (Stockholms universitet), universitetslektorn Johan Hagborg Melander (Göteborgs universitet) och utredaren Ulrica Renström (Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd).

Tingsfiskalen Elisabeth Axetorn har varit utredningens sekreterare.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om vikten av trygghet och kontinuitet för barn i utsatta situationer.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet Tryggare hem för barn, SOU 2022:71. De sakkunniga och experterna har ställt sig bakom utredningens förslag och därför anges i betänkandet utredningen i stället för den särskilda utredaren. Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i december 2022

Sofia Jungstedt

/Elisabeth Axetorn

Innehåll

Förkortningslista	13
Sammanfattning	15
Summary	33
1 Författningsförslag.....	51
1.1 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken	51
1.2 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	55
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	57
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	59
2.1 Utredningsuppdraget.....	59
2.2 Utredningsarbetet.....	61
2.2.1 Allmänt om arbetet	61
2.2.2 Särskilt om barns och ungas synpunkter	63
2.3 Betänkandets disposition.....	64
3 Utgångspunkter i internationella konventioner	67
3.1 Barnkonventionen.....	67
3.1.1 Allmänt.....	67
3.1.2 Artiklar av särskilt intresse för utredningens uppdrag.....	71

3.2	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna	73
3.2.1	Allmänt	73
3.2.2	Artiklar och praxis av särskilt intresse för utredningens uppdrag	74
3.2.3	Särskilt om Strand Lobben mot Norge och norsk praxis om tvångsadoption	78
3.3	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.....	82
3.4	Istanbulkonventionen	83
4	Nordisk utblick.....	85
4.1	Utredningsuppdraget	85
4.2	Danmark.....	85
4.2.1	Vårdnadsöverflyttning och adoption.....	85
4.2.2	Umgänge.....	87
4.3	Finland	88
4.3.1	Vårdnadsöverflyttning och adoption.....	88
4.3.2	Umgänge.....	89
4.4	Norge	90
4.4.1	Vårdnadsöverflyttning och adoption.....	90
4.4.2	Umgänge.....	92
5	Barn i familjehem	95
5.1	Inledning	95
5.2	Tidigare utredningar	96
5.2.1	Tillbakablick	96
5.2.2	Barnpsykiatrikommittén.....	97
5.2.3	LVU-utredningen	98
5.2.4	Adoptionsutredningen.....	99
5.2.5	Barnskyddsutredningen.....	99
5.2.6	Utredningen om tvångsvård för barn och unga ..	100
5.2.7	Intentionerna har ändrats	103

5.3	Insatser enligt socialtjänstlagen.....	103
5.4	Insatser enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga	105
5.5	Krav och stöd inför och under en placering.....	107
5.6	Särskilt om umgänge under vårdtiden och återföreningsprincipen.....	108
5.6.1	Umgänge	108
5.6.2	Återföreningsprincipen.....	109
5.7	Vårdens upphörande.....	110
5.7.1	När vården inte längre behövs	110
5.7.2	Flyttningsförbud	111
5.7.3	Övervägande av vårdnadsöverflyttning.....	113
6	Vårdnadsöverflyttning	115
6.1	Utredningsuppdraget.....	115
6.2	Den rättsliga regleringen	115
6.2.1	Paragrafens generella utformning och syfte	115
6.2.2	Vistelsen måste ha varit stadigvarande	117
6.2.3	Uppenbart bäst att de rådande förhållandena får bestå.....	117
6.2.4	Den rättsliga innebörden av vårdnadsöverflyttning.....	120
6.2.5	Socialnämndens ansvar under en familjehemsplacering.....	120
6.2.6	Socialnämndens ansvar efter en vårdnadsöverflyttning	121
6.3	Utredningens kartläggning av praxis	124
6.3.1	Tidigare gjorda kartläggningar av praxis	124
6.3.2	Utredningens metod vid kartläggningen	127
6.3.3	Resultat och slutsatser.....	128
6.4	Utredningens överväganden och förslag	135
6.4.1	Inledande överväganden.....	135
6.4.2	Återföreningsprincipen tydliggörs	136
6.4.3	Omständigheter som redan särskilt beaktas av socialnämnden ska även beaktas av domstolen....	143

6.4.4	Även barnets sociala situation i övrigt ska beaktas	151
6.4.5	En helhetsbedömning ska alltid göras	152
6.4.6	Stödet till barn, särskilt förordnade vårdnadshavare och föräldrar efter en vårdnadsöverflyttning ska stärkas	154
7	Prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning	161
7.1	Utredningsuppdraget	161
7.2	Den rättsliga regleringen	161
7.2.1	Ett barn – flera måltyper.....	161
7.2.2	Prövningen i allmän förvaltningsdomstol	163
7.2.3	Prövningen i allmän domstol.....	167
7.2.4	Partsbehörighet, talerätt och processbehörighet ..	172
7.2.5	Barn och talerätt i familjerättsliga mål och ärenden	174
7.2.6	Barns rätt till biträde i familjerättsliga mål och ärenden	176
7.2.7	Olika typer av biträden.....	177
7.3	Utredningens överväganden och förslag.....	183
7.3.1	Mål om vårdnadsöverflyttning ska inte flyttas till allmän förvaltningsdomstol	183
7.3.2	Talerätt för barn i mål om vårdnadsöverflyttning ..	198
7.3.3	Barn och vårdnadshavare ska ha rätt till biträde vid prövningen av vissa frågor om vårdnadsöverflyttning	199
7.3.4	I vilka mål ska biträde utses?	205
7.3.5	Ett biträde ska kunna utses tidigast när socialnämnden inlett en utredning om vårdnadsöverflyttning	208
7.3.6	Ett biträde ska utses om inte behov av biträde saknas.....	212
7.3.7	Lagen om offentligt biträde ska tillämpas	217
7.3.8	Ett offentligt biträde för ett barn ska vara barnets språkrör och ge barnet stöd och hjälp i processen	219

7.3.9	Särskilda lämplighetskrav ska ställas på ett offentligt biträde för ett barn	225
7.3.10	Det offentliga biträdets roll för en vårdnadshavare och vem som kan utses	230
7.3.11	Handlägningsfrågor.....	231
7.3.12	Barnet och det offentliga biträdets ska ha rätt att ta del av uppgifter av betydelse	237
7.3.13	Det finns inte behov av ytterligare bestämmelser om sekretess	241
8	Adoption	243
8.1	Utredningsuppdraget.....	243
8.2	Den rättsliga regleringen	243
8.2.1	Bestämmelsernas generella utformning och syfte	243
8.2.2	Öppen adoption.....	250
8.2.3	Skillnader mellan adoption och vårdnadsöverflyttning	250
8.3	Utredningens kartläggning av praxis	251
8.3.1	Inledning	251
8.3.2	Tillgänglig statistik	252
8.3.3	Utredningens kartläggning	254
8.3.4	Utredningens slutsatser	255
8.4	Utredningens överväganden och förslag	260
8.4.1	När är det barnets bästa med adoption?	260
8.4.2	Lagstiftningen tillgodoser de särskilda behov av adoption som kan finnas hos familjehemsplacerade barn	268
8.4.3	Umgängets betydelse för adoption	271
8.4.4	Vårdnadshavares vetorätt	273
8.4.5	Socialnämndens roll.....	274
8.4.6	Det saknas forskning om effekterna av vårdnadsöverflyttning och adoption.....	276

9	Umgänge	277
9.1	Utredningsuppdraget	277
9.2	Bakgrund.....	277
9.2.1	Tidigare lagstiftningsåtgärder.....	277
9.2.2	Se barnet!	279
9.2.3	Ett stärkt barnrättsperspektiv i vårdnadstvister..	281
9.3	Den gällande regleringen.....	282
9.3.1	Barnets rätt till umgänge.....	282
9.3.2	Umgänge förenligt med barnets bästa	282
9.3.3	Riskbedömningen	283
9.3.4	Metodstöd för riskbedömningar hos socialnämnden	286
9.3.5	Umgänge med umgängesstöd	287
9.3.6	Några andra för utredningen relevanta frågor.....	289
9.4	Utredningens överväganden och förslag.....	296
9.4.1	Inledande överväganden	296
9.4.2	Utgångspunkten för umgänge ska fortsatt vara barnets bästa.....	302
9.4.3	Riktlinjerna för bedömningen av barnets bästa ska omformuleras	305
9.4.4	Riskbedömningen – en del av helhetsbedömningen	312
9.4.5	Utbildningsinsatser.....	327
9.4.6	Ytterligare sätt att inhämta utredning om barnets situation.....	329
9.4.7	Konsekvenser för mål om vårdnad och boende ..	334
10	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	339
10.1	Ikraftträdande	339
10.2	Övergångsbestämmelser	339
11	Konsekvenser av utredningens förslag.....	341
11.1	Inledning	341
11.2	Förutsättningarna för en vårdnadsöverflyttning	341
11.2.1	Utredningens förslag	341

11.2.2	Konsekvenser för barn	342
11.2.3	Konsekvenser för föräldrar, särskilt förordnade vårdnadshavare och andra närstående till barnet	344
11.2.4	Konsekvenser för jämställdheten	345
11.2.5	Konsekvenser för MFoF och Socialstyrelsen	345
11.2.6	Övriga konsekvenser	345
11.3	Placeringskommunen ges möjlighet att bevilja insatser till ett barn även efter en vårdnadsöverflyttning	346
11.3.1	Utredningens förslag	346
11.3.2	Konsekvenser för barn	346
11.3.3	Konsekvenser för föräldrar och särskilt förordnade vårdnadshavare	347
11.3.4	Konsekvenser för jämställdheten	347
11.3.5	Konsekvenser för domstolarna	347
11.3.6	Konsekvenser för kommuner	349
11.3.7	Konsekvenser för MFoF och Socialstyrelsen	350
11.3.8	Övriga konsekvenser	350
11.4	Rätt till biträde vid prövningen av vissa frågor om vårdnadsöverflyttning	351
11.4.1	Utredningens förslag	351
11.4.2	Konsekvenser för barn	351
11.4.3	Konsekvenser för föräldrar och andra närstående till barnet	352
11.4.4	Konsekvenser för jämställdheten	353
11.4.5	Konsekvenser för anslaget Rättsliga biträden m.m.	353
11.4.6	Konsekvenser för domstolarna	361
11.4.7	Konsekvenser för kommuner	362
11.4.8	Konsekvenser för MFoF och Socialstyrelsen	362
11.4.9	Övriga konsekvenser	363
11.5	Ny lydelse av paragrafen om barnets bästa	363
11.5.1	Utredningens förslag	363
11.5.2	Konsekvenser för barn	364
11.5.3	Konsekvenser för föräldrar och andra närstående	365

11.5.4	Konsekvenser för jämställdheten	366
11.5.5	Konsekvenser för Domstolsverket	366
11.5.6	Övriga konsekvenser	367
11.6	Sakkunnigutlåtande från en psykolog	367
11.6.1	Utredningens förslag	367
11.6.2	Konsekvenser för barn.....	367
11.6.3	Konsekvenser för föräldrar och andra närstående	368
11.6.4	Konsekvenser för jämställdheten	368
11.6.5	Ekonomiska konsekvenser	369
11.6.6	Övriga konsekvenser	369
12	Författningskommentar	371
12.1	Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken.....	371
12.2	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:435)	393
12.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga	394
	Referenser.....	397
	Bilaga	
	Kommittédirektiv 2021:70	407

Förkortningslista

Barnkonventionen	FN:s konvention om barnets rättigheter från den 20 november 1989
Barnrättskommittén	FN:s kommitté för barnets rättigheter
Bet.	Betänkande
BVC	Barnavårdscentral
BUP	Barn- och ungdomspsykiatri
Dir.	Direktiv från regeringen till statliga utredningar
Dnr	Diarienummer
Ds	Departementsserien
EU	Europeiska unionen
Europakonventionen	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU:s rättighetsstadga	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
FB	Föräldrabalken
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
FN	Förenta nationerna
FPL	Förvaltningsprocesslagen (1971:291)
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
HSLF-FS	Gemensamma författningssamlingen avseende hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m.

HVB	Hem för vård eller boende
Istanbulkonventionen	Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet
JO	Justitieombudsmännen
Kap.	Kapitel i författningar
LPT	Lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
MFoF	Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv
Prop.	Proposition
RB	Rättegångsbalken
SKR	Sveriges Kommuner och Regioner
SoF	Socialtjänstförordningen (2001:937)
SoL	Socialtjänstlagen (2001:435)
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SoU	Betänkande av Socialutskottet
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
WHO	World Health Organization

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

Utredningen om vikten av trygghet och kontinuitet för barn i utsatta situationer har haft i uppdrag att se över delar av föräldrabalkens regler om vårdnadsöverflyttning, adoption och umgänge. Uppdraget har haft till syfte att skapa bättre förutsättningar för kontinuitet, stabilitet och trygghet för familjehemsplacerade barn och barn som har upplevt våld av närstående.

Uppdraget har haft fyra delområden. I uppdraget har ingått att ta ställning till

- om förutsättningarna för vårdnadsöverflyttning bör ändras för att tillgodose familjehemsplacerade barns rätt till trygghet och stabilitet,
- behovet av åtgärder för att underlätta förutsättningarna för prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning för barn i familjehem,
- om förutsättningarna för adoption bör ändras för att tillgodose familjehemsplacerade barns rätt till trygghet och stabilitet, och
- hur skyddet för barnet kan stärkas när fråga uppkommer om umgänge med en förälder som har utövat våld eller gjort sig skyldig till någon annan allvarlig kränkning.

I uppdraget har även ingått att kartlägga och redovisa vilka omständigheter som i dag särskilt beaktas vid prövningen av frågan om vårdnadsöverflyttning och adoption när ett barn har stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet.

Utredningens kartläggning

Vårdnadsöverflyttning

Utredningens kartläggning baseras på uppgifter från 1 052 mål om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken (FB) som under tidsperioden den 1 januari 2019 till den 15 oktober 2021 avslutats genom att tingsrätten avgjort frågan genom en dom. I de fall tingsrättens dom överklagats har även hovrättens avgörande inhämtats.

Kartläggningen visar att domstolarna i den absoluta majoriteten av de mål som omfattas av kartläggningen har beslutat om vårdnadsöverflyttning. I nästan hälften av de mål där socialnämnden ansökt om vårdnadsöverflyttning har barnets vårdnadshavare medgett att en överflyttning av vårdnaden ska ske. I ungefär en fjärdedel av målen har barnets vårdnadshavare inte lämnat någon inställning till ansökan. I vissa fall har en inställning tidigare lämnats till socialnämnden. I lite mer än en fjärdedel av domarna har barnets vårdnadshavare motsatt sig socialnämndens ansökan om vårdnadsöverflyttning.

Ungefär 15 procent av tingsrättens domar har överklagats. Hovrätten har meddelat prövningstillstånd i drygt 15 procent av de domar som överklagats.

Av kartläggningen framgår att följande omständigheter beaktas särskilt av domstolen vid bedömningen av om en vårdnadsöverflyttning uppenbart är till barnets bästa.

- Barnets anknytning till familjehemsföräldrarna respektive föräldrarna.
- Tillgodoseende av barnets behov och familjehemmets lämplighet.
- Umgänge och kontakt med föräldrarna.
- Föräldrarnas och barnets inställning.
- Praktiska skäl för vårdnadsöverflyttning.
- Prognosen för en återförening.

Adoption

Det är ovanligt med adoptioner av barn i familjehem. Det har därför varit svårt att kartlägga de adoptionsärenden som finns. En lika grundläggande kartläggning som den gällande domar om vårdnadsöverflyttning har därför inte kunnat göras.

Utredningen har kunnat lokalisera åtta tingsrättsbeslut under tidsperioden 2019 till 2020 där domstolen beslutat i fråga om adoption av ett barn som tidigare varit familjehemsplacerad hos adoptanten. Av de beslut som utredningen tagit del av har omständigheterna i hälften av ärendena varit sådana att adoptionen varit planerad redan innan barnet fötts eller kort därefter och att barnet familjehemsplacerats hos de tilltänkta adoptivföräldrarna under en övergångsperiod i avvaktan på en adoption. Utöver de beslut som utredningen tagit del av finns det enligt uppgift från kommunerna som haft familjehemsplaceringar som avslutats med adoption under åren 2019 till 2020 ytterligare ärenden med samma eller liknande omständigheter. I fyra av de beslut som utredningen tagit del av har förhållandena varit sådana att barnet som adopterats varit familjehemsplacerad hos adoptanten under en längre tid innan adoptionen initierats. I samtliga fyra ärenden har barnets föräldrar varit avlidna eller bortavarande. I alla ärenden utom ett har adoptanterna varit särskilt förordnade vårdnadshavare. I ett av ärendena har familjehemsplaceringen utgjort en nätverksplacering (dvs. en familjehemsplacering hos en närstående till barnet).

Eftersom adoption av familjehemsplacerade barn är ovanligt ger kartläggningen inget svar på vilka omständigheter domstolarna beaktar vid bedömningen av om en adoption ska bifallas i en sådan situation. Enligt utredningen är en slutsats som kan dras från analysen av tillgänglig statistik att adoptioner av familjehemsplacerade barn genomförs i liten utsträckning och att det fortfarande är ovanligt att adoption aktualiseras efter en tids familjehemsplacering med syftet att skapa stabilitet och trygghet för barnet.

Utredningens förslag och bedömningar

Förutsättningarna för en vårdnadsöverflyttning

Utredningen föreslår att vårdnaden om ett barn som stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet ska kunna flyttas över till den eller dem som har tagit emot barnet om det är bäst för barnet att inte återförenas med sina föräldrar utan i stället att det rådande förhållandet består. Utredningen föreslår alltså en omformulering av 6 kap. 8 § FB.

Centralt för bedömningen av om en vårdnadsöverflyttning ska ske är prognosen för återförening med föräldrarna. Enligt utredningen bör det därför uttryckligen framgå att en vårdnadsöverflyttning ska ske om det är bäst för barnet att inte återförenas med sina föräldrar utan i stället att det rådande förhållandet består. Med återförening som ett centralt begrepp i lagtexten tydliggörs än mer att huvudprincipen är att det ska ske en återförening mellan barnet och barnets föräldrar. Att det är barnets bästa att det rådande förhållandet består innebär att barnet i stället för att återförenas med sina föräldrar ska bo kvar hos familjehemmet. Detta innebär att det inte räcker med att det är barnets bästa att inte återförenas med sina föräldrar. Det ska också stå klart att det är barnets bästa att stanna i familjehemmet och att vårdnaden flyttas över till just familjehemsföräldrarna.

Utredningen föreslår även att de omständigheter som socialnämnden särskilt ska beakta vid sitt övervägande om det finns skäl att ansöka om vårdnadsöverflyttning ska framgå även av 6 kap. 8 § FB som reglerar domstolens prövning. Utredningen föreslår därför att det införs ett nytt andra stycke i paragrafen där det framgår att domstolen vid bedömningen av om förutsättningarna för en vårdnadsöverflyttning är uppfyllda särskilt ska beakta följande omständigheter.

- Barnets och familjehemsföräldrarnas inställning till en vårdnadsöverflyttning.
- Barnets relation till familjehemsföräldrarna och deras förmåga att tillgodose barnets behov av en trygg och god uppväxt.
- Familjehemsföräldrarnas inställning till och förmåga att tillgodose barnets behov av kontakt med sina föräldrar och andra närstående.

- Barnets relation till sina föräldrar.
- Barnets sociala situation i övrigt.

Uppräkningen av omständigheter är inte uttömmande. Det ska alltid göras en helhetsbedömning av alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet för att komma fram till att en vårdnadsöverflyttning är det bästa för ett barn.

Placeringskommunen ges möjlighet att bevilja insatser till ett barn även efter en vårdnadsöverflyttning

Utredningen föreslår att det ska införas en möjlighet för den kommun som beslutat om en familjehemsplacering, dvs. placeringskommunen, att fortsätta bevilja insatser till ett barn även efter en vårdnadsöverflyttning.

Under utredningens arbete har det framgått att det fortfarande finns utmaningar kring vilket stöd som kan tillhandahållas efter en vårdnadsöverflyttning. Det är vanligt att familjehemsföräldrar tvekar inför en vårdnadsöverflyttning just av denna anledning. En stor del handlar om att det i dagsläget inte finns någon möjlighet för placeringskommunen att fortsätta bevilja insatser till barnet efter en vårdnadsöverflyttning. Stöd som ofta efterfrågas är stöd kopplat till barnets skolgång och umgänge med barnets ursprungsfamilj. Utredningen föreslår därför att det införs en bestämmelse om att den kommun som beslutat om en familjehemsplacering även efter en vårdnadsöverflyttning, vid behov, får fortsätta bevilja insatser till barnet. Detta möjliggör för placeringskommunen att fortsätta bevilja insatser som barnet haft beträffande t.ex. skola och umgänge. Förslaget omfattar även insatser som kräver en biståndsprövning enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL.

Mål om vårdnadsöverflyttning ska inte flyttas till allmän förvaltningsdomstol

Utredningen har fått i uppdrag att se över behovet av åtgärder för att underlätta förutsättningarna för prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning för barn i familjehem. En del av detta uppdrag har varit att analysera och bedöma vilka för- och nackdelar som finns

med att flytta mål om vårdnadsöverflyttning som prövas på talan av socialnämnden till allmän förvaltningsdomstol. Utredningen har kommit fram till att det inte finns tillräckliga skäl att flytta prövningen av mål om vårdnadsöverflyttning när ett barn stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet till allmän förvaltningsdomstol.

Enligt utredningen talar principiella skäl starkt mot att flytta prövningen av målen. Det finns också avgränsningsproblematik framför allt till andra mål om vårdnadsöverflyttning, vilket talar emot att flytta enbart en typ av mål om vårdnadsöverflyttning. Inte heller kan det enligt utredningen anses att allmän förvaltningsdomstol har bättre förutsättningar att pröva målen eller har ett bättre barnperspektiv än allmän domstol. Utredningen anser inte heller att det faktum att det hos socialtjänsterna finns en osäkerhet inför att ansöka om vårdnadsöverflyttning vid allmän domstol talar för en flytt av prövningen av målen. Slutligen talar inte heller samordningsargument för att flytta prövningen eftersom det inte går att dra slutsatsen att det skulle bli större samordningsvinster. Utifrån att det finns ett flertal skäl som talar emot en flytt av prövningen av mål om vårdnadsöverflyttning där barn stadigvarande vårdats och fostrats i ett familjehem anser utredningen att det måste finnas mycket starka skäl för att flytta målen för att det ska anses motiverat.

Utredningen har kommit fram till att det ur ett barnrättsperspektiv finns skäl som talar för att mål om vårdnadsöverflyttning ska handläggas i allmän förvaltningsdomstol i stället för allmän domstol. Frågan om vårdnadsöverflyttning hade då kunnat omfattas av reglerna i lagen (1996:1620) om offentligt biträde, som gäller för barn i flera mål enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, som prövas av allmän förvaltningsdomstol, exempelvis mål om omhändertagande. Ett barns rätt att bli hörd kommer till starkare uttryck i allmän förvaltningsdomstol än i vårdnadsmål vid allmän domstol där barnet aldrig kan ha talerätt eller förordnas ett biträde. Ett biträde hade också kunnat minska de nackdelar det kan innebära för ett barn att vara en del av flera processer med olika syften som ibland också förs parallellt. Även utifrån vårdnadshavares perspektiv talar rätten till biträde för en flytt av prövningen av målen, eftersom även vårdnadshavare kan ha rätt till offentligt biträde i flera mål som prövas av allmän förvaltningsdomstol.

Vid en sammanvägning av de för- och nackdelar som framkommit, anser utredningen att de skäl som talar mot att flytta prövningen av mål om vårdnadsöverflyttning överväger de fördelar som en sådan förändring skulle innebära. De fördelar som utredningen ser med att flytta prövningen av mål om vårdnadsöverflyttning till allmän förvaltningsdomstol kan uppnås genom utredningens förslag om att införa en rätt till biträde vid prövningen av vissa frågor om vårdnadsöverflyttning. Förslagen redovisas i det följande.

Rätt till biträde vid prövningen av vissa frågor om vårdnadsöverflyttning

Ett offentligt biträde

Utredningen föreslår att det vid prövningen av frågor om särskilt förordnad vårdnadshavare eller tillfällig vårdnadshavare enligt 6 kap. 7–8 a och 10 d §§ FB ska förordnas ett offentligt biträde enligt lagen om offentligt biträde för barnet och barnets vårdnadshavare. En första förutsättning för att det ska bli aktuellt med ett biträde är att socialnämnden eller domstolen tagit initiativ till en vårdnadsöverflyttning. En andra förutsättning för rätt till biträde är att vårdnadsöverflyttningen innebär att vårdnaden över barnet flyttas från barnets föräldrar till någon annan.

Ett offentligt biträde ska kunna utses när socialnämnden beslutat att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL om överflyttning av vårdnaden. Utredningen har i den här delen analyserat för- och nackdelar med att införa en rätt till biträde antingen från tidpunkten då socialnämnden inleder en utredning om vårdnadsöverflyttning eller från det att ett mål om vårdnadsöverflyttning inleds i domstol. Utredningen förordar en ordning där det är möjligt att förordna ett biträde redan innan en talan om vårdnadsöverflyttning väckts i domstol. Det starkaste skälet för det är att en sådan ordning ger biträdet större möjligheter att biträda barnet och barnets vårdnadshavare på ett ändamålsenligt sätt eftersom det är då som socialnämnden genomför den utredning som sedan ligger till grund för ansökan om vårdnadsöverflyttning.

Offentligt biträde ska inte förordnas, om behov av biträde saknas. Bedömningen av om det finns ett behov av biträde beror på omständigheterna i det enskilda fallet.

Biträdets roll och vem som kan utses

Ett offentligt biträde för ett barn vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning ska ha till uppgift att vara barnets språkrör och ge barnet stöd och hjälp. Biträdet ska inte agera som barnets ställföreträdare. Biträdet ska ha rätt att samtala med barnet utan vårdnadshavares samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande.

Enligt utredningen är det viktigt att den som biträder barnet i rättsprocessen är lämplig och har kunskap om barn för att kunna sätta sig in i barnets situation och kommunicera med barnet. Det ska ställas särskilda lämplighetskrav på den som förordnas som offentligt biträde för ett barn vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning. Endast den som på grund av sina kunskaper och erfarenheter och även i övrigt är särskilt lämplig för uppdraget får förordnas. Ett uppdrag som offentligt biträde för ett barn är personligt och ett sådant biträde ska därför inte kunna sätta någon annan i sitt ställe.

Ett offentligt biträde för en vårdnadshavare i ett mål om vårdnadsöverflyttning ska ha samma roll som biträden i allmänhet har. Det innebär att bistå med stöd och hjälp i vårdnadshavarens talan.

Handlägningsfrågor

När det gäller hur handläggningen av frågor om förordnande av offentliga biträden vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning ska gå till har utredningen kommit fram till följande. Ansökan om förordnande ska lämnas in till den myndighet som handlägger frågan om vårdnadsöverflyttning. Detta innebär att ansökan ska lämnas in till socialnämnden, om frågan om förordnande väcks innan det att målet aktualiseras i domstolen. Om frågan om förordnande uppkommer efter att ett mål inletts i domstolen ska ansökan lämnas in till domstolen. Det är dock alltid den domstol som är behörig att pröva frågan om vårdnadsöverflyttning som ska pröva fråga om förordnande av offentligt biträde. Om en ansökan inkommer till socialnämnden, ska socialnämnden utan dröjsmål överlämna ansökan till domstolen.

Om en ansökan görs innan en ansökan om stämning gällande vårdnadsöverflyttning inkommit ska domstolen registrera ett nytt ärende om förordnande av offentligt biträde. Ärendet ska handläggas enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. En domstols beslut om förordnande av ett offentligt biträde är ett slutligt beslut som innebär

att ärendet avslutas. Om det, när ett mål om vårdnadsöverflyttning inleds i domstol inte finns något biträde förordnat får domstolen förordna ett sådant biträde, om det inte saknas behov av det. I en sådan situation ska frågan om förordnande av biträde handläggas i det pågående tvistemålet.

Eftersom barnet inte är part i ett mål om vårdnadsöverflyttning krävs särskilda bestämmelser om ett barns offentliga biträdes medverkan i processen. Barnets biträde ska vara barnets språkrör i processen och måste därför yttra sig om barnets åsikter. Utredningen föreslår därför att det införs en bestämmelse som anger att ett offentligt biträde som förordnats för ett barn ska föreläggas att inom viss tid yttra sig skriftligen till domstolen. Biträdet ska också kallas till sammanträde och förhandling i målet samt få tillfälle att yttra sig vid sådana.

Ett offentligt biträde ska ha rätt till skälig ersättning för sitt uppdrag. Det är staten som ska stå för kostnaden. Hur en begäran om ersättning ska handläggas av domstolen beror på om det finns ett pågående mål om vårdnadsöverflyttning eller inte.

Ett beslut om förordnande, byte eller entledigande av ett offentligt biträde ska gälla även om beslutet inte har fått laga kraft. Ett förordnande ska gälla även i högre rätt.

Eftersom barnet inte är part i ett mål om vårdnadsöverflyttning har barnet inte rätt att ta del av sekretessbelagda handlingar med stöd av reglerna om partsinsyn. Ett barn behöver få del av information av betydelse för att kunna bilda sig en uppfattning och åsikt om frågan om vårdnadsöverflyttning. För att ett barns delaktighet i processen ska kunna garanteras krävs att biträdet får del av handlingar av betydelse. Det ska därför införas en bestämmelse som innebär att ett offentligt biträde som utsetts för ett barn ska få ta del av sådana uppgifter som kan vara av betydelse i målet eller ärendet.

Föräldrabalkens regler om adoption tillgodoser familjehemsplacerade barns behov av trygghet och stabilitet

En del av utredningens uppdrag har varit att se över om reglerna om adoption bör ändras för att tillgodose familjehemsplacerade barns rätt till trygghet och stabilitet. Utredningen har kommit fram till att de särskilda skäl för adoption som kan göra sig gällande för familjehemsplacerade barn kan beaktas inom ramen för den lämplighets-

bedömning som ska göras enligt gällande lagstiftning. Av utredningens kartläggning framgår att det är mycket ovanligt med adoption av barn i familjehem. Det är mycket troligt att förutsättningarna för adoption kan vara uppfyllda för fler barn än i de situationer när adoption genomförs i dag. Att det fortfarande sker få adoptioner av barn i familjehem beror enligt utredningens bedömning i första hand inte på lagstiftningens utformning.

Enligt utredningens bedömning bör adoption av ett barn i familjehem främst komma i fråga i situationer där barnet inte har någon relation med sina föräldrar. En adoption borde även kunna bli aktuell när ett barn har en stark och genuin vilja att adopteras trots att barnet har en relation till sina föräldrar, men det står helt klart att det inte är bäst för barnet att återförenas med sina föräldrar. Hur barnets relation med sin ursprungsfamilj ska påverka en adoptions lämplighet måste bedömas för varje enskilt barn. Av denna anledning är det enligt utredningen svårt att se behovet av att särskilt främja adoptioner för barn som kan fortsätta ha en kontakt med sina föräldrar och ursprungsfamilj genom att införa regler om s.k. öppen adoption. Utredningen anser vidare att det kan ifrågasättas om det är lämpligt att ändra adoptionslagstiftningen på ett sätt som gör att den blir mer lik den som gäller för vårdnadsöverflyttning.

Det finns inte skäl att införa ändringar beträffande vårdnadshavares samtycke eller socialnämndens roll i adoptioner

I linje med principen att adoption bygger på frivillighet får ett barn som huvudregel inte adopteras utan samtycke från en förälder som är vårdnadshavare. Kravet på samtycke är en grundläggande del i adoptionslagstiftningen. En förälder som inte är vårdnadshavare behöver inte samtycka till en adoption. Hans eller hennes inställning till adoptionen ska dock beaktas. Utredningen har kommit fram till att det inte finns skäl att ändra regleringen beträffande kravet på vårdnadshavares samtycke eller betydelsen av en förälders inställning i fråga om adoption.

En annan viktig princip är enligt utredningen att det enbart är den som vill adoptera som kan ansöka om adoption. Utredningen har därför kommit fram till att det även i fortsättningen enbart ska vara den eller de som vill adoptera som ska kunna ansöka om adoption. Socialnämnden ska inte heller åläggas någon skyldighet att överväga frågan

om adoption i vissa fall på det sätt som gäller i fråga om vårdnadsöverflyttning.

Utgångspunkten för frågor om umgänge ska fortsatt vara barnets bästa

Utredningen har övervägt om det i lagtext bör tydliggöras situationer då de kränkningar som en förälder har gjort sig skyldig till innebär att utgångspunkten bör vara att inget umgänge ska ske. Utredningen har kommit fram till att det inte är lämpligt att i lag reglera särskilda situationer när barn som utgångspunkt inte bör ha rätt till umgänge med en förälder. Bedömningen görs utifrån att det när det uppkommer en fråga om umgänge alltid ska göras en individuell bedömning av vad som är barnets bästa i det enskilda fallet. Det är inte en förälders beteende som ska vara utgångspunkten för bedömningen. Att vid bedömningen utgå från att en förälders beteende och handlingar i vissa situationer diskvalificerar denne som umgängesförälder är därför enligt utredningen inte en lämplig utgångspunkt utifrån ett barnrättsperspektiv. Detta är enligt utredningen ett starkt argument mot att i lagtext särskilt ange ett antal situationer där utgångspunkten ska vara att inget umgänge ska ske. Utgångspunkten vid bedömningen av om ett barn ska ha rätt till umgänge med en förälder bör därför även fortsättningsvis vara barnets bästa. Däremot är det av största vikt att domstolarna har kännedom om vålds konsekvenser för barn och vilka behov ett barn kan ha efter en traumatisk upplevelse. Detta ska domstolen ta hänsyn till vid bedömningen av vad som är barnets bästa.

Ny lydelse av paragrafen om barnets bästa

Utredningen har kommit fram till att det i lagtext bör förtydligas att bedömningen av barnets bästa är en helhetsbedömning som ska ta sikte på omständigheterna för det enskilda barnet. Utredningen har också kommit fram till att det i lagtext inte ska anges ett antal utvalda omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen.

Den nuvarande utformningen av 6 kap. 2 a § FB innebär att det vid bedömningen av barnets bästa ska fästas särskilt avseende vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp, olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa. Att barnet

eller någon annan i barnets familj utsätts för övergrepp, olovligen förs bort eller hålls kvar är exempel på situationer när ett barn kan fara illa. Ett barn kan även fara illa på andra sätt än genom det som särskilt anges i lagtexten. Genom att det i den nuvarande paragrafen anges exempel på hur ett barn kan fara illa anser utredningen att det finns en risk att andra omständigheter som kan innebära att det finns risk för att ett barn far illa inte beaktas i lika stor utsträckning som de situationer som exemplifieras. Ett barn kan exempelvis fara illa genom vanvård, försummelse eller utnyttjande. Den nuvarande utformningen av paragrafen innebär även att avseende särskilt ska fästas vid barnets behov av en nära och god kontakt med båda sina föräldrar. Enligt utredningen har den s.k. kontaktprincipen fått ett stort genomslag. Barn har rätt att ha en nära och god kontakt med båda sina föräldrar, så länge en sådan kontakt är förenlig med barnets bästa. Med den nuvarande utformningen av paragrafen finns det enligt utredningen en risk att behovet av kontakt med en förälder väger tyngre än risken för att barnet far illa. Ett beslut i fråga om vårdnad, boende eller umgänge måste ta hänsyn till om barnet genom det som beslutas riskerar att fara illa. Det kan få till följd att barnets rätt till en nära och god kontakt med den ena föräldern inskränks, då exempelvis barnet riskerar att fara illa genom ett umgänge med den föräldern. Genom att inte längre ange att dessa utvalda omständigheter ska beaktas särskilt vid bedömningen av barnets bästa anser utredningen att det tydliggörs att bedömningen av barnets bästa alltid är en helhetsbedömning. I bedömningen ska ingå bl.a. de omständigheter som framgår av den nuvarande formuleringen av paragrafen, men även alla andra omständigheter som är av betydelse för det enskilda barnets situation.

Utredningen föreslår att det utöver att det särskilt ska anges att bedömningen av barnets bästa är en helhetsbedömning även ska framgå att risken för att barnet far illa ska vara en del av den bedömningen. Förslaget innebär att paragrafen får ett tydligare fokus på risken för att barnet far illa och riskbedömningens betydelse för bedömningen av vad som är barnets bästa.

Den aktuella paragrafen har betydelse inte bara för frågor om umgänge, utan även för frågor om vårdnad och boende. Enligt utredningens uppfattning är det oavsett om en fråga avser vårdnad, boende eller umgänge positivt att det av lagtexten framgår att bedömningen är en helhetsbedömning. Avsikten med ändringen är inte att risken för att

barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp, olovligen förs bort eller hålls kvar eller barnets behov av en nära och god kontakt med båda sina föräldrar inte ska beaktas vid prövningen av frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Dessa omständigheter ska beaktas som en del av helhetsbedömningen. En konsekvens av förslaget är enligt utredningen att beslutsfattares bedömningar av barnets bästa i frågor om vårdnad, boende och umgänge blir mer anpassade efter det enskilda barnets situation. Det säkerställs därmed att bedömningarna blir individuella och nyanserade.

Utbildningsinsatser

Utredningen har kommit fram till att Domstolsverket bör överväga behovet av att genomföra en utbildningsinsats när det gäller riskbedömningar i familjemål mot bakgrund av utredningens förslag till ny lydelse av 6 kap. 2 a § FB.

Domstolen ska kunna inhämta sakkunnigutlåtande från en psykolog

Utredningen föreslår att domstolen i ett mål om vårdnad, boende eller umgänge ska kunna inhämta ett sakkunnigutlåtande från en psykolog, om det behövs ytterligare utredning om barnets situation. Det är viktigt att bedöma behovet av utredning utifrån omständigheterna för det enskilda barnet. Domstolen har en utredningsskyldighet och beslutar vilken utredning som behövs. Det ska ställas särskilda krav på vem som kan utföra ett sakkunnigutlåtande. Den som genomför utlåtandet ska vara legitimerad psykolog och vara specialiserad inom klinisk barn- och ungdomspsykologi. Domstolen ska förelägga den sakkunnige att inge utlåtande inom viss tid. Domstolen ska i största möjliga mån ge riktlinjer för utlåtandet så att det blir tydligt för den sakkunnige vad den ska uttala sig om. Tiden för när utlåtandet senast ska vara klart bör bestämmas utifrån hur omfattande utredningen och förordnandet är. Den sakkunnige har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget krävt. Domstolen ska besluta om ersättning. Eftersom det är domstolen som förordnar den sakkunnige är det också staten som ska stå för kostnaden.

Konsekvenser av utredningens förslag

Positiva konsekvenser för barn

Utredningens förslag bedöms ha positiva konsekvenser för barn. Förslaget om ändrad formulering i bestämmelsen om vårdnadsöverflyttning gör det tydligare när en vårdnadsöverflyttning ska ske. Detta ger ökad trygghet och stabilitet för familjehemsplacerade barn. Även utredningens förslag beträffande möjligheten för placeringskommuner att bevilja insatser till barn efter en vårdnadsöverflyttning bedöms bidra till ökad trygghet för barn. Detta eftersom fler barn ges möjlighet till fortsatta fungerande insatser, när det behövs.

Utredningens förslag att införa en rätt till biträde för barn innebär att barnrättsperspektivet stärks vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning. Framför allt är det barns rätt till delaktighet (se artikel 12 barnkonventionen) som stärks eftersom barnet får en egen representant vid prövningen.

Utredningens förslag om ny lydelse av paragrafen om barnets bästa bedöms främja individuella och nyanserade helhetsbedömningar av barnets bästa. Att ett barn kan fara illa på andra sätt än genom övergrepp, bortförande eller kvarhållande bedöms få ökad betydelse vid bedömningen av barnets bästa. En ytterligare konsekvens av förslaget är att det tydliggörs att ett umgänge med en förälder inte ska ske på bekostnad av att barnet far illa. Detta bedöms öka tryggheten för barn. Utredningens förslag om domstols möjlighet att inhämta sakkunnigutlåtande från en psykolog innebär att domstolarna ges en möjlighet till ytterligare underlag inför bedömningen av barnets bästa i frågor om vårdnad, boende och umgänge.

Positiva konsekvenser för föräldrar, familjehemsföräldrar, särskilt förordnade vårdnadshavare och andra närstående till barn

Förslaget om ändrad formulering i fråga om förutsättningarna för vårdnadsöverflyttning för familjehemsplacerade barn tydliggör att återföreningsprincipen är huvudregeln. Det bedöms ha positiva konsekvenser för berörda personers rätt till familjeliv. Utredningens förslag om ändring i socialtjänstlagen beträffande barns rätt till insatser efter en vårdnadsöverflyttning innebär ökad tydlighet kring vad en placeringskommun kan fortsätta bistå med efter en vårdnadsöverflytt-

ning. Att placeringskommunen som känner familjen kan fortsätta med insatser inom t.ex. skola och umgänge får positiva konsekvenser för både familjehemsföräldrar som åtar sig uppdrag som särskilt förordnade vårdnadshavare och föräldrar.

Genom att införa en rätt till offentligt biträde stärks föräldrars rättigheter i processer om vårdnadsöverflyttning. Särskilt rätten till en rättvis rättegång (artikel 6 Europakonventionen) och rätten till familjeliv (artikel 8 Europakonventionen).

Utredningens förslag om ny lydelse av paragrafen om barnets bästa kan innebära att domstolar i fler fall än i dag kommer till slutsatsen att det inte är förenligt med barnets bästa att barnet har umgänge med en förälder. Att inte få träffa sitt barn innebär en inskränkning i en förälders rätt till sitt familjeliv (artikel 8 Europakonventionen). En sådan inskränkning är dock enligt utredningen proportionerlig utifrån att det är barnets bästa som är avgörande för bedömningen.

Konsekvenser för jämställdheten

Förslaget om ny lydelse av paragrafen om barnets bästa bedöms leda till förbättrade riskbedömningar. Förbättrade riskbedömningar bedöms bidra positivt till jämställdheten mellan kvinnor och män eftersom beslut om att ett barn inte har rätt till umgänge med en förälder i en situation där umgänget inte är förenligt med barnets bästa kan bidra till att förebygga våld i nära relationer.

I övrigt bedöms utredningens förslag inte få några särskilda konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Begränsade konsekvenser för domstolarna

Utredningen bedömer att förslaget om ändring i socialtjänstlagen beträffande barns rätt till insatser efter en vårdnadsöverflyttning kan innebära att antalet vårdnadsöverflyttningar ökar. Enligt utredningen innebär dock förslaget begränsade konsekvenser för domstolarna eftersom antalet mål om vårdnadsöverflyttning är en liten del av antalet mål som domstolarna handlägger.

När det gäller utredningens förslag om rätt till biträde innebär förslaget att domstolarna åtminstone inledningsvis får en något ökad arbetsbelastning. Efter att domstolarna tagit fram rutiner för hand-

läggningen av dessa ärenden gör utredningen bedömningen att arbetsbelastningen inte kommer att öka i någon nämnvärd omfattning.

Begränsade konsekvenser för kommuner

Förslaget om ändring i socialtjänstlagen beträffande barns rätt till insatser efter en vårdnadsöverflyttning bedöms innebära en viss kostnadsökning för kommuner som beslutat om en familjehemsplacering som avslutas genom en vårdnadsöverflyttning. Förslaget bedöms innebära en omfördelning av kostnader mellan kommuner och innebär inte någon generell kostnadsökning för landets kommuner. Förslaget innebär inte några nya skyldigheter för socialnämnden och därmed inte heller någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

Utredningens förslag att införa en rätt till biträde innebär att socialnämnden ska informera barn och vårdnadshavare om rätten till biträde, överväga om det finns ett behov av biträde och i förekommande fall ansöka om att ett sådant förordnas. Precis som anförts ovan gällande konsekvenser för domstolarna bedömer utredningen att det under en inledande period finns behov av att ta fram rutiner för hur detta ska hanteras. Efter denna period görs bedömningen att arbetsbelastningen enbart ökar i en begränsad omfattning. Syftet med förslaget kan inte uppnås på ett för den kommunala självstyrelsen mindre ingripande sätt.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag att införa en rätt till biträde vid prövningen av vissa frågor om vårdnadsöverflyttning bedöms innebära en viss kostnadsökning för rättsliga biträden. Bedömningen görs att de ökade kostnaderna ryms inom det befintliga anslaget för Rättsliga biträden m.m.

Även förslaget om inhämtande av sakkunnigutlåtande bedöms innebära en viss kostnadsökning. De kostnadsökningar som kan uppkomma bedöms rymmas inom det befintliga anslaget för Rättsliga biträden m.m.

Begränsade konsekvenser för andra myndigheter

Förslaget innebär att Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd och Socialstyrelsen behöver se över sina föreskrifter och allmänna råd i de delar som berör vårdnadsöverflyttning och umgänge. De kostnadsökningar som kan uppkomma är marginella och bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar. Detsamma gäller eventuella kostnader för Domstolsverket.

Ikraftträdande

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2024.

Summary

Remit

The remit of the Inquiry Regarding the Importance of Security and Continuity for Children in Vulnerable Situations has been to review parts of the regulations of the Children and Parents Code regarding custody transfer and adoption of children placed in family homes, as well as the right of all children to have access to a parent. The aim with this remit is to improve the conditions for continuity, stability and security for children placed in family homes and children experiencing violence by parents.

The remit has included four sub-areas. The remit has entailed determining

- whether the conditions for the transfer of custody should be changed to ensure the right to security and stability of children placed in family homes;
- the need for measures to facilitate the conditions for the examination of issues relating to the transfer of custody of children in family homes;
- whether the conditions for adoption should be changed to ensure the right to security and stability of children placed in family homes; and
- how protection of children can be strengthened in issues of access to a parent who has committed violent actions or other serious violations.

The remit has also included surveying and reporting on the circumstances currently considered upon examination of issues related to transfer of custody and adoption when a child has been permanently cared for and raised in a private home other than the parental home.

The Inquiry's survey

Transfer of custody

The Inquiry's survey is based on data from 1,052 custody transfer cases pursuant to Chapter 6, Section 8 of the Children and Parents Code (FB) that were concluded by district court decisions between 1 January 2019 to 15 October 2021. Where an appeal has been lodged against the judgment of the district court, the decision of the court of appeal has also been obtained.

The survey shows that in the vast majority of cases covered by the survey, the courts have ordered a transfer of custody. In almost half of the cases where the social welfare committee has requested a transfer of custody, the child's guardian has agreed to a transfer of custody. In about a quarter of the cases, the child's guardian did not give an opinion regarding the application. In some cases, an opinion has previously been submitted to the social welfare committee. In just over a quarter of the judgments, the child's guardian opposed the social welfare committee's application for a transfer of custody.

Approximately 15 percent of district court judgments have been appealed. The court of appeal has granted leave to appeal and issued a judgment on custody transfers in slightly more than 15 percent of the judgments appealed.

The survey shows that the following circumstances are given particular consideration by the court when assessing whether a transfer of custody is manifestly in the best interests of the child.

- The child's attachment to the family-home parents and parents respectively.
- Meeting the needs of the child and the suitability of the family home.
- Access to and contact with parents.
- The opinions of the parents and the child.
- Practical reasons for transfer of custody.
- Likelihood of a reunification.

Adoption

Adoption of children in family homes is rare. It has therefore been difficult to survey existing adoption cases. A survey as fundamental as the survey of custody transfer judgments has therefore not been possible.

The Inquiry has been able to locate eight district court decisions between 2019 and 2020 in which the court decided on the adoption of a child who had previously been placed in a family home with the adopter. In half of these cases, the circumstances were such that the adoption was planned before the child was born or shortly afterwards and that the child was placed in a family home with the prospective adoptive parents during a transitional period pending adoption. In addition to the decisions of which the Inquiry has taken note, there are, according to data from municipalities where family-home placements ended with adoption between 2019 and 2020, additional cases with the same or similar circumstances. In four of the decisions noted by the Inquiry, the circumstances have been such that the adopted child has been placed in a family home with the adopter for a longer period of time before the adoption was initiated. In all four cases, the child's parents were deceased or absent. In all cases but one, the adopters have been specially appointed guardians. In one of the cases, the family-home placement was a network placement (i.e., a family-home placement with a relative of the child).

As adoption of children placed in family homes is rare, the survey cannot indicate the circumstances that courts consider when assessing whether to grant an adoption in such a situation. One conclusion drawn by the Inquiry from analysis of available statistics is that adoptions of children placed in family homes are carried out to a small extent and that it remains rare for adoption to be initiated after a period of placement in a family home intended to provide stability and security for the child.

The Inquiry's proposals and assessments

Conditions for a transfer of custody

The Inquiry proposes that custody of a child permanently cared for and raised in a private home other than the parental home shall be transferable to the person(s) taking in charge the child if continuation of the existing relationship, rather than reunification with his or her parents, is best for the child. The Inquiry thus proposes a reformulation of Chapter 6, Section 8 FB.

Central to the assessment of whether a transfer of custody shall take place is the likelihood of reunification with the parents. The Inquiry therefore considers that it should be explicitly stated that a transfer of custody shall take place if continuation of the existing relationship, rather than reunification with his or her parents, is best for the child. With reunification as a central concept in the text of the law, it becomes even clearer that the main principle is that reunification shall take place between the child and his or her parents. That continuation of the existing relationship is in the best interests of the child means that the child shall remain in the family home, rather than being reunited with his or her parents. This means that it is not sufficient that it is in the child's best interests not to be reunited with his or her parents. It must also be in the best interests of the child to remain in the family home and that custody be transferred to the family-home parents.

The Inquiry also proposes that the circumstances to be particularly considered by the social welfare committee in weighing grounds for applying for a transfer of custody shall also be set out in Chapter 6, Section 8 FB, which regulates the court's examination. The Inquiry therefore proposes the introduction of a new second paragraph in the section, which states that the court, when assessing whether the conditions for a transfer of custody are met, shall give particular consideration to the following circumstances.

- The opinion of the child and the family-home parents regarding a transfer of custody.
- The child's relationship with the family-home parents and their ability to meet the child's need for a secure and healthy upbringing.

- The family-home parents' willingness and ability to meet the child's need for contact with his or her parents and other relatives.
- The child's relationship with his or her parents.
- The child's general social situation.

This list of circumstances is not exhaustive. A holistic assessment of all relevant circumstances in the individual case shall always be made to determine whether a transfer of custody is in the best interests of a child.

Placement municipality able to provide interventions to a child even after a transfer of custody

The Inquiry proposes introducing a possibility for the municipality that has decided on a family-home placement, i.e., the placement municipality, to continue to provide interventions to a child even after a transfer of custody.

The Inquiry's work has made clear that challenges persist regarding what support can be provided after a custody transfer. Commonly, family-home parents hesitate to accept custody for this very reason. This is due in large part to the current absence of a possibility for the placement municipality to continue providing interventions to the child after a transfer of custody. Support often requested is related to the child's schooling and access to the child's family of origin. The Inquiry therefore proposes to introduce a provision that the municipality that decided on the placement of the child in a family home may, if necessary, continue to provide interventions to the child even after a transfer of custody. This enables the placement municipality to continue providing interventions for the child regarding, e.g., school and access to the child's family of origin. The proposal also covers interventions that require an aid examination in accordance with Chapter 4, Section 1 of the Social Services Act (2001:453) (SoL).

Custody transfer cases shall not be transferred to the general administrative court

The Inquiry's remit included a review of the need for measures to facilitate the conditions for the examination of issues relating to the transfer of custody of children in family homes. This sub-area of the remit included analysis and assessment of the advantages and disadvantages of transferring custody transfer cases heard by the social welfare committee to the general administrative court. The Inquiry has concluded that there are insufficient grounds for transferring to the general administrative court the examination of cases concerning the transfer of custody where a child has been permanently cared for and raised in a private home other than the parental home.

The Inquiry finds strong reasons of principle against transferring examination of these cases. There are also delimitation problems, in particular vis-a-vis other custody transfer cases, which militate against moving only one type of custody transfer case. Nor can it be considered that the general administrative court is better suited to hear cases or has a more child-sensitive approach than the general court. Furthermore, the Inquiry does not consider the uncertainty of social services with regard to custody transfer applications in the general court an argument in favour of transferring the examination of cases. Finally, coordination arguments do not support a transfer of the examination either, as it cannot be concluded that there would be large coordination gains. Based on the numerous reasons against moving the examination of custody transfer cases where children have been permanently cared for and raised in a family home, the Inquiry considers that there must be very strong reasons for transferring the cases in order for it to be considered justified.

The Inquiry has concluded that, from a children's rights perspective, reasons exist for treating cases concerning custody transfers in the general administrative court instead of the general court. The issue of transfer of custody could then have been covered by the rules of the Public Counsel Act (1996:1620), which applies to children in several cases pursuant to the Care of Young Persons Act (1990:52) (LVU) that are heard by the general administrative court, such as preventative detention cases. A child's right to be heard is more strongly expressed in a general administrative court than in a custody case in a general court, where the child can never have a right

to litigate or be appointed a counsel. Counsel could also have reduced the disadvantages for a child of being part of several procedures with different purposes, sometimes in parallel. From the perspective of guardians as well, the right to counsel argues in favour of a shift in the examination of cases, because guardians may also have a right to public counsel in several cases before the general administrative court.

Upon weighing the advantages against the disadvantages, the Inquiry considers that the reasons against transferring the examination of custody transfer cases outweigh the advantages that such a change would bring. The advantages the Inquiry finds in transferring custody transfer cases to the general administrative court can be achieved by the Inquiry's proposal to introduce a right to counsel in the examination of certain custody transfer issues. The proposals are set out below.

Right to counsel in the examination of certain custody transfer issues

Public counsel

The Inquiry proposes that, upon examination of issues regarding a specially appointed guardian or temporary guardian pursuant to Chapter 6, Sections 7–8 a and 10 d FB, public counsel shall be appointed pursuant to the Public Counsel Act for the child and the child's guardian. The first prerequisite for the appointment of counsel is that the social welfare committee or the court has initiated a transfer of custody. A second prerequisite for the right to counsel is that the transfer of custody involves the transfer of custody of the child from the child's parents to another.

It must be possible to appoint counsel when the social welfare committee has decided to initiate an investigation under Chapter 11, Section 1 SoL concerning the transfer of custody. In this area, the Inquiry has analysed the advantages and disadvantages of introducing a right to counsel either from the point at which the social welfare committee initiates an investigation into a custody transfer, or from the point at which a custody transfer case is initiated in court. The Inquiry recommends an arrangement permitting appointment of counsel even before an action for custody transfer has been brought before a court. The strongest reason for this is that such an arrange-

ment gives the counsel a greater opportunity to provide counsel to the child and the child's guardians in an effective manner, since it is at that time that the social welfare committee conducts the investigation that then forms the basis of the application for a transfer of custody.

Public counsel shall not be appointed if there is no need for counsel. The assessment of whether there is a need for counsel depends on the circumstances of the individual case.

Role and eligibility of counsel

The role of public counsel of a child in the examination of custody transfer issues shall be to act as a spokesman for the child and to provide support and assistance to the child. Counsel shall not act as the child's litigation guardian. Counsel shall have the right to talk to the child without the consent or presence of the guardian.

The Inquiry considers it important that the individual providing counsel to the child during legal proceedings is suitable and has knowledge of children in order to be able to understand the child's situation and communicate with the child. Specific suitability requirements shall be imposed on the person appointed as public counsel of a child when examining questions of custody transfer. Only those particularly suitable for the task by virtue of their knowledge and experience and in other respects may be appointed. An assignment as public counsel for a child is personal and such counsel shall therefore not be able to put someone else in his or her place.

Public counsel for a legal guardian in a custody transfer case shall have the same role as counsel in general. This means providing support and assistance in the legal guardian's case.

Procedural issues

With regard to procedural issues concerning the appointment of public counsel in the examination of custody transfer cases, the Inquiry concludes the following. The application for the appointment must be submitted to the public authority handling the transfer of custody. This means that the application must be submitted to the social welfare committee if the question of an appointment is raised

prior to the time when the case is brought before the court. If the question of appointment arises after the commencement of proceedings before the court, the application shall be submitted to the court. However, it is the court with jurisdiction to hear the custody transfer case that must decide on the appointment of public counsel. If an application is received by the social welfare committee, the social welfare committee must forward the application to the court without delay.

If an application is made before an application for a writ of summons for custody transfer has been filed, the court must register a new case for the appointment of public counsel. The matter shall be handled pursuant to the Court Matters Act (1996:242). A court's decision to appoint public counsel is a final decision that concludes the matter. If, at the time a custody transfer case begins in court, there is no appointed counsel, the court may appoint such counsel, unless there is no need for it. In such a situation, the question of the appointment of counsel shall be dealt with in the pending civil case.

As the child is not a party to a custody transfer case, special provisions are required for the participation of a child's public counsel in the proceedings. The child's counsel must be the child's spokesman in the proceedings and must therefore express the child's views. The Inquiry therefore proposes the introduction of a provision stating that public counsel appointed for a child shall be ordered to issue a written opinion to the court within a certain period of time. The counsel shall also be summoned to a meeting and hearing of the case and shall be given the opportunity to issue an opinion.

Public counsel shall be entitled to reasonable remuneration for services. The State shall bear the cost. How a request for remuneration is handled by the court depends on whether a custody transfer case is pending.

A decision to appoint, change or dismiss public counsel shall apply even if it has not become legally binding. An appointment shall also apply in higher courts.

As the child is not a party to a custody transfer case, he or she is not entitled to access confidential documents under the rules on party insight. A child needs access to relevant information in order to be able to understand and form an opinion regarding the issue of custody transfer. To ensure the child's participation in the proceedings, counsel must be given access to relevant documents. A provision

shall therefore be introduced to allow public counsel appointed for a child to have access to information that may be relevant to the case or matter.

The Children and Parents Code's rules on adoption ensure the right to security and stability of children placed in family homes

Part of the Inquiry's remit included a review of whether the rules on adoption should be changed to ensure the right to security and stability of children placed in family homes. The Inquiry has concluded that the specific reasons for adoption that may apply to children placed in family homes can be considered in the context of the suitability assessment required by the current legislation. The Inquiry's survey shows that the adoption of children in family homes is very rare. The conditions for adoption are likely to be met for more children than in the situations where adoption is currently carried out. That few children are adopted in family homes is not, in the Inquiry's assessment, primarily due to the way the legislation is drafted.

The Inquiry assesses that adoption of a child in a family home should mainly be considered in situations where the child has no relationship with his or her parents. Adoption should also be possible when a child has a strong and authentic desire to be adopted despite having a relationship with his or her parents, but it is clear that it is not in the best interests of the child to be reunited with his or her parents. The affect of the child's relationship with his or her family on the suitability of an adoption must be assessed on a child-by-child basis. For this reason, it is difficult to see the need to specifically promote adoptions for children who can remain in touch with their parents and family of origin by introducing rules on so-called 'open adoption'. The Inquiry also doubts whether it is appropriate to amend adoption legislation in a way that makes it more similar to that applicable to the transfer of custody.

There is no reason to introduce changes regarding the consent of guardians or the role of the social welfare committee in adoptions

In line with the principle of voluntary adoption, as a general rule, a child cannot be adopted without the consent of a legal guardian. The requirement of consent is a fundamental part of adoption law. A parent who is not a guardian does not need to consent to an adoption. However, his or her attitude towards the adoption shall be considered. The Inquiry has concluded that there is no reason to change the rules regarding the requirement for guardians' consent or the importance of a parent's attitude in relation to adoption.

Another important principle, according to the Inquiry, is that only the person wishing to adopt can apply for adoption. The Inquiry has therefore concluded that only the person(s) wishing to adopt shall continue to be able to apply for adoption. Nor shall the social welfare committee be obliged to consider the question of adoption in certain cases in the same way as in the case of transfer of custody.

Starting point for questions of access shall remain the best interests of the child

The Inquiry has considered whether the text of the law should clarify situations where violations committed by a parent entail a starting point where no access shall take place. The Inquiry has concluded that it is not appropriate to regulate in law specific situations in which children should not, as a starting point, have the right of access to a parent. The assessment is made on the basis that when an issue of access arises, an individual assessment of the best interests of the child shall always be made in each unique case. A parent's behaviour shall not be the starting point for the assessment. Therefore, the Inquiry considers as inappropriate, from a children's rights perspective, to use as a starting point the assumption that a parent's behaviour and actions in certain situations disqualify him or her as a contact parent. The Inquiry considers this a strong argument against specifying in the text of the law a number of situations where the starting point shall be that no access shall take place. The starting point for assessing whether a child shall have access to a parent shall therefore remain the best interests of the child. However, it is essential that the courts are aware of the impact of violence on children and the needs that a child may

have after a traumatic experience. The court must take this into account when assessing the best interests of the child.

New wording of the section on the best interests of the child

The Inquiry has concluded that the text of the law should clarify that the assessment of the best interests of the child is a holistic assessment that must consider the circumstances of the individual child. The Inquiry has also concluded that the text of the law shall not specify a number of selected circumstances to be specifically considered in the assessment.

The current wording of Chapter 6, Section 2(a) FB entails that, when assessing the best interests of the child, particular attention must be paid to the risk that the child or other family members will be abused, wrongfully removed or retained or otherwise harmed. Abuse or wrongful removal or retention of the child or another family member are examples of situations where a child may be at risk of harm. A child may also be harmed in ways other than those specifically stated in the text of the law. By giving examples of how a child may risk harm in the present section, the Inquiry considers that there is a risk that other circumstances that may entail a risk of harm to a child are not considered to the same degree as the situations exemplified. For example, a child may be at risk of harm through neglect, negligence or exploitation. The current wording of the section also entails that particular attention shall be given to the child's need for close and good contact with both parents. According to the Inquiry, the so-called 'contact principle' has had a significant impact. Children are entitled to close and positive contact with both parents, as long as such contact is in the best interests of the child. The Inquiry considers that the current wording of the section brings the risk that the need for contact with a parent outweighs the risk of harm to the child. A decision on custody, residence or access must consider whether the child risks harm as a result of the decision. This may have the effect of limiting the child's right to close and positive contact with one parent, for example, if the child risks harm from access to that parent. By no longer stating selected circumstances for particular consideration when assessing the best interests of the child, the Inquiry expects to clarify that assessment of the best interests of the child is

always a holistic assessment. The assessment shall include, inter alia, the circumstances set out in the current wording of the section, but also any other circumstances relevant to the situation of the individual child.

The Inquiry proposes that, in addition to specifically stating that the assessment of the best interests of the child is a holistic assessment, it shall also be stated that the risk of harm to the child must be part of that assessment. This proposal clarifies the section's focus on the risk of harm to the child and the importance of the risk assessment in determining the best interests of the child.

This section is relevant not only to questions of access, but also to questions of custody and residence. The Inquiry considers it positive that, regardless of whether an issue concerns custody, residence or access, the text of the law states that the assessment is a holistic assessment. The amendment is not intended to exclude consideration of the risk of abuse, wrongful removal or retention of the child or a family member, or the child's need for close and positive contact with both parents, from the assessment of custody, residence or access. These circumstances must be taken into account as part of the holistic assessment. One consequence of the proposal, according to the Inquiry, is that decision-makers' assessments of the best interests of the child in matters of custody, residence and access will be more adapted to the individual child's situation. This ensures that assessments are individual and nuanced.

Training interventions

The Inquiry has concluded that the Swedish National Courts Administration should consider the need to implement a training intervention regarding risk assessments in family cases in light of the Inquiry's proposal for a new wording of Chapter 6, Section 2 a FB.

The court shall be able to obtain an expert opinion from a psychologist

The Inquiry proposes that in a case concerning custody, residence or access, the court shall be able to obtain an expert opinion from a psychologist if further investigation of the child's situation is needed.

It is important to assess the need for investigation based on the circumstances of the individual child. The court has an obligation to investigate and decides what investigation is needed. Specific requirements must be set regarding who can provide an expert opinion. The expert opinion must be provided by a licensed psychologist who is specialised in clinical child and adolescent psychology. The court shall order the expert to submit an opinion within a certain period. The court shall, as far as possible, provide guidelines for the opinion to clarify what the expert shall provide an opinion regarding. The deadline for completion of the opinion is to be determined by the scope of the investigation and the appointment. The expert is entitled to reasonable remuneration for the labour, loss of time and expenses involved in the assignment. The court shall decide on remuneration. Since it is the court that appoints the expert, the State shall also bear the cost.

Consequences of the Inquiry's proposals

Positive consequences for children

The Inquiry's proposals are considered to have positive consequences for children. The proposal to amend the wording of the provision on transfer of custody clarifies when a transfer of custody shall take place. This provides greater security and stability for children in family homes. The Inquiry's proposals regarding the possibility for placement municipalities to provide interventions to children after a transfer of custody are also deemed to contribute to increased security for children. This is because more children are given the opportunity to continue to receive functioning interventions as needed.

The Inquiry's proposal to introduce a right to public counsel for children strengthens the children's-rights perspective in the examination of custody transfer issues. In particular, the child's right to participation (see Article 12 of the Convention on the Rights of the Child) is strengthened by giving the child his or her own representative in the examination.

The report's proposal for a new wording of the section on the best interests of the child is deemed to promote individual and nuanced overall assessments of the best interests of the child. The fact that a child may be harmed in ways other than abuse, abduction or reten-

tion is assessed to be of increased importance in assessing the best interests of the child. A further consequence of the proposal is to clarify that access to a parent shall not be at the expense of the risk of harm to the child. This is expected to increase security for children. The Inquiry's proposal for the court to be able to obtain an expert opinion from a psychologist will give the courts the opportunity to obtain additional information to help them assess the best interests of the child in matters of custody, residence and access.

Positive consequences for parents, family-home parents, specially appointed guardians and other relatives of children

The proposal to amend the wording regarding the conditions for the transfer of custody of children in family homes clarifies that the principle of reunification is the main rule. It is considered to have a positive impact on the right to family life of the persons concerned. The Inquiry's proposal to amend the Social Services Act regarding children's entitlement to interventions after a transfer of custody provides greater clarity regarding what aid a placement municipality can continue to provide after a transfer of custody. The fact that the placement municipality, with knowledge of the family, can continue interventions in areas such as school and family-of-origin access has positive consequences for family-home parents, who assume the role of specially appointed guardians, as well as parents.

The introduction of a right to public counsel strengthens the rights of parents in custody transfer proceedings. In particular, the right to a fair trial (Article 6 European Convention on Human Rights) and the right to family life (Article 8 European Convention on Human Rights).

The Inquiry's proposal for a new wording of the section on the best interests of the child may mean that in more cases than at present, courts will conclude that it is not in the best interests of the child to have access to a parent. Denial of access to a child is a restriction of a parent's right to family life (Article 8 European Convention on Human Rights). However, according to the Inquiry, such a restriction is proportionate, given that the best interests of the child are the decisive factor in the assessment.

Consequences for gender equality

The proposal for a new wording of the paragraph on the best interests of the child is expected to improve risk assessments. Improved risk assessments are considered to contribute positively to gender equality because decisions denying a child access to a parent in a situation where access is not in the best interests of the child can contribute to the prevention of violence in close relationships.

Otherwise, the Inquiry's proposals are not expected to have any particular impact on equality between women and men.

Limited consequences for the courts

The Inquiry considers that the proposal to amend the Social Services Act regarding children's entitlement to interventions after a custody transfer may mean that the number of custody transfers will increase. However, according to the Inquiry, the proposal will have a limited impact on the courts as the number of custody transfer cases is a small proportion of the number of cases handled by the courts.

As regards the proposal on the right to counsel, the proposal will, at least initially, increase slightly the workload of the courts. Once the courts have developed procedures for handling these cases, the Inquiry estimates that the workload will not increase to any significant extent.

Limited consequences for municipalities

The proposal to amend the Social Services Act regarding children's entitlement to interventions after a transfer of custody is estimated to entail a certain degree of increased costs for municipalities that have decided on a family home placement that is concluded with a transfer of custody. The proposal is assessed to entail a redistribution of costs between municipalities and does not entail a general increase in costs for Sweden's municipalities. The proposal does not impose any new obligations on the social welfare committee and therefore does not circumscribe municipal government.

The Inquiry's proposal to introduce a right to public counsel means that the social welfare committee must inform the child and the

guardian of the right to counsel, consider the potential need for counsel and, when appropriate, apply for counsel to be appointed. As stated above regarding the consequences for the courts, the Inquiry considers that during an initial period procedures for handling this will need to be developed. After this period, it is estimated that the workload will only increase to a limited extent. The objective of the proposal cannot be achieved in a way that is less restrictive of municipal government.

Financial consequences

The report's proposal to introduce a right to public counsel in the examination of certain issues regarding custody transfers is assessed to entail increased costs for legal counsel. It is assessed that the cost increases are manageable within the existing appropriation for Legal counsel, etc.

The proposal to obtain an expert opinion is also expected to entail a certain increase in costs. Any cost increases are expected to be manageable within the existing appropriation for Legal counsel, etc.

Limited consequences for other public authorities

The proposal entails that the Family Law and Parental Support Agency and the National Board of Health and Welfare must review their regulations and general advice regarding custody transfers and access. The cost increases that may occur are marginal and are expected to be manageable within the existing framework. The same applies to any costs incurred by the Swedish National Courts Administration.

Entry into force

The new rules are proposed to enter into force on 1 October 2024.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken

Härigenom föreskrivs i fråga om föräldrabalken¹
dels att 6 kap. 2 a och 8 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas nya paragrafer, 6 kap. 19 a §, 20 kap. 9, 10
och 10 a–c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap. 2 a §²

Barnets bästa ska vara avgörande för alla frågor om vårdnad, boende och umgänge.

Vid bedömningen av vad som är bäst för barnet ska det fästas avseende särskilt vid

– risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligt förs bort eller hålls kvar eller annars far illa, och

– barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna.

Bedömningen av barnets bästa är en helhetsbedömning. Risken för att barnet far illa ska vara en del av den bedömningen.

8 §³

Har ett barn stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet och

Har ett barn stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet och

¹ Balken omtryckt 1995:434.

² Senaste lydelse 2021:528.

³ Senaste lydelse 2006:458.

är det *uppenbart att det är* bäst för barnet att det rådande förhållandet *får bestå och att* vårdnaden flyttas över till den eller dem som har tagit emot barnet eller någon av dem, *skall rätten* utse denne eller dessa att såsom särskilt förordnade vårdnadshavare utöva vårdnaden om barnet.

är det bäst för barnet *att inte återförenas med sina föräldrar utan i stället* att det rådande förhållandet *består ska* vårdnaden flyttas över till den eller dem som har tagit emot barnet eller någon av dem. *Rätten ska då* utse denne eller dessa att såsom särskilt förordnade vårdnadshavare utöva vårdnaden om barnet.

Vid bedömningen enligt första stycket ska domstolen särskilt beakta:

– *barnets och familjehemsföräldrarnas inställning till en vårdnadsöverflyttning,*

– *barnets relation till familjehemsföräldrarna och deras förmåga att tillgodose barnets behov av en trygg och god uppväxt,*

– *familjehemsföräldrarnas inställning till och förmåga att tillgodose barnets behov av kontakt med sina föräldrar och andra närstående,*

– *barnets relation till sina föräldrar, och*

– *barnets sociala situation i övrigt.*

Frågor om överflyttning av vårdnaden enligt första stycket prövas på talan av socialnämnden.

19 a §

Om det behövs, får rätten begära in sakkunnigutlåtande från en psykolog.

Rätten ska förelägga den sakkunnige att inge utlåtande inom viss tid. Rätten får ge riktlinjer för utlåtandet.

*Den sakkunnige har rätt till skälig ersättning för arbete, tids-
spillan och utlägg som uppdraget
krävt. Rätten beslutar om ersätt-
ningen. Ersättningen betalas av
allmänna medel.*

20 kap.

9 §⁴

*Vid prövningen av frågor om
särskilt förordnad vårdnadshavare
eller tillfällig vårdnadshavare en-
ligt 6 kap. 7–8 a och 10 d §§ ska ett
offentligt biträde enligt lagen
(1996:1620) om offentligt biträde
förordnas för barnet och barnets
vårdnadshavare.*

*Ett offentligt biträde enligt
första stycket får förordnas tidigast
när socialnämnden beslutat att in-
leda en utredning enligt 11 kap.
1 § socialtjänstlagen (2001:435)
om överflyttning av vårdnaden.*

*Offentligt biträde ska inte för-
ordnas om behov av biträde saknas.*

10 §⁵

*En fråga om förordnande av
biträde enligt 9 § prövas av den
domstol som handlägger målet om
överflyttning av vårdnaden.*

*Om det inte pågår ett mål om
överflyttning av vårdnaden vid
domstolen, prövas frågan om för-
ordnande av offentligt biträde av
den domstol som är behörig att
pröva frågan om överflyttning av*

⁴ Tidigare 9 § upphävd genom 2006:557.

⁵ Tidigare 10 § upphävd genom 1980:159.

vårdnaden. Lagen (1996:242) om domstolsärenden ska tillämpas.

Endast den som på grund av sina kunskaper och erfarenheter och även i övrigt är särskilt lämplig för uppdraget får förordnas till offentligt biträde för ett barn.

Ett beslut om förordnande, byte eller entledigande av ett offentligt biträde gäller även om beslutet inte har fått laga kraft.

Ett offentligt biträde för ett barn ska inte tillåtas sätta någon annan i sitt ställe.

10 a §

Ett offentligt biträde som utsetts för ett barn enligt 9 § ska få ta del av sådana uppgifter som kan vara av betydelse i målet eller ärendet.

10 b §

Ett offentligt biträde som utsetts för ett barn enligt 9 § får samtala med barnet utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande.

10 c §

I ett mål om överflyttning av vårdnaden ska ett offentligt biträde som förordnats för ett barn enligt 9 § föreläggas att inom viss tid yttra sig skriftligen.

Ett sådant biträde ska också kallas till sammanträde och förhandling i målet. Vid sammanträde och förhandling ska biträdet få tillfälle att yttra sig.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2024.

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

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 8 b och 11 §§ socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

8 b §¹

När barnet har varit placerat i samma familjehem under två år från det att placeringen verkställdes, ska socialnämnden särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken. Därefter ska frågan övervägas årligen.

Vid ett sådant övervägande ska följande särskilt beaktas:

– barnets och familjehemsföräldrarnas inställning till en vårdnadsöverflyttning,

– barnets relation till familjehemsföräldrarna och deras förmåga att tillgodose barnets behov av en trygg och god uppväxt,

– familjehemsföräldrarnas inställning till och förmåga att tillgodose barnets behov av kontakt med sina föräldrar och andra närstående, *och*

– barnets relation till sina föräldrar.

– familjehemsföräldrarnas inställning till och förmåga att tillgodose barnets behov av kontakt med sina föräldrar och andra närstående,

– barnets relation till sina föräldrar, *och*

– *barnets sociala situation i övrigt.*

11 §²

Om vårdnaden av ett barn har flyttats över till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare som barnet tidigare varit familjehemsplacerat hos, får kommunen fortsätta att betala dessa vårdnadshavare skälig ersättning. Vid sådan överflyttning av vårdnaden ska socialnämnden ge särskilt förordnade vårdnadshavare råd och stöd.

¹ Senaste lydelse 2022:665.

² Senaste lydelse 2012:776.

Råd och stöd ska ges av socialnämnden i den kommun som beslutat om familjehemsplaceringen om särskilt förordnade vårdnadshavare begär det.

Socialnämnden i den kommun som beslutat om familjehemsplaceringen får även bevilja fortsatta insatser till barnet.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2024.

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

Härigenom föreskrivs att 13 c § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 c §¹

När den unge har varit placerad i samma familjehem under två år från det att placeringen verkställdes, ska socialnämnden särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken. Därefter ska frågan övervägas årligen.

Vid ett sådant övervägande ska följande särskilt beaktas:

– den unges och familjehemsföräldrarnas inställning till en vårdnadsöverflyttning,

– den unges relation till familjehemsföräldrarna och deras förmåga att tillgodose den unges behov av en trygg och god uppväxt,

– familjehemsföräldrarnas inställning till och förmåga att tillgodose den unges behov av kontakt med sina föräldrar och andra närstående, *och*

– den unges relation till sina föräldrar.

– familjehemsföräldrarnas inställning till och förmåga att tillgodose den unges behov av kontakt med sina föräldrar och andra närstående,

– den unges relation till sina föräldrar, *och*

– *den unges sociala situation i övrigt.*

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2024.

¹ Senaste lydelse 2022:664.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningsuppdraget

Den 16 september 2021 beslutade regeringen att tillsätta en utredare för att se över regler i föräldrabalken om vårdnadsöverflyttning, adoption och umgänge. Uppdragets syfte har varit att skapa bättre förutsättningar för kontinuitet, stabilitet och trygghet för familjehemsplacerade barn och barn som har upplevt våld av närstående.

I direktiven hänvisas till att frågan om hur stabilitet och trygghet ska uppnås för familjehemsplacerade barn samtidigt som barnets rätt till sina föräldrar tillgodoses är komplex och har varit föremål för diskussion under lång tid. De senaste åren har olika åtgärder vidtagits för att stärka stabiliteten och tryggheten för familjehemsplacerade barn. Åtgärderna som har vidtagits har i första hand tagit sikte på den socialrättsliga regleringen som rör tvångsvård och socialnämndens hantering av familjehemsplacerade barn.¹ Syftet med denna utredning har varit att fortsätta arbetet genom att se över även de civilrättsliga bestämmelserna.

Mot denna bakgrund har den särskilda utredaren fått i uppdrag att ta ställning till bl.a.

- om förutsättningarna för vårdnadsöverflyttning bör ändras för att tillgodose familjehemsplacerade barns rätt till trygghet och stabilitet,
- om förutsättningarna för adoption bör ändras för att tillgodose familjehemsplacerade barns rätt till trygghet och stabilitet,

¹ Den 1 juli 2022 började nya regler gälla i både socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, se prop. 2021/22:178.

- behovet av åtgärder för att underlätta förutsättningarna för prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning för barn i familjehem, och
- hur skyddet för barn kan stärkas när fråga uppkommer om umgänge med en förälder som har utövat våld eller gjort sig skyldig till någon annan allvarlig kränkning.

I uppdraget har även ingått att kartlägga och redovisa vilka omständigheter som i dag särskilt beaktas vid prövningen av frågan om vårdnadsöverflyttning och adoption när ett barn har stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet.

Som angetts har ett av uppdragets syften varit att skapa bättre förutsättningar för kontinuitet, stabilitet och trygghet för familjehemsplacerade barn. De senaste åren har flera lagändringar genomförts som påverkar barn i samhällets vård. Det har även lämnats förslag till ny lagstiftning på området. Syftet med dessa förändringar har varit att öka tryggheten och stabiliteten för barn som antingen har placerats frivilligt enligt socialtjänstlagen eller som har omhändertagits med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. I mars 2022 har en utredning tillsatt av socialutskottet lämnat förslag om bl.a. ändrade bestämmelser om när vård med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga ska upphöra.² Den 1 juli 2022 har nya regler införts både i socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. De nya reglerna innebär bl.a. att socialnämnden ålagts en skyldighet att överväga vårdnadsöverflyttning efter två års placering i ett familjehem i stället för tre år som tidigare gällt. En ytterligare förändring är att vård som beslutats med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga i vissa fall inte ska upphöra förrän de omständigheter som föranlett vården har förändrats på ett varaktigt och genomgripande sätt.³ Den här utredningens uppdrag har inte omfattat att göra en övergripande översyn av barnavårds- lagstiftningen. Uppdraget har varit begränsat till en översyn av de civilrättsliga bestämmelserna som gäller familjehemsplacerade barn och syftet har varit att stärka stabiliteten och tryggheten för dessa. Utredningens ställningstaganden har, enligt vad som anges i direktiven i denna del, tagit sin utgångspunkt i att uppdraget omfattar att se över regler i föräldrabalken om vårdnadsöverflyttning och adoption. Dessa

² Förslaget har beretts i socialutskottet, se bet. 2022/23:SoU9.

³ 6 kap. 8 b § SoL och 13 c samt 21 §§ LVU.

regler har dock tätt samband med den reglering rörande upphörande av vård med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga som enligt beskrivningen ovan har ändrats och möjligen kommer att ändras mer. Med hänsyn till att flera olika förändringar skett som påverkar barnavårdslagstiftningen har det varit svårt att fullt ut överblicka vilka konsekvenser utredningens förslag kan komma att få utifrån att flera andra förändringar nyligen genomförts och att ytterligare förändringar kan komma att genomföras inom en snar framtid. Utredningen anser dock att de förslag som nu lämnas innebär en förstärkning av familjehemsplacerades barns rätt till trygghet och stabilitet.

Utredningens direktiv finns bifogade som bilaga 1 till betänkandet.

2.2 Utredningsarbetet

2.2.1 Allmänt om arbetet

Utredningens arbete har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna sammanträden med experterna och de sakkunniga. Ett första sammanträde har hållits den 25 oktober 2021. Därefter har ytterligare nio sammanträden ägt rum, varav ett tvådagarsinternat. Utöver detta har enskilda möten genomförts med experter och sakkunniga i utredningen. Arbetet har bedrivits i nära samråd med experterna. Experterna har ställt sig bakom utredningens förslag och därför anges i betänkandet utredningen, i stället för utredaren.

Utredningen har följt relevant arbete inom Regeringskansliet. Möten har hållits med sekreterare i utredningen Barn i samhällets vård (S 2021:06).

I utredningens uppdrag har ingått, i den utsträckning som det bedöms lämpligt, att undersöka och beskriva hur de frågor som uppdraget omfattar behandlas i några länder som är jämförbara med Sverige, främst de nordiska. Utredningen har därför tagit del av den danska, finska och norska barnavårdslagstiftningen. För att kunna göra detta har det varit nödvändigt att ta fram relevant underlag, vilket bibliotekarierna vid Regeringskansliets bibliotek har hjälpt oss med. Utredningen har också haft kontakt med anställda vid regeringskanslierna i Danmark, Finland och Norge.

Utredaren och sekreteraren har tillsammans med utredningens sakkunniga från Justitiedepartementet genomfört studiebesök på

Barne- og familiedepartementet i Norge. Under besöket har även ett möte med representanter för Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) genomförts. I Norge har även möten med en advokat, en professor samt två domare på Oslo tingsrett genomförts.

Utredaren och sekreteraren har även genomfört ett studiebesök på organisationen Bojen i Göteborg som är en ideell organisation för barn och ungdomar som bevittnat våld i hemmet. Vid mötet har utredaren och sekreteraren träffat personal på Bojen med erfarenhet av att möta barn, ungdomar och föräldrar med erfarenhet av våld i nära relationer. Som en av representanterna från Bojen har även en av utredningens experter närvarat.

Frågeställningar relevanta för utredningens uppdrag har diskuterats vid ett flertal möten med organisationer som på olika sätt arbetar med frågor av relevans för uppdraget. En hearing har genomförts med barnrättsorganisationer. Vid hearingen har representanter från organisationerna Bris, Rädda Barnen, Maskrosbarn, Barnrättsbyrån och Unicef Sverige deltagit. Utredningen har även haft möten med representanter från organisationen Unizon och från Unizons barnnätverk, som är en grupp inom Unizon med särskilt fokus och kompetens på området barn och trauma. Det har även genomförts ett möte med representanter från föreningen Vårdnad, boende, umgänge (VBU). Ett möte har genomförts med representanter från familjehemsorganisationerna Familjehemmens riksförbund, Familjevårdens centralorganisation och Riksförbundet för förstärkt familjehemsvård.

Utredningen har tillsammans med socialförvaltningen i Helsingborg genomfört en hearing. Som en av representanterna från socialförvaltningen i Helsingborg har även en av utredningens experter närvarat. Vid hearingen har separata gruppsamtal med barnrätts- och familjerättssekreterare från Helsingborgs familjehemsenhet, familjehemsföräldrar samt familjerättssekreterare från familjerättsenheten och socialsekreterare från familjevårdsgruppen genomförts. I anslutning till hearingen har även ett möte genomförts med en förälder vars barn är omhändertaget och placerat i ett familjehem. Utöver hearingen har det även hållits ett möte med två medarbetare på Helsingborgs socialförvaltning angående hur socialförvaltningen arbetar med utredningar om behov av skyddat boende.

Utredningen har även genomfört en hearing tillsammans med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR). Hearingen har genomförts i SKR:s lokaler i Stockholm. Vid hearingen har representanter från

flera av Sveriges kommuner och regioner deltagit. Utredningen har slutligen även genomfört ett möte med Beredningen för socialpolitik och individomsorg.

Utöver de möten som redovisats ovan har utredningen även genomfört möten med Jämställdhetsmyndigheten, Socialstyrelsen, Skatteverket, två advokater samt representanter för Psykologförbundet. Utredningen har även på olika sätt haft kontakt och inhämtat synpunkter från enskilda som hört av sig till utredningen.

2.2.2 Särskilt om barns och ungas synpunkter

Utredningen har under arbetet hållit två digitala möten med representanter från föreningen Knas Hemma. Knas Hemma är en nationell ungdomsdriven ideell förening. De som är med i Knas hemma är ungdomar och unga vuxna i åldrarna 13–30 år, som antingen bor i eller har bott i familjehem, HVB-hem, eller annat boende för samhällsplacerade barn eller unga. Knas Hemma arbetar med att förändra samhället genom att påverka, utbilda och sprida kunskap om barn och ungdomar med erfarenhet av placeringar. De som deltagit på möten med utredningen har alla varit över 18 år. De har utöver att dela med sig av sina egna erfarenheter även delat med sig av erfarenheter och synpunkter de tagit del av från barn under 18 år inom ramen för sin organisation. När utredningen i betänkandet hänvisar till dessa erfarenheter och synpunkter anges att de framförts i utredningens kontakter med representanter för barn. Ibland anges i stället unga vuxna som själva har haft erfarenhet av att vara familjehemsplacerade.

Samtal har även förts med en ungdom (17 år) som genom Unicef Sverige kommit i kontakt med utredningen och haft en önskan att berätta om sina erfarenheter. I samband med ett studiebesök på socialförvaltningen i Helsingborg har ett barn (13 år) deltagit vid ett möte tillsammans med sina familjehemsföräldrar. Tillsammans med representanter för socialförvaltningen i Helsingborg har även gjorts försök att organisera ett möte även med barn med erfarenhet av familjehemsplacering, vårdnadsöverflyttning eller adoption. Det har dock inte varit möjligt att ordna ett sådant möte.

I samband med utredningens studiebesök på organisationen Bojen i Göteborg har det planerats för ett samtal med barn med erfarenhet av våld i nära relation. Barnet som anmält intresse för att delta i

utredningens samtal fick tyvärr förhinder, varför något samtal inte kunnat genomföras.

Det är en brist i utredningens underlag att barns åsikter inte kunnat inhämtas på annat sätt än genom vuxna som tidigare varit barn eller vuxna som representerar barn. Utredningen har inte haft möjlighet att genomföra fler försök att komma i kontakt med barn än de som redogjorts för ovan.

Utöver kontakterna som redogjorts för ovan har utredningen genom organisationen Unizon haft möten med personer som har erfarenhet av att deras pappa mördat deras mamma när de själva varit barn. Utredningen har varit i kontakt med utredningen En uppväxt fri från våld (A 2021:02) som har i uppdrag att ta fram en nationell strategi för att förebygga våld mot barn. Inom ramen för uppdraget har de inhämtat barns röster. I möte mellan utredningarna har den utredningen övergripande berättat om vad barn delat med sig av till dem. Utredningen har slutligen även inhämtat barns åsikter genom att ha möten med barnrättsorganisationer.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet består av 12 kapitel.

Utredningens författningsförslag finns i *kapitel 1* och i *kapitel 2* återfinns denna redovisning av utredningens uppdrag och arbete.

I *kapitel 3* redogörs för utgångspunkterna i de internationella konventioner som är relevanta för utredningens uppdrag.

En kortfattad beskrivning av relevant gällande rätt i några av våra nordiska grannländer lämnas i *kapitel 4*.

Kapitel 5 utgör en bakgrund till utredningens överväganden i frågorna om vårdnadsöverflyttning och adoption. I avsnittet redogörs för tidigare överväganden av relevans för uppdraget samt gällande regler som berör barn som bor i familjehem från det att vården inleds tills att vården upphör.

I *kapitel 6* behandlas utredningens frågor om vårdnadsöverflyttning när ett barn vårdats och fostrats i ett familjehem. Först behandlas bestämmelsens nuvarande utformning och syfte, den rättsliga innebörden av vårdnadsöverflyttning samt vilket stöd som tillhandahålls barn och särskilt förordnade vårdnadshavare efter en vårdnadsöverflyttning. Därefter redogörs för den kartläggning av praxis som

genomförts inom ramen för uppdraget. Slutligen redovisas utredningens överväganden och förslag i denna del.

Utredningens frågor om förutsättningarna för prövningen av frågan om vårdnadsöverflyttning behandlas i *kapitel 7*. Eftersom en del av utredningens uppdrag varit att överväga om vissa mål om vårdnadsöverflyttning bör flyttas från allmän domstol till allmän förvaltningsdomstol inleds avsnittet med en genomgång av de processrättsliga bestämmelserna i respektive domstolsslag. Därefter redogörs för några för utredningen relevanta frågor om talerätt och rätt till biträde. I slutet av kapitlet redogörs för utredningens överväganden och förslag i denna del.

I *kapitel 8* behandlas utredningens frågor om adoption. Här redogörs för gällande regler om adoption och den rättsliga innebörden av adoption följt av en beskrivning av s.k. öppen adoption och skillnaderna mellan adoption och vårdnadsöverflyttning. Kapitlet innehåller även en redovisning av utredningens kartläggning av praxis. Därefter redovisas utredningens överväganden i denna del.

I *kapitel 9* behandlas utredningens uppdrag i fråga om stärkt skydd för barn när fråga uppkommer om umgänge med en förälder som varit våldsam eller kränkande. Kapitlet inleds med en bakgrund till bestämmelserna om barnets bästa och umgänge samt en redogörelse för den gällande regleringen. Därefter redogörs för utredningens överväganden och förslag i denna del.

Kapitel 10 innehåller utredningens överväganden i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

Konsekvenserna av utredningens förslag redovisas i *kapitel 11*.

I *kapitel 12* finns författningskommentarer till de författningsförslag utredningen lämnar.

3 Utgångspunkter i internationella konventioner

3.1 Barnkonventionen

3.1.1 Allmänt

De rättigheter barn har är en del av de mänskliga rättigheter som under lång tid fastställts och kodifierats genom olika internationella överenskommelser. De mänskliga rättigheterna, som alltså även gäller barn, finns uttryckta i ett flertal instrument, däribland FN:s kärnkonventioner om mänskliga rättigheter, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga. Även om de mänskliga rättigheterna är universella och gäller lika för alla så kan det ibland finnas hinder som försvårar för individer inom vissa grupper att kunna tillgodogöra sig sina rättigheter. Det har därför utvecklats ett antal instrument till skydd för individer på områden inom vilka det visat sig finnas ett särskilt skyddsbehov. Till instrumenten hör bl.a. barnkonventionen.

Barnkonventionen antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Sverige ratificerade konventionen 1990. Konventionen trädde i kraft i Sverige den 2 september 1990.¹ Som exempel på lagstiftning som har omarbetats utifrån barnkonventionens bestämmelser kan nämnas lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och socialtjänstlagen som bl.a. innehåller bestämmelser om vård och omhändertagande av barn. Även föräldrabalkens bestämmelser har omarbetats utifrån barnkonventionen.

Den 1 januari 2020 trädde lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter i kraft.² Lagen innebär att barnkonventionen är tillämplig som lag i Sverige. Därmed förtydligas att domstolar och rättstillämpare ska beakta de rättigheter som följer

¹ Prop. 1989/90:107, bet. 1989/90:SoU28 och rskr. 1989/90:350.

² Prop. 2017/18:186, bet. 2017/18:SoU25 och rskr. 2017/18:389.

av barnkonventionen vid avvägningar och bedömningar som görs i beslutsprocesser i mål och ärenden som rör barn. I samband med att barnkonventionen inkorporerades som svensk lag konstaterade regeringen att barn inte alltid behandlas som rättighetsbärare, att ett barnrättsbaserat synsätt inte genomsyrar verksamheter på alla nivåer och att synsättet inte hade anammats i tillräcklig utsträckning i beslutsprocesser som involverar barn. Enligt regeringen var detta särskilt tydligt i situationer där barn på olika sätt var utsatta och kunde ha svårt att ta tillvara sina rättigheter.³ Att barnkonventionen numera är inkorporerad innebär inte att det inte längre finns behov av att fortsätta arbetet med att transformera konventionens bestämmelser inom olika rättsområden. Enligt regeringen krävs fortsatt transformering för att konventionen ska få fullt genomslag. Arbetet med att transformera annan lagstiftning som rör barns rättigheter kan antas leda till att eventuella luckor i lagstiftningen löpande identifieras. I det fortsatta transformeringsarbetet bör, enligt regeringen, särskilt fokus ligga på principen om barnets bästa som ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser samt barnets rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade.⁴

Regeringen beslutade den 15 mars 2018 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att genomföra en kartläggning för att belysa hur svensk lagstiftning och praxis överensstämmer med barnkonventionen (Barnkonventionsutredningen). Utredaren redovisade sitt uppdrag i november 2020 i betänkandet Barnkonventionen och svensk rätt.⁵ Utredarens bedömning är att svensk lagstiftning och praxis till allra största delen stämmer överens med barnkonventionen, dock med några undantag. Ett av undantagen är att utformningen av 6 kap. 2 a § FB anses kunna ge upphov till bedömningar av ett barns bästa som inte stämmer överens med innebörden av bl.a. artikel 3.1 och 9 barnkonventionen⁶ eftersom det i den svenska lagstiftningen anges att det ska fästas avseende särskilt vid vissa omständigheter. Utöver de omständigheter som nämns i 6 kap. 2 a § FB finns det en rad andra omständigheter som kan behöva beaktas vid en bedömning av barnets bästa, t.ex. möjligheterna att få sin rätt till utbildning, hälsa, social trygghet och en god levnadsstandard uppfylld. Enligt utredaren ris-

³ Prop. 2017/18:186 s. 75.

⁴ A. prop. s. 93 f.

⁵ SOU 2020:63.

⁶ Artiklarna avser principen om barnets bästa (artikel 3) och barnets rätt till sina föräldrar (artikel 9).

kerar bedömningar av vad som är barnets bästa i enlighet med 6 kap. 2 a § FB begränsas till att innefatta enbart dessa omständigheter, när bedömningen i stället bör innefatta alla rättigheter i barnkonventionen med relevans för bedömningen i det enskilda fallet.⁷

Enligt artikel 4 barnkonventionen ska konventionsstaterna vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa åtgärder och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen. Barnkonventionen ska ses som en helhet och artikel 4 ska beaktas i genomförandet av samtliga rättigheter i konventionen. Barnrättskommittén har lyft fram några s.k. grundprinciper, artiklarna 2, 3, 6 och 12, som kommittén anser har en särskild relevans för genomförandet av rättigheterna i konventionen.⁸ Konventionsstaterna ska respektera och tillförsäkra att varje barn inom statens jurisdiktion har tillgång till de rättigheter som anges i barnkonventionen utan åtskillnad av något slag (artikel 2). Barnets bästa ska beaktas i alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ (artikel 3). Konventionsstaterna ska erkänna varje barns inneboende rätt till livet och till det yttersta av sin förmåga säkerställa barnets överlevnad och utveckling (artikel 6). Staterna ska tillförsäkra rätten att barn som är i stånd att bilda egna åsikter fritt får uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (artikel 12).

Barnrättskommittén har tagit fram en vägledning om hur principen om barnets bästa ska tolkas och tillämpas. Principen om barnets bästa framgår av artikel 3 barnkonventionen och är ett begrepp som består av tre delar; det är en materiell rättighet, en rättslig tolkningsprincip och ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser. Rätten att få barnets bästa bedömt i beslut som gäller barnet är en materiell rättighet. Barnets bästa ska i denna bedömning, när olika intressen vägs mot varandra, väga tungt men inte ensamt vara utslagsgivande. I det enskilda fallet kan således andra samhällsintressen väga tyngre. Principen om barnets bästa ska alltid tillämpas när ett beslut fattas som rör ett enskilt barn eller grupper av barn. Som materiell rättighet är principen om barnets bästa enligt kommittén direkt tillämplig och kan åberopas i domstol. Barnrättskommittén understryker att begreppet barnets bästa även är en grundläggande rättslig tolkningsprincip. Om en rättsregel är

⁷ SOU 2020:63 s. 453.

⁸ CRC/GC/2003/5 p. 12.

öppen för fler än en tolkning, ska den tolkning som mest verkningsfullt tillgodoser barnets bästa ha företräde. Tolkningsramarna är enligt kommittén de rättigheter som barn har enligt barnkonventionen och de fakultativa protokollen till barnkonventionen. Principen är också ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser. Den aktuella principen innebär att när ett enskilt barn eller en grupp barn kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen. I beslutet ska beslutsfattaren dessutom motivera på vilket sätt hänsyn har tagits till barnets bästa, dvs. vad beslutsfattaren ansett vara barnets bästa, vilka kriterier detta grundas på och hur barnets intressen vägts mot andra intressen, vare sig dessa handlar om övergripande policyfrågor eller enskilda fall. Myndigheter på olika nivåer som fattar beslut som rör barn måste bedöma och fastställa barnets bästa genom barnanpassade förfaranden. Det är en process som innefattar flera steg och där barnets åsikter utgör en väsentlig del. Barnets bästa kan inte frikopplas från övriga rättigheter i konventionen – rättigheterna ska ses om en helhet. Barnets bästa kan inte definieras en gång för alla utan måste kopplas till det individuella barnet och barnets situation. Principen om barnets bästa måste ses som ett tillvägagångssätt i varje beslutsprocess där barn är berörda. Vidare bör varje beslut som rör ett eller flera barn innehålla en motivering där det bl.a. bör framgå vilka aspekter som beslutsfattaren ansett vara relevanta i bedömningen av barnets bästa. Om beslutet inte stämmer överens med barnets åsikter bör orsaken till detta tydligt anges. I de undantagsfall där den valda lösningen inte överensstämmer med barnets bästa bör skälen till att något annat vägt tyngre klargöras för att visa att barnets bästa nog har analyserats och övervägts.⁹

Artikel 5 i barnkonventionen är utformad som en portalbestämelse. Enligt artikeln ska en stat respektera det ansvar, rättigheter och skyldigheter som tillkommer föräldrar och andra att på ett sätt som står i överensstämmelse med den fortlöpande utvecklingen av barnets förmåga ge lämplig ledning och råd då barnet utövar de rättigheter som erkänns i konventionen. Artikelns vida formulering och dess placering i början av konventionen understryker dess relevans i förhållande till alla andra rättigheter i konventionen.¹⁰ Artikel 5 i barnkonventionen har ett nära samband med flera andra artiklar i konventionen.

⁹ CRC/C/GC/14 och prop. 2017/18:186 s. 96.

¹⁰ SOU 2020:63 s. 305.

Till exempel finns det i artikel 16 en rätt till skydd för privat- och familjelivet och av artikel 18 framgår att barnets föräldrar har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Även artiklarna 9, 19 och 20, som handlar om när ett barn får skiljas från sina föräldrar och när ett barn kan behöva skyddas från sina föräldrar, är relevanta för tolkningen av artikel 5.¹¹

3.1.2 Artiklar av särskilt intresse för utredningens uppdrag

Staters, däribland Sveriges, åtaganden enligt barnkonventionen har betydelse vid prövningen av frågor om överflyttning av vårdnad, adoption och umgänge. För utredningens uppdrag är ett antal artiklar, utöver barnkonventionens grundprinciper, särskilt relevanta.

Barnkonventionens inledning lyfter fram familjen som den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för barnets utveckling och välfärd. I artiklarna 5 och 18 betonas att det är föräldrarna eller vårdnadshavarna som har ansvar för att barnets behov, intressen och rättigheter tas tillvara, med utgångspunkt i barnets bästa.

Alla barn har rätt till sitt ursprung, enligt artikel 7. Artikeln handlar om registrering, namn och medborgarskap. Konventionsstaterna ska så långt det är möjligt säkerställa att barnet ska få vetskap om sina föräldrar och få deras omvårdnad.

Ett barn har enligt artikel 8 rätt att behålla sin identitet, inklusive medborgarskap, namn och släktförhållanden. Denna rättighet kan vara av särskild betydelse för barn som placeras i samhällsvård. Rättigheten kommer bl.a. till uttryck i lagstiftningens krav på att i första hand överväga om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående.¹² Artikeln har också särskild betydelse när det gäller rättigheterna för barn som tillhör nationella minoritetsgrupper och barn som kommit till Sverige utan sina föräldrar.¹³

Enligt artikel 9 ska konventionsstaterna säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall då behöriga myndigheter, som är underställda rättslig prövning, i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden, bedömer att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa (artikel 9.1). Konventionsstaterna

¹¹ Se Gatenheim, FN:s konvention om barnets rättigheter, artikel 5, Karnov (JUNO) (besökt 2022-09-21).

¹² Se 6 kap. 5 § SoL.

¹³ Socialstyrelsen (2020), Placering av barn och unga, s. 31.

ska respektera rätten för det barn som är skilt från en förälder att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med den föräldern, utom då det strider mot barnets bästa (artikel 9.3). Artikel 9 bör läsas tillsammans med konventionens inledning samt artiklarna 5, 16 och 18. I barnkonventionen betraktas familjen som en grundläggande enhet och föräldrarna som de som normalt ska ha det huvudsakliga ansvaret för ett barn. Det allmänna ska tjäna som ett stöd till föräldrar och barn men ingripa när ett barn far illa.¹⁴ Sveriges skyldigheter enligt artikel 9 kommer till uttryck i svensk lagstiftning bl.a. i 6 kap. 15 § FB som fastslår en presumtion för att barnet ska ha rätt till umgänge med en förälder som inte bor tillsammans med barnet.

Artikel 16 handlar om att barn ska skyddas från godtyckliga eller olagliga ingrepp i sitt privat- och familjeliv. Vid ingrepp i ett barns rätt till sin familj måste även konventionens övriga artiklar beaktas. Ett barn har rätt att inte skiljas från sina föräldrar mot deras vilja enligt artikel 9 och det allmänna ska respektera att föräldrarna har det huvudsakliga ansvaret för barnet, enligt artiklarna 5 och 18. Samtidigt måste hänsyn tas till artiklarna 19 och 32–36, om ett barns rätt till skydd mot övergrepp av olika slag. En bedömning av barnets bästa ska göras enligt artikel 3.1.

Artikel 19 erkänner barns rätt till skydd mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande inklusive sexuella övergrepp när barnet är i en förälders, vårdnadshavares eller annan persons vård. När ett barn far så illa att det är bäst för barnet att flyttas från sin hemmiljö aktualiseras artiklarna 9 och 20. Artikel 9 behandlar förutsättningarna för att skilja ett barn från sina föräldrar och artikel 20 rör alternativt omvårdnad av ett barn.

Att ett barn som tillfälligt eller varaktigt berövats sin familjemiljö eller som för sitt eget bästa inte kan tillåtas stanna kvar i denna miljö, har rätt till särskilt skydd och stöd från statens sida stadgas i artikel 20. Ett barn kan varaktigt eller tillfälligt ha berövats sin familjemiljö på grund av att behöriga myndigheter beslutat att barnet måste flytta från hemmet för sitt eget bästa. Ett barn ska dock inte skiljas från

¹⁴ Se Gatenheim, FN:s konvention om barnets rättigheter, artikel 9, Karnov (JUNO) (besökt 2022-09-21).

sina föräldrar, om det inte är nödvändigt för barnets bästa (jfr artikel 9).¹⁵

När det gäller adoptioner ska konventionsstaterna enligt artikel 21 inte endast säkerställa att barnets bästa beaktas, utan även att barnets bästa ges största vikt. Det innebär att inga andra intressen, vare sig t.ex. ekonomiska eller politiska, får ta över eller jämsställas med barnets.¹⁶

Enligt artikel 30 har barn som tillhör minoritetsgrupper eller ursprungsbefolkningar rätt till sitt språk, sin kultur och religion. Artikeln blir särskilt viktig för barn som placeras i samhällsvård och därmed skiljs från sina föräldrar.¹⁷

3.2 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

3.2.1 Allmänt

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) innehåller skydd för enskilda mot åtgärder från det allmännas sida och gäller sedan den 1 januari 1995 som lag i Sverige (lagen [1994:1219] om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna). I 2 kap. 19 § regeringsformen stadgas att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Europakonventionen, vilket ger den en författningsmässigt starkare ställning än en vanlig lag.

Europakonventionen omfattar alla persongrupper, alltså även barn. I konventionen med tilläggsprotokoll slås ett antal grundläggande mänskliga rättigheter fast.

¹⁵ Se Gatenheim, FN:s konvention om barnets rättigheter, artikel 20, Karnov (JUNO) (besökt 2022-09-21).

¹⁶ SOU 2009:61 s. 91 ff.

¹⁷ Se 1 kap. 2 § sjätte stycket regeringsformen, 8 § språklagen (2009:600) och 4 § lagen (2009:724) om nationella minoriteter och minoritetsspråk.

3.2.2 Artiklar och praxis av särskilt intresse för utredningens uppdrag

Var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (artikel 8.1 Europakonventionen). Att tvångsvis skilja ett barn från dess föräldrar och placera barnet i ett familjehem är ett ingrepp i rätten till privat- och familjeliv enligt Europakonventionen. Ett sådant ingrepp är lagligt enbart om det görs med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välfärd eller förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter (artikel 8.2 Europakonventionen). Vid bedömningen av nödvändigheten ska proportionalitetsprincipen tillämpas. Det ska med andra ord göras en avvägning av hur stort ingreppet i den enskildes rätt är och hur starkt det behovet som ska tillgodoses genom ingreppet är. Endast om det finns ett rimligt förhållande mellan dessa två faktorer är ingreppet proportionerligt. Endast då kan ingreppet anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle och förenligt med Europakonventionen.

Rätten till skydd för privat- och familjeliv tillkommer varje individ. Europadomstolen har slagit fast att barnets bästa är ett grundläggande intresse som är överordnat annan hänsyn. Konventionsstaterna är skyldiga att tillhandahålla processuella garantier som säkerställer att det som är bäst för barnet kan genomföras i praktiken.¹⁸ Europadomstolens tolkning av vad som ryms inom tillämpningsområdet för artikel 8 har utvecklats över tid i takt med att samhällets syn på familjebildning har förändrats. Inom tillämpningsområdet för artikeln faller bl.a. frågor om vårdnad och umgänge samt omhändertagande av barn. Rätten till skydd för familjeliv gäller inte enbart relationer mellan barn och rättsliga föräldrar. Europadomstolen har bl.a. bedömt att relationen mellan barn och familjehemsförälder är att anse som familjeliv enligt artikel 8. Det som enligt domstolen visar att ett familjeliv existerar är att det rent faktiskt finns nära personliga band mellan individerna i fråga.¹⁹

Europadomstolen har i flera domar understrukit att stater har en skyldighet att verka för en återförening när barn tillfälligt måste omhändertas av det allmänna. Domstolen har också ställt upp krav på att långvariga och omfattande insatser ska göras från myndigheternas

¹⁸ Se t.ex. Strand Lobben mot Norge (37283/13), dom den 10 september 2019.

¹⁹ Schalk och Kopf mot Österrike (30141/04), dom den 24 juni 2010.

sida för att nå fram till en återförening innan en vårdnadsöverflyttning kan bli aktuell. Sverige och andra länder har fått kritik för att inte i tillräckligt hög grad verkat för återförening. Nedan följer en kort redogörelse av ett antal av dessa avgöranden.

I Eriksson mot Sverige hade omhändertagandet av ett barn hävts men ett flyttningsförbud samtidigt utfärdats. Detta förbud hade varit i kraft under lång tid, och under denna tid hade barnets umgänge med mamman varit kraftigt begränsad. Inskränkningarna i umgängesrätten i förening med det långvariga flyttningsförbudet innefattade enligt Europadomstolens mening en inskränkning i rätten till respekt för familjelivet, som inte var proportionerlig i förhållande till sitt ändamål och som utgjorde ett brott mot artikel 8. Europadomstolen konstaterade också att inskränkningar i umgängesrätten under den tid flyttningsförbudet var i kraft inte hade haft stöd i svensk lag.²⁰

I KA mot Finland hade KA:s barn omhändertagits efter misstankar om att de blivit sexuellt utnyttjade i hemmet. Under tiden barnen var omhändertagna förekom begränsad kontakt mellan barnen och deras föräldrar. Europadomstolen konstaterade att staten har en positiv skyldighet att värna om barnets bästa. Domstolen konstaterade också att ett omhändertagande som utgångspunkt ska vara en tillfällig åtgärd och att staten har en skyldighet att verka för att familjer återförenas. När ett barn varit placerad under en lång tid kan emellertid barnets intresse av stabilitet och att inte få sin föreliggande familjesituation förändrad väga tyngre än en förälders intresse av återförening. Som en del av sin skyldighet att verka för återförening måste dock ansvarig myndighet med jämna mellanrum utvärdera familjesituationen för att se om det blivit någon förbättring. Europadomstolen ansåg att KA:s rättigheter enligt artikel 8 hade kränkts genom att finska myndigheter inte i tillräcklig grad hade verkat för återförening av den ursprungliga familjen. Enligt Europadomstolen avspeglade de stränga inskränkningarna i mammans rätt att träffa sina barn de sociala myndigheternas avsikt att stärka banden mellan barnen och familjehemmet snarare än att återförena den ursprungliga familjen. Detta trots att KA:s situation förbättrats. Ingreppet innebar en kränkning av KA:s rätt till familjeliv.²¹

Även i R mot Finland konstaterade Europadomstolen att finska myndigheter inte hade uppfyllt sin skyldighet att verka för återförening. I målet hade R:s son omhändertagits och placerats i ett barnhem. Sonen skulle därefter placeras i ett familjehem. R fick inledningsvis besöka sin son i barnhemmet en eller två gånger i månaden. Med tiden fick han enbart besöka sonen en gång varannan månad. Europadomstolen ansåg att umgängesbegränsningarna tydde på att syftet med begränsningarna var

²⁰ Eriksson mot Sverige (11373/85), dom den 22 juni 1989.

²¹ KA mot Finland (27751/95), dom den 14 april 2003.

att på sikt skilja sonen från sina föräldrar och infoga honom i en ny familjegemenskap. Detta innebar en kränkning av R:s rätt till respekt för familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen.²²

I Saleck Bardi mot Spanien hade en nio-årig flicka av hälsoskäl rest från ett flyktingläger i Algeriet till Spanien. Familjen var statslösa. Flickan hade blivit kvar i ett familjehem emot moderns, Saleck Bardis, vilja. Efter fem år beslutade spansk domstol att vårdnaden om flickan skulle flyttas över från Saleck Bardi till familjehemsföräldrarna. Europadomstolen konstaterade att barnets bästa var den väsentliga faktorn i fall av detta slag och att de spanska domstolarna fäst avseende vid detta. Däremot riktade Europadomstolen kritik mot att beslutsprocessen angående flickans vistelse i Spanien hade tagit för lång tid, vilket hade bidragit till att bandet mellan Saleck Bardi och hennes dotter hade försvagats. Den utdragna processen hade resulterat i att dottern blivit alltmer integrerad i familjehemmet. Enligt Europadomstolen hade de spanska myndigheterna inte tagit tillbörlig hänsyn till Saleck Bardis intresse av att dottern skulle återförenas med henne. Europadomstolens slutsats blev därför att Saleck Bardis rätt enligt artikel 8 inte hade respekterats.²³

I Strand Lobben mot Norge ansökte norska myndigheter om att vårdnaden om en treårig pojke som varit omhändertagen sedan spädbarnsåldern skulle överflyttas till staten så att familjehemsföräldrarna sedan kunde få tillåtelse att adoptera pojken. Ansökan bifölls i sin helhet. Europadomstolen (Grand Chamber) konstaterade att ett omhändertagande i allmänhet ska vara en temporär lösning och att målet ska vara att omhändertagna barn återförenas med sina föräldrar. Eftersom vårdnadsöverflyttning och adoption innebär att alla rättsliga band mellan barnet och ursprungsfamiljen kapas kan det bara vara tillåtet i undantagsfall och om det är förenligt med barnets bästa ("such measures should only be applied in exceptional circumstances and could only be justified if they were motivated by an overriding requirement pertaining to the child's best interests"). Enligt Europadomstolen hade de norska myndigheternas resonemang kring att mamman inte var förmögen att ta hand om sitt barn, särskilt mot bakgrund av barnets särskilda behov som ett sårbart barn, baserats på begränsade bevis eftersom det varit långt mellan kontakttillfällena mellan mamma och son efter hans placering i familjehemsvård. Vidare baserades slutsatserna på utredningar som gjorts flera år tillbaka i tiden. I tillägg ansåg Europadomstolen att slutsatsen att barnet var sårbart var baserad på en knapphändig analys och utan förklaring till hur barnet fortsatt kunde vara sårbar trots att han varit omhändertagen från tre veckors ålder. Europadomstolen ansåg att de norska myndigheterna inte hade gjort tillräckliga ansträngningar för att upprätthålla kontakten mellan sonen och mamman och att de inte hade utvärderat hur mammas föräldraförmåga hade förbättrats sedan omhändertagandet, även om mycket talade för att så hade skett. Sammantaget ansåg Europadomstolen

²² R mot Finland (34141/96), dom den 30 maj 2006.

²³ Saleck Bardi mot Spanien (66167/09), dom den 24 maj 2011.

att de nationella myndigheterna inte hade genomfört en reell avvägning mellan barnets och ursprungsfamiljens intressen och inte heller tagit hänsyn till utvecklingen av mammans levnadsförhållande. Både mamman och sonens rättigheter enligt artikel 8 Europakonventionen hade därför kränkts. För en mer detaljerad redogörelse för detta avgörande, se avsnitt 3.2.3.²⁴

Abdi Ibrahim mot Norge gällde en mamma som kom till Norge från Somalia tillsammans med sin son. När sonen var ett år gammal beslutade norska myndigheter att han skulle omhändertas på grund av omsorgsbrister hos mamman. Sonen placerades i ett familjehem med kristen bakgrund, trots att mamman hade efterfrågat ett nätverkshem eller ett familjehem som var somaliskt och/eller muslimskt eftersom hon själv var muslim från Somalia. Ungefär tre år efter omhändertagandet beslutade norska domstolar om vårdnadsöverflyttning och adoption till familjehemsföräldrarna. I processen hade mamman accepterat att sonen hade fått en stark anknytning till familjehemmet och att det inte var aktuellt att flytta hem till henne. Däremot efterfrågade hon utökad umgänge, särskilt för att ge sonen tillgång till sin kulturella och religiösa bakgrund. Även i det här fallet slog Europadomstolen fast att stater har en positiv skyldighet att verka för återförening och även här ansåg domstolen att norska myndigheter hade gjort för lite för att upprätthålla banden mellan mamman och sonen. Även om det stod klart att sonen hade reagerat negativt vid umgängestillfällen ansåg domstolen att det fanns för lite underlag för att konstatera att det var förenligt med sonens bästa att kapa banden med mamman helt och hållet. Mammans rätt till familjeliv hade kränkts genom att domstolarna då frågan om adoption prövades inte hade tagit tillräcklig hänsyn till hennes synpunkter och intressen.²⁵

Det finns även praxis från Europadomstolen där stater ansetts ha vidtagit proportionerliga inskränkningar i rätten till privat- och familjeliv. Nedan följer en kort redogörelse av ett av dessa avgöranden.

I Aune mot Norge hade en pojke omhändertagits vid sex månaders ålder. Under de första sju åren av pojkens liv hade pojkens mamma, Aune, deltagit vid umgängestillfällen enbart i en mycket begränsad omfattning (sex av femton umgängestillfällen) och alltid i närvaro av familjehemsföräldrar och/eller pojkens mormor. Under en period om ett år genomfördes inga umgängen alls pga. Aunes missbruksproblematik. När pojken var ca nio år gammal beslutade norska myndigheter att vårdnaden om honom skulle flyttas över till familjehemsföräldrarna och att de skulle få tillåtelse att adoptera honom. Europadomstolen konstaterade att adoption mot en förälders vilja endast undantagsvis bör tillåtas, men att det i det aktuella fallet fanns tillräckliga skäl för en sådan åtgärd. Domstolen konstaterade att kontakten varit mycket begränsad och att pojken inte

²⁴ Strand Lobben mot Norge (37283/13), dom den 10 september 2019.

²⁵ Abdi Ibrahim mot Norge (15379/16), dom den 17 december 2019.

hade några verkliga band med sina föräldrar. Däremot hade han skapat en nära relation till sina familjehemsföräldrar. I bedömningen lade domstolen vikt vid att Aune var oförmögen att ta hand om sin son och hon hade accepterat att det var i pojken intresse att fortsätta leva tillsammans med familjehemsföräldrarna. Därtill kom att familjehemsföräldrarna var beredda att även efter en adoption tillåta Aune att upprätthålla en relation till pojken.²⁶

När det gäller frågor om umgänge har Europadomstolen haft invändningar mot bestämmelser i rumänsk lag om att den som avtjänar fängelsestraff automatiskt förlorar sina föräldrarättigheter och diskvalificeras som vårdnadshavare. Dessa bestämmelser ansågs i Calmanovici samt Sabou och Pircalab, båda mot Rumänien, oförenliga med artikel 8. I det senare fallet avtjänade Sabou ett fängelsestraff för ärekränkingsbrott, som helt saknade anknytning till hans föräldraförmåga. Det hade inte vid något tillfälle varit fråga om att han skulle brista i sin omsorgsförmåga eller att barnet på något sätt farit illa.²⁷

Europakonventionen innehåller även ett förbud mot diskriminering. Åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt (artikel 14). Diskrimineringsgrunderna är inte uttömmande. Artikel 14 är enbart tillämplig när det gäller rättigheter som skyddas av konventionen och kan inte åberopas ensam. Det krävs däremot inte att någon annan rättighet har kränkts för att artikel 14 ska ha överträtts.

3.2.3 Särskilt om Strand Lobben mot Norge och norsk praxis om tvångsadoption

I storkammardomen Strand Lobben mot Norge konstateras att det när det gäller frågor som involverar ett barns familjeliv är barnets bästa som är av största vikt ("paramount importance"). Samtidigt har myndigheter en skyldighet att arbeta för återförening. När barnets bästa står i konflikt med en förälders rätt till privat- och familjeliv kräver artikel 8 att ansvariga myndigheter gör en rättvis avvägning mellan dessa intressen, samtidigt som särskild vikt ska läggas vid barnets

²⁶ Aune mot Norge (52502/07), dom den 28 oktober 2010.

²⁷ H. Danelius (2015), Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, JUNO version 5, s. 403 ff.

bästa som beroende på situationen kan väga tyngre än föräldrars intressen. Enligt domstolen är det generellt barnets bästa att behålla sina familjeband. Så är det dock inte alltid i situationer där barnets familj visat sig vara särskilt olämplig ("particularly unfit") eller om det finns en risk att barnets hälsa eller utveckling skadas ("harm the child's health and development"). Eftersom utgångspunkten är att barn mår bra av att bibehålla sina familjeband ska ett ingrepp i familjelivet göras enbart vid extraordinära omständigheter. När ett barn omhändertas från sina föräldrar ska målet så långt som möjligt vara att familjen ska kunna återförenas. Samtidigt är det i barnets intresse att utvecklas i en bra miljö. Åtgärder för att tillgodose en förälders privat- och familjeliv får aldrig innebära att ett barns hälsa och utveckling skulle ta skada. I detta sammanhang lyfter domstolen att staterna har en skyldighet att sörja för att det finns ett system som på ett praktiskt och effektivt sätt tillvaratar barns intressen.²⁸

En annan princip som domstolen slår fast i bl.a. Strand Lobben- domen är att ett omhändertagande ska vara en tillfällig åtgärd och att syftet alltid ska vara att återförena ett barn med sin ursprungsfamilj, så länge det är förenligt med barnets bästa. I detta arbete ska myndigheterna ha i beaktande att tidens gång kan innebära stora konsekvenser för relationen mellan ett barn och dess föräldrar. Om myndigheterna har misslyckats med sin skyldighet att arbeta för återförening får myndigheterna enligt domstolen inte grunda ett beslut om att tillåta tvångsadoption med motiveringen att barnet inte har något band till sina föräldrar. Om det gått en betydande tid ("when a considerable period of time has passed") sedan barnet placerades i familjehemmet kan det dock vara så att en förälders intresse av att få sin familj återförenad får ge vika för ett barns intresse av att behålla sin aktuella familjesituation oförändrad (dvs. den i familjehemmet).²⁹ I en sådan situation kan alltså barnets behov av stabilitet väga tyngre än hänsynen till återförening. Att det förhållande att en förälders omsorgsförmåga förbättrats inte alltid kan ges utslagsgivande vikt i fråga om återförening har förts fram även i andra domar från Europadomstolen.³⁰

I Strand Lobben mot Norge kom domstolen fram till att det hade skett en kränkning av föräldrarnas rätt till privat- och familjeliv enligt artikel 8 Europadomstolen. Faktorer som särskilt låg till grund för

²⁸ Strand Lobben mot Norge, p. 204–207.

²⁹ Strand Lobben mot Norge, p. 208.

³⁰ Pedersen m.fl., mot Norge (39710/15), dom den 10 mars 2020, p. 65 och där gjorda hänvisningar.

bedömningen var att det på grund av omfattande umgängesbegränsningar inte fanns tillräckligt med utredning kring föräldrarnas omsorgsförmåga i relation till barnet. Dessutom var den utredning som låg till grund för bedömningen att föräldern saknade adekvat omsorgsförmåga baserad på sakkunnigutlåtanden som inte var uppdaterade. Slutligen ansåg domstolen även att den nationella domstolen inte på ett tillräckligt sätt hade redogjort för hur barnets särskilda behov påverkade avgörandet.³¹

Efter Strand Lobben-domen har Europadomstolen tagit upp ett flertal mål mot Norge som handlat om omhändertagande, umgängesbegränsningar och tvångsadoption och hänvisat till de principer som slagits fast i Strand Lobben-domen. I ungefär hälften av domarna har domstolen funnit att Norge kränkt artikel 8. I den andra hälften har domstolen kommit fram till antingen att det inte skett någon kränkning, eller så har ansökan avvisats som uppenbart ogrundad. I de domar där Norge fällt av domstolen är det både den norska barnevernstjänsten och de norska domstolarna som fått kritik. Kritiken handlar om att det i ett tidigt skede under en placering har beslutats om umgängesbegränsningar samtidigt som, utan att dokumentera varför det varit nödvändigt, placeringen riktats in på att det inte ska ske någon återförening. Kritiken har också riktats mot domstolar som inte gjort tillräckligt grundliga bedömningar och grundat beslut på för tunt underlag.

Kritiken som förts fram har alltså inte i första hand tagit sikte på materiella bestämmelser utan framför allt riktat sig mot beslutsinstansernas underlag och överväganden. Vad som står klart av konventionspraxis är att ett omhändertagande som utgångspunkt ska vara en tillfällig åtgärd och att det krävs ingående bedömningar och god dokumentation för att ett beslut om tvångsadoption ska vara förenligt med Europakonventionen.

Den norska høyesteretten har i ett antal avgöranden tolkat norsk rätt i ljuset av Europadomstolens praxis.³² Høyesteretten har slagit fast att Strand Lobben-domen illustrerar betydelsen av att det i varje enskilt fall måste framgå att och på vilket sätt beslutande instanser tagit hänsyn till rätten till privat- och familjeliv när ett ingrepp i det samma har gjorts. Det måste i varje enskilt avgörande tydligt framgå att hänsynen till barnets och dess föräldrars rätt till privat- och familjeliv

³¹ Strand Lobben mot Norge, p. 225.

³² HR-2020-661-S, HR-2020-662-S och HR-2020-663-S.

har tagits i beaktande och hur den beslutande instansen gjort sin proportionalitetsbedömning. Høyesteretten hänvisar till att Europadomstolen har slagit fast att hänsynen till barnet är av fundamental betydelse i beslutsprocessen, samtidigt som det i varje bedömning måste göras en reell avvägning ("a genuine balancing exercise") mellan barnets och barnets föräldrars hänsyn.³³ Høyesteretten slår fast att Europadomstolens kritik inte riktar sig mot de materiella reglerna om umgänge och adoption och att dessa bestämmelser i sig inte är oförenliga med Europakonventionen. Därefter konstaterar domstolen att det ändå finns behov av justeringar i norsk praxis eftersom domarna från Europadomstolen visat på att avgöranden har brutit i beslutsunderlag, proportionalitetsbedömningar och motiveringar. Domstolen konstaterar också att Europadomstolen särskilt riktat kritik mot bristerna kopplade till myndigheters ansvar att arbeta för återförening.³⁴ Høyesteretten sammanfattar rättsläget angående återföreningsprincipen enligt följande. Ett omhändertagande är som utgångspunkt en tillfällig åtgärd och det ska alltid strävas efter en återförening av familjen. Myndigheter har en skyldighet att arbeta för att relationen mellan ett barn som omhändertagits och dess föräldrar upprätthålls samt för återförening av ursprungsfamiljen. Detta innebär att myndigheterna kontinuerligt måste följa utvecklingen samt att umgänge och stödinsatser är viktiga. Om umgänge inte fungerar finns en skyldighet att vidta åtgärder som kan förbättra möjligheterna att genomföra ett bra umgänge, t.ex. genom vägledning eller umgänge på en annan plats. Så länge återförening är målet ska umgängestillfällena riktas in på just det. Även om det inte är möjligt med återförening finns det ett egenvärde i att bevara barnets familjeband, om det inte är till skada för barnet. Principiellt finns det inget hinder mot att tidigt under ett omhändertagande utgå från att en placering med all sannolikhet kommer bli långvarig. Det får avgöras av omständigheterna i det enskilda fallet. Även om så är fallet måste omfattningen av umgänge ändå ta utgångspunkt i syftet att familjen ska återförenas. Detta gäller ända fram till att det vid en senare tidpunkt kan göras en noggrann och konkret bedömning som resulterar i slutsatsen att en återförening inte är möjlig. Frekvensen av umgängestillfällen får aldrig fastställas efter en schablon. Myndigheterna måste alltid ta hänsyn till att ett inskränkt umgänge kan minska möjligheterna till en åter-

³³ HR-2020-661-S, p. 86.

³⁴ HR-2020-661-S, p. 112.

förening. Återföreningsprincipen kan ges upp om en förälder är särskilt olämplig. Det kan också vara så att en återförening inte är aktuell om en sådan skulle riskera att skada barnets hälsa och utveckling. En tvångsadoption kan därför genomföras om det kan fastslås att en fortsatt familjehemsplacering skulle skada barnets hälsa eller utveckling samtidigt som en återförening kan uteslutas eftersom det inte skulle kunna ske utan skada för barnet. En tredje situation där återförening inte längre kan nås är om det gått avsevärd tid sedan barnet omhändertogs och att barnets behov av stabilitet väger tyngre än hänsynen till återförening. De beslutande myndigheterna ska alltid göra en konkret bedömning baserad på ett gediget och uppdaterat underlag.³⁵

3.3 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

EU:s rättighetsstadga är genom Lissabonfördraget rättsligt bindande för EU:s institutioner och medlemsstater vid tillämpning av unionsrätten (artikel 6 i EU-fördraget och artikel 51.1 i stadgan). EU:s rättighetsstadga beskriver de fri- och rättigheter som EU erkänner att varje människa har.

Artikel 7 i EU:s rättighetsstadga handlar om rätten till respekt för privat- och familjeliv. Av artikeln framgår att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer. Rättigheterna motsvarar dem i artikel 8 i Europakonventionen och har även samma innebörd och räckvidd som i artikel 8 i konventionen (artikel 52.3 i stadgan).

Artikel 24 i EU:s rättighetsstadga reglerar barns rättigheter. Av artikeln framgår att barn har rätt till det skydd och den omvårdnad som behövs för deras välfärd. De ska fritt kunna uttrycka sina åsikter och dessa ska beaktas i frågor som rör barnen i förhållande till deras ålder och mognad. Vidare ska, vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner, barnets bästa komma i främsta rummet. Det slås också fast att varje barn har rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med sina föräldrar, utom då detta strider mot barnets bästa.

³⁵ HR-2020-661-S, p. 142–148.

I artikel 21 EU:s rättighetsstadga finns ett förbud mot diskriminering.

3.4 Istanbulkonventionen

Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, Istanbulkonventionen, ratificerades av Sverige år 2014. Konventionen syftar till att skydda kvinnor och flickor mot alla former av våld samt att förebygga, lagföra och avskaffa våld mot kvinnor och våld i hemmet och att motverka alla former av våld i nära relationer. Nödvändiga åtgärder ska vidtas för att säkerställa att personer som har utsatts för våld har tillgång till tjänster som underlättar deras återhämtning. Åtgärder ska också vidtas för att säkerställa att utövandet av umgängesrätt eller vårdnad inte äventyrar brottsoffrets eller barns säkerhet. Den 1 januari 2019 överlämnade Europarådets expertgrupp en rapport om Sveriges implementering av Istanbulkonventionen. I rapporten uppmanas Sverige att säkerställa att barnrättsperspektivet för barn på skyddade boenden stärks. Sverige uppmanas vidare vidta åtgärder för att säkerställa att beslut som rör vårdnad av barn inte äventyrar våldsutsatta kvinnors och barns säkerhet.³⁶

³⁶ GREVIO/Inf(2018)15.

4 Nordisk utblick

4.1 Utredningsuppdraget

I utredningens uppdrag ingår att undersöka och beskriva hur de frågor som uppdraget omfattar behandlas i några länder som är jämförbara med Sverige, främst de nordiska. I detta kapitel behandlas regelverken beträffande vårdnadsöverflyttning, adoption och umgänge i Danmark, Finland och Norge.

4.2 Danmark

4.2.1 Vårdnadsöverflyttning och adoption

Danmarks bestämmelser om vård av barn regleras i serviceloven.¹ Om en familjehemsplacering pågått i minst tre år och barnet skapat så starka band till sina familjehemsföräldrar att det måste antas vara förenligt med barnets bästa (væsentlig betydning for barnets eller den unges bedste) att stanna kvar där, kan beslut fattas om stadigvarande placering. Ett sådant beslut kan fattas oavsett om barnet har placerats frivilligt eller utan samtycke och oavsett om barnet fortfarande behöver stöd. Det kallas ”vidareført anbringelse” och förutsätter en helhetsbedömning av barnets anknytning till hemmet, dess omgivning, vårdnadshavare, förälder och syskon samt barnets inställning. Barn som har fyllt 15 år måste samtycka till en sådan stadigvarande placering (68 a § serviceloven). För att en förälder ska få tillstånd en omprövning av ett sådant beslut krävs väsentliga förändringar i det hem eller den institution där barnet vistas eller andra förändringar som rör barnet (68 § 7 serviceloven).

Det finns inte något institut som motsvarar den svenska vårdnadsöverflyttningen. Däremot har det sedan 1972 varit möjligt med adop-

¹ Lovbekendtgørelse nr 798 af 7 august 2019.

tion som ett alternativ till familjehemsplacering. Bestämmelserna om adoption finns i adoptionsloven.² I första hand ska adoption ske med samtycke från barnets vårdnadshavare. Först om en vårdnadshavare inte samtycker till adoption kan det bli fråga om adoption utan samtycke. Huvudsyftet med bestämmelserna om adoption utan samtycke är att säkerställa att barn som annars skulle ha varit långvarigt placerade utanför hemmet har möjlighet till kontinuitet och stabilitet i de fall föräldrarna bedöms sakna förmåga att ge barnet en stabil uppväxt.³ En adoption utan samtycke kan enbart ske om det är uppenbart att det är förenligt med barnets bästa.⁴

Ett barn kan adopteras utan samtycke från sina vårdnadshavare, om det är sannolikt att vårdnadshavarna kommer att vara oförmögna att ta hand om barnet och en adoption med hänsyn till barnets behov av kontinuitet och stabilitet är bäst för barnet. Adoptionen förutsätter också att förutsättningarna för att placera barnet utanför hemmet utan samtycke är uppfyllda (9 § tredje stycket adoptionsloven).

Ett barn som är placerat i familjehem kan adopteras av sina familjehemsföräldrar om barnet fått en sådan anknytning till familjehemmet att det skulle vara skadligt för barnet att bryta upp det förhållandet, särskilt med beaktande av kontinuiteten och stabiliteten i barnets uppfostran och barnets relation till sina föräldrar (9 § fjärde stycket adoptionsloven). En förutsättning för att en sådan adoption ska kunna ske är att barnet omhändertagits och placerats utanför hemmet. Möjligheten till tvångsadoption av familjehemsplacerade barn ska ses som ett komplement till bestämmelsen i 68 a § serviceloven om ”vidarefört anbringelse”.⁵

Ytterligare bestämmelser som är av relevans för adoption finns i föräldreansvarsloven.⁶ Precis som i Sverige upphör rättsförhållandet mellan förälder och barn i sin helhet vid en adoption (16 § adoptionsloven). På begäran av ett adoptivbarns föräldrar får dock en domstol besluta om umgänge (20 a § föräldreansvarsloven). Enligt rättslig vägledning till bestämmelsen är det vid en adoption utan samtycke ofta så att de skäl som gjort att en adoption genomförs utan samtycke oftast även är skäl som talar emot att det är till barnets bästa att fastställa umgänge med föräldrarna. Det kan dock inte uteslutas. I sådana

² Lovbekendtgørelse nr 775 af 7. august 2019.

³ VEJ nr 9400 af 26/06/2020 s. 24–25.

⁴ VEJ nr 9400 af 26/06/2020 s. 7.

⁵ VEJ nr 9400 af 26/06/2020 s. 28.

⁶ Lovbekendtgørelse nr 776 af 7. august 2019.

fall förutsätter fastställandet av umgänge att umgänget kan ske under betryggande förhållanden. Vid beslut om umgänge ska särskild vikt läggas vid om det har förekommit tidigare umgänge. Ett umgämbesbeslut ska fattas utifrån vad som är förenligt med barnets bästa.⁷

4.2.2 Umgänge

Bestämmelser om umgänge finns i föräldreansvarsloven. Ett barn har rätt till umgänge med den förälder som barnet inte bor tillsammans med. Föräldrarna har ett gemensamt ansvar för att umgängesrätten tillgodoses (19 § föräldreansvarsloven). Om föräldrar inte är överens om umgängets omfattning kan de vända sig till Familjeretshuset. Om parterna inte kan enas där hänvisas målet vidare till familjerätten.⁸ Beslut om umgänge ska fattas utifrån vad som är barnets bästa. Beslutande instans ska särskilt beakta att beslutet ska bidra till att säkerställa barnets välbefinnande samt skydda barnet från våld eller annan behandling som utsätter barnet för skada eller fara. I detta ingår att bevittna våld (4 § föräldreansvarsloven). I våld eller annan behandling menas förutom fysiskt våld även bl.a. sexuella övergrepp och psykiskt våld. Det krävs ingen fällande dom för att uppgifter om detta ska beaktas i ett mål om umgänge.⁹

En förälder som dömts till fängelse för vissa typer av brott, bl.a. sexualbrott, mord och andra grova våldsbrott, har som utgångspunkt inte rätt till umgänge med barnet. Huvudregeln kan frångås, om det är bäst för barnet (4 a § föräldreansvarsloven). Vid bedömningen ska hänsyn tas till barnets relation med den aktuella föräldern och barnets intresse av att ha kontakt med den föräldern. Hänsyn till föräldern kan aldrig leda till att ett umgänge anses vara till barnets bästa.¹⁰

⁷ VEJ nr 9400 af 26/06/2020 27 f.

⁸ VEJ nr 10064 af 20/12/2020 s. 60.

⁹ VEJ nr 10064 af 20/12/2020 s. 6.

¹⁰ VEJ nr 10064 af 20/12/2020 s. 11.

4.3 Finland

4.3.1 Vårdnadsöverflyttning och adoption

I Finland regleras insatser till barn i barnskyddslagen.¹¹ Ett omhändertagande gäller tills vidare. Omhändertagandet ska avslutas direkt när det inte längre föreligger behov av omhändertagande och vård utom hemmet. Grunderna för omhändertagandet ska ses över regelbundet. Omhändertagandet upphör när barnet fyller 18 år eller när det inte längre föreligger ett behov. När ett behov inte längre föreligger ska omhändertagandet upphöra, om det inte skulle strida mot barnets bästa. Vid bedömningen av barnets bästa i ett ärende som gäller upphörande av omhändertagande ska hänsyn tas till den tid vården utanför hemmet varat, hur fästa barnet och den som vårdar det utom hemmet är vid varandra och hur umgänget mellan barnet och dess föräldrar fungerat samt barnets egen åsikt. Ett omhändertagande kan fortsätta om det är förenligt med barnets bästa (47 § barnskyddslagen).

I 9 § lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt¹² finns en bestämmelse om att vårdnaden om ett barn kan anförtros annan än barnets förälder. Det är också möjligt att utse en person att tillsammans med barnets förälder utöva vårdnaden om barnet. Enligt denna bestämmelse kan vårdnaden om ett barn flyttas över till ett barns familjehemsförälder om det är förenligt med barnets bästa.

Bestämmelser om adoption finns i adoptionslagen.¹³ Barn kan inte adopteras utan samtycke från sina föräldrar om inte synnerligen exceptionella skäl finns (11 § adoptionslagen). En sådan adoption kan beviljas om det är uppenbart till barnets bästa. Vid bedömningen ska barnets relation till sina föräldrar och hur umgänget dem emellan ser ut beaktas.¹⁴ Det är mycket ovanligt med tvångsadoption av familjehemsplacerade barn.¹⁵ I samband med beslut om adoption kan domstolen även besluta om kontakt eller umgänge mellan barnet och en förälder. En förutsättning för att umgänge ska fastställas är att föräldern och adoptivföräldern har kommit överens om umgänge och att det inte finns anledning att anta att det skulle strida mot barnets bästa att kontakt upprätthålls genom sådant umgänge (58 § adoptionslagen).

¹¹ 13.4.2007/417.

¹² 8.4.1983/361.

¹³ 20.1.2012/22.

¹⁴ RP 47/2011 rd, s. 48.

¹⁵ Pösö m.fl. (2021), *Adoption from Care International Perspectives on Children's Rights, Family Preservation and State Intervention*, s. 109 f.

4.3.2 Umgänge

Bestämmelser om umgänge finns i lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt. I två portalparagrafer anges syftet med bestämmelserna om vårdnad och umgänge. Ett ärende som gäller vårdnad om barn och umgängesrätt ska avgöras framför allt enligt vad som är bäst för barnet. För detta syfte ska särskilt avseende fästas vid hur de i 1 och 2 §§ angivna målen för vårdnad och umgänge bäst kan uppnås i framtiden (10 § lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt). Av 1 § följer att syftet med vårdnaden om barn är att trygga en balanserad utveckling och välfärd för barnet. Vårdnaden bör trygga positiva och nära människokontakter i synnerhet mellan barnet och föräldrarna. Också andra relationer som är viktiga för barnet ska vårdas. Barn ska ges en god vård och uppfostran samt ägnas en med hänsyn till ålder och utvecklingsnivå behövlig tillsyn och omsorg. Barnet bör om möjligt ges en trygg och stimulerande uppväxtmiljö samt en utbildning som motsvarar dess anlag och önskemål. Barnet ska skyddas mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, försumlig behandling eller utnyttjande. Barnet bör uppfostras så att det får förståelse, trygghet och ömhet. Barnet får inte undertryckas, agas eller utsättas för annan kränkande behandling. Barnet bör stödjas och uppmuntras i sin utveckling.

Av 2 § följer att syftet med umgänge är att trygga barnets rätt att etablera och upprätthålla ett positivt och nära förhållande med den förälder som barnet inte bor med. Barnets föräldrar ska medverka till att umgängesrätten tillgodoses. En förälder ska i sin uppgift som fostrare undvika allt som kan inverka skadligt på förhållandet mellan barnet och den andra föräldern.

Föräldrar kan få omfattningen av ett umgänge fastställt antingen genom avtal eller genom domstolsbeslut (7 b och 9 §§ lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt). Ett ärende som gäller umgängesrätt ska avgöras framför allt enligt vad som är bäst för barnet. I denna bedömning ska vad som anges i 2 § särskilt beaktas. Vid avgörandet ska utöver detta även fästas särskilt avseende vid barnets ålder och utvecklingsnivå, barnets karaktär, eventuella särskilda behov hos barnet, avståndet mellan föräldrarnas bostäder samt föräldrarnas förmåga att tillsammans ta ansvar i frågor som gäller barnet och skydda barnet mot alla former av våld enligt vad som anges i 1 § (10 § lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt).

4.4 Norge

4.4.1 Vårdnadsöverflyttning och adoption

Norges bestämmelser om vård av barn regleras i lov om barnevern (barnevernsloven).¹⁶ I lagen regleras även frågor om vårdnad och adoption när ett barn är omhändertaget. En ny barnevernslov antogs av Stortinget den 18 juni 2021. Lagen ersätter lov om barneverntjenester från 1992¹⁷ och träder i kraft den 1 januari 2023. I det följande redogörs för bestämmelsen i den nya barnevernsloven.

Bestämmelsen om när en förälder kan fråntas vårdnaden om ett omhändertaget barn (fratrakelse av foreldreansvar) finns i 5 kap. 8 § barnevernsloven. Barneverns- og helsenemnda kan fatta beslut om att en förälder ska fråntas vårdnaden om det finns ett beslut om omhändertagande och det därtill finns särskilda skäl som talar för att det är nödvändigt att frånta föräldrarna vårdnadsansvaret för att tillgodose barnets omvårdnad. Särskilda skäl kan t.ex. vara att en förälder inte önskar utöva vårdnaden om sitt barn eller motsätter sig nödvändiga beslut angående barnet.¹⁸ Om barnet efter att föräldrarna fråntagits vårdnaden står utan vårdnadshavare ska barneverntjenesten snarast informera myndigheterna om att barnet har behov av ny vårdnadshavare.

Ett beslut om fråntagande av vårdnad innebär inte att principen om återförening ska ges upp. Ett beslut om att frånta en förälder vårdnaden kan upphävas om skälen som låg till grund för beslutet inte längre föreligger (5 kap. 9 § barnevernsloven). Ett beslut om fråntagande av vårdnad är alltså inte slutgiltigt, till skillnad från ett beslut om adoption. Beslut om fråntagande av vårdnad fattas ofta i samband med beslut om adoption, men kan även fattas i sammanhang där en förälder inte fattar beslut som är nödvändiga för barnets bästa.¹⁹ Att frånta en förälder vårdnaden är i sig alltså inte ett sätt att säkerställa långsiktig stabilitet för barn eller för att befästa en relation mellan barnet och dess familjehemsföräldrar. I stället används adoption.

Sedan 1953 har det i norska barnevernsloven funnits en möjlighet att genomföra tvångsadoptioner (dvs. adoption utan föräldrarnas samtycke) av barn som är omhändertagna för samhällsvård. Det är dock

¹⁶ LOV-2021-06-18-97.

¹⁷ LOV-1992-07-17-100.

¹⁸ Prop. 113 L s. 2018.

¹⁹ Prop. 113 L s. 216 och 218.

först de senaste decennierna som bestämmelsen tillämpats i någon större utsträckning och på ett mer metodiskt sätt.²⁰ Mellan åren 2011 och 2014 ökade antalet tvångsadoptioner kraftigt. Därefter och fram till år 2020 genomfördes mellan 60 och 70 tvångsadoptioner per år. Sedan Norge fått kritik från Europadomstolen har antalet adoptioner minskat. År 2020 genomfördes elva tvångsadoptioner.²¹

Bestämmelser om tvångsadoption finns i 5 kap. 10 och 11 §§ barnevernsloven. Om föräldern redan fråntagits vårdnaden kan barneverns- och helsenemnda under vissa förutsättningar besluta om adoption utan samtycke från barnets föräldrar, om följande förutsättningar är uppfyllda.

- a) Det ska vara sannolikt att föräldrarna varaktigt inte kommer att kunna ge barnet nödvändig omsorg eller att barnet fått en sådan anknytning till de människor och den miljö i vilket barnet befinner sig att det, efter en samlad bedömning, kan leda till allvarliga problem för barnet om det flyttas.
- b) De blivande adoptivföräldrarna ska ha varit fosterföräldrar till barnet och visat sig lämpliga att fostra barnet som sitt eget.
- c) Förutsättningarna för att bevilja adoption enligt adoptionslagen ska vara uppfyllda.
- d) Det ska finnas särskilt övertygande skäl som talar för att adoption kommer att vara till barnets bästa.²²

Barneverns- och helsenemnda får också fatta beslut om adoption om föräldrarna till ett omhändertaget barn samtycker och förutsättningarna i a)–d) ovan är uppfyllda.

I barnevernsloven finns även bestämmelser om s.k. öppen adoption. Reglerna tillkom med syftet att antalet adoptioner skulle öka. Om någon av parterna kräver det och adoptanten samtycker, ska barneverns- och helsenemnda också pröva frågan om umgänge mellan barnet och barnets föräldrar efter en adoption. Ett beslut om umgänge ska vara till barnets bästa. När nämnden beslutar om umgänge ska omfattningen av umgänget fastställas. Ett beslut om umgänge kan omprövas

²⁰ SOU 2015:71 s. 367.

²¹ https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/barn_med_tvangsvedtak/tvangsadopsjon/ (hämtad 2022-03-22).

²² Kravet på ”särskilt övertygande skäl” (særlig tungtveiende grunner) infördes i lagen efter den senaste lagändringen efter att domstolspraxis slagit fast att det är ett rekvisit som krävs för att fullgöra skyldigheterna enligt Europakonventionen (se prop. 113 L s. 223).

om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl kan bl.a. vara att barnet motsätter sig umgänge eller att föräldrarna inte följer beslutet (5 kap. 11 § barnevernsloven).

4.4.2 Umgänge²³

Regler om umgänge finns i lov om barn og foreldre (barnelova).²⁴ Barnet har rätt till umgänge med båda sina föräldrar, även om de inte bor tillsammans. Föräldrarna har ett gemensamt ansvar för att umgängesrätten tillgodoses (42 § barnelova). En förälder som inte är boendeförälder har rätt till umgänge med barnet. Föräldrar kan träffa avtal om umgänge. Om föräldrarna inte kan komma överens om umgänget kan frågan prövas av domstol. Ett beslut om umgänge ska vara förenligt med barnets bästa. Vid bedömning av om ett umgänge är förenligt med barnets bästa ska hänsyn tas till barnets kontakt med båda sina föräldrar, barnets ålder, barnets anknytning till sin närmiljö och reseavstånd mellan föräldrarna. Även andra hänsyn kan tas med i bedömningen. Om det inte är förenligt med barnets bästa att ha umgänge ska rätten besluta om det (43 § andra stycket barnelova). För att besluta om att det inte ska genomföras något umgänge krävs att det föreligger tungt vägande skäl ("ganske tungtveiende grunner"). Det tar särskilt sikte på situationer där barnet har blivit, eller det finns risk för att barnet blir, utsatt för våld eller övergrepp. Typfall när det inte är förenligt med barnets bästa att ha umgänge är om det förekommit våld eller sexuella övergrepp, om barnet bevittnat våld eller sexuella övergrepp eller om det finns risk för att barnet ska föras bort. Andra typfall är om barnet motsätter sig umgänge, om det föreligger missbruk och om ett umgänge riskerar att reducera boendeföräldrarnas omsorgsförmåga. Ett exempel på det senare fallet är om det finns brist på tillit mellan föräldrarna på grund av att boendeföräldern utsatts för brott av umgängesföräldern. En ytterligare situation när umgänge kan begränsas är om barnet har fiktiv identitet eller spärrad adress. I Norge är det sedan år 2012 polisens enhet för bekämpande av organiserad och annan allvarlig brottslighet (Kripas) som fattar beslut om fiktiv identitet och spärrad adress efter en grundlig värdering av omständigheterna i det enskilda fallet.²⁵ Kripas ska göra en förnyad bedöm-

²³ Avsnittet bygger på ett samtal med två domare vid Oslo tingsrett den 29 april 2022.

²⁴ Lov-1981-04-08-7.

²⁵ Före 2012 var det Skatteverket som beslutade om detta.

ning var tredje år. I ett pågående familjemål kan rätten begära in yttrande från Kripas angående om det inkommit nya uppgifter sedan den senaste bedömningen. Det förekommer att personal från Kripas hörs som vittne i en rättegång där frågan om umgänge ska prövas.

Innan ett avgörande meddelas ska ett barn som är över sju år höras. Om barnet fyllt 12 år ska stor vikt läggas vid barnets åsikt (31 § barne-lova). Rätten bestämmer hur samtalet med barnet ska genomföras. Ansvarig domare kan välja mellan att genomföra samtalet med barnet själv eller uppdra åt en sakkunnig att göra det. Rätten ska även besluta hur barnet ska få del av avgörandet. Rätten kan besluta att själv träffa barnet och meddela avgörandet, uppdra åt en sakkunnig att göra det eller överlåta det åt barnets föräldrar (61 § barnelova).

5 Barn i familjehem

5.1 Inledning

Varje barn har rätt till sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd (6 kap. 1 § FB). Det är i första hand barnets vårdnadshavare som ska se till att barnets rätt till omvårdnad, trygghet och god fostran tillgodoses (6 kap. 2 § FB). Utgångspunkten är att barn ska bo tillsammans med sina föräldrar. Om barnets behov motiverar det, kan socialtjänsten bistå med att placera barnet utanför det egna hemmet. En placering utanför det egna hemmet kan ske i familjehem, jourhem, stödboende eller hem för vård eller boende (HVB).¹

Med familjehem avses ett enskilt hem som på uppdrag av socialnämnden tar emot barn för stadigvarande vård och fostran eller vuxna för vård och omvårdnad och vars verksamhet inte bedrivs yrkesmässigt.² Ett familjehem kan antingen vara ett hem i barnets nätverk, hos t.ex. släktingar eller vänner, eller ett hem där familjehemsföräldrarna inte har någon tidigare relation till barnet eller dess familj. I första hand ska det övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående. Vad som är bäst för barnet ska dock alltid beaktas (6 kap. 5 § SoL).

Ibland uppstår det situationer som innebär att ett barn omgående behöver placeras utanför det egna hemmet. I vissa fall har socialnämnden inte hunnit utreda barnets behov för att kunna matcha barnet med ett familjehem, eller så finns det inte något familjehem att tillgå just då som motsvarar barnets behov. I andra fall kanske det endast finns behov av att placera barnet utanför det egna hemmet under en kortare period. Barnet kan då placeras tillfälligt i en familj. Beroende på omständigheterna kan barnet sedan flytta hem eller placeras i ett annat hem utanför det egna hemmet, t.ex. ett familjehem. Ett enskilt

¹ 6 kap. 1 § SoL.

² 3 kap. 2 § socialtjänstförordningen.

hem som vid upprepade tillfällen tar emot barn för tillfällig vård och fostran benämns jourhem i socialtjänstlagen. För dessa hem finns särskilda regler (6 kap. 6 § tredje stycket SoL). Jourhemmen är ofta kontrakterade av en eller flera kommuner för ett visst antal platser.³ Skillnaden mellan ett familjehem och ett jourhem är alltså att ett familjehem tar emot barn för stadigvarande vård och fostran och ett jourhem utgör en tillfällig placering. Placering i familjehem är den vanligaste formen för heldygnsvård i Sverige.⁴

Enligt barnkonventionen är anslutna stater skyldiga att tillförsäkra ett barn dess rättigheter, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra som har juridiskt ansvar för barnet (artikel 3.2 barnkonventionen). Barn som har omhändertagits av behöriga myndigheter för omvårdnad, skydd eller behandling av sin fysiska eller psykiska hälsa har rätt till regelbunden översyn av den behandling som barnet får och alla andra omständigheter som rör barnets omhändertagande (artikel 25 barnkonventionen). För mer om barnkonventionen, se kapitel 3.

5.2 Tidigare utredningar

5.2.1 Tillbakablick

Debatten om återförening kontra varaktighet har förts återkommande i Sverige. Särskilt har de yngsta barnen som vistats lång tid i familjehem varit i fokus. En kontroversiell fråga har varit hur viktigt det är för barn i familjehem att behålla kontakten med föräldrar och hemmiljö. Socialstyrelsen fick i mitten av 1990-talet ett uppdrag av regeringen att utveckla och förstärka familjehemsvården som bl.a. resulterade i en kunskapssammanställning om långvarig vård i familjehem. I rapporten konstaterades att en svensk modell för familjevård har uppstått utifrån de förutsättningar som den svenska lagen ger. Utvecklingen i andra delar av världen har däremot gått i en annan riktning. I stället för att inskränka och begränsa föräldrarnas möjlighet att påverka barnens situation i familjehemmet, genom tvångsadoptioner och definitiva beslut om varaktiga placeringar, har man i Sverige kommit att eftersträva ett arbetssätt där föräldrarna görs delaktiga i arbetet med barnen. Detta utifrån en allt större medvetenhet bland svenska

³ Socialstyrelsen (2020), Placerade barn och unga, s. 83.

⁴ Socialstyrelsen (2021), Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga 2021.

socialarbetare om föräldrarnas och övriga nätverkets betydelse för det familjehemsplacerade barnet. Socialstyrelsen pekade på den oro som fanns vid denna tid inom familjehemsvården för att en utökad tillämpning av vårdnadsöverflyttning skulle kunna innebära att man övergav detta inkluderande arbetssätt. Samtidigt fanns en önskan om att vid någon tidpunkt kunna fatta ett mer varaktigt beslut för barnets räkning. Rapporten avslutades med frågan om det skulle gå att skapa en svensk modell för varaktighet i familjehemsvården. Vårdnadsöverflyttningar skulle i en sådan modell kompletteras med möjligheten att planera för varaktig familjehemsvård enligt socialtjänstlagen och eventuell långvarig vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.⁵

Redan när möjligheten att flytta över vårdnaden till familjehemsföräldrar enligt 6 kap. 8 § FB infördes nämndes adoptionsinstitutet. I förarbetena konstateras kort att barn under 18 år inte kan adopteras utan vårdnadshavarens samtycke och att det inte bör komma i fråga att flytta över vårdnaden från en förälder som håller god kontakt med sitt barn medan barnet vistas i familjehem.⁶

Sedan slutet av 1990-talet har flera utredningar haft i uppdrag att analysera behovet av lagändringar eller andra åtgärder för att minska osäkerheten i tillvaron för de barn som vistas i familjehem under lång tid.

5.2.2 Barnpsykiatrikommittén⁷

Barnpsykiatrikommittén, som hade i uppdrag att utreda vård och stöd för barn och ungdomar med psykisk ohälsa, poängterade att det är viktigt att värna principerna om frivillighet och samförstånd och barns rätt till anhöriga. Kommittén ansåg dock att det finns situationer där hänsynen till barnets bästa inte överensstämmer med lagens intentioner. Utredningen ansåg att barnets ställning vid långvarig familjehemsplacering borde utredas särskilt och att man då borde överväga att utöka möjligheterna till adoption eller annan permanent placering.

⁵ Socialstyrelsen (1995), *Ovisshetens barn*, s. 77 ff.

⁶ Prop. 1981/82:168 s. 40.

⁷ SOU 1998:31.

5.2.3 LVU-utredningen⁸

LVU-utredningen hade bl.a. i uppdrag att bedöma behovet av både lagändringar och av utvecklingsarbete inom socialtjänsten för att minska osäkerheten i tillvaron för de barn som vistas i familjehem under lång tid.

Utredningen ansåg att intentionerna i lagstiftningen inte står i överensstämmelse med den verklighet som många barn lever i, med ovisshet om sin framtid. Utredningen ansåg att socialnämnden i större utsträckning borde ansöka om vårdnadsöverflyttning och att det borde finnas en möjlighet för socialnämnden att besluta om tillsvidareplacering i familjehemmet för det fall vårdnadsöverflyttning inte är en framkomlig väg. Efter ett beslut om tillsvidareplacering skulle vården enligt förslaget inte längre övervägas respektive omprövas var sjätte månad. Utredningen förde ett resonemang om adoption som en av flera lösningar för att skapa stabilitet och trygghet för vissa barn. Utredningen ansåg att möjligheten till adoption borde utredas för barn som placerats som spädbarn, dvs. yngre än ett år, och som fått hela sin känslomässiga tillhörighet i familjehemmet. Utredningen konstaterade att frågan om tvångsadoption strider mot en lång demokratisk och juridisk tradition i vårt land och att det inte fanns något behov att utreda frågan särskilt. Adoption som alternativ till placering berördes inte i den efterföljande propositionen.

Flertalet remissinstanser var kritiska till förslaget om tillsvidareplacering med motiveringen att det var alltför rättsosäkert. Förslaget avvisades i den efterföljande propositionen som alltför långtgående. I stället förordades överflyttning av vårdnaden till familjehemsföräldrarna som ett sätt att skapa bättre möjligheter för kontinuitet och trygghet. Regeringen föreslog, i enlighet med LVU-utredningens förslag, införandet av bestämmelsen om att vårdnadsöverflyttning ska övervägas när ett barn varit placerat i samma familjehem i tre år, som trädde i kraft år 2003.⁹

⁸ SOU 2000:77.

⁹ Prop. 2002/03:53 s. 84 ff.

5.2.4 Adoptionsutredningen¹⁰

Adoptionsutredningen hade i uppdrag att göra en allmän översyn av reglerna om adoption i 4 kap. FB. I uppdraget ingick bl.a. frågan om vem som måste samtycka till en adoption. Adoptionsutredningen ansåg att den vetorätt som en förälder som är vårdnadshavare normalt har i ett ärende om adoption bör behållas eftersom det inte finns något stöd för att denna rätt skulle vara orsaken till det låga antalet adoptioner. Erfarenheter från länder med möjligheter att gå emot en vårdnadshavares vilja har, enligt utredningen, inte heller varit odelat positiva.

Utredningen föreslog att det utvecklas arbetssätt för att främja samförståndslösningar i syfte att underlätta adoptioner när det är förenligt med barnets bästa. Enligt utredningen borde stöd ges från Socialstyrelsen till dem som arbetar med dessa frågor inom kommunerna.

Utredningen uteslöt inte att det kan finnas anledning att vidta ytterligare åtgärder för att underlätta adoptioner, exempelvis genom att det allmänna kan ges ett tydligare författningsreglerat ansvar när det gäller frågor om nationell adoption. Som exempel nämndes också att socialnämnden i vissa fall skulle kunna få en skyldighet att uppmärksamma frågor om adoption och en möjlighet att väcka talan i ärenden om adoption. Utredningen konstaterade dock att dessa frågor inte omfattades av utredningens uppdrag.

5.2.5 Barnskyddsutredningen¹¹

Barnskyddsutredningen hade bl.a. i uppdrag att analysera situationen för barn som är långsiktigt placerade i familjehem. Barnskyddsutredningen gjorde bedömningen att kontinuitet i placeringar lika mycket handlar om goda och fungerande relationer mellan berörda vuxna, dvs. föräldrar, familjehemsföräldrar och socialsekreterare, som om de juridiska lösningar som väljs. Utredningen ansåg att socialtjänstens arbete med långsiktighet behövde utvecklas genom att i större utsträckning samråda och planera tillsammans med föräldrarna. Vilken långsiktig lösning som bäst gagnar det enskilda barnet är högst individuellt. Det är inte heller alltid säkert att den lösning som valts håller över tid och socialtjänsten behöver därför ha en beredskap för det.

¹⁰ SOU 2009:61.

¹¹ SOU 2009:68.

Oavsett lösning gäller det att sträva efter att bygga täta skyddsnet runt barnet med såväl goda professionella kontakter som barnets eget nätverk.

På förslag från Barnskyddsutredningen gjordes tillägg i bestämmelser i socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga med syftet att socialnämndens överväganden om vårdnadsöverflyttning skulle bli mer framåtsyftande och på så sätt bidra till ökad stabilitet.¹² Vidare infördes bestämmelsen i socialtjänstlagen som innebär att en placeringskommun får möjlighet att ge råd och stöd till särskilt förordnade vårdnadshavare även efter en vårdnadsöverflyttning. Enligt propositionen uppnås stabila och långsiktiga lösningar för barn bäst om det finns ett fungerande och respektfullt samarbete mellan samtliga vuxna kring barnet. Frågan om barnets framtida boende bör regelbundet föras på tal så snart det står klart att barnet behöver stanna kvar och växa upp i familjehemmet.¹³

Utredningen delade Adoptionsutredningens bedömning att det bör utvecklas arbetssätt för att främja samförståndslösningar i syfte att underlätta nationella adoptioner när detta är till barnets bästa.

5.2.6 Utredningen om tvångsvård för barn och unga¹⁴

Utredningen om tvångsvård för barn och unga fick i uppdrag att göra en översyn av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och i vissa delar av socialtjänstlagen. I uppdraget ingick att göra en översyn hur långsiktighet och stabilitet i större utsträckning kan säkerställas för barn som är eller bedöms bli långvarigt placerade.

I en till utredningen kopplad referensgrupp fanns en stor samsyn om vilka kriterier som bör vara uppfyllda för att en vårdnadsöverflyttning ska komma i fråga:

- Placeringen ska ha pågått en längre tid.
- Förhållandena i familjehemmet ska vara stabila.
- En ömsesidig anknytning ska finnas mellan barnet och familjehemsföräldrarna.
- Umgänget mellan barn och föräldrar ska ”flyta på”.

¹² ”...och hur vården bör inriktas och utformas” lades till i 6 kap. 8 § första stycket SoL och 13 § första stycket LVU.

¹³ Prop. 2012/13:10 s. 82.

¹⁴ SOU 2015:71.

Utredningen sammanfattade de inhämtade synpunkterna på följande sätt.

Socialtjänsten gör först en egen bedömning innan man väcker frågan om vårdnadsöverflyttning. Om det finns tveksamheter om barnets förankring i familjehemmet anses det inte vara rimligt att föreslå vårdnadsöverflyttning. Familjehemsföräldrarnas inställning har stor betydelse. Orsaken till att familjehemsföräldrar är tveksamma eller inte kan tänka sig vårdnadsöverflyttning är ofta barnens särskilda behov och att umgänget inte fungerar friktionsfritt. Att man som vårdnadshavare numera kan få fortsatt stöd från placeringskommunen har dock förbättrat familjehemsföräldrars motivation att bli vårdnadshavare. Å andra sidan omfattar inte stödet från placeringskommunen biståndsinsatser som riktar sig till barnet och därmed kvarstår en del av problematiken. Det kan exempelvis handla om en stödresurs i skolan som socialtjänsten anser är motiverad av sociala och psykologiska skäl. I det sammanhanget bör påpekas att placerade barn enligt skollagen (2010:800) har samma rätt till särskilt stöd som andra barn och att det är skolan i folkbokföringskommunen som svarar för detta. Som ytterligare skäl till att inte fler vårdnadsöverflyttningar görs lyfter socialtjänsten fram att många familjehem numera ser uppdraget som ett yrke, inte som ett livslångt åtagande. Många barn placeras i konsulentstödda familjehem vilket också försvårar vårdnadsöverflyttning. De privata verksamheterna betalar i dag en högre ersättning till familjehemmen. Vid en vårdnadsöverflyttning upphör placeringen och den ersättning som utbetalas av socialnämnden till de nya vårdnadshavarna utgår som regel enligt rekommendationerna från SKL. Verksamheterna med konsulentstöd uppges inte heller vilja förlora sina familjehem vilket skulle kunna bli följden av en vårdnadsöverflyttning. Ett annat hinder i sammanhanget uppges vara tingsrätternas bedömningar. Enligt socialtjänsten finns en osäkerhet från domstolens sida i dessa mål, bedömningarna är inte förutsägbara och saknar ofta barnperspektiv. Det senare tar sig uttryck i att domstolen hänvisar till återföreningsprincipen och inte tar hänsyn till barnets anknytning till familjehemmet. I vissa fall utgör ett fungerande umgänge hinder för vårdnadsöverflyttning. Vid beslut om umgänge i samband med vårdnadsöverflyttningen tillmäts inte alltid socialtjänstens bedömning någon vikt och föräldrarna kan komma att tilldömas ett större umgänge än vad som förekommit under placeringen. Från en kommuns sida framhålls att detta avhåller socialtjänsten från att ansöka om vårdnadsöverflyttning. Riksförbundet för familjers rättigheter anser att treårsregeln för övervägande av vårdnadsöverflyttning innebär oacceptabla konsekvenser. Hänsyn måste bl.a. tas till om det fortfarande pågår en rättsprocess. Riksförbundet för familjers rättigheter anser inte heller att socialtjänsten får bestämma sig för snabbt för att det är fråga om en uppväxtplacering, vilket som regel innebär ett minimum av umgänge mellan barn och föräld-

rar. Spädbarn bör, enligt förbundet, som princip inte placeras hos barnlösa par, vilket försvårar återförening.¹⁵

Adoptionens roll i samband med familjehemsplacering diskuterades även i denna utredning. Utredningen slog fast att det finns starkt forskningsstöd för att adoption är gynnsammare för barnets fysiska, kognitiva, sociala, känslomässiga och beteendemässiga utveckling jämfört med långidsplacering i familjehem. Resultaten är dock beroende av vilka barn som jämförs, hur gamla barnen är och när i tiden adoptionen sker. Ju tidigare barnet adopteras desto bättre möjligheter finns för barnet att kompensera för det som har försumrats. Särskilt positiva är resultaten vid öppna adoptioner. Förutom att barnen och föräldrarna som regel mår väl av öppenheten är risken för sammanbrott mindre.

Utredningen delade Adoptionsutredningens och Barnskyddsutredningens uppfattning att det bör utvecklas arbetssätt för att främja samförståndslösningar i syfte att underlätta nationella adoptioner när detta är till barnets bästa, men konstaterade att direktiven gav uttryck för en politisk omorientering i riktning mot utökade möjligheter att besluta om adoption utan vårdnadshavarens samtycke. Utredningen övervägde att föreslå en bestämmelse om att socialnämnden ska uppmärksamma möjligheten till adoption i vissa särskilda situationer. En anledning till att någon sådan bestämmelse i slutändan inte föreslogs var att en sådan bestämmelse skulle vara av en policykaraktär och bli svår att tillämpa utan att socialnämnden samtidigt gavs mandat att initiera ärenden om adoption.

Utredningen föreslog inga ändringar om adoption, men gjorde bedömningen att socialtjänsten bör ha kunskap om reglerna om adoption för att kunna bidra till samförståndslösningar när adoption bedöms vara till barnets bästa. Det underströks också att Socialstyrelsen har en viktig roll att uppmärksamma adoption som en möjlighet redan inom ramen för gällande lagstiftning.

¹⁵ SOU 2015:71 s. 622 ff.

5.2.7 Intentionerna har ändrats

Ursprungligen har lagstiftaren betonat vikten av att tillämpa bestämmelsen i 6 kap. 8 § FB med viss restriktivitet.¹⁶ I ett uppdrag till Socialstyrelsen beskrev regeringen i mitten av 1990-talet att vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrar kan vara aktuell i två situationer. Den ena situationen var då barn placerats som spädbarn och familjehemsföräldrarna blivit barnets psykologiska föräldrar. Den andra situationen var då äldre barn vistats under lång tid i familjehem och kontakten med föräldrarna varit dålig.¹⁷ Sedan dess har intentionerna ändrats och statsmakterna har alltmer uppmuntrat socialnämnden att ansöka om vårdnadsöverflyttning i fler fall, bl.a. genom att införa bestämmelser om socialnämndens skyldighet att överväga vårdnadsöverflyttning efter viss tid.

5.3 Insatser enligt socialtjänstlagen

Varje kommun svarar för socialtjänsten inom sitt område och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § SoL). Socialtjänstlagen bygger på frivillighet vilket innebär att socialnämnden inte kan vidta åtgärder mot den enskildes vilja. Verksamheten ska bygga på respekt för den enskildes självbestämmanderätt och integritet. Barnets bästa ska särskilt beaktas vid åtgärder som rör barn (1 kap. 2 § första stycket SoL). Barnets bästa ska även vara avgörande vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn (andra stycket nyss nämnda paragraf).

Socialnämnden ska utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden (11 kap. 1 § SoL). Bestämmelsen tar inte enbart sikte på sådan verksamhet som regleras i socialtjänstlagen utan även ärenden rörande åtgärder som regleras i annan lagstiftning, t.ex. lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och föräldrabalken.¹⁸

¹⁶ Prop. 1981/82:168 s. 39.

¹⁷ Socialstyrelsen (1995), *Ovisshetens barn*, s. 10.

¹⁸ Lundgren & Sunesson, *Nya socialtjänstlagarna* (12 januari 2022, version 35, JUNO), kommentaren till 11 kap. 1 § SoL.

När en anmälan enligt 11 kap. 1 § SoL rör barn eller unga ska socialnämnden genast göra en bedömning av om barnet eller den unge är i behov av omedelbart skydd. En sådan bedömning ska dokumenteras. Beslut att inleda eller inte inleda en utredning ska, om det inte finns synnerliga skäl, fattas inom fjorton dagar efter det att anmälan kom in. Ett sådant beslut behöver dock inte fattas om det redan pågår en utredning om det barn eller den unge som anmälan avser (11 kap. 1 a § SoL). Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd får socialnämnden konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs. Utredningen ska bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet. Utredningen ska inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet. Utredningen ska bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får socialnämnden besluta att förlänga utredningstiden (11 kap. 2 § SoL). Om det vid en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL framkommer att barnet inte är i behov av insatser från socialtjänsten avslutas utredningen utan någon åtgärd. Om det däremot framkommer att barnet är i behov av socialtjänstens insatser ska socialnämnden besluta om vilka insatser som ska ges.

När ett barn behöver vårdas i ett HVB, stödboende eller familjehem ska en plan upprättas för den vård som socialnämnden avser att anordna (vårdplan).¹⁹ Kravet på att det ska finnas en vårdplan gäller både för placeringar enligt socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Planen ska så långt som möjligt upprättas i samråd med vårdnadshavarna och barnet själv, beroende på barnets ålder och mognad.²⁰ Det övergripande syftet med vårdplanen är att tydliggöra mål och medel utifrån det enskilda barnets behov. Vårdplanen ska beskriva om det enskilda barnet har flera olika behov, t.ex. när det gäller sociala situationer, fysisk och psykisk hälsa och utbildning. I de fall barnets behov är komplexa krävs ofta samarbete mellan barnets vårdnadshavare, socialtjänsten och andra huvudmän. En tydlig vårdplan ska skapa förutsättningar för ett lyckat utfall av vården.²¹

En vårdplan som gäller ett barn ska revideras senast när barnet har varit placerat i två år. Vårdplanen ska vid denna tidpunkt, om det

¹⁹ 11 kap. 3 § första stycket SoL.

²⁰ Se 11 kap. 10 § SoL samt 1 och 36 §§ LVU. Se även prop. 2000/01:80 s. 106.

²¹ Prop. 2000/01:80 s. 104 f.

inte möter särskilda hinder, särskilt avse barnets långsiktiga boende. Därefter ska vårdplanen revideras vid behov. För barn och unga som vårdas i HVB, stödboende eller familjehem ska en plan upprättas över hur vården ska genomföras (genomförandeplan).²²

I 6 kap. SoL finns särskilda bestämmelser som rör barn som är placerade utanför det egna hemmet, t.ex. i ett familjehem. Socialnämnden ska medverka till att placerade barn får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden. Socialnämnden ska även verka för att placerade barn får lämplig utbildning och den hälso- och sjukvård som de behöver. Socialnämnden ska lämna vårdnadshavare och föräldrar råd, stöd och annan hjälp som de behöver.²³

Socialnämnden ska minst en gång var sjätte månad överväga om vården fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas.²⁴ Övervägandet omfattar hur vården framöver ska inriktas och utformas för långsiktiga och stabila lösningar. Bedömning av vårdens utformning ska göras bl.a. utifrån om det är möjligt att inom en rimlig framtid återförena barnet med sina föräldrar.²⁵

5.4 Insatser enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga

Insatser till barn och unga ska i första hand ges på frivillig väg med stöd av socialtjänstlagen. Om detta inte är möjligt kan lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga bli tillämplig. Den lagen är en kompletterande lag till socialtjänstlagen och reglerar förutsättningarna för att tvångsvårda den unge. Enligt 2 § LVU ska vård beslutas om det på grund av fysisk eller psykisk misshandel, otillbörligt utnyttjande, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas (miljöfallen). Av 3 § LVU följer att vård också ska beslutas om den unge utsätter sin hälsa eller utveckling för en påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller något annat socialt nedbrytande beteende (beteendefallen).

Beslut om vård med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av social-

²² 11 kap. 3 § tredje stycket SoL.

²³ 6 kap. 7 § SoL.

²⁴ 6 kap. 8 § SoL.

²⁵ Se prop. 2012/13:10 s. 81–82 och 131.

nämnden (4 § LVU). Socialnämnden får dock besluta att den unge omedelbart ska omhändertas, om det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och rättens beslut om vård inte kan avvaktas. Om socialnämndens beslut om omhändertagande inte kan avvaktas, får nämndens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om omhändertagande (6 § första och andra stycket LVU). Om socialnämnden har beslutat om ett omedelbart omhändertagande ska beslutet underställas förvaltningsrätten inom en vecka från den dag beslutet fattades (7 § första stycket LVU). Förvaltningsrätten ska pröva beslutet så snart det kan ske och, om det inte finns synnerliga skäl, ska prövningen ske inom en vecka från det att beslutet och handlingarna kom in till rätten (7 § andra stycket LVU). Om förvaltningsrätten fastställer ett beslut om omedelbart omhändertagande, ska socialnämnden inom fyra veckor från den dag omhändertagandet verkställdes ansöka hos förvaltningsrätten om att den unge ska beredas vård med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (8 § första stycket LVU).

Ett omedelbart omhändertagande upphör antingen om en ansökan om vård eller en ansökan om fortsatt omhändertagande för tillfällig vård inte har inkommit till domstolen enligt den angivna tidsfristen och inte heller förlängning av tiden har begärts, eller när rätten prövar den slutliga frågan om vård eller frågan om fortsatt omhändertagande (9 § första stycket LVU). Ett omedelbart omhändertagande ska också genast upphöra om det inte längre finns skäl för ett omhändertagande. Ett sådant beslut kan fattas av såväl socialnämnden som av den domstol som prövar en fråga om vård eller fortsatt omhändertagande enligt lagen (9 § tredje stycket LVU).

För vårdens innehåll och utformning gäller, utöver bestämmelserna i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, även bestämmelserna i socialtjänstlagen (10 § LVU). Har ett barn beretts vård med stöd av 2 § LVU ska socialnämnden minst en gång var sjätte månad överväga om vård enligt lagen fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas (13 § första stycket LVU). Har barnet beretts vård med stöd av 3 § LVU ska socialnämnden inom sex månader från dagen för verkställighet av vårdbeslutet pröva om vård med stöd av lagen ska upphöra. Denna fråga ska därefter prövas fortlöpande inom sex månader från senaste prövningen (13 § andra stycket LVU). Bedömning av vårdens utformning ska, precis som när vård ges med

stöd av socialtjänstlagen, göras bl.a. utifrån om det är möjligt att inom en rimlig framtid återförena barnet med sina föräldrar.²⁶

5.5 Krav och stöd inför och under en placering

Socialnämnden får inte fatta beslut om vård i ett familjehem utan att förhållandena i det enskilda hemmet är utredda av en socialnämnd (6 kap. 6 § andra stycket SoL).

Vid en utredning av ett familjehem ska en bedömning göras av hemmets allmänna förutsättningar för att erbjuda barn och unga vård som är trygg, säker, ändamålsenlig och präglad av kontinuitet. Om ett visst barn eller ung person finns i åtanke för en placering ska nämnden enligt Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem, stödboende och hem för vård eller boende dessutom bedöma om hemmet har förutsättningar att tillgodose det barnets specifika behov.²⁷

Socialnämnden ska i samband med beslut om placering i ett familjehem ingå avtal med dem som nämnden avser att anlita som familjehem. Socialnämndens och familjehemmets åtaganden som avser barnets behov av stöd och skydd under placeringen ska framgå av avtalet (6 kap. 6 b § SoL).

Socialnämnden ska tillhandahålla den utbildning som behövs för dem som nämnden avser att anlita för vård av barn i familjehem eller jourhem (6 kap. 6 c § SoL). Socialnämnden har en skyldighet att lämna dem som vårdar barn i t.ex. ett familjehem råd, stöd och annan hjälp som de behöver (6 kap. 7 a § SoL). I förarbetena till bestämmelsen om skyldigheten att tillhandahålla utbildning framhålls vikten av att familjehems- och jourhemsföräldrar, utöver utbildning, även får nödvändigt stöd för att kunna ge den unge god vård. Hur råd och stöd ska ges till familjehemmet kan utformas i det avtal som ska tecknas mellan socialnämnden och familjehemmet.²⁸

När ett barn placeras i familjehem har vårdnadshavare, socialnämnd och familjehemsföräldrar ett delat ansvar för att tillgodose barnets behov av omsorg, trygghet, fostran, tillsyn och uppsikt.

²⁶ Se prop. 2012/13:10 s. 81–82 och 137.

²⁷ 4 kap. 1 § SOSFS 2012:11.

²⁸ Prop. 2012/13:10 s. 73.

5.6 Särskilt om umgänge under vårdtiden och återföreningsprincipen

5.6.1 Umgänge

Ett barn har rätt till umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med.²⁹ Oberoende av om vården är frivillig eller genomförs med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga har socialnämnden ett ansvar för att den unges behov av umgänge med föräldrar och vårdnadshavare så långt möjligt tillgodoses.³⁰

Socialnämnden har ett särskilt ansvar i de fall föräldrar själva inte gör tillräckligt stora ansträngningar för att träffa sitt barn. Socialnämnden har även ett ansvar för att föräldrar får stöd och hjälp av både personlig och ekonomisk art för att klara kontakten med barnet. Socialnämnden har vidare ett ansvar för att främja barnets kontakter med andra närstående.³¹ Barns rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande och direkta kontakter med sina föräldrar framgår även av artikel 9 barnkonventionen. Hur umgänget ska utformas får bedömas utifrån det enskilda barnets behov och inställning.

JO har vid upprepade tillfällen betonat vikten av att socialnämnden arbetar för att upprätthålla kontakten mellan barn och föräldrar. I ett fall hade vårdnadshavaren av sagt sig umgänge men ville ha fortlöpande information om barnets utveckling. I detta fall kritiserades socialnämnden för att inte ha verkat för ett umgänge och för att inte ha hållit vårdnadshavaren underrättad om barnets situation.³² I ett annat fall kritiserades en socialnämnd för en omfattande och långvarig umgämbegränsning (två och ett halvt år) motiverad av att en pojke vägrade kontakt med sin pappa. Socialnämnden hade under flera år knappt haft någon kontakt med pappan. Enligt JO medförde socialnämndens agerande en risk för att konflikten skulle bli bestående.³³

I socialnämndens ansvar ligger också att verka för att familjehemsföräldrar medverkar till att en positiv kontakt mellan föräldrar och barn upprätthålls.³⁴ Omständigheterna kan emellertid vara sådana att ett barns föräldrar under viss tid eller tills vidare inte bör träffa barnet. Det kan t.ex. finnas risk för att föräldrarna obehörigen griper in i

²⁹ 6 kap. 15 § FB. Se även 9.3 barnkonventionen.

³⁰ Se 6 kap. 1 § tredje och fjärde stycket SoL och 14 § första stycket LVU.

³¹ Socialstyrelsen (2020), Placerade barn och unga, s. 196.

³² JO:s beslut den 11 maj 1999 (dnr 750-1998).

³³ JO:s beslut den 28 oktober 2004 (dnr 2508-2002).

³⁴ Prop. 1989/90:28 s. 115.

vården. Föräldrarnas personliga förhållanden kan också, exempelvis vid långtgående missbruk eller vid psykisk sjukdom, vara sådana att de överhuvudtaget inte bör få träffa den unge.³⁵ Om ett barn är omhändertaget enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med tvångsvården, får socialnämnden besluta om umgängesbegränsningar mellan den unge och en förälder. Socialnämnden får även besluta att den unges vistelseort inte ska röjas för en förälder. Socialnämnden ska minst en gång var tredje månad överväga om sådana beslut fortfarande behövs (14 § andra och tredje stycket LVU).

Vid frivilliga placeringar saknar socialtjänsten möjlighet att ensidigt besluta om umgänge mellan barnet och barnets förälder. Det innebär att vårdnadshavarens inställning spelar stor roll för hur umgänget kan utformas. En upprättad umgängesplan vid en frivillig placering innebär ingen rättslig begränsning av umgängesrätten.³⁶

Barn har rätt att komma till tals och få sina synpunkter beaktade (11 kap. 10 § första stycket SoL och 36 § första stycket LVU). Ett barn som har fyllt 15 år har rätt att föra sin egen talan i mål och ärenden enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och socialtjänstlagen (11 kap. 10 § andra stycket SoL och 36 § andra stycket LVU). Vad som är förenligt med barnets bästa ska, såväl vid beslut om umgänge som andra beslut som rör barn, vara avgörande (1 kap. 2 § SoL). Vägledning kring hur barns uttryckliga motstånd mot umgänge ska hanteras finns i praxis.³⁷

5.6.2 Återföreningsprincipen

Återföreningsprincipen innebär att barnet så snart det är möjligt ska återvända hem till sin ursprungsfamilj.³⁸ Intentionen i den svenska sociallagstiftningen är sedan länge att barn ska återförenas med sina föräldrar när syftet med vården har uppnåtts.³⁹ Den vård som ges utanför den unges hem, t.ex. i ett familjehem, ska ingå som en del i en samlad behandling med syftet att så långt som möjligt skapa förut-

³⁵ Lundgren & Sunesson, Nya socialtjänstlagarna (12 januari 2022, version 35, JUNO), kommentaren till 14 § LVU.

³⁶ Socialstyrelsen (2020), Placerade barn och unga, s. 197.

³⁷ Se t.ex. RÅ 2005 ref. 66.

³⁸ Prop. 2012/13:10 s. 84.

³⁹ Prop. 2002/03:53 s. 84.

sättningar för den unge att återknyta gemenskapen med ursprungsfamiljen under trygga förhållanden.⁴⁰

Utgångspunkten när barn skiljs från sina föräldrar är att barnet ska återförenas med sina föräldrar så fort målet med insatsen är uppnått. Placeringen utanför det egna hemmet ska inte pågå längre än nödvändigt.⁴¹ Socialnämnden har ansvaret för att alla åtgärder som behövs för att en sådan återförening ska kunna ske vidtas. Europadomstolen har i flera fall kritiserat Sverige och andra länder för att inte i tillräckligt hög grad verka för återförening (se genomgång av praxis i kapitel 3).

När socialnämnden överväger om vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga eller socialtjänstlagen fortfarande behövs och hur vården bör inriktas och utformas ska utgångspunkten vara att barnet ska återförenas med sina föräldrar. I vissa fall kan övervägandet emellertid leda fram till bedömningen att en återförening inte är möjlig vid tidpunkten för övervägandet. Under sådana omständigheter kan det finnas behov av att, bl.a. utifrån de överväganden som gjorts beträffande vården, ändra utformningen av såväl vårdplan som genomförandeplan. Även om huvudregeln ska vara att vården ska inriktas på en återförening, kan ett övervägande leda till att en återförening inte bedöms vara till barnets bästa. Barnets behov av en stabil och trygg uppväxt ska alltid beaktas.⁴²

En uttalad begränsning i principen om återförening har gjorts genom lagbestämmelsen om överflyttning av vårdnad till familjehemsföräldrar i 6 kap. 8 § FB.

5.7 Vårdens upphörande

5.7.1 När vården inte längre behövs

Vård som beretts enligt socialtjänstlagen ska upphöra när det inte längre finns nödvändiga samtycken. När vård med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga inte längre behövs, ska socialnämnden besluta att vården ska upphöra. Socialnämnden får inte besluta att vård som beslutats med stöd av 2 § LVU (miljöfallen) ska upphöra förrän de omständigheter som föranleder vården har för-

⁴⁰ Prop. 1979/80:1 s. 215 och 501, jfr även artikel 9 barnkonventionen.

⁴¹ Prop. 1979/80:1 s. 501.

⁴² Prop. 2012/13:10 s. 131.

ändrats på ett varaktigt och genomgripande sätt (21 § första stycket LVU). Sådan vård ska dock upphöra senast när den unge fyller 18 år (21 § tredje stycket LVU). Vård som beslutats med stöd av 3 § LVU ska upphöra senast när den unge fyller 21 år (21 § andra och tredje styckena LVU).

Den 6 maj 2021 beslutade socialutskottet att tillsätta en utredning för att utreda förutsättningarna för att införa barnets bästa som ett självständigt rekvisit vid prövning av upphörande av vård i familjehem enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. I mars 2022 lämnade utredningen sitt förslag om bl.a. ändrade bestämmelser om när vård med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga ska upphöra.⁴³

5.7.2 Flyttningsförbud

När vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga inte längre behövs ska socialnämnden noga förbereda den unges återförening med den eller dem som har vårdsnaden om honom eller henne (21 § andra stycket LVU). Enligt 24 § LVU får förvaltningsrätten, efter ansökan av socialnämnden, för viss tid eller tills vidare, förbjuda den som har vårdsnaden om en underårig att ta denne från ett enskilt hem om det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas om han eller hon skiljs från hemmet (flyttningsförbud).

Socialnämnden ska alltid överväga om det finns skäl att ansöka om flyttningsförbud när nämnden prövar om vård som har beslutats med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga ska upphöra för någon som är under 18 år och är placerad i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet (13 b § LVU). Oavsett om socialnämndens prövning av vården resulterar i att vården upphör eller inte, ska nämnden ta ställning till om det finns skäl att ansöka om ett flyttningsförbud. Om t.ex. vårdsnadshavaren har begärt att vården ska upphöra men socialnämnden beslutar att den ska fortsätta ska socialnämnden samtidigt också ta ställning till om det finns skäl att ansöka om flyttningsförbud för det fall förvaltningsrätten senare vid ett överklagande skulle besluta att vården ska upphöra. Skyldigheten att överväga flyttningsförbud vid en prövning om vårdens upphörande

⁴³ Barnets bästa vid fortsatt vård enligt LVU – Utredning som ett led i socialutskottets beredning av fråga om ändring i LVU (dnr 1416-2021/22). Förslaget har beretts i socialutskottet, se bet. 2022/23:SoU9.

innebär inte att socialnämnden är förhindrad att överväga flyttningsförbud vid andra tillfällen.⁴⁴

Om socialnämnden finner att ett barn inte kan återvända hem utan påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas och går vårdnadshavarna inte med på att barnet stannar kvar i familjehemmet, bör många gånger en ansökan om flyttningsförbud omedelbart ges in till förvaltningsrätten.⁴⁵ Socialnämnden får besluta om tillfälligt flyttningsförbud om det är sannolikt att flyttningsförbud behövs, och rättsens beslut om flyttningsförbud inte kan avvaktas med hänsyn till risken för den unges hälsa eller utveckling (27 § första stycket LVU). Har socialnämnden beslutat om tillfälligt flyttningsförbud, ska beslutet underställas förvaltningsrätten (28 § LVU). Om förvaltningsrätten fastställer ett beslut om tillfälligt flyttningsförbud, ska socialnämnden inom två veckor från dagen för förvaltningsrättens beslut ansöka om flyttningsförbud (29 § LVU).

Bestämmelsen om flyttningsförbud syftar till att bevaka barnets bästa. Bland de omständigheter som ska beaktas när flyttningsförbud övervägs är barnets ålder, utvecklingsgrad, egenskaper och känslöbindningar. Vidare måste den tid barnet har vårdats på annan plats än hos föräldrarna, de levnadsförhållanden barnet har och de levnadsförhållanden barnet skulle få vid en flytt beaktas. Föräldrarnas kontakter med barnet under den tid som de har varit åtskilda bör också kunna vägas in. Flyttningsförbudets syfte är att förhindra en hemtagning av den unge vid en olämplig tidpunkt eller alltför snabbt. Förbudet ger då socialnämnden möjlighet att förbereda den unges hemtagning så att den kan ske så skonsamt som möjligt. Även om flyttningsförbudet är att se som en temporär åtgärd finns ingen tidsgräns för hur länge det får pågå. I undantagsfall kan tänkas att flyttningsförbudet behöver kvarstå till dess den unge fyller 18 år.⁴⁶

Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att syftet med ett flyttningsförbud är att säkerställa att barnets bästa tas tillvara i situationer då barnet vistats lång tid i ett familjehem och hunnit få så starka band till detta hem att det måste sättas i fråga om inte barnet bör bo kvar där.⁴⁷

⁴⁴ Prop. 2021/22:178 s. 109.

⁴⁵ Prop. 1989/90:28 s. 119.

⁴⁶ Se Lundgren & Sunesson, Nya socialtjänstlagarna (12 januari 2022, version 35, JUNO), kommentaren till 24 § LVU.

⁴⁷ HFD 2011 ref. 13.

Efter att ett flyttningsförbud meddelats ska socialnämnden minst en gång var tredje månad överväga om ett flyttningsförbud fortfarande behövs. När ett förbud inte längre behövs ska socialnämnden besluta att det ska upphöra (26 § LVU).

Om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med ett flyttningsförbud eller ett tillfälligt flyttningsförbud får socialnämnden besluta hur den unges umgänge ska utövas med vårdnadshavare och med föräldrar som har umgängesrätt reglerad genom dom eller beslut av domstol eller genom avtal (30 § LVU). Umgängesrestriktioner under flyttningsförbud är en mycket ingripande åtgärd. Detta inte minst mot bakgrund av att ett flyttningsförbud aktualiseras när vården upphört och det därför inte längre finns sådana missförhållanden som utgjort grunden för vården. Umgängesrestriktioner under ett flyttningsförbud bör därför som regel inte sträcka sig över någon längre tid.⁴⁸

5.7.3 Övervägande av vårdnadsöverflyttning

När ett barn har varit placerad i samma familjehem under två år från det att placeringen verkställdes, ska socialnämnden särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § FB. Därefter ska frågan övervägas årligen (6 kap. 8 b § andra stycket SoL och 13 b § första stycket LVU). Ordet ”särskilt” markerar att bestämmelserna inte är uttömmande i den meningen att ett övervägande om överflyttning av vårdnaden endast kan göras vid de tillfällen som anges i paragrafen, dvs. när placeringen har varat i två år och därefter årligen. En ansökan om överflyttning av vårdnaden kan övervägas innan placeringen varat i två år. Överväganden kan också göras oftare än en gång per år när det finns behov av det.⁴⁹

Vid övervägandet om vårdnadsöverflyttning ska socialnämnden särskilt beakta ett antal angivna omständigheter. Det gäller barnets och familjehemsföräldrarnas inställning till en vårdnadsöverflyttning. Även barnets relation till familjehemsföräldrarna och deras förmåga att tillgodose barnets behov av en trygg och god uppväxt ska beaktas särskilt. Socialnämnden ska även särskilt beakta familjehemsföräldrarnas inställning till och förmåga att tillgodose barnets behov av kontakt med sina föräldrar och andra närstående samt barnets relation

⁴⁸ Lundgren & Sunesson, Nya socialtjänstlagarna (12 januari 2022, version 35, JUNO), kommentaren till 31 § LVU.

⁴⁹ Prop. 2021/22:178 s. 110.

till sina föräldrar. Med ordet ”särskilt” markeras att uppräkningsen inte är uttömmande och det kan finnas andra omständigheter som kan få betydelse vid socialnämndens övervägande.⁵⁰

⁵⁰ Bet. 2020/21:SoU5 s. 33 f.

6 Vårdnadsöverflyttning

6.1 Utredningsuppdraget

Utredningen har i uppdrag att ta ställning till om förutsättningarna för vårdnadsöverflyttning bör ändras för att tillgodose familjehemsplacerade barns rätt till trygghet och stabilitet och hur övriga intressen kan tillgodoses. I detta ingår att överväga vilken vikt olika omständigheter bör tillmätas vid bedömningen av om en vårdnadsöverflyttning ska göras. Utredningen ska överväga vilken betydelse en kontakt mellan barnet och föräldrarna bör ha vid bedömningen av om en vårdnadsöverflyttning ska göras. Även betydelsen av fortsatt kontakt med andra närstående än föräldrarna kan övervägas av utredaren. I uppdraget ingår även att lyfta i vilken utsträckning barnets rätt att komma till tals, och få sina åsikter beaktade, tillgodoses när frågan om vårdnadsöverflyttning övervägs.

I utredningens uppdrag ingår även kartlägga och redovisa vilka omständigheter som i dag särskilt beaktas vid prövningen av frågan om vårdnadsöverflyttning när ett barn har stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet.

Utredningen har även i uppdrag att se över hur stödet till vårdnadshavare och barn efter en vårdnadsöverflyttning kan förbättras.

Utredningen ska föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs.

6.2 Den rättsliga regleringen

6.2.1 Paragrafens generella utformning och syfte

Har ett barn stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet och är det uppenbart att det är bäst för barnet att det rådande förhållandet får bestå och att vårdnaden flyttas över till

den eller dem som har tagit emot barnet eller någon av dem, ska rätten utse denne eller dessa att såsom särskilt förordnade vårdnadshavare utöva vårdnaden om barnet (6 kap. 8 § första stycket FB). En sådan överflyttning av vårdnaden innebär att ansvaret för barnets personliga förhållanden och för att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran tillgodoses flyttas över på den eller dem som tar över vårdnaden.¹ Föräldrarna är fortsatt underhållsskyldiga och barnet har som huvudregel fortfarande rätt till umgänge med sina föräldrar.²

Regleringen i 6 kap 8 § FB infördes år 1983 i samband med att utrymmet för att frånta vårdnaden om ett barn på grund av en förälders olämplighet enligt 6 kap. 7 § FB utvidgades. Enligt 6 kap. 7 § FB kan en förälder fråntas vårdnaden om sitt barn, om föräldern vid utövandet av vårdnaden gör sig skyldig till missbruk eller försummelse eller i övrigt brister i omsorgen om barnet på ett sätt som medför bestående fara för barnets hälsa eller utveckling. Enligt bestämmelsens tidigare lydelse krävdes grovt missbruk eller försummelse av vårdnaden för att en förälder skulle fråntas vårdnaden på grund av olämplighet. Enligt förarbetena bör bestämmelsen framför allt bli tillämplig i fall där ett barn omhändertagits med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, även om det inte är nödvändigt. Frågor om ändring i vårdnaden enligt denna paragraf kan, utöver på talan av socialnämnden, även tas upp av domstolen utan särskilt yrkande i mål om äktenskapsskillnad eller vårdnad.³ Enligt utredningens erfarenhet är det mycket ovanligt att en domstol tar initiativ till en vårdnadsöverflyttning till en eller flera särskilt förordnade vårdnadshavare i ett mål om vårdnad mellan två föräldrar.

En vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB förutsätter inte att föräldrarna är olämpliga. I stället är paragrafens främsta syfte att förhindra att barn som har rotat sig i ett familjehem blir uppryckta från en miljö där de funnit sig till rätta och känner en större samhörighet och känslomässig förankring än i det egna hemmet.⁴

¹ Se 6 kap. 1 och 2 §§ FB.

² Se 6 kap. 15 § och 7 kap. FB.

³ 6 kap. 8 § tredje stycket FB. Se prop. 1981/82:168 s. 69.

⁴ A. prop. s. 70.

6.2.2 Vistelsen måste ha varit stadigvarande

Det första rekvisitet som ska vara uppfyllt för att en vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB ska ske är att vistelsen i familjehemmet varit stadigvarande. Skillnaden mellan stadigvarande vård och fostran och tillfällig vård och fostran är tidsperspektivet. Begreppet ”stadigvarande vård och fostran” är centralt för vilka regler som blir tillämpliga vid en placering av ett barn eller en ung person. Sedan reglerna om jourhem infördes finns visst stöd för att den bortre tidsgränsen för tillfällig placering skulle vara sex månader.⁵ Ett barn får nämligen inte vårdas i ett jourhem längre tid än två månader räknat från den tidpunkt då socialnämndens utredning enligt 11 kap. 1 § SoL avslutades, om det inte finns särskilda skäl (6 kap. 6 § fjärde stycket SoL). En sådan utredning ska vara slutförd senast inom fyra månader (11 kap. 2 § andra stycket SoL). Ett barn som placeras akut i ett jourhem när utredningen inleds kan alltså i normalfallet vårdas i ett jourhem under längst sex månader. Det finns ingen absolut tidsgräns för när ett barn kan anses ha vårdats stadigvarande i ett familjehem.⁶

6.2.3 Uppenbart bäst att de rådande förhållandena får bestå

Det andra rekvisitetet i 6 kap. 8 § FB är att överflyttningen ska vara uppenbart bäst för barnet. Barnets bästa enligt 6 kap. 2 a § FB är ett allmänt krav avseende alla beslut enligt 6 kap. FB som fattas av exempelvis socialnämnd och domstol. I bestämmelsens andra stycke anges att det vid bedömningen av vad som är bäst för barnet ska fästas särskilt avseende vid bl.a. risken för att barnet far illa samt barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna. I förarbetena till bestämmelsen uttalas att det förhållande att barnets bästa ska vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge innebär att det inte finns några andra intressen som kan gå före barnets bästa.⁷ Av 6 kap. 2 b § FB följer att barnet ska få information och ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor om vårdnad, boende och umgänge. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Bestämmelserna ansluter nära till de krav som följer av barnkonventionen. Sedan år 2011 anges det i regerings-

⁵ Socialstyrelsen (2020), Placerade barn och unga, s. 68.

⁶ Prop. 1981/92:168 s. 70.

⁷ Prop. 1997/98:7 s. 103 ff.

formen att det allmänna ska verka för att barns rätt tas tillvara (1 kap. 2 § femte stycket regeringsformen). Enligt vad regeringen uttalar i förarbetena till grundlagsändringen ligger den markering som stadgandet innebär väl i linje med Sveriges förpliktelser enligt barnkonventionen och en betydelsefull markering av det allmännas ansvar gentemot barn.⁸

Vid bedömningen av vad som är uppenbart bäst för barnet har domstolen att utreda vilken anknytning barnet har till familjehemmet och hur kontakterna mellan barnet och barnets föräldrar har fortlopt. Det har påpekats att det t.ex. genom praktiska hinder, som exempelvis vistelse i fängelse, kan uppstå en situation som innebär långa familjehemsvistelser utan att grundanknytningen till föräldern bryts.⁹ I förarbetena framgår vidare att det endast i undantagsfall kan komma i fråga att flytta över vårdnaden från en förälder som hållit god kontakt med sitt barn under vårdtiden.¹⁰ För domstolen blir det nödvändigt att utreda vilken anknytning barnet har till familjehemmet och hur kontakterna mellan barnet och barnets föräldrar har fortlopt under placeringstiden. Har föräldrarna inte visat barnet något intresse under tiden barnet har vistats i familjehemmet eller har kontakten varit sporadisk eller skett under uppslitande former, kan en överflyttning av vårdnaden bli aktuell. Stort avseende måste alltid fästas vid barnets egen inställning. Det krävs att barnet har fått en så stark anknytning till familjehemmet att det uppfattar det som sitt eget.¹¹ Genom kravet i 6 kap. 8 § FB att det ska vara uppenbart bäst för barnet att rådande förhållande få bestå markerar bestämmelsens undantagskaraktär.¹²

I NJA 1993 s. 666 var det fråga om överflyttning av vårdnaden om Makarna O:s 14-åriga son som under större delen av sitt liv vistats i ett familjehem. HD konstaterade att syftet med vårdnadsöverflyttning är att ge ett barn en uppväxt under stabila och trygga förhållanden och att förhindra att barn rycks upp ur den miljö där barnet vistats i flera år och känner större trygghet till än till ursprungshemmet. HD konstaterade vidare att barnet ska ha rotat sig i familjehemmet och uppfatta det som sitt eget för att överflyttning av vårdnaden ska komma i fråga och att det därför är viktigt att utreda barnets anknytning till familjehemmet liksom dess kontakt med föräldrarna. Stor vikt ska även fästas vid barnets egen inställning. I sin bedömning inledde HD med att konstatera att sonen bott hos familjehemmet i 13 år och rotat sig där samt att utred-

⁸ Prop. 2009/10:80 s. 188.

⁹ Prop. 2002/03:53 s. 86.

¹⁰ Prop. 1981/82:168 s. 40.

¹¹ A. prop. s. 70.

¹² A. prop. s. 39 ff. och s. 70, NJA 1993 s. 666 och NJA 2014 s. 307.

ningen visade att sonen uppfattade familjehemmet som sitt eget, att han själv önskade bo kvar där och att han uppnått den ålder och mognad att hans åsikt bör tillerkännas stor betydelse. HD gick därefter vidare till att konstatera att en viktig omständighet vid bedömningen av vårdnadsfrågan är barnets anknytning till föräldrarna. I det aktuella fallet hade Makarna O gjort gällande att deras bristande kontakter med sonen berott på att de känt sig ovälkomna och illa behandlade av familjehemsföräldrarna samt att de motarbetats av myndigheterna vad gäller upprätthållande av kontakten med sonen. Enligt HD visade utredningen att den bristande kontakten mellan sonen och Makarna O till stor del berott på att Makarna O tagit så få egna initiativ till kontakt och varit ovilliga att resa till familjehemmet. Efter att ha konstaterat att familjehemsföräldrarna var lämpliga att överta vårdnaden om sonen kom HD fram till att det var uppenbart bäst för sonen att de rådande förhållandena skulle bestå och att vårdnaden därför skulle flyttas över till familjehemsföräldrarna. Europadomstolen kom i två domar, år 1988 och 1992, fram till att svenska myndigheter handlat i strid med artikel 8 i Europakonventionen under delar av omhändertagandet av sonen, bl.a. genom att försvåra för Makarna O att ha kontakt med sonen.¹³ HD konstaterade att bedömningen av vad som är uppenbart bäst för sonen ska avgöras med ledning av den utredning som föreligger beträffande nu rådande förhållanden och att svenska myndigheters överträdelse av Europakonventionen under tidigare år därför saknade egentlig betydelse för vårdnadsfrågan. Mot bakgrund av Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen måste ett välgrundat beslut som innebär att domstolen funnit det vara uppenbart till barnets bästa att vårdnaden flyttas över också anses stå i god överensstämmelse med artikel 8 i Europakonventionen.

I NJA 2014 s. 307 var det fråga om en åttaårig pojke som sedan ett-årsåldern stadigvarande vistats i ett familjehem (hos sin farfar). I domstolsprocessen medgav pojkens pappa socialnämndens yrkande om överflyttning av vårdnaden medan pojkens mamma motsatte sig överflyttning. Föräldrarna och pojken hade under familjehemsplaceringen haft ett begränsat umgänge, i regel en gång i månaden i närvaro av kontaktperson. Även i detta fall hänvisade HD till förarbetsuttalanden kring syftet med stadgandet i 6 kap. 8 § FB (se redogörelsen ovan för NJA 1993 s. 666 och prop. 1981/82:168 s. 39 ff. och 79). HD konstaterade vidare att Europakonventionens krav aktualiseras vid prövningen av frågor om överflyttning av vårdnad och att föräldrabalkens bestämmelser måste tolkas i belysning av konventionens krav. I sin bedömning konstaterade HD

¹³ Europadomstolen har i två domar den 24 mars 1988 resp. den 27 november 1992 funnit att svenska myndigheter handlat i strid mot artikel 8 Europakonventionen. Europadomstolen fann i dom den 24 mars 1988 i mål mellan Makarna O och Sverige att genomförandet av beslutet om omhändertagande, som innebar en placering av Makarna O:s barn i två olika familjehem som låg långt ifrån föräldrarnas bostad och med långt avstånd mellan båda familjehemmen, hade inneburit en kränkning av artikel 8 i Europakonventionen. I domen från den 27 november 1992 fann Europadomstolen att svenska myndigheter hade försvårat för Makarna O att hålla en nära kontakt med sonen. Själva beslutet om omhändertagande av sonen och det senare vidmakthållandet av det beslutet stred dock inte mot artikel 8.

inledningsvis att pojken rotat sig i familjehemmet och uppfattar detta som sitt eget hem. HD konstaterade vidare att familjehemsföräldrarna var väl lämpade att överta vårdnaden samt att det inte fanns något som tydde på att de inte skulle ta sitt ansvar för att pojken skulle få sina behov av umgänge med sina föräldrar tillgodosedda. HD slog också fast att det vid bedömningen av behovet av en överflyttning av vårdnaden bör fästas viss vikt vid att vårdnadsfrågans betydelse ökar när ett barn kommer upp i skolåldern. Enligt HD gav utredningen inte stöd för att pojkens mamma inom överskådlig tid skulle ha förmåga eller möjlighet att ta ett större ansvar som förälder, även om hon visat en sådan vilja. Vid en sammanvägning av omständigheterna i målet ansåg HD att det var uppenbart bäst för pojken att de rådande förhållandena skulle bestå och att familjehemsföräldrarna därför skulle ta över vårdnaden.

6.2.4 Den rättsliga innebörden av vårdnadsöverflyttning

Det rättsliga vårdnadsansvaret innebär ett ansvar för barnets personliga förhållanden och för att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran tillgodoses (6 kap. 1–2 §§ FB).

En vårdnadsöverflyttning ändrar inte det rättsliga föräldraskapet och barnet har – även om vårdnaden flyttas över – rätt till umgänge med sina föräldrar (6 kap. 15 § FB). Föräldrarna är fortsatt underhållsskyldiga även efter en vårdnadsöverflyttning (7 kap. FB). Barnets arvsrätt kvarstår enligt ärvdabalkens regler. En förälder kan väcka talan enligt 6 kap. 10 § FB om att återfå vårdnaden.

De rättsliga banden mellan barnet och vårdnadshavaren upphör vid 18 års ålder. En särskilt förordnad vårdnadshavare kan dessförinnan lämna sitt uppdrag genom en begäran om entledigande med stöd av 6 kap. 10 b § FB.

6.2.5 Socialnämndens ansvar under en familjehemsplacering

När ett barn är placerat i ett familjehem har socialnämnden ett övergripande ansvar att sörja för barnet och se till att barnet får god vård (6 kap. 1 § SoL). Under en familjehemsplacering ska socialnämnden medverka till att barnet får god vård och fostran och i övrigt gynnsamma uppväxtförhållanden samt lämplig utbildning och behövlig hälso- och sjukvård. Socialnämnden ska också lämna vårdnadshavare och föräldrar råd, stöd och annan hjälp som de behöver (6 kap. 7 § SoL). Även familjehemsföräldrarna har rätt till råd, stöd och annan hjälp

(6 kap. 7 a § SoL). Socialnämnden har ett uppföljningsansvar för barn som placerats i familjehem. Socialnämnden ska noga följa vården främst genom regelbundna personliga besök i familjehemmet, enskilda samtal med barnet, samtal med familjehemsföräldrarna och med vårdnadshavarna. Socialnämnden ska särskilt uppmärksamma barnets hälsa, utveckling, sociala beteende, skolgång samt relationer till anhöriga och andra närstående (6 kap. 7 b § SoL). Det ska dessutom finnas en särskilt utsedd socialsekreterare som ansvarar för kontakten med barnet och som ska besöka barnet i den omfattning som är lämplig utifrån barnets behov och önskemål (6 kap. 7 c § SoL).

6.2.6 Socialnämndens ansvar efter en vårdnadsöverflyttning

Stöd till barnet

När en vårdnadsöverflyttning sker upphör familjehemsvården. Det innebär att socialnämndens ansvar att följa, överväga och ompröva vården av barnet bortfaller. I 5 kap. 1 § SoL finns särskilda bestämmelser om socialnämndens ansvar för barn och unga. Enligt nionde punkten ska socialnämnden tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende, umgänge eller adoption har avgjorts. Syftet med bestämmelsen i paragrafens nionde punkt är att understryka betydelsen av att nämnden inte tar sin hand från ett vårdnads-, boende- eller umgängesärende bara därför att frågan har avgjorts.¹⁴ Enligt denna bestämmelse har både barnet och de nya vårdnadshavarna rätt till stöd efter en vårdnadsöverflyttning.¹⁵ I tionde punkten anges att socialnämnden ska tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan vården utanför det egna hemmet upphört. Socialnämnden har alltså ett ansvar för att bedöma och besluta om vilket stöd ett barn och barnets familj behöver i samband med att en familjehemsplacering upphör.

I 2 a kap. SoL finns bestämmelser om vilken kommun som ska ha ansvaret när vården av ett barn upphör och barnet inte återvänder till placeringskommunen. Ofta innebär det att det är barnets bosättningskommun som är ansvarig för barnet efter att en familjehemsplacering upphört genom att en vårdnadsöverflyttning gjorts. För särskilt för-

¹⁴ Lundgren & Sunesson, Nya sociallagarna (12 januari 2022, version 35, JUNO), kommentaren till 5 kap. 1 § SoL.

¹⁵ Prop. 2012/13:10 s. 89.

ordnade vårdnadshavare finns en särskild bestämmelse som möjliggör att placeringskommunen kan fortsätta ge råd och stöd efter en vårdnadsöverflyttning (6 kap. 11 § andra stycket SoL). Det finns ingen sådan möjlighet när det gäller fortsatta stödinsatser till barnet efter en vårdnadsöverflyttning. Insatser som är riktade till enskilda barn ska därför som utgångspunkt, enligt reglerna om ansvarig kommun, beviljas i den kommun där barnet är bosatt.¹⁶

Stöd till de särskilt förordnade vårdnadshavarna

Ekonomiskt stöd

Under en placering har familjehemmet rätt till familjehemsersättning bestående av arvode och omkostnadsersättning. En särskilt förordnad vårdnadshavare har inte någon försörjningsskyldighet för barnet till skillnad från barnets föräldrar. De nya vårdnadshavarna har rätt till underhållsbidrag, underhållsstöd, barnbidrag och eventuell barnpension.¹⁷ Den kommun som har tagit initiativ till överflyttningen av vårdnaden om ett barn till familjehemsföräldrarna får enligt 6 kap. 11 § första stycket SoL fortsätta betala skälig ersättning till de särskilt förordnade vårdnadshavarna. Detta gäller oavsett om familjehemsplaceringen skett med stöd av socialtjänstlagen eller lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. En skälig ersättning bör motsvara vad som tidigare utbetalts som familjehemsersättning, dvs. arvode och omkostnadsersättning. Denna ersättning ska reduceras med ekonomisk ersättning som barnet eller de särskilt förordnade vårdnadshavarna har rätt till avseende vård och omkostnader som t.ex. underhållsbidrag, underhållsstöd, pension, vårdbidrag/omvårdnadsbidrag, barnbidrag, avkastning av kapital och socialförsäkringsförmåner.¹⁸

Råd och stöd

Enligt 6 kap. 11 § första stycket SoL ska socialnämnden även efter en vårdnadsöverflyttning ge råd och stöd till den eller de särskilt förordnade vårdnadshavare som tidigare varit familjehem åt ett barn. Fram till dess att en vårdnadsöverflyttning sker är det placeringskommunen

¹⁶ A. prop. s. 90.

¹⁷ Prop. 2012/13:10 s. 89.

¹⁸ SKR Cirkulär 20:52.

som ansvarar för att lämna det stöd och den hjälp som kan komma i fråga (2 a kap. 4 § SoL). Därefter är det som regel vårdnadshavarens bosättningskommun som tar över ansvaret (2 a kap. 3 § SoL). I 6 kap. 11 § andra stycket SoL ges särskilt förordnade vårdnadshavare en möjlighet att begära att råd och stöd i stället ska fortsätta ges av socialnämnden i den kommun som beslutat om familjehemsplaceringen, dvs. placeringskommunen. I förarbetena till införandet av bestämmelsen anges att det kan finnas ett behov av att garantera familjehemsföräldrarna fortsatt stöd från placeringskommunen som har bäst kännedom om såväl barnets tidigare förhållanden som de nuvarande och som känner föräldrarna och barnet väl för att underlätta en vårdnadsöverflyttning i de fall förutsättningarna i övrigt är uppfyllda.¹⁹ Det huvudsakliga syftet med bestämmelsen om råd och stöd efter en vårdnadsöverflyttning är att underlätta för de familjehem som överväger att överta vårdnaden. Redan innan införandet av bestämmelsen fanns en bestämmelse om att socialnämnden har ett ansvar för att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad har avgjorts (nuvarande 5 kap. 1 § 9 SoL).²⁰ Bestämmelsen i 6 kap. 11 § SoL tydliggör att socialnämndens ansvar för barnet och barnets särskilt förordnade vårdnadshavare inte avslutas i och med att familjehemsplaceringen ersätts av en vårdnadsöverflyttning.²¹

I samband med vårdnadsöverflyttningen är det viktigt att socialnämnden noga diskuterar familjehemsföräldrarnas önskemål om fortsatt stöd. Placeringskommunen kan även behöva vara behjälplig med att förmedla kontakt med socialtjänsten i bosättningskommunen om familjehemsföräldrar önskar att stödet ska ges därifrån. Bestämmelsen i 6 kap. 11 § andra stycket SoL är en särregel i förhållande till reglerna om kommuners ansvar i 2 a kap. SoL. I de fall vårdnadshavaren, eller barnet, är i behov av insatser som inte kan ges utan beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen är det som regel bosättningskommunen som ska ansvara för detta. Rätten till bistånd regleras i 4 kap. 1 § SoL.

¹⁹ Se prop. 2012/13:10 s. 90.

²⁰ A. prop. s. 131.

²¹ Lundgren & Sunesson, Nya sociallagarna (12 januari 2022, version 35, JUNO), kommentaren till 6 kap. 11 § SoL.

6.3 Utredningens kartläggning av praxis

6.3.1 Tidigare gjorda kartläggningar av praxis

Uppföljningar på 1990-talet

Under 1990-talet undersökte Socialstyrelsen vid tre tillfällen i vilken utsträckning socialnämnden ansökte om vårdnadsöverflyttning. Den första studien avsåg perioden 1983–1990 och den andra 1990–1993. Undersökningarna avsåg vårdnadsöverflyttning enligt både 6 kap. 7 och 8 §§ FB. Mellan undersökningstillfällena hade antalet mål där socialnämnden väckt talan enligt nämnda paragrafer ökat till i genomsnitt 50 per år. Båda undersökningarna visade att barnen där vårdnaden flyttades över till de tidigare familjehemsföräldrarna hade varit placerade under lång tid. Oftast samtyckte barnets föräldrar till vårdnadsöverflyttningen.²²

En ytterligare kartläggning genomfördes under åren 1997–1999. Sett till båda lagrummen hade antalet vårdnadsöverflyttningar varit konstant under 1990-talet med cirka 50 ärenden per år. Ökningen av vårdnadsöverflyttningar till familjehemsföräldrar hade dock avstannat och låg fortfarande på en nivå runt 40 ärenden per år. Den genomsnittliga vårdnadsöverflyttningen gjordes vid denna tid efter sex år i familjehemmet. Barnets genomsnittliga ålder var tio år. De flesta vårdnadsöverflyttningarna genomfördes med föräldrarnas samtycke och så många som 99 procent bifölls i tingsrätten. Tio personer vars familjehemsföräldrar blivit vårdnadshavare intervjuades när de var i åldern 18–30 år. Den största gruppen om sju barn märkte knappt att beslutet om vårdnadsöverflyttning fattades eftersom de redan innan beslutet hade uppfattat familjehemmet som sitt ”riktiga” hem. För den andra gruppen om två barn innebar vårdnadsöverflyttningen ökad trygghet. För ett av barnen innebar vårdnadsöverflyttningen en ökad utsatthet eftersom barnet inte kände sig omtyckt av familjehemsföräldrarna. Undersökningen visade att överflyttning av vårdnaden snarare initierades för att bekräfta en rådande situation än utifrån barnets behov av trygghet i ett längre tidsperspektiv. En anledning till det var att socialnämnden inte ville riskera att en ansökan om vårdnadsöverflyttning skulle avslås i domstol. Därför gick socialnämnden fram med ansökan enbart i klara fall och när föräldrarna gett sitt samtycke. I de fall en överflyttning av vårdnaden genomfördes utan föräldrarnas samtycke

²² SOU 2000:77 s. 249 f.

var situationen i regel så allvarlig att en återförening inte var möjlig inom överskådlig tid. De tillfrågade kommunerna ansåg själva att de använde sig av överflyttning av vårdnaden alltför sällan. Skäl som angavs var rädsla för att kontakten mellan barnet och föräldrarna skulle upphöra helt, vilket inte skulle vara till fördel för barnet, ovilja att döma ut föräldrarna som vårdnadshavare och brist på kunskap om hur man ska arbeta med överflyttning av vårdnaden.²³

Uppföljning år 2006

År 2003 infördes en bestämmelse i såväl socialtjänstlagen som lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga om att socialnämnden är skyldig att särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden när barnet har varit placerat i samma familjehem under viss tid (nuvarande 6 kap. 8 § b andra stycket SoL och 13 § c andra stycket LVU föreskriver att ett sådant övervägande ska ske efter två år i samma familjehem). Bestämmelserna motiverades med att barn som placerats i familjehem ibland blir kvar i vården under lång tid och att detta kan leda till att barn lever i osäkerhet om var de hör hemma och om och hur länge de får bo kvar i familjehemmet.²⁴

År 2006 genomförde Socialstyrelsen en uppföljning av treårsregeln. Undersökningen visade att antalet vårdnadsöverflyttningar under perioden 2000–2005 hade ökat, men också att lagändringen ännu inte hade fått fullt genomslag. En studie av 179 barn som hade varit placerade i samma familjehem i tre år eller mer visade att det i 86 procent av fallen inte var aktuellt med en ansökan om vårdnadsöverflyttning, trots att det i 81 procent av fallen ansågs att barnet hade fått en fast förankring till familjehemmet. Studien visade att det huvudsakliga hindret mot vårdnadsöverflyttning var familjehemmets tveksamhet till att överta vårdnaden. Den vanligaste orsaken var att både barnet och familjehemmet hade stödbehov som krävde en fortsatt kontakt med socialtjänsten i placeringskommunen. Dessa behov kunde vara relaterade både till barnets särskilda behov och till familjehemmets behov av stöd i umgängesfrågor. Undersökningen visade också att många familjehem var tveksamma att bli vårdnadshavare utifrån en rädsla att relationen mellan barnet och barnets föräldrar ska påverkas

²³ A.a. s. 247 ff. och prop. 2002/03:53 s. 85 f.

²⁴ Prop. 2002/03:53 s. 84 ff.

negativt. Övriga skäl till att familjehem var tveksamma var att placeringen fungerade bra som den var och en vårdnadsöverflyttning därför inte skulle innebära någon skillnad för barnet. För två placeringar angav familjehemmen ekonomiska skäl som orsak till att man tvekade. Detta kan jämföras med att det vid 1999 års uppföljning noterades att ekonomiska skäl var ett av de avgörande skälen. Sedan 1999 års uppföljning har Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) utfärdat rekommendationer om ersättning till familjehemmen vid vårdnadsöverflyttningar. För 14 procent av de placerade barnen som deltog i studien hade handläggaren ansökt eller avsåg att ansöka om vårdnadsöverflyttning. Om barnet placerats i familjehemmet i tidig ålder (mellan 0 och 3 år), om barnet inte haft något eller enbart sporadiskt umgänge med sin förälder, om föräldern inte tog sitt vårdnadsansvar på ett aktivt eller positivt sätt eller om barnets mamma hade en varaktig psykisk sjukdom tog handläggaren i något högre utsträckning ställning för en ansökan om överflyttning av vårdnaden. Andra skäl som lyftes fram emot en vårdnadsöverflyttning var relaterade till socialtjänstens tveksamhet kring om kriterierna för en vårdnadsöverflyttning var uppfyllda, exempelvis på grund av att familjehemmet inte bedömdes vara tillräckligt stabilt eller att barnet inte fått tillräcklig anknytning till familjehemsföräldrarna. I ett antal placeringar bedömdes barnet ha starkare anknytning till sin förälder än till familjehemmet. Inom socialtjänsten fanns det också en osäkerhet inför tingsrätten som beslutande instans.²⁵

Uppföljning av 2013 års lagändringar

Utifrån det som framkom av bl.a. Socialstyrelsens uppföljning år 2006 om familjehems oro inför att förlora stöd efter en vårdnadsöverflyttning infördes år 2013 bestämmelsen i 6 kap. 11 § SoL om att råd och stöd ska ges av socialnämnden i den kommun som beslutat om familjehemsplaceringen, om de särskilt förordnade vårdnadshavarna begär det. Inom ramen för en uppföljning av lagändringen genomförde Socialstyrelsen en enkätundersökning till kommuner och stadsdelar. Av undersökningen framgick att det är vanligt att socialtjänsten fortsätter ge råd och stöd i form av stödsamtal och individuell handledning

²⁵ Socialstyrelsen (2006), Vårdnadsöverflyttningar för barn placerade i familjehem – Uppföljning av lagändringar enligt proposition 2002/03:53 s. 23–30.

i föräldraskapet. Ofta ges råd och stöd vid behov och på familjernas eget initiativ. Några kommuner hade efter lagändringen fortsatt att ge samma sorts stöd som innan en vårdnadsflyttning, inklusive praktiskt stöd i umgängesfrågor. I de flesta fall kunde kommunerna inte bedöma om den nya bestämmelsen gjort familjehemsföräldrar mer positivt inställda till en vårdnadsöverflyttning. En slutsats av uppföljningen var därför att ändringen om fortsatt råd och stöd till familjehem från placeringskommunen även efter en vårdnadsöverflyttning haft en oklar effekt.²⁶

6.3.2 Utredningens metod vid kartläggningen

I utredningens uppdrag ingår att kartlägga och redovisa vilka omständigheter som i dag särskilt beaktas vid prövningen av frågan om vårdnadsöverflyttning när ett barn har stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet. Utredningens kartläggning baseras på uppgifter från 1 052 mål om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB som under tidsperioden den 1 januari 2019 till den 15 oktober 2021 avslutats genom att tingsrätten avgjort frågan genom en dom.

Domarna har inhämtats genom begäran till landets alla tingsrätter via e-post om att få tillgång till samtliga avgöranden i mål om vårdnad där socialnämnden är kärke²⁷ under den ovan angivna tidsperioden. I de fall tingsrättens dom överklagats har även hovrättens avgörande inhämtats.

Vid genomgång av de inhämtade avgörandena upptäcktes ett metodproblem eftersom många tingsrätter angivit käranden i mål om vårdnadsöverflyttning till annat än socialnämnden.²⁸ När tingsrätterna sökt efter mål där socialnämnden är kärke har resultatet därför inte omfattat samtliga relevanta avgöranden för kartläggningen. En del av landets tingsrätter uppmärksammade detta och skickade med samtliga avgöranden enligt 6 kap. 8 § FB. För att undvika att underlaget skulle bli felaktigt begärdes målförteckningar ut från samtliga landets tingsrätter med syftet att kontrollera att samtliga relevanta avgöranden tillhandahållits utredningen.

²⁶ Socialstyrelsen (2015), Nya bestämmelser för den sociala barn- och ungdomsvården – Uppföljning av 2013 års ändringar i SoL och LVU, s. 56 ff.

²⁷ Kärke är den som väcker talan mot någon i domstol. Den som är kärke är part i målet.

²⁸ T.ex. angavs käranden i många mål som X stad, X kommun, eller liknande.

Avgöranden som gäller vårdnadsöverflyttningar enligt andra paragrafer än 6 kap. 8 § FB omfattas inte av kartläggningen. Kartläggningen innehåller enbart domar, dvs. avgöranden där frågan om vårdnadsöverflyttning prövats i sak. Beslut om t.ex. överflyttning till annan tingsrätt eller avskrivning på grund av återkallelse omfattas inte av kartläggningen.

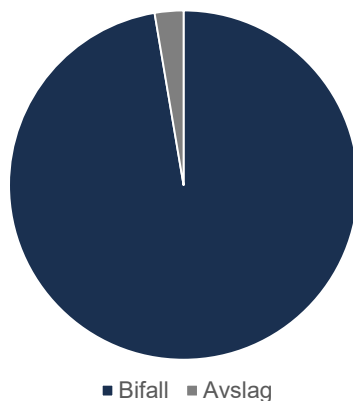
Ibland har socialnämnden ansökt om vårdnadsöverflyttning för ett barn per ansökan, och ibland för flera barn i samma ansökan. Detta gör att mål som rör flera barn med samma vårdnadshavare har registrerats på olika sätt. Ibland har det registrerats ett mål för flera barn. Det finns då enbart ett målnummer. Ibland har det registrerats flera mål som därmed har fått flera olika målnummer. Ofta har dessa mål handlagts gemensamt och resulterat i en gemensam dom. Eftersom det görs olika i tingsrätten har utredningen i kartläggningen utgått från antal målnummer, inte antal domar.

Den aktuella tidsperioden har valts för att omfatta mål från både före och efter lagändringen som trädde i kraft den 1 mars 2021. Slutdatumet valdes eftersom det var ett lämpligt brytdatum.

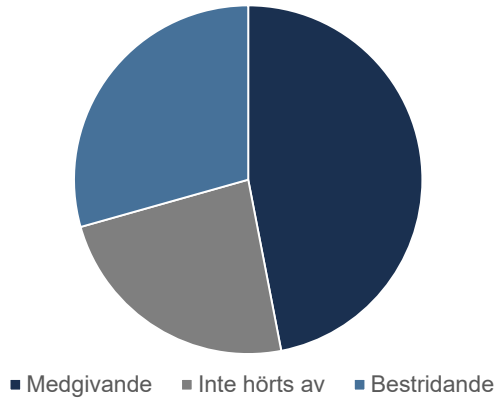
6.3.3 Resultat och slutsatser

I den absoluta majoriteten av de mål som omfattas av kartläggningen har domstolen beslutat om vårdnadsöverflyttning. Av de 1 052 målen resulterade 1 024 avgöranden i en vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrarna. 28 avgöranden resulterade i att socialnämndens ansökan om vårdnadsöverflyttning ogillades. Detta kan illustreras med följande figur.

Figur 6.1 Bifall och avslag i mål om vårdnadsöverflyttning



Utredningens kartläggning visar att en vårdnadshavares inställning har betydelse både för utgången i målet och för om socialnämnden ansöker om vårdnadsöverflyttning. I nästan hälften av de mål där socialnämnden ansökt om vårdnadsöverflyttning har barnets vårdnadshavare medgett att en överflyttning av vårdnaden ska ske. Så var fallet i 494 av de totalt 1 052 avgörandena. I 249 av de totalt 1 052 avgörandena har barnets vårdnadshavare inte lämnat någon inställning till ansökan. I vissa fall har en inställning tidigare lämnats till socialnämnden. I samtliga fall har föräldrar som också var vårdnadshavare delgetts stämningsansökan personligen eller genom god man. Om en vårdnadshavare har medgivit talan och den andre inte hörts av har inställningen registrerats som den senare. I 309 av de totalt 1 052 målen har barnets vårdnadshavare motsatt sig socialnämndens ansökan om vårdnadsöverflyttning. Om en vårdnadshavare medgett eller inte hörts av och den andre vårdnadshavaren motsatt sig begäran har inställningen registrerats som ett bestridande. Kartläggningen av vårdnadshavares inställning till ansökan om vårdnadsöverflyttning kan illustreras genom följande figur.

Figur 6.2 Vårdnadshavares inställning i mål om vårdnadsöverflyttning

Totalt 157 av tingsrätternas domar har överklagats. Det motsvarar ungefär 15 procent av tingsrätternas domar. I majoriteten av de överklagade målen har hovrätten beslutat att inte meddela prövningstillstånd. I de mål som ingår i utredningens kartläggning har hovrätterna meddelat prövningstillstånd och dom i fråga om vårdnadsöverflyttning i sammanlagt 16 mål. Det motsvarar drygt 15 procent av de domar som överklagats. Hovrätternas 16 mål inkluderar 24 mål från tingsrätterna.

En förutsättning för att bestämmelsen om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB över huvud taget ska bli tillämplig är att ett barn stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet. Kartläggningen visar att rekvisitet inte har prövats särskilt ingående. Det vanligaste är att domstolarna har konstaterat att rekvisitet är uppfyllt.

Av kartläggningen kan ett antal omständigheter som domstolarna har beaktat särskilt för att komma fram till om en vårdnadsöverflyttning är uppenbart förenlig med barnets bästa identifieras.

I vilka mål har socialnämnden ansökt om vårdnadsöverflyttning hos tingsrätten?

Utifrån den kartläggning som genomförts är det möjligt att dela in målen i tre olika kategorier utifrån när socialnämnden har ansökt om vårdnadsöverflyttning och målet prövats av domstol. Den första kate-

gorin är när socialnämnden och barnets vårdnadshavare har varit överens om att vårdnadsöverflyttning ska ske. Den andra kategorin är när barnets vårdnadshavare inte har medverkat i domstolen. Den sista kategorin är när barnet har bott i familjehemmet under lång tid.

I den första kategorin har socialnämnden och barnets vårdnadshavare varit överens om att vårdnadsöverflyttning ska ske. Det ser olika ut i dessa mål när det gäller hur länge barnet har varit familjehemsplacerad. Barnet har som kortast bott i familjehemmet i två år. I vissa mål har det inte funnits något umgänge mellan vårdnadshavaren och barnet, i andra mål har det funnits ett väl fungerande umgänge och samarbete mellan vårdnadshavaren och familjehemsföräldrarna. Tingsrätten har beslutat om vårdnadsöverflyttning i samtliga mål där alla har varit överens om att en vårdnadsöverflyttning ska ske.

I den andra kategorin av mål har barnets vårdnadshavare inte hörts av i domstolsprocessen. I vissa av målen har barnets vårdnadshavare lämnat en inställning till frågan om vårdnadsöverflyttning till socialnämnden. I ett antal mål, men inte alla, har domstolen lyckats delge vårdnadshavaren stämmningsansökan om vårdnadsöverflyttning. I de mål där domstolen inte har lyckats delge en vårdnadshavare har en god man utsetts för att tillvarata vårdnadshavarens rätt. Det ser lite olika ut även i dessa mål hur länge barnet har varit familjehemsplacerad. I något enstaka mål har socialnämnden ansökt efter att barnet bott i familjehemmet i två år. Domstolen har i dessa mål beslutat om vårdnadsöverflyttning förutom i ett undantagsfall.

I den tredje kategorin av mål har barnet bott i familjehemmet under lång tid. Det finns mål där barnet har bott i familjehemmet i sju år eller mer. Umgänget med barnets vårdnadshavare har sett olika ut i denna kategori av mål. Oavsett hur umgänget har sett ut har vårdnaden i regel flyttats över till familjehemsföräldrarna, oavsett vårdnadshavarens inställning. I dessa fall har barnet i regel hunnit bli äldre, varför barnets åsikt har beaktats i större utsträckning. Det finns även mål där barnet har bott i familjehemmet i runt tre år eller upp till fem år. Även i dessa mål har vårdnaden flyttats över i majoriteten av fallen, oavsett vårdnadshavarens inställning. I målen har ofta ytterligare omständigheter förelegat, utöver att barnet har varit placerad i familjehemmet en längre tid. En omständighet har kunnat vara att det inte har förekommit något umgänge mellan barnet och vårdnadshavaren eller så har umgänge skett i mycket liten utsträckning. Det har också kunnat vara så att umgänget inte har utvecklats i omfattning

över tid. En ytterligare omständighet har kunnat vara att barnets vårdnadshavare brister i sin föräldraförmåga på ett sätt som inte har förbättrats, t.ex. på grund av missbruksproblematik. Det har också kunnat vara så att vårdnadshavaren har brister i sin föräldraförmåga och att förmågan inte bedöms kunna förbättras, exempelvis på grund av sjukdom eller funktionsvariation. En sista omständighet i dessa mål har kunnat vara att barnets egen vilja tillmätts stor betydelse.

Vilka omständigheter har beaktats särskilt av domstolen vid bedömningen av om en vårdnadsöverflyttning uppenbart är till barnets bästa?

Barnets anknytning till familjeföräldrarna respektive föräldrarna

Domstolen har beaktat om barnet har rotat sig och skapat en anknytning till familjehemmet. I denna bedömning har längden av placeringen och hur gammalt barnet varit när barnet placerats spelat roll. Om ett barn placerats i ett familjehem i spädbarnsåldern har det legat närmare till hands att komma till slutsatsen att barnet anknutit till familjehemmet snabbare än om barnet har placerats vid äldre ålder. Domstolen har gjort en bedömning av om barnet har en starkare anknytning till familjehemmet än till sina föräldrar och på ett sådant sätt att barnet ser familjehemsföräldrarna som sina föräldrar. Om så är fallet har det talat för att en vårdnadsöverflyttning uppenbart är till barnets bästa.

Barnets behov tillgodosedda och familjehemmets lämplighet

Domstolen har tagit ställning till om barnet får sina behov tillgodosedda i familjehemmet och om familjehemsföräldrarna är lämpliga vårdnadshavare. Detta är omständigheter som sällan har varit tvistiga eller föremål för någon ingående bedömning. Om föräldrarna har invänt att barnet inte får sina behov tillgodosedda eller att familjehemsföräldrarna eller hemmet av någon annan anledning inte är lämpligt har domstolen i de flesta fall gjort en mer ingående bedömning.

Umgänge och kontakt

En viktig del i bedömningen av om en vårdnadsöverflyttning uppenbart är till barnets bästa är hur barnets umgänge och kontakt med föräldrarna sett ut under placeringstiden. Domstolen har fäst avseende vid hur regelbundet umgänget har skett, om det utökats under placeringstiden samt om kontakten varit sådan att anknytningen till föräldrarna fortfarande är stark. En annan viktig omständighet som domstolen har beaktat är om familjehemsföräldrarna har tillgodosett och har förmåga att fortsätta tillgodose behovet av umgänge med ursprungsfamiljen. Även detta har talat för vårdnadsöverflyttning.

Föräldrarnas och barnets inställning

Av kartläggningen kan slutsatsen dras att föräldrarnas inställning till en vårdnadsöverflyttning har en stor betydelse för om socialnämnden ansöker om vårdnadsöverflyttning. Denna slutsats kan dras utifrån att barnets föräldrar har samtyckt till en vårdnadsöverflyttning i majoriteten av de mål som tagits till domstol av socialnämnden. I utredningens kontakter med företrädare för kommuner har framkommit att flera kommuner arbetar aktivt med att involvera barnets föräldrar i en process om vårdnadsöverflyttning. Det uppfattas som positivt för barnet att en vårdnadsöverflyttning görs med föräldrarnas samtycke. Det är inte ovanligt att föräldrarna inledningsvis har motsatt sig att överflyttning av vårdnaden sker men att inställningen ändrats under socialnämndens utredning och inför en ansökan om stämning. Om föräldrarna har samtyckt till en vårdnadsöverflyttning beaktar domstolen det i sin bedömning.

Barnets åsikt har inhämtats genom den utredning som socialnämnden gjort. Barnets inställning till en vårdnadsöverflyttning har inte alltid framgått uttryckligen av domen.

Praktiska skäl för vårdnadsöverflyttning

I de mål där barnet uppnått skolålder har praktiska skäl kunnat tala för en vårdnadsöverflyttning. Domstolen har då hänvisat till HD:s avgörande i NJA 2014 s. 307.

I några av de avgöranden där socialnämndens talan ogillats i tingsrätten har hänsyn tagits till att det inte finns några praktiska skäl för en vårdnadsöverflyttning, eftersom föräldrarna samarbetar med familjehemmet och samtycker till placeringen.

Prognosen för en återförening

Domstolen har gjort en prognos för återförening. Samtliga omständigheter som nämnts ovan har varit en del av bedömningen av hur prognosen sett ut. Domstolen har även beaktat om situationen som förelagat vid omhändertagandet fortfarande kvarstått. I de fall barnet omhändertagits på grund av brister i föräldraförmågan har domstolen beaktat om bristerna i föräldraförmågan fortfarande bestått eller om den har eller har varit på väg att förbättras. Det har haft betydelse om bristerna i föräldraförmågan har varit tillfälliga eller bestående. Det har även haft betydelse om barnet har haft särskilda behov som inneburit att det ställts särskilt höga krav på föräldrarnas föräldraförmåga. Om barnet har riskerat att fara illa vid en återförening har det talat emot en återförening.

En del av domstolens bedömning av om det bedömts realistiskt med en återförening inom överskådlig tid har varit att ta ställning till barnets behov av trygghet och stabilitet i ett längre perspektiv. Detta har ibland kunnat innebära att ett barn som ryckts upp från sin in-vanda miljö ett flertal gånger kan ha ett särskilt starkt behov av att inte återigen utsättas för ett miljöombyte. Detta har kunnat tala för en vårdnadsöverflyttning.

För att domstolen ska ha kunnat komma fram till bedömningen att det inte har varit realistiskt med återförening inom överskådlig tid har krävts att socialnämnden har fullgjort vad som krävts vad gäller arbetet för en återförening. Om socialnämnden inte har gjort vad som krävts i detta avseende har det kunnat leda till bedömningen att det inte varit möjligt att dra slutsatsen att en återförening är utesluten och därför inte heller att det varit uppenbart till barnets bästa att en vårdnadsöverflyttning sker. Exempel på när domstolen har kommit fram till att socialnämnden inte har gjort tillräckligt långtgående insatser för återförening är om vårdnadshavarens förutsättningar har förbättrats och domstolen ansett att det utifrån de insatser som socialnämnden har gjort inte går att utesluta att en återförening har

kunnat ske utifrån vårdnadshavarens förbättrade situation vid tidpunkten för prövningen. Det har t.ex. kunnat handla om att en förälder förbättrat sin föräldraförmåga och att det umgänge som ägt rum mellan barnet och föräldern inte har varit tillräckligt omfattande för att kunna dra slutsatsen att en återförening inte har varit möjlig.²⁹

När det gäller skyldigheten att arbeta för en återförening har domstolarna ofta hänvisat till Europadomstolens praxis. När det gäller vad som närmare krävs av socialnämnden i fråga om återföreningsarbete ger kartläggningen inget tydligt svar.

6.4 Utredningens överväganden och förslag

6.4.1 Inledande överväganden

Barnkonventionen ställer höga krav på stater att tillgodose barns rättigheter. Barn i samhällets vård är många gånger redan i en utsatt situation när samhället fattar ingripande beslut i deras liv. Det är därför av största vikt att i lagstiftningsarbetet ha en grundlig analys av vilka konsekvenser en viss lagstiftningsåtgärd har för barn som direkt eller indirekt berörs av åtgärden.

I samtal som utredningen haft med unga vuxna som har erfarenhet av att som barn vara familjehemsplacerade har framkommit att många har erfarenhet av att inte bli lyssnade på. Stater har en skyldighet att tillförsäkra att barn som är i stånd att bilda egna åsikter fritt får uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (artikel 12 barnkonventionen). När det gäller frågor om vårdnadsöverflyttning är det av yttersta vikt att barns inflytande säkerställs. Barnets rätt att få information, ges möjlighet att framföra sina åsikter och få sina åsikter tillmätta betydelse i förhållande till ålder och mognad framgår av 6 kap. 2 b § FB. Detta är alltså en rättighet som alla barn har i mål om vårdnadsöverflyttning.

I barnkonventionen finns bestämmelser som tar sikte på barns rätt till utveckling (artikel 6 barnkonventionen), rätt till sitt ursprung (artikel 7 barnkonventionen) och rätt att bibehålla sin identitet (artikel 8 barnkonventionen). Varje barn har rätt att inte skiljas från sina

²⁹ Se t.ex. Göteborgs tingsrätts mål nr T 888-21 (Hovrätten för Västra Sverige meddelade inte prövningstillstånd, hovrättens mål nr T 4226-21) och Hovrätten över Skåne och Blekinge mål nr T 2139-21.

föräldrar mot sin vilja om det inte är nödvändigt för det barnets bästa. Om ett barn skilts från sina föräldrar är staten skyldig att respektera barnets rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och ha kontakt med sina föräldrar (artikel 9 barnkonventionen). Stater har också en skyldighet att vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda barnet från att ta skada (artikel 19 barnkonventionen), men inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv (artikel 16 barnkonventionen). Andra rättigheter som kan vara av särskild vikt är rättigheter för barn som har särskilda behov (se artikel 23 barnkonventionen).³⁰ Alla dessa intressen ska vägas in vid en bedömning av om det är förenligt med barnets bästa att återförenas med sina föräldrar eller inte.

I samtal med representanter för barn har framkommit att det för en del är väldigt viktigt att få bibehålla en nära relation med sin förälder. För andra är det viktigt att inte tvingas träffa sina föräldrar. Många barn blir nyfikna på sin ursprungsfamilj när de blir äldre. Från personer som antingen själva har erfarenhet av att ha varit familjehemsplacerad eller av att ha ett barn som har varit familjehemsplacerad har framförts att det inte är ovanligt med en upplevelse av att samhället har ”gett upp” på vissa föräldrar. Utifrån barnkonventionen och Europakonventionen är det viktigt att ha detta i beaktande vid bedömningen av hur trygghet och stabilitet kan stärkas för familjehemsplacerade barn. Europadomstolen har i flera avgöranden gällande barn i familjehems-vård hänvisat till barnkonventionen.³¹

6.4.2 Återföreningsprincipen tydliggörs

Utredningens förslag: Vårnaden om ett barn som stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet ska kunna flyttas över till den eller dem som har tagit emot barnet om det är bäst för barnet att inte återförenas med sina föräldrar utan i stället att det rådande förhållandet består.

³⁰ Se även artikel 7.3 i FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning beträffande rättigheter för barn med funktionsnedsättning. Konventionen trädde i kraft i Sverige den 14 januari 2009.

³¹ Se t.ex. Strand Lobben mot Norge.

Socialnämndens återföreningsarbete

När ett barn omhändertas och placeras i ett familjehem ska utgångspunkten vara att åtgärden är tillfällig och att barnet ska återförenas med sina föräldrar. Detta står klar inte minst utifrån Europadomstolens praxis på området som ställer krav på stater att vidta långtgående insatser innan en återförening kan uteslutas. En återförening är som utgångspunkt det bästa både för barnet och dess föräldrar. Myndigheter ska genomgående dokumentera varför ett ingrepp i privat- och familjelivet som minskar chansen till en återförening, exempelvis umgängesbegränsningar, är proportionerliga.

Inför att socialnämnden ansöker om och domstolen tar ställning till frågan om vårdnadsöverflyttning krävs det att socialnämnden har gjort tillräckliga insatser för att främja en återförening mellan barnet och barnets föräldrar. Vilka insatser socialnämnden behöver genomföra får bedömas från fall till fall. I vissa situationer kan bedömningen vara att det redan från början står klart att det inte är aktuellt med en återförening mellan barnet och barnets föräldrar. Så kan t.ex. vara fallet om föräldern lämnat barnet i spädbarnsåldern och de där efter inte haft någon kontakt. Detsamma gäller om en förälder har en bestående nedsättning i sin föräldraförmåga som utesluter en återförening i enlighet med barnets bästa. I sådana situationer kan det enligt utredningen inte ställas lika höga krav på återföreningsarbetet som i situationer där förutsättningarna för återförening finns. Det måste dock alltid göras en noggrann proportionalitetsbedömning där både barnets och föräldrarnas intressen och åsikter vägs in. Det är av största vikt att lagstiftningen är flexibel och att återföreningsarbetet anpassas till det enskilda barnets behov.

Oberoende av om vården är frivillig eller genomförs med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga har socialnämnden ett långtgående ansvar för att främja umgänge och kontakt mellan barnet, barnets föräldrar och andra närstående. Socialnämnden har ett särskilt ansvar i de fall föräldrarna själva inte gör tillräckligt stora ansträngningar för att träffa sina barn. I detta ingår att erbjuda stöd av både personlig och ekonomisk art för att möjliggöra för föräldern att ha kontakt med barnet. Detta ansvar hänger ihop med socialnämndens långtgående skyldighet att verka för en återförening.

Socialnämnden har också en skyldighet att verka för att familjehemsföräldrarna medverkar till att en positiv kontakt mellan föräld-

rar och barn upprätthålls. Det innefattar även att vidta konkreta stödåtgärder som att t.ex. tillsätta en kontaktperson för att överbygga motsättningar mellan familjehemmet och föräldrarna och underlätta kontakten.

Eftersom återförening är huvudregeln vid vård utanför det egna hemmet behöver socialnämnden i sitt övervägande av om en ansökan om vårdnadsöverflyttning ska göras utvärdera hur kontakten mellan föräldrar och barnet har upprätthållits samt vilken hjälp och vilket stöd som barnet har fått. Om förälder och barn inte mottagit något stöd för att främja återförening ska det framgå varför, precis som det tydligt ska framgå varför det beslutats om umgängesbegränsningar eller andra ytterligare ingrepp under en familjehemsplacering.

Finner socialnämnden vid sitt övervägande att det finns skäl att väcka talan om vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrarna ska nämnden inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB. Vad som bör framgå av en sådan utredning anges närmare i Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds (MFoF) allmänna råd om socialnämndens ansvar vid behov av ny vårdnadshavare och den handbok som kompletterar de allmänna råden.

Stadigvarande vårdats och fostrats

För att en vårdnadsöverflyttning ska komma i fråga krävs att barnet stadigvarande vårdats och fostrats i familjehemmet. Enligt utredningen är detta en förutsättning som bör kvarstå. Att en vistelse varit stadigvarande bör tolkas i ljuset av de andra förutsättningarna som ska vara uppfyllda för att en vårdnadsöverflyttning ska kunna ske. För att ett barn ska ha hunnit anknyta till familjehemmet på ett sådant sätt som förutsätts krävs att barnet bott i familjehemmet under en tid. Det är också en förutsättning utifrån att det ska vara möjligt att dra slutsatsen att en återförening med barnets föräldrar inte är förenlig med barnets bästa. Det är även mycket viktigt utifrån att bedöma familjehemmets vilja och förmåga att ta över vårdnadsansvaret.

Vad som är stadigvarande får bedömas utifrån omständigheterna som gör sig gällande för det enskilda barnet. I tidigare förarbeten anges att det inte finns någon absolut tidsgräns för när ett barn kan anses ha vårdats stadigvarande i ett familjehem. I allmänhet krävs det att

barnet har bott i familjehemmet under flera år innan det kan bli aktuellt att över huvud taget överväga att flytta över vårdnaden till familjehemsföräldrarna.³² Även om 6 kap. 8 § FB inte ändrats sedan de nyss nämnda förarbetsuttalandet har det sedan införandet av paragrafen genomförts andra lagändringar som har bäring på rekvisitet stadigvarande. Socialnämnden har ålagts en skyldighet att överväga frågan om vårdnadsöverflyttning. Övervägandet skulle fram till den 1 juli 2022 ske efter att barnet varit placerad i samma familjehem i tre år. Efter det nämnda datumet ska övervägandet ske efter två år. Som anförts i tidigare avsnitt finns det sedan reglerna om jourhem infördes visst stöd för att den bortre tidsgränsen för tillfällig placering, och därmed början på en stadigvarande placering, skulle vara sex månader. Ett barn får nämligen inte vårdas i ett jourhem längre tid än två månader räknat från den tidpunkt då socialnämndens utredning enligt 11 kap. 1 § SoL avslutats, om det inte finns särskilda skäl (6 kap. 6 § fjärde stycket SoL). En sådan utredning ska vara slutförd senast inom fyra månader (11 kap. 2 § andra stycket SoL). Ett barn som placeras akut i ett jourhem när utredningen inleds kan alltså i normalfallet vårdas i ett jourhem under längst sex månader.³³ Enligt utredningen måste det finnas viss flexibilitet i bedömningen av om en vistelse varit stadigvarande. Det är inte lämpligt att ange någon tidsgräns. Vad som utgör stadigvarande kan t.ex. vara olika för ett barn som placerats i ett familjehem vid låg ålder och ett barn som placerats när barnet varit äldre. En viktig omständighet vid bedömningen av om barnet stadigvarande vårdats och fostrats är om barnet har hunnit få en sådan anknytning till familjehemmet som krävs för att en vårdnadsöverflyttning ska vara förenlig med barnets bästa. Tidsaspekten är viktig för helhetsbedömningen och rekvisitet stadigvarande har därför en viktig funktion.

Ett annat skäl för att behålla rekvisitet om stadigvarande vård och fostran är Europadomstolens praxis. Europadomstolen har i ett antal mål som handlat om barn som familjehemsplacerats och därefter, mot en förälders vilja, adopterats av sina familjehemsföräldrar fällt Norge för överträdelse av Europakonventionen. Europadomstolen har slagit fast ett antal principer för att en sådan adoption ska anses vara konventionsenlig. I Norge finns inte något institut som kan fullt ut motsvara den svenska vårdnadsöverflyttningen. Även om det i Sverige

³² Prop. 1981/92:168 s. 70.

³³ Socialstyrelsen (2020), Placerade barn och unga, s. 68.

inte finns någon bestämmelse om tvångsadoption finns det goda skäl att ta hänsyn till Europadomstolens uttalanden även i fråga om vårdnadsöverflyttning.

Europadomstolen har slagit fast att utgångspunkten vid ett omhändertagande är att barnet ska återförenas med sina föräldrar och att myndigheter har en skyldighet att genomföra långvariga och omfattande insatser innan slutsatsen att en återförening inte är möjlig kan dras. Europadomstolen har identifierat tre situationer där återföreningsprincipen kan ges upp till förmån för barnets bästa. Den första situationen är om en förälder är särskilt olämplig. Den andra situationen är om det finns en risk att barnets hälsa eller utveckling skulle skadas vid en återförening. En tredje situation när det kan vara förenligt med barnets bästa att sluta arbeta för en återförening är om det gått en betydande tid sedan barnet placerades i familjehemmet. En förälders intresse av att få sin familj återförenad får då ge vika för ett barns intresse av att behålla sin aktuella familjesituation oförändrad (dvs. den i familjehemmet).³⁴ Av Europadomstolens praxis framgår alltså att tidsaspekten är viktig i förhållande till om en vårdnadsöverflyttning är förenlig med de rättigheter som både barn och föräldrar tillerkänns enligt Europakonventionen.

Bäst för barnet att inte återförenas med sina föräldrar utan i stället att det rådande förhållandet består

När ett barn placeras i ett annat hem än det egna hemmet är utgångspunkten att barnet så snart som möjligt ska återförenas med sina föräldrar. I vissa fall kan det emellertid stå klart att det är bäst för barnet att stanna i familjehemmet. Domstolen har i dag att pröva om det är uppenbart förenligt med barnets bästa att vårdnaden flyttas över till familjehemsföräldrarna. I detta ingår att göra en prognos för möjligheterna till återförening med ursprungsfamiljen. I prövningen ingår att göra en samlad bedömning av omständigheter som talar för att en återförening kan ske under en överskådlig framtid, och omständigheter som talar emot att en återförening kan ske. Omständigheter som talar för en återförening kan vara t.ex. om barnet har en nära och känslomässig anknytning till sina föräldrar, om föräldrarnas föräldraförmåga förbättrats sedan omhändertagandet och om barnet själv vill

³⁴ Strand Lobben mot Norge.

återförenas. Omständigheter som talar emot en återförening är t.ex. om barnet har en nära och känslomässig anknytning till familjehemsföräldrarna, att umgänget och kontakten som skett med föräldrarna inte hindrat barnet att anknyta till och rota sig i familjehemmet och att barnet själv vill att vårdnaden överflyttas. När ett barn bott i familjehemmet under långt tid kan det även vara så att barnet riskerar att fara illa av att ryckas upp ur sin invanda tillvaro.

Centralt för bedömningen av om vårdnaden ska överflyttas är alltså redan i dag prognosen för återförening. Syftet med en vårdnadsöverflyttning är att förhindra att ett barn som har rotat sig i ett familjehem blir uppryckt från en miljö där barnet funnit sig till rätta och känner en större samhörighet och känslomässig förankring än i det egna hemmet. Centralt för bedömningen av om en vårdnadsöverflyttning ska ske är alltså om det är barnets bästa att återförenas med sina föräldrar eller om det i stället är bäst för barnet att låta de rådande förhållandena bestå. Enligt utredningen bör det därför uttryckligen framgå att en vårdnadsöverflyttning ska ske om det är bäst för barnet att inte återförenas med sina föräldrar utan i stället att de rådande förhållandena får bestå.

Genom att föra in återförening som ett centralt begrepp i lagtexten stärks barnrättsperspektivet. Utredningen gör denna bedömning eftersom det blir tydligare att återförening är huvudregeln vilket är positivt utifrån barns rätt till sina föräldrar (se artikel 9 barnkonventionen). Samtidigt blir det även tydligare att ett barn inte ska återförenas med sina föräldrar när det i stället är barnets bästa att det rådande förhållandet består genom att vårdnaden flyttas över till familjehemsföräldrarna. Rättigheter som kan väga tungt i denna del kan vara barns rätt till utveckling och skydd mot att fara illa (se artiklarna 6 och 19 barnkonventionen). Bedömningen av om det ska ske en återförening eller om barnet ska stanna kvar i familjehemmet och vårdnaden flyttas över till familjehemmet ska göras utifrån vad som är barnets bästa. Bedömningen av vad som är barnets bästa är en helhetsbedömning där samtliga omständigheter som är relevanta för barnet ska ingå.

Utredningens kartläggning visar att domstolarna beaktar relevanta omständigheter i bedömningen av om en ansökan om vårdnadsöverflyttning ska bifallas. Samma omständigheter ska beaktas även enligt utredningens föreslagna lagändring. Enligt utredningen kommer förslaget ge placerade barn ökad trygghet och stabilitet eftersom det blir tydligare när en vårdnadsöverflyttning ska ske. Lagändringen skapar

också förutsägbarhet för parterna. Med återförening som ett centralt begrepp i lagtexten tydliggörs också än mer att huvudprincipen är att det ska ske en återförening mellan barnet och barnets föräldrar. Detta är väl förenligt med barns och föräldrars rätt till privat- och familjeliv som säkerställs enligt artikel 8 i Europakonventionen samt genom Europadomstolens praxis på området. Socialnämnden ska alltid anpassa sitt återföreningsarbete utifrån omständigheterna för det enskilda barnet. Det kan t.ex. inte komma i fråga att ha standardiserat umgänge under en familjehemsplacering. Umgänget ska alltid utformas för det enskilda barnet. Det är viktigt att skilja på syftet med ett omhändertagande och syftet med en vårdnadsöverflyttning. Syftet med ett omhändertagande är att skydda barnet. Ett omhändertagande ska vara tillfälligt. Syftet med en vårdnadsöverflyttning är att skapa trygghet och stabilitet för ett barn där det är förenligt med barnets bästa att inte återförenas med sina föräldrar.

Att det är barnets bästa att det rådande förhållandet får bestå innebär att barnet i stället för att återförenas med sina föräldrar ska bo kvar hos familjehemmet. Detta innebär att det inte räcker med att det är barnets bästa att inte återförenas med sina föräldrar. Det ska också stå klart att det är barnets bästa att stanna i familjehemmet och att vårdnaden flyttas över till just familjehemsföräldrarna.

Syftet med utredningens förslag är varken att öka eller minska antalet vårdnadsöverflyttningar. Syftet är att vårdnadsöverflyttningar ska ske i de fall där det inte längre är aktuellt att arbeta för en återförening samtidigt som det för det enskilda barnet skulle skapa ökad trygghet och stabilitet att det rådande förhållandet får bestå.

6.4.3 Omständigheter som redan särskilt beaktas av socialnämnden ska även beaktas av domstolen

Utredningens förslag: De omständigheter som socialnämnden beaktar vid sin bedömning av om en ansökan om vårdnadsöverflyttning ska göras, ska vara samma omständigheter som domstolen ska beakta särskilt vid bedömningen av om en vårdnadsöverflyttning ska ske. I föräldrabalken ska tydliggöras att domstolen vid bedömningen av om vårdnadsöverflyttning ska ske särskilt ska beakta

- barnets och familjehemsföräldrarnas inställning till en vårdnadsöverflyttning,
- barnets relation till familjehemsföräldrarna och deras förmåga att tillgodose barnets behov av en trygg och god uppväxt,
- familjehemsföräldrarnas inställning till och förmåga att tillgodose barnets behov av kontakt med sina föräldrar och andra närstående, och
- barnets relation till sina föräldrar.

En mer enhetlig bedömning

Enligt gällande reglering ska socialnämnden vid övervägandet om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § FB särskilt beakta följande omständigheter.

- Barnets och familjehemsföräldrarnas inställning till en vårdnadsöverflyttning,
- barnets relation till familjehemsföräldrarna och deras förmåga att tillgodose barnets behov av en trygg och god uppväxt,
- familjehemsföräldrarnas inställning till och förmåga att tillgodose den unges behov av kontakt med sina föräldrar och andra närstående, och
- barnets relation till sina föräldrar.³⁵

³⁵ 6 kap. 8 b § SoL och 13 § c LVU.

Uppräkningen av omständigheter som ska beaktas är inte uttömmande.³⁶

Omständigheterna infördes i paragraferna genom en lagändring som trädde i kraft den 1 mars 2021. Bakgrunden till lagändringen är flera. En anledning är att Socialstyrelsen i en kartläggning om nationella adoptioner av barn i familjehem år 2014 bedömde att det behövdes en översyn av lagstiftningen bl.a. gällande kriterierna för vårdnadsöverflyttning för att öka stabiliteten och långsiktigheten för barn som inte kan växa upp med sina föräldrar.³⁷ Utredningen om tvångsvård för barn och unga tog fasta på Socialstyrelsens slutsatser och föreslog att de första tre strecksatserna som nu mera regleras i 6 kap. 8 b § andra stycket SoL respektive 13 c § andra stycket LVU skulle införas i lag. Syftet med att ange vilka omständigheter som särskilt ska beaktas när socialnämnden överväger att ansöka om vårdnadsöverflyttning är att uppnå en mer enhetlig och rättssäker tillämpning.³⁸ Regeringen ansåg inte att det fanns ett behov av att särskilt reglera vilka omständigheter som ska beaktas vid övervägandet av om en ansökan om vårdnadsöverflyttning ska göras i tingsrätten. Efter ett utskottsinitiativ antogs dock bestämmelserna som de är utformade i dag.³⁹

Att det särskilt anges att den unges relation till sina föräldrar ska beaktas är ett tillägg till paragrafen med anledning av Lagrådets yttrande. Lagrådet uttalade att det mot bakgrund av vad som gäller för prövningen enligt 6 kap. 8 § FB måste vara så att även den unges relation till sina föräldrar anses vara en sådan betydelsefull omständighet som ska beaktas särskilt vid socialnämndens övervägande av om en ansökan om överflyttning av vårdnad ska göras. Lagrådet anförde vidare, med hänvisning till det nära sambandet mellan de olika författningarna som berör vårdnadsöverflyttning, att de omständigheter som socialnämnden ska beakta då den överväger om det finns anledning att göra en ansökan om överflyttning i princip bör ha en motsvarighet i de omständigheter domstolen ska beakta vid sin prövning av huruvida överflyttning ska ske.⁴⁰

Utredningen konstaterar att de omständigheter som socialnämnden ska beakta vid övervägandet av om en ansökan om vårdnadsöverflytt-

³⁶ Bet. 2020/21:SoU5 s. 18.

³⁷ Socialstyrelsen (2014), Nationella adoptioner av barn i familjehem – En kartläggning av hur socialnämnderna uppmärksammar frågan, s. 8 och 15.

³⁸ SOU 2015:71 s. 670.

³⁹ Bet. 2020/21:SoU5 och rskr. 2020/21:128.

⁴⁰ Bet. 2020/21:SoU5 (bilaga 8), s. 61 ff.

ning ska göras, i princip är de samma som domstolen ska beakta vid sin prövning av huruvida överflyttning ska ske. Utredningen gör alltså ingen annan bedömning än Lagrådet gällande att det rimligen bör finnas en motsvarighet i föräldrabalken till de omständigheter som räknas upp i 6 kap. 8 b § SoL och 13 c § LVU. Att införa samma omständigheter som särskilt ska beaktas vid prövningen enligt föräldrabalken skapar enligt utredningen tydlighet och enhetlighet.

Utredningen kommer i det följande redogöra för de omständigheter som i dag anges i socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och ta ställning till om de är relevanta för prövningen och därmed bör införas i föräldrabalken.

Barnets och familjehemsföräldrarnas inställning till en vårdnadsöverflyttning

Stort avseende måste alltid fästas vid barnets egen inställning. Barns rätt att komma till tals i frågor som rör dem slås fast både i barnkonventionen och föräldrabalken. Artikel 12 i barnkonventionen fastställer varje barns rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Barnet har också rätt att få sina åsikter tillmäta betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Denna rätt innebär även en skyldighet för konventionsstaterna att erkänna rättigheten och säkerställa att den genomförs. Barnet har också rätt att avstå från att utöva sin rättighet.⁴¹ Enligt 6 kap. 2 b § första stycket FB ska barnet få information och ges möjligheter att framföra sina åsikter i frågor om vårdnad, boende och umgänge. Bestämmelsen har en nära koppling till bestämmelsen i 6 kap. 2 a § FB om barnets bästa. Rätten till delaktighet gäller i samtliga frågor som är föremål för prövning, men även i frågor som rör processen i övrigt. Om det inte framgår att barnets rätt att komma till tals – direkt eller genom en företrädare – har tillgodosetts i ett mål bör domstolen överväga behovet av att komplettera utredningen. Någon bestämd ålder för när ett barn bör ges information och möjlighet att framföra sina åsikter har inte ansetts möjlig att ange. Det får i stället bedömas från fall till fall.⁴² Enligt 6 kap. 2 b § andra stycket FB ska barnets åsikter tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Att begreppet åsikter används markerar att det inte krävs att barnet kan ge uttryck för en konkret

⁴¹ CRC/C/GC/12 p. 15–16.

⁴² Prop. 2020/21:150 s. 130 ff.

vilja eller tar ställning i specifika frågor. Vid införandet av 6 kap. 2 b § FB angavs att bestämmelsen förväntas stärka särskilt yngre barns rätt att komma till tals, men även rätten för de barn som inte vill ta ställning mellan sina föräldrar.⁴³

Att ett barns åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad tydliggör att enbart ålder inte kan avgöra vikten av ett barns åsikter. Begreppet mognad är inte definierat varken i barnkonventionen eller annan svensk lag. Det finns dock en viss vägledning i förarbetena till socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga samt i Barnrättskommitténs allmänna kommentar beträffande artikel 12 barnkonventionen. Begreppet mognad handlar om förmågan att förstå och bedöma vilka konsekvenser den aktuella frågan medför. Begreppet mognad handlar om förmågan att förstå och bedöma vilka konsekvenser den aktuella frågan medför. Ett yngre barn kräver vanligen mer ledning än ett äldre barn. Men det är viktigt att ta hänsyn till individuella skillnader i barns förmåga vid samma ålder och hur de reagerar i olika situationer.⁴⁴

Eftersom det inte finns någon åldersgräns för barnets delaktighet och begreppet mognad inte heller är definierat måste beslutsfattaren i varje enskilt fall bedöma barnets förmåga att förstå det som barnet ska uttrycka sin åsikt om och anpassa situationen och informationen utifrån det. I mål om vårdnadsöverflyttning måste det framgå av socialnämndens utredning att barnet getts möjligheter att framföra sina åsikter och att kraven i artikel 12 barnkonventionen och 6 kap. 2 b § FB tillgodosetts på ett tillfredsställande sätt, annars måste utredningen kompletteras. Av utredningens kartläggning av domar om vårdnadsöverflyttning framgår att barnets åsikter i förhållande till en vårdnadsöverflyttning inte alltid framgår av domen. Det framgår inte heller alltid hur domstolen tagit hänsyn till barnets åsikter. Om det framgår av lagtexten att barnets inställning är en omständighet som ska beaktas vid bedömningen av om en vårdnadsöverflyttning ska ske kan det bidra till att domstolarna alltid har med detta i sin bedömning och redogör för det i sina domskäl.

Även familjehemsföräldrarnas inställning till en vårdnadsöverflyttning är av stor betydelse. En överflyttning av vårdnaden ska inte ske om det inte är klart att familjehemsföräldrarna verkligen önskar att få vårdnaden anförtrodd åt sig. Enligt utredningen är det viktigt att

⁴³ A. prop. s. 46 och 132.

⁴⁴ Prop. 2012/13:10 s. 39 och CRC/C/GC/12 p. 29–30.

familjehemsföräldrar som åtar sig ansvaret att bli särskilt förordnade vårdnadshavare gör det i ett långsiktigt perspektiv. Att särskilt förordnade vårdnadshavare som tidigare varit familjehemsföräldrar begär sitt entledigande ska undvikas. Här vill utredningen också poängtera att det är av allra största vikt att alla inblandade informeras om vad vårdnadsöverflyttning faktiskt innebär. Det är inte aktuellt att gå vidare med en ansökan om vårdnadsöverflyttning om familjehemsföräldrarna inte önskar bli särskilt förordnade vårdnadshavare. För att tillgodose barns behov av stabilitet och trygghet krävs det därför att det redan vid rekrytering av familjehemsföräldrar ges information om vad det innebär att bli särskilt förordnad vårdnadshavare. Särskilt vid placeringar där utsikterna för en återförening är liten bör det undvikas att rekrytera familjehem som inte önskar bli särskilt förordnade vårdnadshavare.⁴⁵ Att detta alltid är en omständighet som beaktas vid bedömningen av en vårdnadsöverflyttning är därför avgörande.

Sammanfattningsvis anser utredningen att barnets och familjehemsföräldrarnas inställning till en vårdnadsöverflyttning är omständigheter som särskilt ska beaktas vid domstolens prövning av om en vårdnadsöverflyttning ska göras. Det ska därför göras ett tillägg om detta i föräldrabalken.

Barnets relation till familjehemsföräldrarna och deras förmåga att tillgodose barnets behov av en trygg och god uppväxt

För att en vårdnadsöverflyttning ska bli aktuell krävs det att barnet fått en så stark anknytning till familjehemsföräldrarna att barnet ser dem som sin familj. Detta utesluter inte att barnet har en relation till sina föräldrar. Det avgörande är om barnets anknytning till familjehemsföräldrarna är så pass stark att barnet har rotat sig där känslomässigt. Barnet ska ha rotat sig i familjehemmet och där känna sådan stabilitet och gemenskap att barnet uppfattar hemmet som sitt eget.

Barnet ska få sitt behov av en trygg och god uppväxt tillgodosett i familjehemmet för att det ska bli aktuellt att flytta över vårdnaden till familjehemsföräldrarna. I detta ingår att få sina behov av omvårdnad tillgodosedda och att få utvecklas på ett positivt sätt. Att alla barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran framgår av 6 kap. 1 § FB. I rätten till omvårdnad ingår inte endast rätten för barnet

⁴⁵ Utredningen Barn och unga i samhällets vård (S 2021:06) har fått i uppdrag att bl.a. föreslå hur tillgången till fler lämpliga familjehem kan öka (se dir. 2021:84).

att få sina materiella behov tillfredsställda. Minst lika viktiga är barnets psykiska behov. I barnets rätt till trygghet ligger bl.a. att få leva i ett stabilt förhållande och att ha någon att lita på. Till en god vård och fostran hör att barnet får känna sin samhörighet med familjen och att barnet får pröva sin förmåga och utveckla sina inneboende resurser för att efter hand frigöra sig från sitt beroende av vårdnadshavarna.⁴⁶ Ytterligare ledning i bedömningen av vad som ingår i ett barns rätt att få sina behov tillgodosedda och utvecklas på ett positivt sätt finns i barnkonventionen. Artiklar av särskild relevans är artikel 6 om barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling, artikel 24 om rätt till bästa möjliga hälsa och artikel 27 om rätt till den levnadsstandard som krävs för att barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling ska tillgodoses. En mycket viktig omständighet att beakta i bedömningen av en vårdnadsöverflyttning är därför om familjehemsföräldrarna har förmåga att tillgodose barnets rättigheter och behov i detta avseende.

Sammanfattningsvis anser utredningen att barnets relation till familjehemsföräldrarna och deras förmåga att tillgodose barnets behov av en trygg och god uppväxt är omständigheter av vikt även för domstolens prövning av om en vårdnadsöverflyttning ska göras. Det ska därför införas ett tillägg om detta i föräldrabalken.

Familjehemsföräldrarnas inställning till och förmåga att tillgodose barnets behov av kontakt med sina föräldrar och andra närstående

Alla barn har rätt att behålla sin identitet, inklusive släktförhållanden (artikel 8 barnkonventionen). Barn, och vuxna, har rätt till sin familj (artikel 16 barnkonventionen och artikel 8 Europakonventionen). Ett barn som skiljts från sina föräldrar har rätt att upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa (artikel 9.3 barnkonventionen). Barn som tillhör minoritetsgrupper eller ursprungsbefolkningar har en särskilt stadgad rätt till sitt språk, sin kultur och religion (artikel 30 barnkonventionen). För dessa barn kan ett upprätthållande av kontakten med sina föräldrar och andra närstående efter en vårdnadsöverflyttning vara av ännu större betydelse. Med andra närstående kan exempelvis avses syskon och mor- och farföräldrar. Av konventionskraven

⁴⁶ Walin & Vängby m.fl., Föräldrabalken (9 juli 2021, version 21, JUNO), kommentaren till 6 kap. 1 § FB.

står klart att det är av största vikt att familjehemsföräldrarnas inställning till och förmåga att tillgodose barnets behov av kontakt med sina föräldrar och andra närstående är en viktig del i bedömningen av om en vårdnadsöverflyttning är förenlig med barnets bästa.

Ett umgänge är inte alltid förenligt med barnets bästa. Även om det under perioder inte är förenligt med barnets bästa att genomföra umgänge med föräldrarna är det viktigt att familjehemsföräldrarna fortfarande har inställningen och förmågan att se att det en dag, om det är förenligt med barnets bästa, kan utvecklas en kontakt och att de då kommer att främja en sådan kontakt. Detta gäller inte bara kontakten med barnets föräldrar utan även andra närstående till barnet. Det är viktigt att familjehemsföräldrar som ska bli särskilt förordnade vårdnadshavare är medvetna om att barnet har rätt att upprätthålla en kontakt med sin ursprungsfamilj och att de som nya vårdnadshavare har en skyldighet att främja en sådan kontakt när den är förenlig med barnets bästa. Enligt utredningen bör det redan vid rekrytering av familjehemsföräldrar informeras om vikten av att detta synsätt bibehålls även om det finns utmaningar med umgänget och att familjehemsföräldrarna förstår vikten av att, när det är förenligt med barnets bästa, främja en god kontakt med barnets ursprungsfamilj. Familjehemsföräldrarna ska självklart även få information om vilket stöd som finns att få från socialtjänsten i detta arbete.

Utredningens slutsats är att familjehemsföräldrarnas inställning till och förmåga att tillgodose barnets behov av kontakt med sina föräldrar och andra närstående är en omständighet av vikt för om domstolen ska bifalla en ansökan om vårdnadsöverflyttning. Det ska därför göras ett tillägg om detta i föräldrabalken.

Barnets relation till sina föräldrar

I förarbetena till 6 kap. 8 § FB framhålls bestämmelsens restriktivitet. Det anges att det givetvis inte bör komma i fråga att flytta över vårdnaden från föräldrar som håller en god kontakt med barnet medan barnet vistas i familjehem. Föräldrarna behöver i dessa fall inte tveka inför tanken på en familjehemsplacering av rädsla för att bli fråntagna vårdnaden och därmed utsättas för en risk att barnet adopteras av familjehemsföräldrarna mot föräldrarnas vilja. I samma förarbeten framhålls att en vårdnadsöverflyttning kan bli aktuell om föräldrarna

inte visat barnet något intresse under den tid det har vistats i familjehemmet eller om kontakterna har varit sporadiska eller skett under uppsplitande former. De barn som har haft regelbunden och god kontakt med sina föräldrar antas inte få sådan hemkänsla i familjehemmet som det barn som inte haft motsvarande kontakt.⁴⁷

Vilken betydelse barnets umgänge och kontakt med sina föräldrar under familjehemsplaceringen har för frågan om vårdnadsöverflyttning har varit föremål för diskussion och olika tolkningar i doktrin och praxis. Exempelvis illustrerar enligt Titti Mattsson en studie av ett antal hovrättsdomar under sent 2010-tal att det finns olika inställning från domstolens sida i frågan om umgänge ska utgöra hinder för vårdnadsöverflyttning eller inte.⁴⁸ Enligt Anna Singer bör innebörden av uttrycket god kontakt i dessa situationer avse sådan kontakt mellan barn och föräldrar att barnet inte har behov av, eller har ett mindre behov av, att skapa en ny och tryggare familjeanknytning till sitt familjehem. Om det finns en så stark och god kontakt mellan barn och föräldrar att denna relation fördröjer eller förhindrar barnet från att knyta an till familjehemmet, ska en överflyttning av vårdnaden normalt sett inte ske. Uttrycket god kontakt ska därför inte uppfattas som att en god kontakt skulle utgöra ett hinder mot en överflyttning av vårdnaden till familjehemsföräldrarna.⁴⁹

Utredningens kartläggning av domar om vårdnadsöverflyttning visar att domstolarna till stor del kommit att tolka uttrycket god kontakt som det förespråkats i doktrin, dvs. att en god kontakt inte utgör ett absolut hinder för en vårdnadsöverflyttning. Enligt utredningen finns det stöd även i förarbetena för denna tolkning. Om en god kontakt mellan förälder och barn i familjehem skulle utesluta vårdnadsöverflyttning skulle det leda till orimliga resultat bl.a. i sådana fall där barn placeras i spädbarnsåldern och får en stark anknytning till familjehemmet. Det gäller även i andra fall där utsikterna för återförening är mycket små. Det skulle leda till bedömningar som inte är förenliga med barnets bästa. Vidare anser utredningen att det inte skulle vara förenligt med barnets bästa att, i praktiken, välja mellan god kontakt och vårdnadsöverflyttning. För många barn är det bästa när trygghet och stabilitet kan upprätthållas samtidigt som god kontakt med ursprungsfamiljen kan bevaras.

⁴⁷ Se prop. 1981/82:168 s. 39 ff.

⁴⁸ Mattson (2010), Rätten till familj inom barn- och ungdomsvården, s. 109 ff.

⁴⁹ Singer (2000), Föräldraskap i rättslig belysning, s. 480 ff. Se även SOU 1994:139 s. 446.

Rätten till familj ska säkerställas för både barn och vuxna. Att det finns god kontakt mellan ett barn som är placerat utanför det egna hemmet och dess föräldrar ska dock inte ses som ett hinder mot en vårdnadsöverflyttning. Det är enligt utredningen viktigt att skilja på god kontakt som ett hinder mot vårdnadsöverflyttning och god kontakt som inte utgör ett sådant hinder. Det kan finnas en god och kontinuerlig kontakt och umgänge mellan barnet och barnets föräldrar, även om det inte är förenligt med barnets bästa att återförenas med dem. En god kontakt och ett gott samarbete mellan familjehemmet och föräldrarna är något som ska främjas. En sådan kontakt ska inte hindra en vårdnadsöverflyttning när det är vad som är förenligt med barnets bästa. Om barnet däremot har en sådan kontakt med sina föräldrar som innebär att barnet inte rotat sig och knutit an till familjehemmet talar det starkt emot att det är barnets bästa med en vårdnadsöverflyttning. Då kan barnets bästa i stället tala för att det ska genomföras ytterligare insatser för återförening.

Precis som när socialnämnden överväger att ansöka om vårdnadsöverflyttning är barnets relation till sina föräldrar en omständighet som ska vägas in i domstolens bedömning. Det ska därför föras in en motsvarande bestämmelse i föräldrabalken.

6.4.4 Även barnets sociala situation i övrigt ska beaktas

Utredningens förslag: Utöver de omständigheter som redan särskilt beaktas ska även barnets sociala situation i övrigt beaktas vid bedömningen av om en vårdnadsöverflyttning ska göras.

Det ska införas följdändringar i socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Av stor betydelse för om barnet har rotat sig i och fått stark anknytning till familjehemmet är t.ex. relationer med familjehemssyskon, skola och fritidsintressen. Alla barn har rätt till utbildning, vila och fritid (se artiklarna 28 och 31 barnkonventionen). Detta är, utöver att vara viktiga rättigheter som ska tillgodoses alla barn, även omständigheter som i allra högsta grad påverkar barnets känsla av trygghet och tillhörighet. Representanter för barn som utredningen har varit i kontakt med har lyft just att omständigheter som bidrar till att få känna sig som ”alla andra” är väldigt viktiga för ett barn. Exempel på

det är att ges möjlighet att delta i idrottsträning, scouterna eller kulturskolans verksamhet som alla andra i stället för att träffa personal från socialtjänsten. Ett annat exempel är möjligheten att kunna gå kvar i samma skola där barnet har skapat trygga relationer till klasskamrater och personal. Det bör enligt utredningen därför framgå av lagtexten att barnets sociala situation i övrigt är en omständighet som särskilt ska beaktas vid prövningen av om det är bäst för ett barn att inte återförenas med sina föräldrar och det i övrigt är förenligt med barnets bästa att vårdnaden flyttas över till familjehemsföräldrarna. I detta ska ingå alla omständigheter runt omkring barnet som är viktiga för barnet. För barn som haft otrygga hemförhållanden kan den sociala situationen i övrigt vara en viktig del i att skapa trygghet och stabilitet. Relationer med familjehemssyskon, kamrater och fritidsintressen är exempel på sådana omständigheter, men är inte en uttömmande lista på sådant som kan ha betydelse för ett enskilt barn.

Utredningens förslag får till följd att det också bör införas motsvarande tillägg i 6 kap. 8 b § andra stycket SoL och 13 c § andra stycket LVU.

6.4.5 En helhetsbedömning ska alltid göras

Utredningens bedömning: Det ska inte särskilt anges att någon omständighet väger tyngre än en annan vid domstolens prövning av om en vårdnadsöverflyttning ska göras.

Det finns både för- och nackdelar med att i lagtext särskilt ange omständigheter som ska beaktas vid en bedömning. En risk är att domstolarna då enbart beaktar de omständigheterna. Det är dock inte avsikten med den föreslagna regleringen. I stället ska en helhetsbedömning av samtliga omständigheter som är relevanta för barnet alltid göras. Flera av omständigheterna går också in i varandra. Resultatet ska alltid vara förenligt med det berörda barnets bästa. Uppräkningen av de omständigheter som ska beaktas särskilt är alltså inte en uttömmande lista. Det finns enligt utredningen flera anledningar till att det ändå är motiverat att införa de föreslagna strecksatserna i lagtexten.

Utredningen gör inledningsvis ingen annan bedömning än Lagrådet gällande att det rimligen bör finnas en motsvarighet i föräldrabalken till de omständigheter som socialnämnden ska beakta enligt social-

tjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga inför en vårdnadsöverflyttning. Barnets och familjehemsföräldrarnas inställning till en vårdnadsöverflyttning, barnets relation till familjehemsföräldrarna och deras förmåga att tillgodose barnets behov av en trygg och god uppväxt, familjehemsföräldrarnas inställning till och förmåga att tillgodose barnets behov av kontakt med sina föräldrar och andra närstående, barnets relation till sina föräldrar och barnets sociala situation i övrigt är omständigheter som alltid ska beaktas. De uppräknade omständigheterna har betydelse för frågan om överflyttning av vårdnad oavsett vad bakgrunden till familjehemsplaceringen är, hur gammalt barnet är och oavsett hur länge barnet har varit placerad i familjehemmet. För det enskilda barnet kan det dock vara andra omständigheter som är viktiga för bedömningen. Ett exempel är att vårdnadsfrågans betydelse kan öka när ett barn kommer upp i skolåldern.

När det gäller omständigheternas betydelse i förhållande till varandra kan följande sägas. En vårdnadsöverflyttning kan aldrig komma i fråga om barnet inte fått en sådan anknytning till familjehemmet och där känner en sådan stabilitet och gemenskap att barnet uppfattar det som sitt eget hem. Detta hänger också ihop med hur barnets relation till sin förälder ser ut. En överflyttning av vårdnaden bör inte ske om relationen mellan barnet och föräldern talar för att det är barnets bästa med en återförening. En överflyttning av vårdnaden kan inte heller komma i fråga om familjehemsföräldrarna inte har viljan eller förmågan att tillgodose barnets rätt till trygghet och stabilitet. Barnet ska alltid få information och ges möjlighet att framföra sina åsikter. Barnets vilja ska, precis som i andra bedömningar gällande vårdnad, tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Samtliga omständigheter av relevans för det enskilda barnet ska beaktas. Enligt utredningen är det inte lämpligt att ange att någon omständighet är viktigare eller väger tyngre än en annan. Att använda sig av terminologin att vissa omständigheter ska beaktas särskilt är en vanlig lagteknisk konstruktion som inte bör orsaka några tillämpningsproblem för domstolarna.

Utredningen har föreslagit att återförening ska införas som ett centralt begrepp i 6 kap. 8 § FB samt att det av samma bestämmelse ska framgå ett antal omständigheter som särskilt ska beaktas vid domstolens bedömning av om förutsättningarna för en vårdnadsöverflyttning är uppfyllda. Genom förslaget tydliggörs att återföreningsprin-

cipen är huvudregeln och att det ska göras en helhetsbedömning av alla relevanta omständigheter för det enskilda barnet för att komma fram till att en vårdnadsöverflyttning är det bästa för ett barn. Enligt utredningens förslag ska det i lagtexten anges att ett antal omständigheter, som i huvudsak redan i dag framgår av annan lagstiftning, särskilt ska beaktas vid bedömningen. Genom förslaget blir det tydligare av lagtexten när en vårdnadsöverflyttning ska ske och vilka omständigheter som är viktiga att beakta för att både barnets och barnets föräldrars rättigheter enligt barnkonventionen och Europakonventionen respekteras. Utredningen bedömer därför att förslaget är förenligt med Europakonventionen.

6.4.6 Stödet till barn, särskilt förordnade vårdnadshavare och föräldrar efter en vårdnadsöverflyttning ska stärkas

Utredningens förslag: Det ska finnas en möjlighet för den kommun som beslutat om en familjehemsplacering att fortsätta bevilja insatser till barnet även efter en vårdnadsöverflyttning.

Det finns ett behov av att stärka stödet efter en vårdnadsöverflyttning

I 5 kap. 1 § 9 SoL finns en bestämmelse som anger att socialnämnden har ett ansvar för att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om vårdnad har avgjorts. Fram till dess att en vårdnadsöverflyttning sker är det enligt 2 a kap. 4 § SoL placeringskommunen som ansvarar för det stöd och den hjälp som kan komma i fråga för ett barn som är familjehemsplacerad. Efter en vårdnadsöverflyttning är det som regel bosättningskommunen som tar över ansvaret enligt 2 a kap. 3 § SoL.

I 6 kap. 11 § SoL finns en särskild bestämmelse om stöd efter en vårdnadsöverflyttning. Enligt paragrafens första stycke får kommunen fortsätta att betala skälig ersättning till särskilt förordnade vårdnadshavare även efter en vårdnadsöverflyttning. Socialnämnden ska också ge särskilt förordnade vårdnadshavare råd och stöd efter en sådan vårdnadsöverflyttning. Paragrafen riktar sig till socialnämnden och grundar inte någon självständig rättighet för vårdnadshavare. I 6 kap. 11 § andra

stycket SoL anges att råd och stöd ska ges av socialnämnden i den kommun som beslutat om familjehemsplaceringen, dvs. placeringskommunen, om en särskilt förordnad vårdnadshavare begär det. Genom bestämmelsen får alltså särskilt förordnade vårdnadshavare en möjlighet att ha kvar den upparbetade kontakten med placeringskommunen, om de så önskar.⁵⁰ Bestämmelsen omfattar endast råd och stöd och innebär en särreglering i förhållande till reglerna om kommuners ansvar i 2 a kap. SoL. I de fall vårdnadshavare är i behov av insatser som inte kan ges utan beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen är det som regel bosättningskommunen som ska ansvara för detta. Insatser som är riktade till det enskilda barnet ska vanligtvis, enligt reglerna om ansvarig kommun, ges i den kommun där barnet är bosatt.⁵¹

I utredningens kontakter med företrädare för socialtjänsten, familjehemsföräldrar, familjehemsorganisationer och personer som har erfarenhet av att själva vara familjehemsplacerade har framkommit att det finns ett behov av att stärka stödet både till barn och särskilt förordnade vårdnadshavare efter en vårdnadsöverflyttning.

Redan i Socialstyrelsens uppföljning år 2006 framgick att det främsta skälet till att många familjehemsföräldrar är tveksamma till en vårdnadsöverflyttning är att de efter en vårdnadsöverflyttning förlorar stödet från socialtjänsten i placeringskommunen, samtidigt som de upplever det som oklart vilket stöd de kan få av bosättningskommunen. Stöd som efterfrågas är framför allt kopplat till barnets särskilda behov och gällande kontakten med barnets föräldrar. Rätten till råd och stöd efter en vårdnadsöverflyttning infördes i syfte att underlätta för familjehemsföräldrar att ta över vårdnaden.⁵² I utredningens kontakter med familjehemsföräldrar har framgått att familjehemsföräldrar fortfarande kan tveka inför att ta över vårdnaden och att tveksamheten ofta är kopplad till just behovet av stöd till barnet och i fråga om umgänge. Eftersom nuvarande lagstiftning inte möjliggör fortsatta biståndsinsatser till barnet kvarstår en del av problematiken. Det kan exempelvis handla om en stödresurs i skolan som socialtjänsten anser är motiverad av sociala och psykologiska skäl.⁵³

I denna utrednings kontakt med familjehemsföräldrar har framkommit ett tydligt behov av att stärka och tydliggöra rätten till stöd

⁵⁰ Prop. 2012/13:10 s. 132.

⁵¹ A. prop. s. 90.

⁵² A. prop. s. 89 f.

⁵³ Se även SOU 2015:71 s. 622 ff.

efter en vårdnadsöverflyttning, framför allt i fråga om behovsanpassade insatser till barnet. Sådana insatser är i förlängningen även ett stöd för de särskilt förordnade vårdnadshavarna eftersom det ger en ökad trygghet i att barnet får det stöd barnet behöver. Att exempelvis kunna fortsätta med insatser inom umgänge efter en vårdnadsöverflyttning kan även vara ett stöd för barnets föräldrar. Flera familjehemsföräldrar som utredningen träffat har uppgett att de hade kunnat tänka sig att ta emot ett ytterligare barn om det hade funnits en större möjlighet till stöd efter en vårdnadsöverflyttning. Många uppfattar det som avgörande att placeringskommunen kan fortsätta ge stöd efter att en familjehemsplacering avslutats. Flera särskilt förordnade vårdnadshavare har haft erfarenheter kring att de inte fått tillgång till samma stöd av bosättningskommunen som av placeringskommunen. En annan erfarenhet är att kontakten med bosättningskommunen i många fall försvåras av att de inte har någon kännedom om familjen. Detta gör att särskilt förordnade vårdnadshavare känner sig utelämnade. Frågor som uppfattas som helt avgörande när det kommer till förmågan att ta över vårdnaden är att det kan garanteras fortsatta stödinsatser till barnet gällande bl.a. skolgång och stöd i hanteringen av umgänget med föräldrarna. Flera särskilt förordnade vårdnadshavare efterfrågar också något typ av uppföljningsansvar, eftersom behovet av stöd ibland kan uppstå först en tid efter att en vårdnadsöverflyttning genomförts. Det har framförts att en anledning till att familjehemsföräldrar tvekar inför att ta över vårdnaden om ett barn är att det inte finns några garantier för att bosättningskommunen kommer ge samma insatser till barnet som tillgodosetts av placeringskommunen.

Även i utredningens kontakter med familjehemsorganisationer har det lyfts att det i dag är väldigt olika vilket stöd ett barn får beroende på vilken kommun som ansvarar för barnet. Om placeringskommunen hade kunnat fortsätta ha ett ansvar hade det ökat förutsättningarna för att barnet har det bra efter en vårdnadsöverflyttning och får sina behov tillgodosedda. Det är viktigt att stöd som barnet fått under en familjehemsplacering inte upphör efter en vårdnadsöverflyttning. Familjehemsorganisationer har även lyft att det vore bra med insyn i barnets hem även efter en vårdnadsöverflyttning och något typ av uppföljningsansvar.

Av utredningens kontakter med familjehemssekreterare, barnsekreterare och andra företrädare för landets kommuner har fram-

kommit att det finns en oklarhet i vad som ingår i rätten till råd och stöd enligt 6 kap. 11 § SoL. I dagsläget tolkar kommuner bestämmelsen till viss del olika och erbjuder olika typer av stöd efter en vårdnadsöverflyttning. Ett exempel är att det finns kommuner som fortsätter ge stöd beträffande umgänge efter en vårdnadsöverflyttning, medan andra inte gör det. Det uppfattas av flera kommuner som en begränsning att inte kunna säga till familjehemsföräldrar att barnet fortsatt kommer att kunna beviljas insatser efter en vårdnadsöverflyttning. En del kommuner har också påpekat att det är viktigt med normalisering för många barn och att det därför är bra att placeringskommunen inte är inblandad efter en vårdnadsöverflyttning. Samtidigt finns det för en del familjer ett stort behov av att bibehålla en sådan kontakt. Flera kommuner har också lyft att det är en svår gränsdragning mellan vad som är råd och stöd till de särskilt förordnade vårdnadshavarna och vad som är stöd och insatser till barnet.

Utöver tydlighet har det från kommuner även efterfrågats att placeringskommunen får ett större utrymme att vara kvar i barnet och barnets familjs liv efter en vårdnadsöverflyttning. Många har uppfattningen att fler familjehemsföräldrar skulle vilja ta över vårdnaden om de visste att stöd som de redan mottar av placeringskommunen kan fortsätta garanteras. Samtidigt är det också viktigt att fortsatta insatser är behovsprövade, eftersom det finns många barn som mår bäst av att inte ha fortsatt kontakt med socialtjänsten.

Placeringskommunen ska fortsätta kunna bevilja insatser till barnet om det finns behov

Under utredningens arbete har det framgått att det fortfarande finns utmaningar kring vilket stöd som kan tillhandahållas efter en vårdnadsöverflyttning. Det är vanligt att familjehemsföräldrar tvekar inför en vårdnadsöverflyttning just av denna anledning. En stor del handlar om att det i dagsläget inte finns någon möjlighet för placeringskommunen att fortsätta bevilja insatser till barnet efter en vårdnadsöverflyttning. Stöd som ofta efterfrågas är stöd kopplat till barnets skolgång och umgänge med barnets ursprungsfamilj.

Det har vid ett flertal tillfällen lyfts till utredningen att dagens ordning innebär att barn erbjuds olika typer av stöd och insatser beroende på vilken kommun barnet bor i. Detta är inte förenligt med principen om icke-diskriminering enligt artikel 2 barnkonventionen.

Ett sätt att möjliggöra för barn att fortsätta beviljas insatser som barnet har behov av är att låta placeringskommunen fortsätta stå för sådana insatser även efter en vårdnadsöverflyttning. Ur ett diskrimineringsperspektiv är detta särskilt viktigt om bosättningskommunen av någon anledning inte kan tillgodose barnets behov.

Utredningen Barn i samhällets vård (S 2021:06) har fått i uppdrag att bl.a. lämna förslag på hur stödet till barn och unga kan förbättras sedan vård utanför det egna hemmet har upphört.⁵⁴ Deras uppdrag är närliggande till det uppdrag som denna utredning fått när det gäller hur stödet till barn och vårdnadshavare kan stärkas efter en vårdnadsöverflyttning. Av nu aktuell utrednings direktiv framgår med tydlighet att regeringen vill motverka att familjehemsföräldrar avstår från vårdnadsöverflyttning på grund av tveksamheter kring om tillräcklig hjälp och tillräckligt stöd kommer att ges efter en vårdnadsöverflyttning. Utredningen anser därför att det är nödvändigt att införa en bestämmelse om att den kommun som beslutat om en familjehemsplacering även efter en vårdnadsöverflyttning, vid behov, får fortsätta bevilja insatser till barnet. Detta skulle möjliggöra för placeringskommunen att fortsätta bevilja insatser som barnet haft beträffande t.ex. skola och umgänge. En sådan reglering skulle omfatta även insatser som kräver en biståndsprövning enligt 4 kap. 1 § SoL. Det är mest ändamålsenligt att införa en sådan bestämmelse som ett tredje stycke i 6 kap. 11 § SoL där råd och stöd till särskilt förordnade vårdnadshavare efter en vårdnadsöverflyttning redan regleras.

Utredningen har övervägt om rätten till fortsatta insatser ska formuleras som ett krav för placeringskommunen eller som en möjlighet. Ett argument för att införa en skyldighet för placeringskommunen att fortsätta bevilja insatser till ett barn efter en vårdnadsöverflyttning är att barnet då kan kräva detta från placeringskommunen. Utredningen anser dock att det finns flera argument för att utforma rätten till fortsatta insatser som en möjlighet för placeringskommunen. Att en placeringskommun fortsätter bevilja stöd efter en vårdnadsöverflyttning är ett avsteg från principen om att bosättningskommunen som huvudregel ansvarar för insatser till personer som bor inom kommunen. För att göra ett sådant avsteg krävs att det är motiverat. Det är utredningens uppfattning att det för flera barn fungerar bra med stöd från bosättningskommunen efter en vårdnadsöverflyttning. Detta bör fortsätta vara huvudregeln.

⁵⁴ Se dir. 2021:84.

I 6 kap. 11 § första stycket SoL anges att den kommun som beslutat om en familjehemsplacering får fortsätta betala skälig ersättning till särskilt förordnade vårdnadshavare även efter en vårdnadsöverflyttning. Även om ekonomi är en viktig fråga för många har det i utredningens kontakter med familjehemsföräldrar, familjehemsorganisationer och företrädare för kommuner inte framkommit något exempel på att en placeringskommun inte fortsätter betala ersättning till en särskilt förordnad vårdnadshavare som begär det. Detta talar för att det räcker med att reglera rätten till fortsatta insatser till barnet som en möjlighet för placeringskommunen. I samma paragraf anges att socialnämnden ska ge särskilt förordnade vårdnadshavare råd och stöd efter en vårdnadsöverflyttning. Enligt förarbetena riktar sig bestämmelsen till socialnämnden och grundar inte någon självständig rättighet för vårdnadshavare.⁵⁵ Rätten till biståndsinsatser är mer omfattande än rätt att få råd och stöd. Att 6 kap. 11 § första stycket SoL anger att socialnämnden ska fortsätta ge råd och stöd i stället för får fortsätta ge råd och stöd är därför inte något starkt argument för att fortsätta insatser till barnet ska regleras på samma sätt.

Ett ytterligare skäl för att införa en möjlighet till att bevilja fortsatta insatser är att det utifrån utredningens kontakter med företrädare för kommuner framgått att många är av uppfattningen att placeringskommunen hade fortsatt med tidigare beviljat stöd om det kvarstått ett behov och en sådan möjlighet funnits enligt lag.

En konsekvens av utredningens förslag är att barn som är i behov av ett visst stöd har möjlighet att få detta från placeringskommunen när förutsättningarna för det är uppfyllda. Även med utredningens förslag kvarstår problemet med att barn får tillgång till olika typer av insatser beroende på vilken kommun barnet bor i. Dock menar utredningen att förslaget motverkar icke-diskriminering för de barn som med utredningens förslag beviljas fortsatta insatser av placeringskommunen efter en vårdnadsöverflyttning i en situation där samma stöd inte hade kunnat erbjudas från bosättningskommunen. Detta innebär att barnrättsperspektivet stärks. Förslaget innebär även att fler familjehemsföräldrar känner sig trygga med att överta vårdnadsansvaret om ett barn. Detta kan i sin tur öka antalet vårdnadsöverflyttningar i situationer där förutsättningarna för en sådan även i övrigt är uppfyllda.

⁵⁵ Prop. 2012/13:10 s. 132.

7 Prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning

7.1 Utredningsuppdraget

Utredningen har i uppdrag att analysera om det finns problem och utmaningar med den nuvarande ordningen för prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning som rör barn i familjehem. Utredningen ska analysera och bedöma vilka för- och nackdelar som finns med att flytta vissa mål om vårdnadsöverflyttning som prövas på talan av socialnämnden till allmän förvaltningsdomstol. Utredningen ska även ta ställning till behovet av andra åtgärder för att förbättra och underlätta förutsättningarna för prövningen av frågan om vårdnadsöverflyttning i dessa fall.

Utredningen ska föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs.

7.2 Den rättsliga regleringen

7.2.1 Ett barn – flera måltyper

Frågan om när ett barn kan och bör flytta hem efter att ha varit familjehemsplacerad kan ur ett rättsligt perspektiv aktualiseras i tre olika måltyper. Den första är vid prövning av upphörande av vård enligt 21 § LVU. Den andra är vid prövning av flyttningsförbud enligt 24 § LVU. Tredje måltypen är när frågan om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB aktualiseras. De första två måltyperna prövas i allmän förvaltningsdomstol. Den sistnämnda måltypen prövas av allmän domstol.

Frågan om vårdens upphörande och flyttningsförbud kan i många fall höra samman med varandra. Frågorna kan även höra samman med

frågan om vårdnadsöverflyttning. Detta kan illustreras av följande exempel. Om det inte längre finns nödvändiga samtycken enligt socialtjänstlagen eller om vården enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga inte längre behövs ska vården som utgångspunkt upphöra, om de omständigheter som föranleder vården har förändrats på ett varaktigt och genomgripande sätt (21 § LVU). När vården upphör ska barnet som utgångspunkt flytta hem till sina vårdnadshavare. Om det finns en påtaglig risk för att den unges hälsa eller utveckling skadas om han eller hon skiljs från familjehemmet kan dock ett flyttningsförbud enligt 24 § LVU bli aktuellt. Socialnämnden ska alltid överväga om det finns skäl att ansöka om flyttningsförbud när den prövar en fråga om vård ska uppgöra för ett barn som stadigvarande vårdas och fostras i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om honom eller henne (13 b § LVU). Ett flyttningsförbud kan t.ex. aktualiseras när det inte längre finns ett vårdbehov, men barnet bott hos sitt familjehem så länge att barnet skulle ta skada av en för snabb återflyttning. Bestämmelserna om flyttningsförbud syftar till att hindra skadliga hemtagningar och förbereda en skonsam hemflytt för barnet samt att bevaka barnets bästa. Om ett barn har bott länge i ett familjehem kan det även bli aktuellt med en vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB.

Det förekommer att flera processer som rör samma barn pågår parallellt. Ett exempel på det är när en förälder begärt att vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga ska upphöra samtidigt som socialnämnden ansökt om att en vårdnadsöverflyttning ska göras till familjehemsföräldrarna. Då pågår en process om vårdens upphörande i allmän förvaltningsdomstol samtidigt som en process om vårdnadsöverflyttning pågår i allmän domstol. Detta är dock enligt utredningens erfarenhet ovanligt. Det kan även pågå parallella processer i allmän förvaltningsdomstol. En process om flyttningsförbud och en process om upphörande av vård.

Barn som är omhändertagna för samhällets vård är i en utsatt situation. Det bör därför ställas höga krav på att processer som rör dessa barns framtid är rättssäkra och ändamålsenliga. Barns rätt att få information om vad de olika processerna innebär och rätt att komma till tals och att bli hörda i samtliga processer är av största vikt. Det är därför påkallat med en översyn av vad den nuvarande ordningen för prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning innebär för barn och om prövningen på något sätt kan förbättras. För att ta ställning till

hur prövningen kan förbättras krävs en genomgång av hur processerna i de olika domstolsslagen går till. En sådan genomgång följer nedan.

7.2.2 Prövningen i allmän förvaltningsdomstol

Målets anhängiggörande

Prövning av inledande av vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, vårdens upphörande och flyttningsförbud handläggs av allmän förvaltningsdomstol på talan av socialnämnden. Om inte annat anges i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga gäller reglerna i förvaltningsprocesslagen vid handläggningen i domstol (1–2 §§ FPL).

Ett mål kan aktualiseras i domstolen antingen genom att en socialnämnd ansöker hos förvaltningsrätten (4 § LVU) eller genom att ett redan fattat interimistiskt beslut underställs domstolens prövning. Exempel på det sistnämnda är beslut om omedelbart omhändertagande och tillfälligt flyttningsförbud (7 och 28 §§ LVU). Sådana beslut fattas i första instans av socialnämnden eller, om nämndens beslut inte kan avvaktas, av nämndens ordförande eller någon annan av nämnden förordnad ledamot (6 och 27 §§ LVU).

Ett mål kan även aktualiseras genom ett överklagande av socialnämndens beslut om fortsatt vård. Vårdnadshavarna och barnet, om han eller hon har fyllt 15 år, kan alltid begära att vården ska upphöra. Även socialnämndens ställningstagande till en sådan begäran kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Partsställning

I mål där det allmänna riktar sin talan mot en enskild person blir denna det allmännas motpart. I LVU-mål är både den unge och, om den unge fortfarande är omyndig, föräldrarna motparter till det allmänna.

Om den unge har fyllt 15 år, har han eller hon rätt att själv föra sin talan (36 § andra stycket LVU). Det innebär att barn blir processbehöriga redan vid 15 års ålder i mål och ärenden enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Att vara processbehörig innebär att barnet företräder sig själv i processen och har rätt att själv

vidta processhandlingar. Det innebär exempelvis möjlighet att ange sin inställning samt överklaga och ge sitt offentliga biträde fullmakt.

Barn som är under 15 år är inte processbehöriga och företräds därför av en ställföreträdare. Barn företräds generellt av sina vårdnadshavare. I 36 § tredje stycket LVU föreskrivs dock att barnets offentliga biträde träder in som ställföreträdare i LVU-mål. Att barnets offentliga biträde även är barnets ställföreträdare i processen beror på att det i mål om tvångsomhändertagande ofta finns motstridiga intressen mellan barnet och vårdnadshavarna. Barnet ska därför ha möjlighet att agera oberoende av vårdnadshavarna och socialnämnden.¹

Barnets rätt att komma till tals

Av 36 § första stycket LVU framgår att den unge har rätt att framföra sina åsikter i frågor som rör honom eller henne. Om den unge inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Den unges åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad.²

Barns och ungas möjligheter att få komma till tals i domstol består i praktiken allmänt sett av deras möjligheter att föra sin talan efter fyllda 15 år och att yttra sig som part, själv eller genom sin ställföreträdare, om barnet är under 15 år.

När ett barn är part hörs barnet i bevissyfte vid en muntlig förhandling.³ Den som är yngre än 15 år får höras i domstol, om han eller hon inte kan antas ta skada av det (36 § andra stycket LVU). Domstolen ska alltså underlåta att höra ett barn under 15 år om barnet kan antas ta skada av det. Så kan t.ex. vara fallet om barnet skulle försättas i en svår lojalitetskonflikt gentemot föräldrarna eller känna stort obehag av att höras i domstol. Domstolen ska göra en bedömning i varje enskilt fall om barnet kan antas ta skada av att höras under domstolförfarandet. Barnets rätt att få komma till tals ska inte begränsas om rätten finner att barnet kan skadas av en sådan närvaro. I stället ska då möjligheterna att få uttrycka sina åsikter enligt 36 § första stycket LVU aktualiseras.⁴ I princip hörs aldrig yngre barn i domstol utan de

¹ SOU 2015:71 s. 460.

² Bestämmelsen i 36 § LVU har en motsvarighet i 11 kap. 10 § SoL.

³ Kaldal (2010), Parallella processer, s. 163.

⁴ Prop. 2012/13:10 s. 135 f. och 138.

kommer i stället till tals genom socialnämndens utredning. Samtalet dokumenteras i form av en skriftlig sammanfattning som sedan redovisas för domstolen.⁵

I förarbetena till 36 § LVU betonas vikten av att uppmärksamma och realisera barnets möjligheter att få framföra sina åsikter på olika sätt. Det kan ske muntligt, skriftligt eller på annat sätt. Vidare påpekas att barnet bör få framföra sina åsikter i en miljö som upplevs som trygg för barnet, samt att metoder och arbetssätt som används av socialtjänst och domstol är anpassade utifrån barnets förutsättningar.⁶

Biträde

Både den unge och den unges vårdnadshavare har rätt till offentligt biträde vid prövning av frågor enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, om det inte måste antas att behov av biträde saknas (39 § LVU). Som huvudregel förordnas offentligt biträde av den domstol eller myndighet som handlägger målet eller ärendet efter ansökan eller när det annars finns anledning till det (2 och 3 §§ lagen om offentligt biträde). Den som handlägger ärendet har således en skyldighet att ta ställning till om ett offentligt biträde bör förordnas.

Behöver både den unge och dennes vårdnadshavare offentligt biträde förordnas ett gemensamt biträde, om det inte finns motstridiga intressen mellan dem. Motstridiga intressen får regelmässigt anses föreligga i ärenden där omhändertagandet grundar sig på brister i hemmet (de s.k. miljöfallen). I dessa fall kan två offentliga biträden utses, ett för den unge och ett för vårdnadshavarna.⁷ I flera situationer kan det även finnas motstående intressen mellan vårdnadshavarna, vilket innebär att även de har rätt till två olika offentliga biträden. Även i ärenden där omhändertagandet grundar sig på att den unge själv utsätter sin hälsa eller utveckling för risker (de s.k. beteendefallen) har den unge som huvudregel ett eget offentligt biträde.⁸

Det främsta ändamålet med biträdeshjälp för den enskilde är att stärka rättssäkerheten och tillvarata den enskildes rätt.⁹ Vilka upp-

⁵ SOU 2015:71 s. 472.

⁶ Prop. 2012/13:10 s. 135.

⁷ Lundgren & Sunesson, Nya Sociallagarna (12 januari 2022, version 35, JUNO), kommentaren till 39 § LVU.

⁸ Matsson (2002), Barnet och rättsprocessen: rättssäkerhet, integritetsskydd och autonomi i samband med beslut om tvångsvård, s. 182.

⁹ Se prop. 1972:132 s. 170 f.

gifter som det offentliga biträdet har finns inte specificerat i lag. I förarbetena anges att den huvudsakliga uppgiften är att vara barnets språkrör i processen och på detta sätt stärka barnets ställning. En annan uppgift som nämns är att vid behov ta initiativ till utredningar för att tillvarata barnets rätt.¹⁰

Om offentligt biträde förordnats betalar staten kostnader för biträdet samt för sådan av biträdet vidtagen utredning som är skäligen påkallad för att ta till vara huvudmannens rätt och som inte kan erhållas genom den domstol eller myndighet som handlägger målet eller ärendet (4 och 6 §§ lagen om offentligt biträde). Rätten till offentligt biträde förutsätter inte någon inkomstprövning och den enskilde behöver inte betala något för denna hjälp.

Utredningsskyldighet

Rätten ska se till att målet blir så utrett som dess beskaffenhet kräver (8 § första stycket FPL). I mål som gäller tvångsvisa ingrepp på enskilds person har det allmänna i egenskap av sökande ett omfattande utredningsansvar, vilket exempelvis framgår av 4 § LVU. I bestämmelsen anges att socialnämndens ansökan om vård med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga ska innehålla en redogörelse för den unges förhållanden och de omständigheter som utgör grund för att den unge behöver beredas vård. Ansökan ska även innehålla en redogörelse för tidigare vidtagna åtgärder och den vård som socialnämnden avser att anordna. Slutligen ska det i ansökan även redogöras för hur relevant information lämnats till den unge, vilket slags relevant information som lämnats, samt den unges inställning.

Domstolen har det yttersta ansvaret för utredningen i målet.¹¹ Om domstolen finner det nödvändigt kan den på eget initiativ begära in ytterligare utredning genom att förordna om syn (23 § FPL), inhämta sakkunnigyttrande från annan myndighet eller person (24 § FPL) eller förordna om förhör med vittne eller sakkunnig (25 § FPL). Rätten ska genom frågor och påpekanden verka för att parterna avhjälper otydligheter och ofullständigheter i sina framställningar (8 § andra stycket FPL).

¹⁰ Se prop. 1994/95:224 s. 24.

¹¹ Se prop. 2012/13:45 s. 113 ff.

Handläggning

Alla mål och ärenden enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga ska handläggas skyndsamt (33 § LVU). Förfarandet i förvaltningsdomstol är som huvudregel skriftligt. En muntlig förhandling ska dock hållas om det inte är uppenbart obehövt. Dessutom ska muntlig förhandling alltid hållas om någon part begär det (35 § LVU). Rekviritet uppenbart obehövt innefattar en stark presumtion för muntlig förhandling. Anledning att underlåta sådan kan finnas om den enskilde har medgett en ansökan och själv begär att få slippa muntlig förhandling.¹²

Vid muntlig förhandling kan förhör med vittne eller sakkunnig äg rum (25 § FPL). Den muntliga förhandlingen hålls som ett komplement till det skriftliga förfarandet. Detta medför att även sådant som inte avhandlats vid den muntliga förhandlingen men som framgår av handlingarna kan läggas till grund för domstolens avgörande. Även skriftligt material som tillkommit efter den muntliga förhandlingen kan beaktas.

Socialnämndens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (41 § LVU). Förvaltningsrättens dom eller beslut får överklagas till kammarrätten av den beslutet angår (33 § FPL).

7.2.3 Prövningen i allmän domstol

Målets anhängiggörande

Frågor om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § FB prövas av allmän domstol på talan av socialnämnden och handläggs i den ordning som gäller för tvistemål (6 kap. 17 § andra stycket FB). Det innebär att rättegångsbalkens regler är tillämpliga. Talan väcks därmed genom ansökan om stämning (13 kap. 4 § RB).

Enligt 5 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2001:937) ska socialnämnden göra framställning eller ansökan till domstolen, om nämnden får veta att någon åtgärd behöver vidtas i fråga om vårdnaden om ett barn. En sådan åtgärd kan vara att flytta över vårdnaden till en eller flera särskilt förordnade vårdnadshavare.

När det gäller fråga om överflyttning av vårdnaden till familjehemsförälder enligt 6 kap. 8 § FB är det enbart socialnämnden som kan

¹² Lavin, Förvaltningsprocessrätt (2020, version 4, JUNO), s. 87.

väcka talan i allmän domstol (6 kap. 8 § andra stycket FB). Även mål om vårdnadsöverflyttning när en förälder brister i omsorgen av barnet (6 kap. 7 § FB), när en vårdnadshavare är varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden (6 kap. 8 a § FB) och då en vårdnadshavare avlidit (6 kap. 9 § FB) handläggs av allmän domstol, bl.a. på talan av socialnämnden. I mål om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 7 och 8 a §§ FB kan frågan om förordnande av särskilt förordnad vårdnadshavare även tas upp av domstolen i ett pågående mål om äktenskapsskillnad eller vårdnad utan särskilt yrkande (6 kap. 7 § fjärde stycket respektive 8 a § tredje stycket FB). En talan om vårdnadsöverflyttning när en vårdnadshavare avlidit kan föras av socialnämnden eller en kvarvarande förälder (6 kap. 9 § FB).

Barnets rätt att komma till tals

Barnet ska få information och ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor om vårdnad, boende och umgänge. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (6 kap. 2 b § FB). I mål om vårdnadsöverflyttning tillgodoses detta framför allt genom att socialnämnden pratar med barnet och redovisar hans eller hennes åsikter till domstolen, om det inte är olämpligt (6 kap. 19 § FB). Genom lagändring den 1 juli 2021 har klargjorts att utgångspunkten är att den som utför en utredning i frågor om vårdnad, boende eller umgänge ska samtala med barnet för att ge barnet möjlighet att uttrycka sina åsikter i frågorna. Det är alltså i normalfallet inte tillräckligt att bara försöka klargöra barnets åsikter genom att tala med andra om barnet eller att ta del av vad som finns antecknat om vad barnet tidigare har uppgett. Om det behövs får barnet höras utan vårdnadshavares samtycke och närvaro (6 kap. 20 a § FB).

Enligt förarbetena kan det i undantagsfall vara olämpligt att höra barnet. Om det framgår att ett barn är särskilt känsligt och barnets åsikter i de frågor som ska bedömas är väl dokumenterade sedan tidigare, t.ex. för att barnet nyligen har varit föremål för en liknande process eller hörts inom ramen för en nyss avslutad utredning, kan det vara olämpligt att höra barnet. Lämplighetsbedömningen tar sikte på frågan om huruvida det i ett enskilt fall kan vara olämpligt att genomföra samtal med barnet, inte huruvida barnet ska ges möjlighet att framföra sina åsikter. Det finns inte någon nedre åldersgräns för när

barn ska ges möjlighet att komma till tals. Utgångspunkten måste vara att alla barn kan bilda åsikter.¹³

Barnet får höras inför domstolen, om särskilda skäl talar för det och det är uppenbart att barnet inte kan ta skada av att höras (6 kap. 19 § fjärde stycket FB). Det är mycket ovanligt att barn hörs under en huvudförhandling. Den generella uppfattningen har varit att det i regel inte är förenligt med barnets bästa att höras inför domstol.¹⁴

Partsställning

När socialnämnden har väckt talan om vårdnadsöverflyttning agerar den som part i tvistemål. Socialnämndens motpart är barnets vårdnadshavare. Varken barnet eller familjehemsföräldrarna är parter i målet gällande överflyttning av vårdnaden.

Biträde

Vid tvistemål ska den enskildes kostnader för juridiskt biträde i första hand täckas av rättsskyddet. Om kostnaderna inte täcks av rättsskyddet kan vårdnadshavaren också få juridiskt bistånd från samhället genom rättshjälpsystemet. Att få rättshjälp innebär att staten betalar en del av kostnaderna medan den enskilde betalar en rättshjälpsavgift. De allmänna förutsättningarna för rättshjälp finns angivna i 6–8 §§ rättshjälpslagen (1996:1619). Av dessa bestämmelser framgår att rättshjälp får beviljas om en fysisk persons ekonomiska underlag inte överstiger 260 000 kr, om den rättssökande behöver juridiskt biträde utöver rådgivning och detta behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Ett annat sätt kan vara genom att juridisk hjälp täcks av rättsskyddet. Det ska även med hänsyn till angelägenhetens art och betydelse, tvisteföremålets värde och omständigheterna i övrigt vara rimligt att staten bidrar till kostnaderna. Rättshjälpsavgiftens storlek bestäms utifrån den sökandes inkomst (23 § rättshjälpslagen).

Den som inte har rätt till biträde genom rättsskydd eller rättshjälp får stå för kostnaden för juridiskt biträde själv, om ett sådant biträde önskas.

¹³ Prop. 2020/21:150 s. 149. Se även CRC/C/GC/12 p. 20 och 21.

¹⁴ SOU 2017:6 s. 302.

Utredningsskyldighet

Mål om vårdnad, boende och umgänge är indispositiva. Det innebär att domstolen har en utredningsskyldighet och ska se till att frågorna blir tillräckligt utredda. Det innebär också att domstolen i varje enskilt fall ska göra en prövning av vad som är bäst för barnet.

Innan rätten avgör ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge ska socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Om nämnden har tillgång till upplysningar som kan ha betydelse för frågans bedömning, är nämnden skyldig att lämna sådana upplysningar till domstolen. Om det behövs ytterligare utredning får rätten uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att utföra den. Rätten ska se till att utredningen bedrivs skyndsamt (6 kap. 19 § FB). Rätten ska också verka för att tvistefrågorna blir klarlagda och att parterna anger allt som de vill åberopa i målet. Rätten ska genom frågor och påpekanden försöka avhjälpa otydligheter och ofullständigheter i parternas framställningar (42 kap. 8 § andra stycket RB).

I mål om överflyttning av vårdnad ger socialnämnden i samband med sin ansökan normalt även in den utredning som ligger till grund för nämndens ansökan om vårdnadsöverflyttning. Enligt MFoF:s allmänna råd om socialnämndens ansvar vid behov av ny vårdnadshavare ska en sådan utredning innehålla information om familjehemsföräldrarna, föräldrarna och barnet. Av de allmänna råden framgår att utredningen främst ska innehålla uppgifter om nedanstående förhållanden.¹⁵

Beträffande familjehemsföräldrarna ska framgå uppgifter om hur placeringen i familjehemmet fungerat, relationen till det barn det gäller och familjehemsföräldrarnas förmåga att tillgodose barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran. Det ska vidare framgå hur förhållandena i familjehemmet ser ut och uppgifter om familjehemsföräldrarnas lämplighet som vårdnadshavare. Även familjehemsföräldrarnas inställning till och förmåga att tillgodose barnets behov av kontakt med föräldrar och andra barnet närstående samt familjehemsföräldrarnas egen inställning till en vårdnadsöverflyttning ska framgå.

Vad gäller barnets föräldrar ska det framgå uppgifter om hur länge sedan och varför barnet placerades i familjehemmet, hur föräldrarnas situation ser ut samt skälen till att socialnämnden inte arbetar för att barnet ska flytta hem, dvs. inte arbetar för en återförening. Det ska även framgå hur föräldrarnas relation med barnet och dess eventuella

¹⁵ HSLF-FS 2017:47.

syskon ser ut samt hur umgänget med barnet fungerat under omhändertagandet. Utredningen ska även innehålla uppgifter om föräldrarnas inställning till en vårdnadsöverflyttning och till ett fortsatt umgänge.

Beträffande barnet ska det finnas uppgifter om hur barnets anknytning till familjehemsföräldrarna och föräldrarna ser ut. Även barnets egen situation och inställning till en vårdnadsöverflyttning ska framgå samt behovet av och inställningen till umgänge med föräldrarna och andra närstående. Utredningen ska slutligen innehålla uppgifter om vad som bedöms vara till barnets bästa.

Handläggning

När stämning har utfärdats ska förberedelse i målet äga rum i syfte att klarlägga omständigheterna i målet och om det finns förutsättningar att träffa en samförståndslösning. Rätten ska driva förberedelsen med inriktning på ett snabbt avgörande av målet (42 kap. 7 § RB).

Förberedelsen sker vid ett sammanträde eller genom skriftväxling (42 kap. 9 § första stycket RB). Ett sammanträde ska hållas om det inte med hänsyn till målets beskaffenhet är lämpligare med fortsatt skriftväxling (42 kap. 9 § tredje stycket RB). Av avgörande betydelse för frågan om förberedelsen ska fortsätta vid sammanträde eller genom skriftväxling är om det finns anledning tro att muntlighet kan bidra till att uppnå förberedelsens syfte, alltså bl.a. att klara ut tvisten och att diskutera en överenskommelse.¹⁶

Ett mål avgörs som huvudregel efter huvudförhandling. Ett undantag från huvudregeln är om huvudförhandling inte behövs med hänsyn till utredningen i målet och inte heller begärs av någon av parterna (42 kap. 18 § första stycket 5 RB). Ett mål kan inte avgöras utan huvudförhandling utan att domstolen uppfyllt sin materiella processledningskyldighet.¹⁷

En huvudförhandling kan behövas med hänsyn till utredningen, t.ex. om en part vill åberopa muntlig bevisning. Även utan att part vill åberopa muntlig bevisning kan det ibland antas vara till fördel för målets utredning att parterna får utveckla sin talan muntligen vid en förhandling. Så kan vara fallet där någon av parterna processar utan ombud. Möjligheten att avgöra tvistiga mål utan huvudförhandling

¹⁶ Fitger m.fl., Rättegångsbalken (3 juni 2022, version 92, JUNO), kommentaren till 42 kap. 9 § RB.

¹⁷ Se t.ex. RH 1998:28.

avser framför allt sådana mål där det inte råder oenighet mellan parterna rörande de faktiska omständigheterna i målet, utan där tvisten rör den rättsliga bedömningen av dessa omständigheter.¹⁸

Av utredningens kartläggning av domar gällande vårdnadsöverflyttning framgår att majoriteten av målen avgörs efter skriftlig förberedelse och utan huvudförhandling. Detta beror till stor del på att parterna är överens om att vårdnaden ska flyttas över till familjehemsföräldrarna.

Om ett mål avgörs efter en huvudförhandling ska domen grundas på vad som framkommit vid förhandlingen. När ett mål avgörs utan huvudförhandling ska domen grundas på vad handlingarna innehåller och vad som i övrigt förekommit i målet (17 kap. 2 § RB).

Domstolen kan, om det behövs, fatta interimistiska beslut. Ett interimistiskt beslut är ett beslut som gäller fram till dess frågan avgjorts genom dom eller beslut som fått laga kraft eller föräldrarna träffat avtal i frågan som godkänts av socialnämnden. Innan ett interimistiskt beslut meddelas kan domstolen inhämta upplysningar från socialnämnden. Sådana upplysningar kallas snabbupplysningar eller snabbyttranden. Innan socialnämnden lämnar sådana upplysningar ska den, om det är lämpligt, höra föräldrarna och barnet (6 kap. 20 § FB). Det är enligt utredningens erfarenhet mycket ovanligt att en domstol interimistiskt beslutar om en vårdnadsöverflyttning. Det bör inte heller finnas samma behov av att inhämta s.k. snabbupplysningar eller annan utredning som i mål om vårdnad där två föräldrar är parter eftersom domstolen redan har tillgång till den utredning som ligger till grund för ansökan om vårdnadsöverflyttning (se ovan under rubriken Utredningsskyldighet).

Tingsrättens beslut och dom kan överklagas till hovrätten (49 kap. 1 § och 50 kap. 1 § RB).

7.2.4 Partsbehörighet, talerätt och processbehörighet

En stor skillnad mellan prövningen i LVU-mål och mål om vårdnadsöverflyttning är att barn har talerätt och i vissa fall även processbehörighet i den förstnämnda måltypen. Det är därför en fråga som ligger nära till hands att diskutera men som inte är en del av utredningens uppdrag. För fullständighetens skull är det dock nödvändigt

¹⁸ Fitger m.fl., Rättegångsbalken (3 juni 2022, version 92, JUNO), kommentaren till 42 kap. 18 § RB.

att säga något särskilt om begreppen partsbehörighet, talerätt och processbehörighet.

Med *partsbehörighet* avses egenskapen att över huvud taget kunna vara part i en rättegång. Barn kan, precis som andra fysiska personer, vara part i rättegång (11 kap. 1 § första stycket RB).

För att en person ska kunna vara part i en viss rättegång krävs att den personen också har *talerätt*. Talerätt är alltså ett snävare begrepp än partsbehörighet. Den som har talerätt i en viss rättegång måste nämligen ofta anses ha en viss anknytning till det som rättegången handlar om. Talerätt är en förutsättning för att få föra sin talan i ett mål, själv eller genom ombud. Den som har talerätt, och därmed rätt att vara part i en viss rättegång, har normalt rätt att starta en process (initiativrätt), rätt att framföra synpunkter i en process (argumentationsrätt) och rätt att överklaga ett avgörande (klagorätt).

Ett annat begrepp av betydelse i sammanhanget är *processbehörighet*. Processbehörig är den som för egen räkning kan väcka talan och vidta andra processhandlingar. Inte alla som har talerätt, och därför kan vara part i en rättegång, har processbehörighet. Den som har talerätt kan ibland sakna processbehörighet, t.ex. på grund av att han eller hon är underårig. Barn är som huvudregel omyndiga och saknar därmed processbehörighet fram till 18 års ålder (9 kap. 1 § FB). Före 18 års ålder företräds därför barnet som huvudregel av en ställföreträdare.

De grundläggande bestämmelserna om ställföreträdarskap för barn finns i föräldrabalken. Där skiljs mellan vårdnad och förmyndarskap. Barn står enligt huvudregeln under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem (6 kap. 2 § första stycket FB). Vårdnadshavaren är som huvudregel även barnets ställföreträdare i egenskap av förmyndare för barnet (11 kap. 1 § andra stycket RB och 10 kap. 2 § FB). Detta gäller även om vårdnadshavaren är en särskilt förordnad vårdnadshavare. Om särskilda skäl talar för det, ska dock någon annan än den särskilt förordnade vårdnadshavaren förordnas till förmyndare (10 kap. 3 § FB). Särskilda skäl att förordna förmyndare vid sidan om en särskilt förordnad vårdnadshavare kan finnas, om t.ex. den underåriges förmögenhetsförhållanden är komplicerade och vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna saknar erfarenhet av eller förutsättningar för att förvalta en förmögenhet av sådan beskaffenhet.¹⁹

¹⁹ Prop. 1993/94:251 s. 192.

7.2.5 Barn och talerätt i familjerättsliga mål och ärenden

I tvistemål och ärenden enligt föräldrabalken saknar barn i regel talerätt. Barnet är därför inte behörigt att vara part i sådan rättegång och har därför inte heller möjlighet att få sin talan förd via ställföreträdare. Att barn saknar talerätt i dessa mål bygger på uppfattningen att vårdnaden är en rättighet och skyldighet för föräldrarna.²⁰

Från huvudregeln att barn inte har talerätt i familjerättsliga mål och ärenden finns vissa undantag. I mål om faderskap har barnet ställning som part och därmed talerätt (3 kap. 5 § första stycket FB).

I mål om underhållsbidrag enligt 7 kap. FB är barnet part och har talerätt, men saknar processbehörighet. Vårdnadshavaren, förmyndaren eller socialnämnden får företräda barnet (7 kap. 2 tredje stycket och 14 §§ första stycket FB). Undantagna är de mål där föräldrarna tvistar om vårdnaden och i samma mål för talan som parter om underhållsbidrag till barn.

Den som har fyllt 16 år har talerätt i mål om förmyndarskap, godmanskap och förvaltarskap. Talerätten har samband med andra befogenheter som 16-åringar har. Den som fyllt 16 år har t.ex. rätt att säga upp ett avtal om anställning utan vårdnadshavares samtycke och rätt att utan nytt samtycke avtala om arbete av liknande art (6 kap. 12 § FB). En 16-åring kan även råda över vad han eller hon genom eget arbete har förvärvat (9 kap. 3 § FB).²¹

I ärenden enligt 4 kap. FB angående adoption har barnet inte talerätt. Den som har fyllt 12 år får emellertid inte adopteras utan eget samtycke (4 kap. 5 § FB).

Barns talerätt i familjerättsliga mål har diskuterats. Utredningen om barnens rätt, som låg till grund för införandet av bestämmelsen i 6 kap. 8 § FB om vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrar, föreslog att barn skulle ha talerätt i mål om vårdnad och umgänge. I utredningens delbetänkande Barnets rätt 3, Om barn i vårdnadstvister – talerätt för barn m.m. föreslogs även att barn fr.o.m. tolv års ålder skulle ha processbehörighet och möjlighet att få ett offentligt biträde. Därigenom skulle barn komma att inta i princip samma ställning i dessa mål som i de socialrättsliga målen.²² Det lades dock inte fram något lagförslag om talerätt för barn i samband med att vissa ändringar i föräldra-

²⁰ Prop. 1994/95:224 s. 15.

²¹ A. prop. s. 43.

²² Se SOU 1979:63 och SOU 1987:7.

balkens regler om vårdnad och umgänge genomfördes 1990.²³ Justitiedepartementet utarbetade några år senare departementspromemorian Barns rätt att komma till tals i syfte att analysera barns ställning i mål som rör barn. I stället för talerätt för barn föreslogs uttryckliga bestämmelser om barns rätt att få komma till tals, ett klargörande av barnets inställning samt större beaktande av barns vilja vid beslutsfattande i domstol.²⁴ I den efterföljande propositionen, som antogs av riksdagen, konstaterades att om barnet ska ha talerätt så är utgångspunkten att barnet inte ska behöva ta parti för någon av föräldrarna i processen. Det ansågs dock främmande att en part i ett mål inte skulle behöva ta ställning till själva tvistefrågan i målet. Det hänvisades också till flera praktiska svårigheter, t.ex. att yngre barns uppgifter i praktiken närmast skulle få lämnas av föräldrarna och socialnämnden. Hur en talerätt för barnet i dessa fall skulle kunna påverka rättens ställningstagande och leda till en utgång mer i barnets intresse var därför svårt att se. När det gällde äldre barn anfördes att de ofta kan bilda sig en uppfattning om tvisten och även ta ställning i den. Det ansågs dock finnas en risk för att barnet, om det fick talerätt, i större utsträckning skulle dras in i föräldrarnas konflikt vilket skulle kunna leda till försämrade relationer mellan barnet och en förälder eller båda. Ett annat skäl som anfördes mot talerätt var att handläggningen av målen riskerade kompliceras ytterligare. Talerätt infördes därför inte i familjerättsliga mål.²⁵ Senare lagförarbeten uttrycker samma ståndpunkt i frågan.²⁶

Utredningen om tvångsvård för barn och unga föreslog att en utredning bör analysera om barn bör ges partsställning och talerätt i mål om vårdnadsöverflyttning samt överväga om barn och föräldrar bör ges rätt till offentligt biträde i dessa mål. Enligt Utredningen om tvångsvård för barn och unga kunde en sådan översyn göras inom ramen för en översyn av om handläggningen av mål om vårdnadsöverflyttning på talan av socialnämnden ska flyttas från de allmänna domstolarna till förvaltningsdomstolarna.²⁷

Frågan om barns talerätt i vårdnadsmål behandlades även i 2014 års vårdnadsutredning och efterföljande proposition. 2014 års vårdnadsutredning anförde i sitt betänkande att de argument som tidigare fram-

²³ Prop. 1990/91:8, rskr. 1990/91:53, SFS 1990:1526.

²⁴ Se Ds 1994:85.

²⁵ Prop. 1994/95:224 s. 30–31.

²⁶ Se Ds 2002:13 s. 150.

²⁷ Se SOU 2015:71 s. 673.

förts mot att barn ska ha talerätt fortfarande är aktuella. Ett särskilt starkt argument mot talerätt för barn ansågs vara risken för att bli in-dragen i föräldrarnas konflikt i större utsträckning. Utredningen an-förde vidare att talerätt framför allt skulle stärka de lite äldre barnens ställning i processen, men att det var gruppen små barn där bristerna i rätten att komma till tals var störst. Det väsentliga bedömdes vara att barnets åsikter verkligen kommer fram och beaktas på ett tydligt sätt. Något förslag om att införa talerätt för barn lades därför inte fram.²⁸

7.2.6 Barns rätt till biträde i familjerättsliga mål och ärenden

Frågan om biträde för barn i familjerättsliga mål har behandlats tidi-gare, ofta i samband med frågan om talerätt. Som tidigare anförts har det i äldre lagstiftningsärenden föreslagits att barn både ska tillerkännas talerätt och rätt till biträde. Sedan dess har frågan om biträde disku-terats ytterligare.

I departementspromemorian Utövändet av barns rättigheter i familjerättsprocesser föreslogs att barn fortsatt inte ska tillerkännas talerätt, men däremot en möjlighet att i särskilt konfliktfyllda mål om vårdnad, boende och umgänge förordnas ett särskilt biträde. Det särskilda biträdets arbete skulle helt och hållet styras av barnets bästa. En viktig uppgift skulle också vara att vara ett stöd och en hjälp för barnet. Biträdet skulle även kunna lämna upplysningar till barnet och se till att barnets inställning blev klarlagd och att domstolen fick kännedom om inställningen. Ytterligare en viktig uppgift skulle vara att med barnets bästa för ögonen försöka få föräldrarna att nå en sam-förståndslösning.²⁹ I den efterföljande propositionen drogs slutsatsen att det för närvarande inte bör införas någon möjlighet till juridiskt biträde för barn. Regeringen hänvisade till bl.a. lagändringar gällande att rätten ska verka för samförståndslösningar som införts i tiden efter departementspromemorian och att både domstolen och socialnämnden har ett ansvar för att den utredning som ska göras styrs av barnets behov.³⁰

2014 års vårdnadsutredning ansåg att de fördelar som finns med att införa en rätt till biträde för barn är att ett biträde hade kunnat

²⁸ Se SOU 2017:6 och prop. 2020/21:150.

²⁹ Ds 2002:13 s. 106 ff.

³⁰ Se prop. 2011/12:53 s. 22 f.

säkerställa barnets perspektiv och delaktighet i processen. Utredningen pekade dock på att ett biträde för barnet också skulle kunna medföra en rad negativa konsekvenser. Eftersom biträdets roll skulle bli lik den som socialtjänsten redan har skulle det innebära att barnet behöver samtal om samma saker med ytterligare en aktör. Det skulle kunna upplevas som förvirrande och ansträngande för barnet. En annan nackdel med ytterligare en aktör i processen ansågs vara risken för att föräldrarnas konflikt skulle trappas upp, vilket skulle kunna påverka barnet negativt och göra domstolsprocessen mer svårhanterad. Att barnet skulle få en direkt kanal att förmedla sina åsikter genom skulle också kunna medföra att föräldrarnas tryck och påverkan på barnet skulle öka. Utredningen ansåg även att avgränsningsproblem och kostnadsaspekten talade mot att införa en rätt till biträde. Utredningen ifrågasatte också att ett juridiskt biträde skulle kunna hämta in och förmedla barns åsikter på ett bättre sätt än socialtjänsten. Utredningen hänvisade slutligen till att utredningen i sitt slutbetänkande lämnade ett antal andra förslag som syftade till att barnets perspektiv och rättigheter stärks, att det inte fanns tillräckligt starka skäl för att föreslå en möjlighet till biträde för barn men att det kunde finnas anledning att överväga frågan på nytt när utredningens förslag varit i kraft en tid och kunde utvärderas.³¹ I den efterföljande propositionen konstaterade regeringen att frågorna om både talerätt och rätt till biträde är komplexa och att utredningen inte lämnade några förslag i den delen. Det var redan av den anledningen inte aktuellt att inom ramen för lagstiftningsärendet genomföra några ändringar beträffande barns talerätt och rätt till biträde.³²

7.2.7 Olika typer av biträden

När utredningen inhämtat synpunkter från berörda när det gäller för- och nackdelar med processen i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol är en återkommande synpunkt att processen i allmän förvaltningsdomstol i LVU-mål upplevs som mer rättssäker än den

³¹ SOU 2017:6 s. 320 ff. Bland utredningens förslag ingick att stärka barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter och få information genom en ny bestämmelse i föräldrabalken, 6 kap. 2 b §, att utgångspunkten ska vara att den som utför en vårdnadsutredning ska höra barnet och redovisa barnets åsikter eller inställning, att det ska komma till klarare uttryck att barnet som regel ska höras innan socialnämnden lämnar upplysningar till rätten inför ett interimistiskt beslut och att vårdnadshavare inte ska kunna motsätta sig att företrädare för socialnämnden talar med barnet inom ramen för en utredning.

³² Prop. 2020/21:150 s. 53.

för vårdnads mål i allmän domstol eftersom barn och vårdnadshavare ofta har rätt till ett offentligt biträde i LVU-mål. I avsnitt 7.3.3 överväger utredningen möjligheterna att införa en rätt till biträde i mål om vårdnadsöverflyttning. Av denna anledning är det nödvändigt att kort redogöra för några vanligt förekommande aktörer som kan förordnas som biträden i domstol. En sådan redogörelse följer nedan.

Offentligt biträde

Ett offentligt biträde kan förordnas i mål och ärenden som rör enskildas frihet eller personliga integritet. Det är i första hand fråga om avvisnings- och utvisningsärenden enligt utlänningslagstiftningen samt ärenden om administrativa frihetsberövanden (tvångsvård), t.ex. tvångsomhändertagande i anledning av psykisk sjukdom eller missbruk. Ett offentligt biträde kan även förordnas i vissa ärenden om kontaktförbud.

Lagen om offentligt biträde infördes i samband med 1996 års rätts- hjälpsreform. Före 1996 fanns bestämmelser om offentligt biträde i 1972 års rättshjälpslag och var en form av rättshjälp. Numera finns bestämmelser om offentligt biträde i respektive materiell lag. Vissa gemensamma bestämmelser finns dock i lagen om offentligt biträde som är subsidiär till annan lagstiftning.

I vissa mål och ärenden enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, t.ex. mål om beredande av vård enligt 2 eller 3 §§ och mål om upphörande av vård enligt 21 §, ska ett offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser samt för dennes vårdnadshavare, om det inte måste antas att behov av biträde saknas (39 § LVU). Det är endast i sådana fall där det framgår av omständigheterna i målet att det inte behövs ett offentligt biträde som något biträde inte förordnas. Enligt motiven kan en sådan omständighet vara att ett beslut i ärendet inte kommer att gå parten emot.³³

Som huvudregel förordnas offentligt biträde av den domstol eller myndighet som handlägger målet eller ärendet. I ärenden hos socialnämnd angående omhändertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga ska dock förvaltningsrätten besluta i frågor om offentligt biträde (1 § andra stycket och 2 § lagen om offentligt biträde samt 39 § fjärde stycket LVU). Offentligt biträde förordnas efter ansökan eller när det annars finns anledning till det. Ansökan kan

³³ Prop. 1979/80:1 s. 630.

göras av den som biträde ska förordnas för eller av någon annan som får föra talan i målet eller ärendet. Ansökan ska ges in till den myndighet som handlägger målet eller ärendet. Myndighet som inte själv får förordna offentligt biträde ska överlämna ansökan med ett eget yttrande till behörig myndighet (3 § lagen om offentligt biträde). JO har uttalat att frågan om offentligt biträde bör prövas så snart som möjligt när det gäller LVU-mål eftersom ett sådant biträde redan på ett tidigt stadium kan göra viktiga insatser genom att bidra till att socialnämndens utredning blir fullständig och nyanserad. Eftersom socialnämnden inte kan besluta om att utse offentligt biträde ska nämnden, oberoende av om den enskilde har begärt det, anmäla hos förvaltningsrätten att det föreligger ett behov av biträde.³⁴

När ett offentligt biträde förordnas för ett barn är dess huvudsakliga uppgift att vara barnets språkrör i processen och på detta sätt stärka barnets ställning samt på andra sätt tillvarata barnets rätt. Ett offentligt biträde har olika funktioner beroende på barnets egen behörighet. Om barnet är under 15 år är det offentliga biträdet även barnets ställföreträdare. Om barnet däremot är processbehörigt har det offentliga biträdet samma roll som vid andra uppdrag som juridisk representant för en klient, att ge klienten stöd och hjälp i sin talan.³⁵

Den enskildes ekonomi saknar betydelse för frågan om offentligt biträde och någon avgift eller återbetalningsskyldighet förekommer inte (4 § lagen om offentligt biträde).

Rättshjälpsbiträde

De allmänna förutsättningarna för rättshjälp finns i 6–8 §§ rättshjälpslagen. Rättshjälp får beviljas en fysisk person vars ekonomiska underlag enligt 38 § inte överstiger 260 000 kr. Rättshjälp får beviljas om den rättssökande behöver juridiskt biträde utöver rådgivning och detta behov inte kan tillgodoses på annat sätt. Rättshjälp får inte beviljas i sådana angelägenheter där hjälp genom offentlig försvarare eller offentligt biträde kan komma i fråga. Rättshjälp får beviljas endast om det med hänsyn till angelägenhetens art och betydelse, tvisteföremålets värde och omständigheterna i övrigt är rimligt att staten bidrar till kostnaderna. Utöver dessa allmänna förutsättningar för rättshjälp krävs

³⁴ JO:s beslut den 6 november 1998 (dnr 2410-1997).

³⁵ Se prop. 1994/95:224 s. 24 och JO:s beslut den 15 mars 2004 (dnr 185-2002).

även att rådgivning lämnats. När det gäller barn kan det t.ex. komma i fråga att beviljas rättshjälpsbiträde i mål om underhållsbidrag eller faderskap.

Både barn och vuxna kan ansöka och förordnas ett rättshjälpsbiträde. Det är den rättssökande själv som har att ansöka om rättshjälp.

Ett rättshjälpsbiträde har rätt till ersättning för sitt arbete. Ersättningen betalas som huvudregel av staten (27–29 §§ rättshjälpslagen). Den som får rättshjälp ska betala en rättshjälpsavgift vars storlek bestäms utifrån den sökandes inkomst. Om den rättssökande är underårig får rättshjälpsavgiften bestämmas till noll kr, om den underåriges ekonomiska förhållanden föranleder det (23 § rättshjälpslagen).

God man

I 20 kap. FB finns vissa gemensamma bestämmelser om rättegången i mål där föräldrabalken tillämpas. Kapitlet innehåller bl.a. regler om när en domstol kan förordna en god man enligt 11 kap. FB för att bevaka någons rätt i mål enligt föräldrabalken, när personen som talan riktas mot eller avser av olika skäl inte själv kan föra sin talan.

Enligt 20 kap. 2 § första stycket FB kan domstol i vissa fall ge en god man i uppdrag att bevaka en persons rätt i mål enligt föräldrabalken, om personen vistas på okänd ort eller annars inte går att nå. Av andra stycket i samma paragraf framgår att en god man ska förordnas i ett ärende om anordnande av förvaltare eller utvidgning av ett förvaltarens omfattning, om den enskilde uppenbarligen inte förstår vad saken gäller eller skulle lida skada av att få del av handlingarna i ärendet. Den gode mannen ska företräda den enskilde i ärendet och bevaka hans eller hennes rätt. Av tredje stycket framgår att en god man ska samråda med den för vilken han har förordnats, i den mån det kan ske. Det ankommer på rätten att se till att behovet av god man tillgodoses. Rätten bör utse en juridiskt kunnig och i övrigt lämplig person.³⁶

En god man har rätt till skälig ersättning av allmänna medel för sitt arbete. Kostnaden ska stanna på staten, såvida inte motparten till den för vilken god man eller rättegångsbiträde har förordnats skäligen bör åläggas att ersätta staten kostnaden (20 kap. 2 b § FB).

³⁶ Walin & Vängby m.fl., Föräldrabalken (9 juli 2021, version 21, JUNO), kommentaren till 20 kap. 2 och 2 a § FB.

I 11 kap. FB finns bestämmelser om när överförmyndaren ska förordna god man för underåriga. En god man ska förordnas för ett barn som inte kan företrädas av sin förmyndare³⁷ på grund av sjukdom eller annat förhållande eller i en situation där barnets intresse strider mot vårdnadshavarens eller förmyndarens eller en sådan ställföreträdares makes eller sambos intressen. Av 11 kap. 1 § FB framgår att god man ska förordnas i vissa situationer där barnet och dennes förmyndare är delägare i samma dödsbo. Enligt 11 kap. 2 § FB ska överförmyndaren utse en god man för ett barn om det uppstår fråga om rättshandling mellan barnet och dennes förmyndare eller annan som gör att det föreligger en intressekonflikt. Om talan redan har väckts får rätten förordna god man. En god man enligt denna bestämmelse förutsätter alltså att barnet ska utöva rättshandling eller vara part i en rättegång. Enligt 11 kap. 2 § tredje stycket FB ska överförmyndaren också i andra fall förordna god man för den som har vårdnadshavare, förmyndare, god man eller förvaltare, i angelägenheter där den enskilde har ett intresse som strider mot en sådan företrädares eller dennes makes eller sambos intresse.

Rättegångsbiträde

I ett ärende om anordnande av förvaltarskap eller utvidgning av ett förvaltarskaps omfattning, där det inte förordnats god man enligt 20 kap. 2 § andra stycket FB, ska rätten förordna ett biträde att bevaka den enskildes rätt i ärendet. Ett rättegångsbiträde ska också förordnas, om den som har förvaltare begär att förvaltarskapet ska upphöra eller att dess omfattning ska inskränkas. Ett rättegångsbiträde ska inte förordnas, om det är uppenbart att ett biträde inte behövs (20 kap. 2 a § FB).

Ett rättegångsbiträde kan, i motsats till en god man, inte företräda den enskilde utan fullmakt. Precis som när det gäller förordnande av god man bör rätten utse en juridiskt kunnig och i övrigt lämplig person.³⁸

Ett rättegångsbiträde har rätt till skäligen ersättning av allmänna medel för sitt arbete. Kostnaden ska stanna på staten, såvida inte motparten

³⁷ Som huvudregel är det barnets vårdnadshavare som också är barnets förmyndare. Förmyndaren är den som företräder en omyndig person i rättsliga sammanhang.

³⁸ Walin & Vängby m.fl., Föräldrabalken (9 juli 2021, version 21, JUNO), kommentaren till 20 kap. 2 a § FB.

till den för vilken god man eller rättegångsbiträde har förordnats skäligen bör åläggas att ersätta staten kostnaden (20 kap. 2 b § FB).

Särskild företrädare för barn

En särskild företrädare för barn ska enligt 1 § lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn utses när en förundersökning har inletts eller återupptagits i fråga om ett brott som kan leda till fängelse och som har begåtts mot någon som är under 18 år om någon av följande förutsättningar är uppfyllda. Antingen ska det vara fråga om en vårdnadshavare som kan misstänkas för brottet, eller att det kan befaras att en vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till den som kan misstänkas för brottet inte kommer att ta till vara barnets rätt. Om barnet har två vårdnadshavare och omständigheterna som anges i 1 § enbart gäller en av dem kan den andra vårdnadshavaren enligt 2 § samma lag under vissa omständigheter förordnas att ensam ta till vara barnets rätt under förundersökningen och i efterföljande rättegång.

Den särskilda företrädaren övertar vårdnadshavarnas befogenheter att ta till vara en underårigs rätt under förundersökningen och den efterföljande rättegången samt vid åtgärder som rör verkställighet av skadestånd och ansökan om brottsskadeersättning. Detta är en skillnad i förhållande till ett målsägandebiträdes uppdrag (se nedan). Syftet med införandet av särskilda företrädare för barn var att säkerställa rättssäkerhet för underåriga vid misstankar om att en närstående begått eller begår brott mot barnet. För att tillgodose syftet ansågs den lämpligaste lösningen vara att en utomstående person skulle kunna träda i vårdnadshavarens ställe och fullgöra uppgiften att ta till vara barnets intressen och tillgodose dess rättigheter.³⁹ Den särskilda företrädarens agerande ska helt och hållet styras av barnets bästa. Han eller hon ska se till att barnets rättigheter tas till vara och att dess integritet respekteras. En viktig uppgift för den särskilda företrädaren är att vara ett stöd för barnet och att se till att det skapas en atmosfär vid genomförandet av förhör, läkarundersökning eller en liknande åtgärd så att obehaget för barnet blir så litet som möjligt. I förarbetena anges att det även om det som en utgångspunkt alltid ligger i barnets intresse att ett misstänkt brott mot barnet utreds bör en särskild företrädare för barn inte ge sitt samtycke till en utredningsåtgärd om barnet kan

³⁹ Prop. 1998/99:133 s. 18.

ta skada av åtgärden t.ex. för att barnet känner en mycket stark rädsla. Den särskilda företrädaren ska givetvis även i övrigt ta hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. Det bör inte vara den särskilda företrädarens uppgift att göra en egen bedömning av behovet av en viss åtgärd från utredningssynpunkt. Företrädaren kan alltså inte vägra att ge samtycke av det skälet att han eller hon har en annan uppfattning om t.ex. bevisläget i ärendet.⁴⁰

En ansökan om förordnande av en särskild företrädare för barn görs av åklagaren hos tingsrätten (4 § lagen om särskild företrädare för barn). I ett ärende om förordnande av särskild företrädare för barn är barnets vårdnadshavare åklagarens motpart. Ärendet handläggs enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden. Om det kan antas vara nödvändigt för att barnets rätt ska kunna tas till vara får domstolen, utan att höra barnets vårdnadshavare, fatta ett interimistiskt beslut om att utse en särskild företrädare för barnet (6 § lagen om särskild företrädare för barn). När en särskild företrädare för barn förordnas slutligt avslutas ärendet i domstolen. Om förundersökningen som ligger till grund för förordnandet läggs ned får den särskilda företrädaren ansöka om ersättning vid tingsrätten. Då läggs ett nytt ärende upp hos domstolen. Om åtal väcks får den särskilda företrädaren framställa sitt ersättningsanspråk i brottmålet. En särskild företrädare har rätt till ersättning i enlighet med reglerna i rättshjälpslagen och lagen om målsägandebiträde (11–12 §§ lagen om särskild företrädare för barn).

7.3 Utredningens överväganden och förslag

7.3.1 Mål om vårdnadsöverflyttning ska inte flyttas till allmän förvaltningsdomstol

Utredningens bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl att flytta prövningen av mål om vårdnadsöverflyttning när ett barn stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet till allmän förvaltningsdomstol. Målen ska därför även i fortsättningen prövas i allmän domstol.

⁴⁰ A. prop. s. 30.

Principiella utgångspunkter

Traditionellt dras en skiljelinje mellan å ena sidan civilrätt och å andra sidan offentlig rätt. I civilrätten regleras rättsförhållandet mellan två privaträttsliga subjekt, t.ex. två makar eller två avtalsparter. Ett av de civilrättsliga områdena är familjerätten. Inom familjerätten regleras frågor om äktenskap, samboskap, partnerskap, bodelning samt vårdnad och umgänge gällande gemensamma barn. Sådana regler kommer de flesta av oss i kontakt med under våra liv. Dessutom finns det inom familjerätten regler om god man och förvaltare. Dessa regler har till uppgift att bistå enskilda som antingen själva anser att de behöver bistånd vid personliga, ofta ekonomiska angelägenheter, eller där samhället anser att någon behöver ett sådant bistånd, t.ex. omyndiga.

Den offentliga rätten reglerar den rättsliga relationen mellan det allmänna och enskilda. I offentlig rätt ingår förutom förvaltningsrätt även statsrätt (eller konstitutionell rätt) och skatterätt. Förvaltningsrätten delas sedan in i underdiscipliner (speciell förvaltningsrätt) såsom socialrätt och hälso- och sjukvårdsrätt.⁴¹ Offentlig rätt omfattar alltså reglerna om myndigheters verksamhet samt deras relationer till varandra och till medborgarna.

Frågan om vem ska ha vårdnaden om ett barn rör den civilrättsliga vårdnaden om barnet enligt föräldrabalken. I föräldrabalkens sjätte kapitel regleras bl.a. vem som är vårdnadshavare och vad som innefattas i ett vårdnadsansvar. Ett skäl som starkt talar emot att flytta prövningen av mål om vårdnadsöverflyttning till allmän förvaltningsdomstol är att det skulle innebära ett avsteg från en grundläggande princip i den svenska rättsordningen, nämligen att civilrättsliga frågor hanteras i allmän domstol. Om prövningen av målen flyttas skulle det innebära att vissa frågor om vårdnad om barn prövas i allmän domstol och att andra frågor om vårdnad om barn prövas av allmän förvaltningsdomstol. Detta talar enligt utredningen starkt emot att ändra den nuvarande ordningen.

⁴¹ Staaf m.fl., Rätt och rättssystem – en introduktion för professionsutbildningar (2017, version 2, JUNO), s. 15 ff.

Avgränsningsproblematik

Om prövningen av mål om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB skulle flyttas över till allmän förvaltningsdomstol aktualiseras flera frågor när det gäller avgränsning i förhållande till andra mål i allmän domstol som har stark anknytning till socialrätten. I föräldrabalken regleras t.ex. även andra situationer där socialnämnden får föra talan om vårdnadsöverflyttning. En sådan situation är när en vårdnadshavare anses vara olämplig som vårdnadshavare. Vårdnaden kan då med stöd av 6 kap. 7 § FB flyttas över till en särskilt förordnad vårdnadshavare. För att en överflyttning av vårdnaden ska bli aktuell enligt den bestämmelsen krävs i allmänhet att barnet före överflyttningen har varit föremål för vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och att omfattande insatser gjorts från socialnämndens sida för att åstadkomma en återförening mellan barnet och dess föräldrar.⁴² Av utredningens egen kartläggning av domar om vårdnadsöverflyttning har framgått att det förekommer att socialnämnden för talan om vårdnadsöverflyttning för ett barn med stöd av både 6 kap. 7 och 8 §§ FB. Även om bestämmelsen i 7 § inte tillämpas i lika stor utsträckning som den i 8 § är det rimligt att dra slutsatsen att båda bestämmelserna kan omfatta ett och samma barn. Till detta kommer att även domstolen utan särskilt yrkande kan ta upp frågan om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 7 § FB. Det innebär att en domstol, om det i ett mål om vårdnad mellan föräldrar framkommer omständigheter som tyder på att en förälder är olämplig som vårdnadshavare, själv kan ta upp frågan om att vårdnaden ska anförtros en lämplig förälder eller en särskilt förordnad vårdnadshavare. Mål enligt 6 kap. 7 och 8 §§ FB kan alltså vara nära sammankopplade. Enligt nuvarande ordning kan frågan om vårdnadsöverflyttning enligt dessa bestämmelser prövas i samma mål och i samma domstol. Om mål om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB skulle handläggas i allmän förvaltningsdomstol skulle det innebära att frågan om vårdnadsöverflyttning för ett och samma barn, beroende på vilken bestämmelse som utgör grunden för talan, prövas i olika domstolar. En fråga om vårdnadsöverflyttning på grund av att vårdnadshavaren är olämplig (6 kap. 7 § FB) skulle alltså då prövas i allmän domstol samtidigt som en fråga om vårdnadsöverflyttning när ett barn stadigvarande vårdats och fostrats

⁴² Walin & Vängby m.fl., Föräldrabalken (9 juli 2021, version 21, JUNO), kommentaren till 6 kap. 7 § FB.

i ett familjehem (6 kap. 8 § FB) skulle prövas av allmän förvaltningsdomstol. Det skulle innebära att frågan om vårdnadsöverflyttning för samma barn och till samma särskilt förordnade vårdnadshavare skulle prövas vid olika domstolar. Detta skulle varken vara fördelaktigt ur ett barnperspektiv, rättssäkerhetsperspektiv eller ur ett processekonomiskt perspektiv.

Ytterligare avgränsningsproblematik aktualiseras gällande andra mål där socialnämnden kan föra talan. Det gäller bl.a. mål om faderskap (3 kap. FB) och överflyttning av vårdnad då en vårdnadshavare är varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden eller har avlidit (6 kap. 8 a och 9 § FB). Det finns även andra frågor som handläggs i allmän domstol men som nära angränsar till socialrätten. Det gäller exempelvis förvaltarens ärenden och frågor om adoption. Att det finns avgränsningsproblematik om mål gällande vårdnadsöverflyttning för familjehemsplacerade barn skulle prövas av allmän förvaltningsdomstol talar enligt utredningen mot en ändring av nu gällande ordning.

Allmän förvaltningsdomstol har inte bättre förutsättningar att pröva mål om vårdnadsöverflyttning

Utredningen om tvångsvård för barn och unga kom till slutsatsen att förvaltningsdomstol har bättre förutsättningar att pröva mål om vårdnadsöverflyttning och föreslog därför en översyn av om prövningen av mål om vårdnadsöverflyttning på talan av socialnämnden ska flyttas från allmän domstol till allmän förvaltningsdomstol. Ett argument som fördes fram för att förvaltningsdomstol har bättre förutsättningar att pröva mål om vårdnadsöverflyttning var att det i förvaltningsdomstolarna finns mer kunskap och erfarenhet av ärenden där socialnämnden är part. Ett annat argument var att det uppfattas som en nackdel att allmän domstol inte har erfarenhet av LVU-mål och andra socialrättsliga mål. I Utredningen om tvångsvård för barn och ungas kontakter med företrädare för socialtjänsten framfördes att det förekommer att tingsrätten vid prövningen gör paralleller till andra vårdnadsmål där två föräldrar är oense om vårdnadsfrågan och agerar därefter. Det innebär bl.a. att tingsrätten i samband med beslutet om att flytta över vårdnaden fastställer ett, som socialnämnden bedömer, alltför generöst umgänge mellan barnet och föräldrarna. Det bidrar till att social-

nämnden i vissa ärenden tvekar inför att ansöka om vårdnadsöverflyttning.⁴³

Även i den här utredningens kontakter med företrädare för kommuner och socialtjänst bekräftas att de främsta utmaningarna med den nuvarande ordningen är de som tidigare förts fram till Utredningen om tvångsvård för barn och unga. Från socialtjänstens sida uppfattas det som ett problem att de allmänna domstolarna behandlar mål om vårdnadsöverflyttning på samma sätt som mål om vårdnad mellan två föräldrar. Ett exempel på det är när domstolen fastställer ett allt för omfattande umgänge. Ett annat exempel är att domstolen ibland begär in en vårdnadsutredning enligt 6 kap. 19 § FB. Familjerätten som får uppdraget att verkställa en sådan utredning är underställd den socialnämnd som redan har beslutat i frågan om att begära en vårdnadsöverflyttning. Familjerätten är en del av socialtjänsten som lyder under kommunens socialnämnd. När en socialnämnd har lämnat in en stämningensansökan om vårdnadsöverflyttning innebär det att socialnämnden tagit ett beslut om att förutsättningarna för en överflyttning av vårdnaden är uppfyllda. Om domstolens förordnande om en vårdnadsutredning skickas till familjerätten i barnets hemkommun innebär det i praktiken att familjerätten har att överpröva den utredning och det beslut som redan tagits av socialnämnden, nämligen ansökan om vårdnadsöverflyttning. En sådan begäran visar enligt utredningen på en viss kunskapsbrist hos domstolen. Samtidigt är det viktigt att framhålla att domstolen har en utredningsskyldighet och är fri att hämta in den utredning som domstolen anser krävs. Det kan t.ex. handla om att domstolen anser att den utredning som lämnats in av socialnämnden brister i något avseende och därför behöver kompletteras. Domstolen kan då genom familjerätten inhämta objektiv utredning från t.ex. BVC eller förskola. Det kan också vara så att motparten vill att det ska hämtas in ytterligare utredning. Det är utifrån perspektivet rätten till en rättvis rättegång viktigt att domstolen kan inhämta objektiv utredning. Det är dock viktigt att domstolen som prövar frågan om vårdnadsöverflyttning har förståelse för att familjerätten inte kan överpröva de beslut som socialnämnden redan fattat. Det är också viktigt att socialnämnden har förståelse för att motparten kan ha en önskan att ytterligare utredning hämtas in och att domstolen har en utredningsskyldighet.

⁴³ Se SOU 2015:71 s. 627 f.

I utredningens kontakter med bl.a. advokater har lyfts att det även finns omständigheter som talar för att allmän domstol har bättre förutsättningar än allmän förvaltningsdomstol att pröva mål om vårdnadsöverflyttning. De advokater utredningen haft kontakt med har särskilt framhållit att allmän domstol har en tydligare struktur för bevisvärdering och att rättssäkerhetsargument talar för att en annan domstol än den som prövat omhändertagandet av barnet prövar frågan om vårdnadsöverflyttning. Därtill upplevs processen i allmän domstol som mer likvärdig eftersom den inte bygger på det skriftliga förfarandet. För många kan det vara enklare att uttrycka sig muntligt än skriftligt. Vid ett muntligt förfarande är det lättare för domstolen att med sin utredningsskyldighet hjälpa den enskilde att lyfta fram det viktigaste. Det är därmed enklare för vårdnadshavare att komma till tals i allmän domstol än i allmän förvaltningsdomstol.

När det gäller frågan om vilken domstol som har bäst förutsättningar att pröva frågan om vårdnadsöverflyttning konstaterar utredningen följande. Syftet med prövningen i allmän förvaltningsdomstol är att tillgodose barnets omedelbara skyddsbehov. Det är ofta fråga om korta tidsperspektiv och beslut som omprövas regelbundet i syfte att följa upp om situationen för barnet har förändrats. Prövningen i allmän domstol i ett vårdnads mål syftar till att ta ställning till barnets bästa i ett längre tidsperspektiv. Domstolen ska ta ställning till vem eller vilka som är bäst lämpade att ha vårdnaden om barnet. Processen i allmän förvaltningsdomstol i ett LVU-mål har således ett helt annat syfte än en vårdnadsprocess i allmän domstol. De allmänna förvaltningsdomstolarna har naturligt därför mer kunskap om att fatta beslut enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, medan de allmänna domstolarna har mer erfarenhet av att ta ställning till frågor om vårdnad, boende och umgänge. De prövningar som ska göras i de olika processerna skiljer sig åt. Det är därför inte nödvändigtvis så att allmän förvaltningsdomstol har bättre förutsättningar att pröva frågor om vårdnadsöverflyttning av det skälet att de också har kunskap och erfarenhet av mål där socialnämnden för talan och andra socialrättsliga mål. En förutsättning för att prövningen av ett mål om vårdnadsöverflyttning ska ske rättssäkert är att domstolen har viss kunskap om socialrättsliga mål. En annan förutsättning är att domstolen har särskild kännedom om de omständigheter som är aktuella i det enskilda fallet gällande barnet. Domstolen behöver exempelvis kunna förstå barnets situation utifrån om en familjehemsplacering skett med tvång,

vad som legat till grund för ett omhändertagande och om det förekommit umgängesbegränsningar. Domare i både allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol kan behöva ta ställning till frågor i en rad olika rättsområden. En domare som inte har särskild kunskap inom ett rättsområde förutsätts inhämta den kunskap som krävs för att ett mål ska kunna prövas på ett rättssäkert sätt.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det inte finns några skäl som talar för att allmän förvaltningsdomstol har bättre förutsättningar att pröva frågor om vårdnadsöverflyttning än vad allmän domstol har. Det finns därför inte av den anledningen något skäl att flytta prövningen av mål om vårdnadsöverflyttning till allmän förvaltningsdomstol.

Ett barnperspektiv talar inte för att flytta prövningen av mål om vårdnadsöverflyttning till allmän förvaltningsdomstol

Utredningen har i samtal med representanter för barn lyft frågan om vilken domstol som är bäst lämpad att pröva frågan om vårdnadsöverflyttning. De personer som utredningen har haft kontakt med har berättat att de inte själva eller från någon annan fått information att barn upplevt problem med att frågor om vård och frågor om vårdnad prövas i olika domstolar.

Företrädare för socialtjänsten har till både Utredningen om tvångsvård för barn och unga och till denna utredning lyft att allmän domstol i vissa fall anses ha ett bristande barnperspektiv i bedömningarna av om vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrarna är till barnets bästa. Det har samtidigt lyfts fram att de allmänna förvaltningsdomstolarna har ett bättre barnperspektiv.

I utredningens kontakter med företrädare för socialtjänsten och advokater har framkommit att det finns olika syn på hur de olika domstolsslagen tillämpar ett barnperspektiv. Från socialtjänstens sida har förts fram att allmän domstol brister i sitt barnperspektiv. Ett exempel på det är att domstolen kan besluta om ett för omfattande umgänge. Även advokater har fört fram att det i ett mål om vårdnadsöverflyttning kan beslutas om mer omfattande umgänge än vad som fastställts av allmän förvaltningsdomstol under ett omhändertagande, men att detta inte automatiskt betyder att domstolen saknar ett barnperspektiv. Ur ett barnperspektiv är det viktigt att även värna om barnets behov av sin ursprungsfamilj.

Oavsett i vilket domstolsslag en fråga som rör ett barn prövas är det av största vikt att beslutsfattaren tillämpar ett barnperspektiv. Denna grundsyn finns i barnkonventionen. Utgångspunkten i barnperspektivet är respekten för barnets fulla människovärde och integritet. Barnperspektivet innebär att den vuxna beslutsfattaren med hjälp och stöd av egna erfarenheter och kunskaper från t.ex. den egna uppväxten, utbildning, yrkes- och familjeliv försöker sätta sig in i barnets situation för att själv bedöma vad som är barnets bästa. I detta ingår att lyssna på barnet och respektera det som en individ med egna uppfattningar. Därmed inte sagt att barnets åsikter alltid måste följas. Domstolen måste för varje enskilt barn göra en individuell bedömning där det avgörande är vad som är förenligt med barnets bästa.

Enligt utredningen går det inte att dra slutsatsen att en domstol saknar barnperspektiv endast genom att ha bifallit eller avslagit en ansökan om vårdnadsöverflyttning eller genom att ha beslutat om ett mer omfattande umgänge än vad barnet tidigare haft med sin förälder. Det går inte heller att slå fast att allmänna domstolar generellt är sämre på att inta ett barnperspektiv än allmänna förvaltningsdomstolar. Det är visserligen så att barn är parter i LVU-mål till skillnad från mål om vårdnadsöverflyttning. Det är dock inte så att en domstol är bättre på att inta barnperspektiv enbart utifrån den omständigheten att barnet är part i målet. Det är inte heller så att barn aldrig är parter eller närvarande vid rättegångar i allmän domstol. Det är alltså inte så att domare i allmän domstol aldrig kommer i kontakt med barn. Utredningen anser därför inte heller att det finns stöd för att dra slutsatsen att ett barnperspektiv skulle tala för att flytta mål om vårdnadsöverflyttning till allmän förvaltningsdomstol.

Osäkerhet inför att ansöka om vårdnadsöverflyttning är inte skäl för att flytta prövningen av mål om vårdnadsöverflyttning

I utredningens kontakter med företrädare för socialtjänsten har förts fram att det finns en osäkerhet kring att ansöka om vårdnadsöverflyttning i allmän domstol. Skälet till det är att det innebär att vända sig till ett domstolsslag som socialnämnden inte är lika van att processa i. Det uppfattas som svårt att förhålla sig till den muntliga handläggningen i allmän domstol där det enbart är vad som åberopats vid huvudförhandlingen som läggs till grund för domstolens prövning. De socialtjänster som utredningen haft kontakt med har olika erfarenheter av

hur behjälplig domstolen är under processen. Många kommuner tar i dag hjälp av en advokatbyrå som företräder socialnämnden i domstolen. Framför allt mindre kommuner har inte samma möjlighet att anlita ombud. Utredningen har en förståelse för att särskilt mindre kommuner som inte har möjlighet att anlita ombud kan känna en osäkerhet inför att vända sig till ett nytt domstolsslag. Att det är på det sättet är dock enligt utredningen inget skäl för att flytta prövningen av mål om vårdnadsöverflyttning till allmän förvaltningsdomstol. Eventuella kunskapsbrister eller osäkerhet får i stället åtgärdas genom kunskapshöjande insatser inom socialtjänsten. Utredningen har dock inte uppfattat att det finns något behov av att genomföra en nationell kunskapshöjning. I utredningens kontakter med företrädare för kommuner har framkommit att kommuner numera arbetar mer med vårdnadsöverflyttning än tidigare utifrån att frågan fått uppmärksamhet i samhället både genom lagändringar och uppmärksammade händelser. Detta innebär att kommunerna blir alltmer vana vid att vända sig till allmän domstol.

Samordningsargument talar inte för att flytta prövningen av mål om vårdnadsöverflyttning

Frågan om ett barn ska flytta hem efter insatser från samhällets sida eller stanna kvar i familjehemmet aktualiseras i flera processer, som kan pågå parallellt. Det kan t.ex. handla om ett pågående mål om upphörande av vård i allmän förvaltningsdomstol och ett mål om vårdnadsöverflyttning i allmän domstol. Enligt utredningens erfarenhet är det dock väldigt ovanligt att det pågår ett mål i allmän förvaltningsdomstol som rör ett omhändertagande samtidigt som det pågår en process om vårdnadsöverflyttning i allmän domstol.

I utredningens kontakter med representanter för barn har det på fråga om det finns erfarenheter av att det skapar problem med att två domstolsslag prövar olika frågor om barnet framkommit att de som utredningen haft kontakt med inte upplevt det eller har kännedom om någon annan som upplevt det. Däremot har representanterna lyft att det rent allmänt kan finnas problem med att flera personer är inblandade och att barn inte får information om hur processen går till, vad de olika domstolarna gör och beslutar om.

I utredningens direktiv framförs att dessa processer sannolikt skulle kunna samordnas bättre om frågor om vårdnadsöverflyttning

till familjehemsföräldrar prövas i allmän förvaltningsdomstol där redan andra mål som förknippas med omhändertagande av barn prövas. För barnet skulle en sådan ordning möjligen innebära färre utredningar att delta i och färre kontakter med socialtjänsten. För den enskilde som inte har juridisk kunskap kan det framstå som att samtliga processer handlar om huruvida barnet ska vara kvar i familjehemmet eller inte. Det kan vara svårt att skilja processerna åt. Prövningarna i ett LVU-mål och ett vårdnads mål har dock helt olika syften. En samordning av processerna hade möjligen kunnat innebära större tydlighet kring de olika processernas syften, men det skulle också kunna innebära mer otydlighet om processer med helt olika syften prövades samtidigt. Om den enskilde hade haft rätt till ett offentligt biträde hade även det kunnat bidra till att förklara skillnaden mellan de olika processerna. Biträdet hade då kunnat förklara varför de olika processerna behöver föras, även om det för den enskilde kan framstå som att samma sak prövas i olika domstolar.

Eftersom det svenska rättssystemet har olika typer av domstolar, allmän förvaltningsdomstol och allmän domstol, är det oundvikligt med parallella processer i rättssystemet. Trots detta, är det av vikt att olägenheter som olika processer kan innebära för barn undviks i största möjliga mån. Ur ett barnperspektiv är det mycket påfrestande att vara en del av flera olika processer. Fler processer kan nämligen innebära att det genomförs fler utredningar som barnet deltar i och att prövningen tar lång tid. Som framhållits ovan kan det även innebära en otydlighet för barnet när det gäller de olika processernas betydelse. Det kan argumenteras att det hade varit tydligare för barnet om alla frågor om barnet hade prövats i en och samma rättegång. Samtidigt kan det också argumenteras att det bidrar till tydlighet att mål om vård prövas i en domstol och mål om vårdnad i en annan. Som redan nämnts är det enligt utredningens erfarenhet mycket ovanligt att det för ett barn pågår ett mål i allmän förvaltningsdomstol samtidigt som det pågår ett mål i allmän domstol. Det är inte heller så att alla mål om vårdnadsöverflyttning har sin grund i en placering enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Det vanligaste är att ett barn placeras i ett familjehem med stöd av socialtjänstlagen i enlighet med föräldrarnas samtycke.⁴⁴ Om familjehemsplaceringen genomförts

⁴⁴ Under 2020 avslutades 319 placeringar med en vårdnadsöverflyttning, varav 128 stycken där barnet var placerat med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och 191 stycken med stöd av socialtjänstlagen, se Socialstyrelsen (2020), Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga, 2020.

med stöd av socialtjänstlagen är det ovanligt att det sker någon domstolsprövning i allmän förvaltningsdomstol. För majoriteten av de barn som är del av en process om vårdnadsöverflyttning blir det därför aldrig fråga om parallella processer eller fler processer i olika domstolar.

Enligt utredningen är det svårt att dra några säkra slutsatser om vilka samordningsvinster som skulle kunna uppnås genom att mål om vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrar prövas av allmän förvaltningsdomstol. Vissa samordningsvinster har tidigare kunnat uppnås genom att prövningen av mål om verkställighet flyttats från allmän förvaltningsdomstol till allmän domstol. Handläggningen av beslut om verkställighet av avgöranden om vårdnad, boende och umgänge och liknande frågor flyttades genom 2006 års vårdnadsreform från förvaltningsdomstolarna till de allmänna domstolarna. Innan reformen begärdes verkställighet av en allmän domstols avgörande om vårdnad, boende eller umgänge i länsrätten, dåvarande benämningen på första instans i förvaltningsdomstol. Bakgrunden till reformen var att undvika att verkställighetsmålet blev en upprepning av vårdnads-målet. I förarbetena anges att reformen förväntades kunna öka möjligheterna till samordning mellan rättegången och verkställighetsförfarandet. Det lyftes även fram att erfarenhet och kunskaper om verkställighet lättare kan komma till nytta i rättegångar. Omvänt kan det i verkställighetsförfarandet underlätta att den som handlägger ärendet är insatt i rättegångsfrågorna.⁴⁵ När reformen följdes upp gjordes bedömningen att den fallit väl ut. I uppföljningen framfördes att den praktiska hanteringen av verkställighetsärenden hade underlättats samt att ärendena över lag handlades på ett mer effektivt sätt.⁴⁶

Precis som mål om verkställighet enligt 21 kap. FB ofta samordnas med pågående mål om vårdnad om samma barn hade LVU-mål och mål om vårdnadsöverflyttning i viss utsträckning kunnat samordnas i allmän förvaltningsdomstol. Dock finns det stora skillnader mellan 2006 års reform och den fråga nu aktuell utredning har att ta ställning till. Ett verkställighetsärende handlar om verkställighet av en dom eller ett beslut om vårdnad, boende eller umgänge som meddelats av allmän domstol. Syftet med verkställighetsärendet är att ta ställning till om det, vid tidpunkten för domstolens prövning av verkställigheten, finns något hinder mot att verkställa domen eller beslutet. Det finns stora fördelar med att båda måltyperna handläggs av samma

⁴⁵ Prop. 2005/06:99 s. 70.

⁴⁶ SOU 2017:6 s. 478

domstol för att undvika en upprepning av vårdnadsålet i verkställighetsärendet. Många gånger kan det även finnas ett nytt mål gällande vårdnad, boende och umgänge som handläggs parallellt med ärendet gällande verkställighet av en tidigare meddelad dom.

Det är svårt att dra slutsatser utifrån de erfarenheter som finns gällande verkställighetsärenden eftersom situationen med ett LVU-mål och ett mål om vårdnadsöverflyttning är annorlunda. Det finns en mycket stark koppling mellan ett mål om vårdnad, boende och umgänge och verkställighetsärenden. Ett verkställighetsärende handlar om att en dom eller ett beslut om vårdnad, boende eller umgänge ska verkställas eller inte verkställas beroende på omständigheter som inträffat i tiden efter domen eller beslutet. Samma starka koppling finns inte när det gäller LVU-mål och mål om vårdnadsöverflyttning. I ett mål om vårdnadsöverflyttning är bakgrunden till ett omhändertagande självklart av vikt vid bedömningen av om en vårdnadsöverflyttning ska ske. Av än större vikt är dock barnets behov av återförening med sina föräldrar utifrån den situation som föreligger vid prövningen. Det är fråga om barnets bästa utifrån vem som ska ha vårdnaden om barnet, inte om barnets skyddsbehov. Processen i allmän domstol utgör därför inte en upprepning av processen i allmän förvaltningsdomstol, även om vissa omständigheter är relevanta vid båda prövningarna. Samma skäl som vid 2006 års reform gör sig därför inte gällande.

Att vara i en domstolsprocess är en stor påfrestning för vem som helst, barn som vuxen. För ett barn innebär trots allt fler processer än nödvändigt en onödig påfrestning. Detta gäller särskilt för barn som är i stort behov av stabila och trygga förhållanden. För de allra flesta barn är det enligt utredningen svårt att se vilka samordningsvinster som skulle kunna uppnås genom att ändra på dagens ordning. Som utredningen anför ovan är det ovanligt att det pågår parallella processer för barn. Trots att det är ovanligt finns det med dagens system ändå en risk att så sker. När det pågår parallella processer är det möjligt att det från barnets perspektiv hade varit positivt om samtliga frågor prövades i samma rättegång. Att frågan om vård och frågan vårdnad måste prövas i olika mål är dock enligt utredningen oundvikligt eftersom det rör två helt olika frågeställningar med olika syften. Det måste därför finnas något annat sätt att göra så att dessa parallella processer skapar mindre olägenhet för barn. En stor anledning till att parallella processer kan innebära en olägenhet för ett barn är att det är svårt att tillgodogöra sig och förstå varför processerna ser

ut som de gör. Detta är också något som lyfts av representanter för barn. Enligt utredningen skulle barnrättsperspektivet kunna stärkas i mål om vårdnadsöverflyttning om barnet fick en rätt till biträde. Företrädesvis samma biträde som förordnats i ett tidigare eller pågående LVU-mål i allmän förvaltningsdomstol. Ett biträde skulle då utöver att vara barnets språkrör och ge barnet stöd och hjälp även kunna ha ett övergripande perspektiv och utgöra barnets eget biträde i processerna.

Rätten till offentligt biträde i LVU-mål talar för att flytta prövningen av mål om vårdnadsöverflyttning

Ur ett barnrättsperspektiv finns det enligt utredningen goda argument för att ett barns rätt att bli hörd enligt artikel 12 barnkonventionen har fått starkare genomslag i LVU-mål som handläggs i allmän förvaltningsdomstol än i mål om vårdnadsöverflyttning som handläggs i allmän domstol. I LVU-mål har barn talerätt och barn över 15 år har även processbehörighet. Det senare innebär att barnet kan föra sin egen talan. I flera LVU-mål har barnet också rätt till ett offentligt biträde. Eftersom barnet är mer närvarande i ett LVU-mål gör detta att barnet är mer synligt i allmän förvaltningsdomstol än i ett vårdnads mål i allmän domstol.

Av både Utredningen om tvångsvård för barn och ungas och den här utredningens kontakter med företrädare för socialtjänsten framgår att ett problem med den nuvarande ordningen där frågan om vårdnadsöverflyttning prövas i allmän domstol anses vara att den inte uppfattas som tillräckligt rättssäker. Detta eftersom barn och vårdnadshavare inte har rätt till offentligt biträde. En sådan rättighet finns vid andra beslut av ingripande karaktär som fattas av allmän förvaltningsdomstol. Det har förts fram att det är svårt att motivera att ett offentligt biträde inte förordnas i mål om vårdnadsöverflyttning där socialnämnden för talan eftersom det i stor utsträckning påminner om när socialnämnden för talan om att ett barn ska omhändertas för vård.

För att barnkonventionens krav enligt artikel 12 ska vara uppfyllt i ett domstolsförfarande krävs att barnet får möjlighet att höras, antingen direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ (artikel 12.2 barnkonventionen). En företrädare kan exempelvis vara en förälder, advokat eller socialsekreterare. Barnrättskommittén har betonat att en företrädare måste vara medveten om att han eller hon

enbart företräder barnets intressen och inte företräder andra personers, exempelvis en förälders, intressen. Inte heller institutioners eller organs intressen som familjehem, myndigheter eller samhället.⁴⁷

I flera typer av LVU-mål har både barnet och dess vårdnadshavare rätt till ett offentligt biträde.⁴⁸ Den som är förordnad som offentligt biträde för ett barn företräder då barnet i domstolen. Om barnet är under 15 år är biträdet även barnets ställföreträdare (36 § LVU). I allmän domstol är barnet inte part och har inte rätt till något biträde. Barnet kommer till tals genom att socialtjänsten pratar med barnet och skriftligen redovisar vad som sagts till rätten (6 kap. 19 § fjärde stycket FB). Något som genomgående förts fram till utredningen från både representanter för barn och barnrättsorganisationer är att barn upplever att deras vilja och åsikter tas i beaktande i allt för liten utsträckning. Det har även förts fram att många barn upplever att de inte får tillräckligt med information om de processer som pågår gällande barnet.

Socialtjänsten är en myndighet och ska självfallet redovisa barnets inställning på ett objektivet sätt. Det går dock inte att bortse från att det i någon mån är sökanden, dvs. socialnämnden, som genom socialtjänsten utreder barnets inställning. Detta kan vara problematiskt både ur ett barnrättsperspektiv och ur ett partsperspektiv. Från ett barnrättsperspektiv innebär det att varken barnet själv eller barnet genom en helt oberoende företrädare kan förmedla sina åsikter till rätten. Från ett partsperspektiv kan det innebära en förstärkt känsla av att processen är ojämlig eftersom parten själv kanske har en annan uppfattning om vad barnet vill än den som socialnämnden förmedlar.

Att flytta mål om vårdnadsöverflyttning till allmän domstol skulle inte automatiskt innebära att målen skulle handläggas enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och att barn skulle ha rätt till offentligt biträde. Det är dock inte orimligt att föreställa sig en ordning där målen om vårdnadsöverflyttning skulle kunna omfattas av lagen om offentligt biträde. Utredningen anser att det ur ett barnrättsperspektiv finns skäl som talar för att flytta mål om vårdnadsöverflyttning till allmän förvaltningsdomstol. Skälet är att barnet då skulle ges möjlighet till offentligt biträde och att barnrättsperspektivet därmed skulle stärkas.

⁴⁷ CRC/C/GC/12 p. 35–37.

⁴⁸ Enligt 39 § LVU finns en rätt till offentligt biträde i mål om tvångsomhändertagande, upphörande av vård, flyttningsförbud och utreseförbud.

Utredningens slutsatser

Utifrån utredningens ställningstaganden ovan framgår att det finns ett flertal omständigheter som talar emot att prövningen av mål om vårdnadsöverflyttning flyttas till allmän förvaltningsdomstol. Det finns även skäl som talar för att prövningen ska flyttas.

Enligt utredningen talar principiella skäl starkt mot att flytta prövningen av målen. Det finns också avgränsningsproblematik, framför allt till andra mål om vårdnadsöverflyttning, vilket talar emot att flytta enbart en typ av mål om vårdnadsöverflyttning. Inte heller kan det enligt utredningen anses att allmän förvaltningsdomstol har bättre förutsättningar att pröva målen eller har ett bättre barnperspektiv än allmän domstol. Utredningen anser inte heller att det faktum att det hos socialtjänsterna finns en osäkerhet inför att ansöka om vårdnadsöverflyttning vid allmän domstol talar för en flytt av prövningen av målen. Slutligen talar inte heller samordningsargument för att flytta prövningen eftersom det inte går att dra slutsatsen att det skulle bli större samordningsvinster. Utifrån att det finns så många skäl som talar emot en flytt av prövningen av mål om vårdnadsöverflyttning där barn stadigvarande vårdats och fostrats i ett familjehem anser utredningen att det måste finnas mycket starka skäl för att flytta målen för att det ska anses motiverat.

Utredningen har kommit fram till att det ur ett barnrättsperspektiv finns skäl som talar för att mål om vårdnadsöverflyttning ska handläggas i allmän förvaltningsdomstol i stället för allmän domstol. Frågan om vårdnadsöverflyttning hade då kunnat omfattas av regleringen i lagen om offentligt biträde, som gäller för barn i flera LVU-mål som prövas av allmän förvaltningsdomstol. Det innebär att ett barns rätt att bli hörd kommer till starkare uttryck i allmän förvaltningsdomstol än i vårdnadsmål vid allmän domstol där ett barn aldrig kan ha talerätt eller förordnas ett biträde. Detta talar för att prövningen av mål om vårdnadsöverflyttning ska flyttas till allmän förvaltningsdomstol. Ett biträde hade också kunnat minska de nackdelar det kan innebära för ett barn att vara en del av flera processer med olika syften som ibland också förs parallellt. Även utifrån vårdnadshavares perspektiv talar rätten till biträde för en flytt av prövningen av målen, eftersom även de kan ha rätt till offentligt biträde i flera mål som prövas av allmän förvaltningsrätt.

Vid en sammanvägning av de för- och nackdelar som framkommit anser utredningen att de skäl som talar mot att flytta prövningen av mål om vårdnadsöverflyttning överväger de fördelar som en sådan förändring skulle innebära. I stället för att flytta över målen anser utredningen att det är mer ändamålsenligt att införa en rätt till biträde både för barn och vårdnadshavare i allmän domstol i vissa mål där socialnämnden för talan. De fördelar som utredningen ser med att flytta prövningen av mål om vårdnadsöverflyttning till allmän förvaltningsdomstol kan alltså uppnås på annat sätt än att flytta prövningen av målen. Slutsatsen blir därför att prövningen av målen inte ska flyttas till allmän förvaltningsdomstol. Utredningens överväganden i fråga om att införa en rätt till biträde i mål om vårdnadsöverflyttning i allmän domstol följer i avsnitt 7.3.3.

7.3.2 Talerätt för barn i mål om vårdnadsöverflyttning

Utredningens bedömning: Frågan om talerätt för barn i mål om vårdnadsöverflyttning bör inte närmare övervägas av denna utredning.

En del av utredningens uppdrag är att undersöka om förutsättningarna för prövningen av frågan om vårdnadsöverflyttning kan förbättras, göras mer rättssäkra och ändamålsenliga. Utredningens direktiv anger särskilt att utredningen ska analysera och bedöma för- och nackdelar med att flytta vissa mål om vårdnadsöverflyttning som prövas på talan av socialnämnden till allmän förvaltningsdomstol. Under utredningens arbete har framkommit att en av anledningarna till att nuvarande ordning ifrågasätts är att barn varken har talerätt eller rätt till biträde i allmän domstol.

Utredningens uppdrag är begränsat till mål om vårdnadsöverflyttning när ett barn stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet (6 kap. 8 § FB). När det gäller frågan om talerätt är det enligt utredningen svårt att motivera ett införande av talerätt för barn i vissa mål om vårdnad men inte andra. Starka principiella skäl talar för att en grundläggande processuell fråga som vem som kan vara part i målet måste vara likvärdig i alla mål om vårdnad. Utredningen anser därför att det inte inom ramen för detta uppdrag

är lämpligt att närmare överväga frågan om talerätt för barn i familjerättsliga mål.

7.3.3 Barn och vårdnadshavare ska ha rätt till biträde vid prövningen av vissa frågor om vårdnadsöverflyttning

Utredningens förslag: Vid prövningen av vissa frågor om särskilt förordnad vårdnadshavare och tillfällig vårdnadshavare ska barnet och barnets vårdnadshavare ha rätt till biträde.

Utgångspunkter för rätten till biträde för barn

Det bör ställas särskilt höga krav på rättssäkerhet i domstolsprocesser som handlar om att staten ingriper i den enskildes liv. Bestämmelser om insyn i och representation under processen är exempel på regler som kan trygga förutsättningarna för den enskilde. Enligt gällande rätt finns en presumtion för att ett offentligt biträde ska förordnas för barn i flera mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, bl.a. i mål om omhändertagande för vård. Att staten genom socialnämnden och domstolen beslutar att ett barn ska omhändertas för vård enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga innebär i de allra flesta fall ett ingrepp i både barnets och barnets föräldrars privat- och familjeliv. Även att domstolen, på statens genom socialnämndens initiativ, beslutar att vårdnaden om ett barn ska flyttas från barnets förälder till någon annan utgör ett sådant ingrepp. På samma sätt som ett omhändertagande, innebär en vårdnadsöverflyttning en inskränkning i såväl barnets som föräldrarnas rätt till privat- och familjeliv (se artikel 9 barnkonventionen och artikel 8 Europakonventionen). Även andra av både barnkonventionen och Europakonventionen garanterade rättigheter kan påverkas. Det gäller exempelvis rätten att bibehålla sin identitet (artikel 8 barnkonventionen) men även rätten till överlevnad och utveckling (artikel 6 barnkonventionen). Ett mål om överflyttning av vårdnaden till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare eller en tillfällig vårdnadshavare är på många sätt mer ingripande för ett barn än andra vårdnadsmål. Skälet är att det är ett tydligt ingrepp i barnets familjeliv, både i förhållande till ursprungsfamiljen och familjehemmet.

I mål som handläggs i allmän förvaltningsdomstol och där barnet är part är barnet mer synligt i processen. Även om barnet inte själv närvarar i domstolen närvarar barnet genom ett biträde. Uppfattningen är att de allra flesta offentliga biträden träffar barnet som biträdet företräder, om det inte är ett spädbarn. Med hänsyn till likheterna med ett mål om omhändertagande anser utredningen att det finns starka skäl att stärka barns deltagande i processer om vårdnadsöverflyttning genom att domstolen utser ett av staten ersatt biträde för barnet.

I samtal med unga som har erfarenhet av att ha varit familjehemsplacerade har förts fram att vårdnadsöverflyttning endast borde ske när det verkligen är utrett att det är till barnets bästa. Detta eftersom det kan vara svårt för en förälder att vara närvarande i barnets liv efter en vårdnadsöverflyttning. Det har även förts fram att det är viktigt att framhålla att barn ofta ställs inför mycket svåra lojalitetskonflikter i mål om vårdnadsöverflyttning. Det är inte ovanligt att barn vill vara både socialnämnden, familjehemsföräldrarna och sin ursprungsfamilj till lags. De representanter för barn som utredningen haft kontakt med har ställt sig positiva till möjligheten för barn att få ett eget biträde i mål om vårdnadsöverflyttning. Vad som efterfrågas är en person som är opartisk och står utanför de andra parterna i målet. En person som enbart biträder barnet och inte företräder någon annans intressen.

Utredningen ser många fördelar med att införa en rätt till biträde för barn vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning. Med ett eget biträde skulle barnets åsikter på ett tydligare sätt synliggöras i processen. Vid en eventuell förhandling är det en person som enbart för fram barnets åsikter och intressen. Barnets åsikter skulle också redovisas av en objektiv person som enbart biträder barnet. Ett biträde skulle också underlätta för barnet i handläggningen av ett mål om vårdnadsöverflyttning genom att ge information om och svara på frågor om processen som barnet kan ha. Ett biträde skulle också vara en person som står utanför eventuella lojalitetskonflikter och endast biträder barnet. Ett biträde skulle även ha förutsättningar att skapa sig ett övergripande perspektiv när barnet är föremål för flera parallella processer i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol. Detta skulle minska de negativa aspekterna som finns för barn som är inblandade i flera processer i olika domstolar.

En fråga som utredningen har att ställa sig är varför det finns ett behov av biträde vid just prövningen av frågor om vårdnadsöverflytt-

ning. Här tar utredningen fasta på följande. För många barn innebär en vårdnadsöverflyttning att kopplingen till ursprungsfamiljen upphör. Om en vårdnadsöverflyttning å andra sidan inte sker kan det innebära att barnet flyttar hem till sina föräldrar, vilket medför att barnet rycks upp från sin trygga tillvaro. Vid fråga om vårdnadsöverflyttning aktualiseras ett flertal av ett barns grundläggande rättigheter. En förälder har i och för sig möjlighet att ansöka om att återfå vårdnaden från en eller flera särskilt förordnade vårdnadshavare. Enligt utredningens erfarenhet är det dock mycket ovanligt att vårdnaden flyttas över på nytt när en vårdnadsöverflyttning har skett efter att barnet stadigvarande har vårdats och fostrats i ett familjehem (6 kap. 8 § FB) eller när föräldern förlorat vårdnaden på grund av bristande omsorgsförmåga (6 kap. 7 § FB). En vårdnadsöverflyttning innebär således i de allra flesta fall en permanent flytt till de särskilt förordnade vårdnadshavarna. Enligt utredningen finns det avgörande skillnader i vilket ingrepp det innebär för ett barn att vårdnaden om barnet flyttas över till en eller flera särskilt förordnade vårdnadshavare eller till en tillfällig vårdnadshavare jämfört med om vårdnaden flyttas över till en annan förälder. När två föräldrar tvistar om vårdnaden om ett barn och den ena föräldern tillerkänns ensam vårdnad innebär det utmaningar när det gäller barnets rätt till kontakt med den förälder barnet inte bor med (se artikel 9.3 barnkonventionen). Samtidigt har barnet fortfarande en förälder som vårdnadshavare. Detta innebär att barnet fortsatt har en koppling till sin ursprungsfamilj.

En potentiell nackdel med att införa en rätt till biträde är att handläggningen skulle kunna kompliceras utifrån att fler aktörer deltar i processen. Detta kan bidra till längre handläggningstider, vilket i sin tur skulle kunna leda till ytterligare påfrestningar för både barn och föräldrar. Utredningen tror dock inte att handläggningstiderna kommer att förlängas i någons större utsträckning eftersom det är fråga om en professionell aktör som ska medverka under målets handläggning. En ytterligare aktör i processen skulle också leda till ytterligare kostnader för staten. Enligt utredningen är dock fördelarna med att införa en rätt till biträde för barn som redogjorts för ovan flera och överväger nackdelarna. Utredningen föreslår därför att barn som utgångspunkt ska ha rätt till biträde vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning där socialnämnden för talan eller när socialnämnden eller domstolen på eget initiativ tagit upp frågan om överflyttning av vårdnaden.

Utgångspunkter för rätten till biträde för vårdnadshavare

Både barn och vuxna har en grundlagsskyddad rätt till privat- och familjeliv. Att vårdnaden om ett barn på talan av staten genom socialnämnden tas ifrån en förälder är en mycket ingripande åtgärd som staten kan åstadkomma gentemot den enskilde. Enligt utredningen finns det likheter mellan det ingrepp som ett tvångsomhändertagande innebär och det ingrepp som det innebär att vårdnaden på statens initiativ flyttas över till någon annan än barnets föräldrar. Precis som för barn finns det enligt gällande rätt en presumtion för att ett offentligt biträde ska förordnas för barnets vårdnadshavare i flera mål enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, bl.a. om omhändertagande för vård. Ett offentligt biträde kan även förordnas i andra mål och ärenden som rör enskildas frihet eller personliga integritet.

Om en vårdnadsöverflyttning har föregåtts av ett tvångsomhändertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga har vårdnadshavaren i LVU-målet haft ett offentligt biträde. Ett omhändertagande är en mycket ingripande åtgärd, men ska som utgångspunkt vara en tillfällig insats. När ett barn omhändertagits har socialnämnden en skyldighet att arbeta för att barnet ska kunna återförenas med sina föräldrar. När en vårdnadsöverflyttning har skett finns inte längre en sådan skyldighet. Utgångspunkten är nämligen att vårdnaden ska tillfalla de särskilt förordnade vårdnadshavarna fram till dess att barnet blir vuxet. En liknande situation föreligger när en tillfällig vårdnadshavare utsetts, eftersom socialnämnden ska arbeta för en varaktig lösning av vårdnadsfrågan och när det finns förutsättningar att ansöka om en vårdnadsöverflyttning till en eller flera särskilt förordnade vårdnadshavare (6 kap. 10 d–e §§ FB). Ur detta perspektiv är en vårdnadsöverflyttning en mer ingripande åtgärd för den enskilde än beslutet om tvångsomhändertagande. I utredningens inhämtade synpunkter från representanter för barn, en vuxen som har sitt barn omhändertaget och företrädare för socialtjänsten är det inte ovanligt att en förälder känner att den förlorat sitt barn efter en vårdnadsöverflyttning. Det kan enligt utredningen därför ifrågasättas varför behovet av ett biträde skulle vara mindre i ett mål om vårdnadsöverflyttning när barnet varit familjehemsplacerad jämfört med behovet i ett LVU-mål.

En process där staten för talan mot en enskild kan från den enskildes synvinkel uppfattas som ojämlig. När det gäller något så ingripande som vårdnadsöverflyttning är det av vikt att rätten till en

rättvis rättegång garanteras. Enligt utredningen gör sig många av de skäl som talar för att barn ska ha rätt till ett biträde vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning även gällande för vårdnadshavare. Ett tungt vägande skäl är att det i mål där staten för talan mot en enskild eller då domstolen på eget initiativ tar upp en fråga om en sådan ingripande åtgärd som vårdnadsöverflyttning är rimligt att erhålla ett av staten finansierat biträde. Det framstår också som att en sådan ordning ytterligare skulle stärka rätten till en rättvis rättegång. Med ett biträde vid sin sida är det också möjligt att många vårdnadshavare känner sig mer trygga och hörda i processen, vilket på många sätt kan underlätta handläggningen både hos socialnämnden och i domstol. Känslan av att ha blivit respekterad och lyssnad på genom processen kan också bidra till att fler vårdnadshavare kan respektera och förstå domstolens beslut.

Ett offentligt finansierat biträde för vårdnadshavare vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning skulle innebära en helt ny konstruktion, där parter i ett tvistemål ges rätt till en ny form av rättsligt bistånd. Möjligen kan det ifrågasättas varför just parter i ett mål om vårdnadsöverflyttning ska ha en sådan rätt, men inte andra parter i tvistemål.

De flesta tvister kan klassificeras som antingen förmögenhetsrättsliga eller familjerättsliga. Förmögenhetsrättsliga tvister grundas ofta på att parterna inte är överens om vad som avtalats, t.ex. i samband med ett köp. Tvisten kan då gälla vilket pris som har avtalats för en vara, vem som är rätt ägare till en sak eller skadeståndsskyldighet. En familjerättslig tvist kan utöver vårdnad om barn även handla om t.ex. underhållsbidrag och faderskap. I majoriteten av de förmögenhetsrättsliga tvisterna är det två enskilda fysiska eller juridiska personer som tvistar med varandra. Samma tungt vägande argument som föreligger för en rätt till biträde när staten tagit initiativ till en vårdnadsöverflyttning gör sig inte gällande när två enskilda parter tvistar om ekonomiska frågor. När två enskilda fysiska personer tvistar med varandra är det inte fråga om samma ingrepp från staten i den enskildes privat- eller familjeliv. Det samma gäller i andra familjemål där tvisten förs mellan två enskilda. Att på statens initiativ förlora vårdnaden om sitt barn är för den enskilde föräldern ett mycket ingripande ingrepp i privat- och familjelivet (se artikel 8 Europakonventionen). Det kan enligt utredningen inte jämföras med situationen när en förälder förlorar vårdnaden på initiativ av barnets andra förälder. Inte

heller i de situationerna finns det samma behov av ett statligt finansierat biträde.

En måltyp där talan förs mellan enskilda men där socialnämnden kan agera som ställföreträdare för barnet är mål om fastställande av faderskap (3 kap. 5 § FB). Socialnämnden är inte kärke⁴⁹ i målet, det är barnet som är det. Den presumtiva pappan är svarande. Att socialnämnden kan föra barnets talan grundar sig på att nämnden i vissa situationer är skyldig att försöka utreda vem som är pappa till ett barn och se till att faderskapet fastställs (2 kap. 1 § FB).⁵⁰ Detta kan inte jämföras med situationen när socialnämnden ansöker om vårdnadsöverflyttning och är kärke i målet där vårdnadshavaren är motpart.

Möjligheten till subventionerad biträdes hjälp för den som är i behov av det kan finnas inom ramen för rättshjälpslagen. Det kan också finnas möjlighet att få kostnader för ett biträde betalt genom sin försäkring (det s.k. rättsskyddet). De här möjligheterna kan finnas tillgängliga även i mål om vårdnadsöverflyttning. En fråga som utredningen måste ställa sig är därför varför möjligheten till rättsskydd och rättshjälp inte är tillräcklig i mål om vårdnadsöverflyttning. På grund av de principiella argument som förts fram ovan angående varför det är rimligt att staten finansierar ett biträde för en vårdnadshavare i ett mål där socialnämnden för talan om vårdnadsöverflyttning är det inte tillräckligt med de möjligheter som redan i dag finns genom rättsskydd och rättshjälp. Därtill förutsätter tillgång till rättsskydd att den enskilde har en försäkring som täcker detta. Tillgången till rättsskydd kan också vara begränsad av avtalsrättsliga villkor. Det är försäkringsbolagen som bestämmer vad rättsskyddet ska omfatta. När det gäller rättshjälp förutsätter den att den enskilde själv tar initiativ och söker upp ett biträde, betalar för rådgivning och därefter även betalar en rättshjälpsavgift.

Även om det inte alltid är fallet så är det inte ovanligt att vårdnadshavare i mål om vårdnadsöverflyttning har olika egna utmaningar som kan vara en anledning till att barnet har omhändertagits. Det kan vara fråga om missbruksproblematik, sjukdom eller kognitiva svårigheter som inte sällan leder till socialt utanförskap och ekonomiska problem. Det kan många gånger alltså vara fråga om en grupp föräldrar som

⁴⁹ Kärke är den som väcker talan mot någon i domstol. Den som är kärke är part i målet.

⁵⁰ Socialnämnden kan föra ett barns talan även vid fastställande av moderskap, se NJA 2021 s. 801.

riskerar ett allvarligt ingrepp i sitt privat- och familjeliv samtidigt som de också kan ha svårigheter att tillvarata sin rätt. Självklart har domstolen alltid, och inte minst i familjemål, en skyldighet att hjälpa en enskild part genom materiell processledning (42 kap. 8 § andra stycket RB). Den skyldigheten väger dock inte upp de principiella skäl som enligt utredningen finns för att införa en rätt till biträde för vårdnadshavare vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning där socialnämnden för talan eller domstolen på eget initiativ väckt frågan. En rätt till biträde skulle stärka rättssäkerheten.

När utredningen inhämtat åsikter från barn som själva har erfarenhet av familjehemsplacering och vårdnadsöverflyttning har framkommit att många barn anser att deras föräldrar borde ha fått mer hjälp och stöd, både i att vara förälder och i de olika processerna i domstol. Barn har rätt till sina föräldrar (se artikel 9 barnkonventionen). Flera representanter för barn har till utredningen lyft att det finns en risk att en förälder försvinner ur barnets liv efter en vårdnadsöverflyttning. Ett ökat stöd till en förälder i denna process skulle därmed även stärka barns rättigheter. Vid en sammanvägning av för- och nackdelar med att införa en rätt till biträde även för vårdnadshavare vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning där staten för talan eller domstolen på eget initiativ tagit upp frågan väger fördelarna tyngre. Utredningen föreslår därför att en sådan rätt införs.

7.3.4 I vilka mål ska biträde utses?

Utredningens förslag: Biträde ska kunna utses vid prövningen av frågor om särskilt förordnad vårdnadshavare och tillfällig vårdnadshavare enligt 6 kap. 7–8 a §§ och 10 d § föräldrabalken.

I föräldrabalkens sjätte kapitel finns ett flertal bestämmelser om särskilt förordnade vårdnadshavare och om tillfällig vårdnadshavare. De i förra avsnittet angivna skälen för att det ska införas en rätt till biträde gör sig inte gällande i samtliga. För tydlighetens skull anser utredningen därför att det ska anges i lagtexten i vilka mål det kan vara aktuellt att förordna biträde. En första förutsättning för att det ska bli aktuellt med ett biträde är att socialnämnden eller domstolen tagit initiativ till en vårdnadsöverflyttning. En andra förutsättning för rätt till biträde bör vara att vårdnadsöverflyttningen innebär att

vårdnaden över barnet flyttas från barnets föräldrar till någon annan. Utredningen föreslår därför att ett biträde ska kunna utses vid prövningen av frågor om särskilt förordnad vårdnadshavare och tillfällig vårdnadshavare enligt 6 kap. 7–8 a och 10 d §§ FB.

Som utredningen konstaterat i förgående avsnitt finns det starka principiella skäl att införa en rätt till biträde när socialnämnden för talan eller socialnämnden eller domstolen tagit initiativ till en vårdnadsöverflyttning från ett barns föräldrar till någon annan. Socialnämnden kan väcka talan om vårdnadsöverflyttning i ett flertal olika situationer. En första situation är om en vårdnadshavare brustit i omsorgen av barnet (6 kap. 7 § FB). En annan grund är när ett barn stadigvarande vårdats och fostrats i ett familjehem (6 kap. 8 § FB). Socialnämnden kan även ansöka om vårdnadsöverflyttning om en vårdnadshavare är varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden om sitt barn (6 kap. 8 a § FB). I mål enligt 6 kap. 7 och 8 a §§ FB kan även domstolen på eget initiativ ta upp en fråga om vårdnadsöverflyttning till en eller flera särskilt förordnade vårdnadshavare. Vid prövningen av frågan om vårdnadsöverflyttning enligt de ovan nämnda bestämmelserna gör sig skälen för att införa en rätt till biträde starkt gällande.

Om det finns behov av att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare för ett barn, men det saknas lämplig person att förordna för det ändamålet, får rätten flytta över vårdnaden till en tillfällig vårdnadshavare (6 kap. 10 d § FB). Möjligheten att utse en tillfällig vårdnadshavare är främst avsedd att användas i den situationen att det har förekommit dödligt eller annars mycket allvarligt våld inom familjen. Regleringen är avsedd att tillämpas i undantagsfall när det finns särskilda skäl.⁵¹ En förutsättning för att flytta över vårdnaden från en vårdnadshavare till en tillfällig vårdnadshavare är alltså att behovet av att flytta över vårdnaden till en särskild förordnad vårdnadshavare enligt någon annan bestämmelse är uppfyllt. Ett barn och en vårdnadshavare som inte skulle ha rätt till biträde i en sådan situation skulle hamna i ett sämre läge enbart på grund av att det inte finns någon lämplig särskild förordnad vårdnadshavare att utse. Rätten till biträde bör därför gälla vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 10 d § FB.

Vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 7–8 a och 10 d §§ FB är det fråga om att socialnämnden för talan eller att domstolen självmant tar initiativ till en vårdnadsöverflyttning från

⁵¹ Prop. 2020/21:150 s. 135 f.

ett barns förälder som är vårdnadshavare till särskilt förordnad vårdnadshavare eller tillfällig vårdnadshavare. Med hänsyn till det ingrepp i både barnets och barnets vårdnadshavares rätt till familjeliv som en sådan vårdnadsöverflyttning innebär anser utredningen att det finns skäl att införa en rätt till biträde i de ovan nämnda situationerna.

I vissa situationer kan domstolen ta beslut om vårdnaden för ett barn efter ansökan eller anmälan av socialnämnden. Socialnämnden är då en aktör som kan initiera ett mål, utan att vara part i målet. En sådan situation är om ett barns vårdnadshavare dör. Om barnet har två vårdnadshavare och båda dör ska rätten på anmälan av socialnämnden eller när förhållandet annars blir känt anförtro vårdnaden åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare (6 kap. 9 § första stycket FB). I en sådan situation står det klart att en ny vårdnadshavare ska utses. Det finns därför inte skäl att införa en rätt till biträde. Om barnets vårdnadshavare dör men det finns en annan förälder i livet kan domstolen efter anmälan av socialnämnden besluta att vårdnaden ska anförtros en eller flera särskilt förordnade vårdnadshavare i stället för den efterlevande föräldern (6 kap. 9 § andra stycket FB). Inte heller i en sådan situation bör det finnas någon rätt till biträde eftersom vårdnaden inte flyttas från en vårdnadshavare.

Socialnämnden kan även väcka talan om att vårdnaden ska flyttas från en eller flera särskilt förordnade vårdnadshavare eller en tillfällig vårdnadshavare till barnets föräldrar (6 kap. 10 § FB). En sådan talan kan föras antingen av socialnämnden eller barnets förälder. Enligt utredningens erfarenhet tillämpas denna bestämmelse framför allt i mål där en vårdnadshavare som tidigare varit varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden inte längre är det. Det kan t.ex. handla om vårdnadshavare som återförenats med sitt barn i Sverige. I de allra flesta situationer där socialnämnden ansöker om att vårdnaden ska flyttas över till barnets föräldrar står det klart att det är förenligt med barnets bästa och att talan ska bifallas. Det är också fråga om att flytta vårdnaden till barnets föräldrar. I en sådan situation finns inte ett behov av ett biträde, även om socialnämnden för talan. Utredningen har tidigare anfört att en förutsättning för att det ska finnas en rätt till biträde bör vara att det är socialnämnden eller domstolen som tar initiativ till vårdnadsöverflyttningen. Det är därför inte motiverat att förordna ett biträde om en förälder ansöker om att få tillbaka vårdnaden från en eller flera särskilt förordnade vårdnadshavare eller en tillfällig vårdnadshavare enligt 6 kap. 10 § FB.

Det bör inte införas någon rätt till biträde i mål enligt 6 kap. 10 b–c eller e §§ FB. I de situationerna är det fråga om entledigande av en särskilt förordnad vårdnadshavare, ändring av vårdnaden på grund av äktenskapsskillnad mellan särskilt förordnade vårdnadshavare eller att en särskilt förordnad vårdnadshavare dör. Det kan också vara fråga om överflyttning av vårdnaden från en tillfällig vårdnadshavare till en eller flera särskilt förordnade vårdnadshavare. Det är alltså antingen fråga om mål som mer liknar ett vanligt vårdnadsfall mellan två föräldrar eller en situation där det står klart att en ny särskilt förordnad vårdnadshavare måste utses. Det är inte heller fråga om ändring i vårdnaden i förhållande till barnets föräldrar.

7.3.5 Ett biträde ska kunna utses tidigast när socialnämnden inlett en utredning om vårdnadsöverflyttning

Utredningens förslag: Ett biträde får utses tidigast när socialnämnden beslutat att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 7–8 a §§ föräldrabalken.

Vid vilken tidpunkt inträder behovet av biträde?

Utredningen har tidigare kommit fram till vid vilka situationer som ett biträde ska utses. Frågan är då vid vilken tidpunkt ett biträde ska utses. Prövningen av en fråga om vårdnadsöverflyttning i domstol inleds genom en ansökan om stämning. Ett alternativ är därför att domstolen i samband med att målet inleds i domstolen tar ställning till om det finns skäl att förordna biträde för barnet och barnets vårdnadshavare. Ett annat alternativ är att möjliggöra att förordnande av biträde kan ske redan innan målet inleds vid domstolen, exempelvis i samband med att socialnämnden inleder en utredning om vårdnadsöverflyttning.

När det gäller vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB finns det särskilda bestämmelser som anger att socialnämnden är skyldig att överväga frågan om vårdnadsöverflyttning. I 6 kap. 8 b § SoL och 13 c § LVU anges nämligen att socialnämnden är skyldig att överväga om förutsättningarna för vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap 8 § FB är

uppfyllda när ett barn varit placerat i samma familjehem under två år. Därefter ska frågan övervägas årligen. Om socialnämnden kommer fram till att det inte finns skäl att ansöka om en vårdnadsöverflyttning ska nämnden inte fatta något formellt beslut i frågan.⁵² Finner däremot socialnämnden vid sitt övervägande att det finns skäl att väcka talan om vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrarna ska nämnden inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL.⁵³ Om en sådan utredning utmynnar i att socialnämnden anser att förutsättningarna för en vårdnadsöverflyttning är uppfyllda, ska nämnden göra en ansökan om det hos den domstol till vilken ärendet hör (5 kap. 2 § SoF).

Det finns ingen motsvarande skyldighet för socialnämnden att överväga frågan om vårdnadsöverflyttning enligt andra bestämmelser i föräldrabalken. Däremot har socialnämnden en skyldighet att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL om nämnden genom ansökan, anmälan eller på något annat sätt får information om att det kan finnas skäl att väcka talan om vårdnadsöverflyttning beträffande ett barn. Som anförts tidigare är socialnämnden skyldig att föra talan om vårdnadsöverflyttning i domstol om utredningen leder till slutsatsen att förutsättningarna för en vårdnadsöverflyttning är uppfyllda.

När det gäller förordnande av tillfällig vårdnadshavare enligt 6 kap. 10 d § FB förutsätter det att det finns ett behov av att förordna en särskilt förordnad vårdnadshavare, men att det saknas en lämplig person att förordna för detta ändamål. Eftersom bestämmelsen är avsedd att tillämpas framför allt om det har förekommit dödligt eller annars mycket allvarligt våld inom familjen bör en talan med stöd av bestämmelsen i de allra flesta fall föregåtts av en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL om att vårdnaden om ett barn ska flyttas över med stöd av 6 kap. 7 § eller 8 a § FB.

Argument för att förordna biträde när socialnämnden inlett utredning om vårdnadsöverflyttning

Det finns enligt utredningen goda skäl för att möjliggöra förordnande av biträde redan innan talan väckts i domstol. Till skillnad från andra vårdnadsfall är det en stor del av utredningen som ligger till grund för en vårdnadsöverflyttning som genomförs under socialnämndens handläggning innan målet når domstolen. Det är utredningen hos social-

⁵² Se Socialstyrelsen (2020), Placerade barn och unga, s. 268.

⁵³ Se a.a. s. 306 och HSLF-FS 2017:47.

nämnden som ligger till grund för ansökan om vårdnadsöverflyttning, det är där synpunkter från vårdnadshavare, föräldrar som inte är vårdnadshavare, familjehemsföräldrar och barn inhämtas. Det är inte heller ovanligt att det inhämtas information från andra referenspersoner. Av utredningens kartläggning av mål om vårdnadsöverflyttning i domstol framgår att den absoluta majoriteten av målen avgörs utan huvudförhandling. Det är också enligt utredningens erfarenhet ovanligt att domstolen själv tar in ytterligare utredning i målet än den utredning som socialnämnden redan gett in till stöd för ansökan, även om det händer.

Det pågår många utredningar enligt 11 kap. 1 § SoL på initiativ av socialnämnden utan att vare sig barn eller vårdnadshavare har rätt till biträde. En utredning om vårdnadsöverflyttning skiljer sig från andra utredningar eftersom en sådan utredning ligger till grund för socialnämndens ansökan om vårdnadsöverflyttning i ett mål där socialnämnden också är part. Ur detta perspektiv kan biträdet ha en mycket viktig roll i att bevaka sin klients intressen även innan målet inletts i domstol. Det kan också vara så att arbetet under en utredning om vårdnadsöverflyttning underlättas om vårdnadshavaren har ett biträde vid sin sida som gör att vårdnadshavaren känner sig trygg och lyssnad på.

Om ett biträde skulle utses först när en talan väckts i domstol anser utredningen att det kan finnas svårigheter för biträdet att agera, då utredningen som ligger till grund för vårdnadsöverflyttningen redan genomförts. Detta är en synpunkt som delas av advokater som utredningen haft kontakt med. Detta talar för att det kan finnas behov av att utse ett biträde redan när socialnämnden har inletts sin utredning om vårdnadsöverflyttning.

Argument för att förordna biträde först när målet inletts i domstol

Det finns även ett antal argument som talar emot att införa rätten till biträde innan målet inletts i domstol. För det första är det ett stort steg att införa en rätt till biträde för både barn och vårdnadshavare i mål om vårdnadsöverflyttning. Detta eftersom barn inte i något annat mål om vårdnad har rätt till biträde. Det är ett ännu större steg att införa rätten till biträde redan vid socialnämndens handläggning och innan frågan har nått domstol. Socialnämnden kan inleda utredningar enligt 11 kap. 1 § SoL vid en mängd olika tillfällen och utan att det

uteses något biträde för barn eller vårdnadshavare. Detta talar emot att införa en rätt till biträde innan frågan initieras i domstol.

Det kan argumenteras att socialnämnden till skillnad från i LVU-mål inte har någon beslutanderätt i fråga om vårdnadsöverflyttning och att det därför inte borde finnas något behov av biträde innan målet ställs under domstolens prövning. Detta är ett argument som till viss del talar för att behovet av biträde kan tillgodoses även genom att biträdet förordnas först i domstolen, eftersom frågan enbart prövas av domstolen. Det kan också argumenteras att det när frågan kommit till domstolen är tydligt i vilka mål det finns ett behov av biträde. Det kan slutligen även argumenteras för att det bör ligga på socialnämnden att tillgodose barnets och vårdnadshavarnas intressen under en utredning initierad av just nämnden, och att det är när rättegången inleds som behovet av ett oberoende biträde gör sig som starkast gällande.

Att införa en rätt till biträde redan vid socialnämndens handläggning innebär även större kostnadskonsekvenser än om biträde förordnas först vid domstolens handläggning. Även detta kan vara ett skäl som talar emot att införa en rätt till biträde redan innan målet inlets i domstolen.

Utredningens slutsatser

Sammanfattningsvis kan sägas att det finns skäl som talar både för att det ska vara möjligt att förordna ett biträde redan innan talan väckts i domstol och skäl som talar för att ett förordnande ska komma i fråga först när en talan om vårdnadsöverflyttning väckts i domstol. Utredningen förordar en ordning där det är möjligt att förordna ett biträde redan innan en talan om vårdnadsöverflyttning väckts i domstol. Det starkaste skälet för det är att en sådan ordning ger biträdet större möjligheter att företräda barnet och barnets vårdnadshavare på ett ändamålsenligt sätt eftersom det är under socialnämndens utredning som den utredning som sedan ligger till grund för ansökan om vårdnadsöverflyttning genomförs. Tidpunkten för när ett biträde som tidigast ska kunna förordnas bör därför vara när socialnämnden beslutat att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 7–8 a §§ FB.

Att ett biträde förordnas redan vid socialnämndens handläggning kommer innebära högre kostnader för staten än om biträdet förordnas först när målet inletts i domstol. Den största anledningen till detta är att biträdets uppdrag sträcker sig över en längre tid. Enligt uppgifter från ett antal företrädare för kommuner av olika storlek är det ovanligt att en utredning om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB inte leder till att en ansökan om vårdnadsöverflyttning görs. Det kan ske i enstaka fall när familjehemsföräldrarna under en utredning tar tillbaka sitt samtycke till att bli särskilt förordnade vårdnadshavare. En förklaring till detta kan enligt utredningen vara att socialnämnden när en utredning om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB inleds redan har övervägt frågan enligt 6 kap. 8 b § SoL eller 13 c § LVU och att det därför redan finns ett gott underlag gällande omständigheterna för det enskilda barnet. Utredningen tror därför inte att antalet förordnanden av biträden kommer vara märkbart högre än antalet mål om vårdnadsöverflyttning som initieras i domstol. Kostnadsaspekterna av utredningens förslag redogörs för i mer detalj i kapitel 11.

7.3.6 Ett biträde ska utses om inte behov av biträde saknas

Utredningens förslag: I föräldrabalken ska anges att ett biträde ska förordnas för barnet och barnets vårdnadshavare, om inte behov av biträde saknas.

Ett biträde ska som huvudregel utses för barnet och barnets vårdnadshavare vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning till särskilt förordnad vårdnadshavare eller tillfällig vårdnadshavare enligt 6 kap. 7–8 a och 10 d §§ FB. Ett biträde får förordnas när socialnämnden beslutat att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL om överflyttning av vårdnaden för ett barn med stöd av någon av de nämnda bestämmelserna. Biträde ska dock inte utses om det saknas behov av biträde.

Utredningen har övervägt att använda samma skrivning som i 39 § LVU, nämligen att ett biträde ska utses om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Av utredningens erfarenhet är det väldigt få situationer där det måste antas att ett behov av biträde saknas i ett LVU-mål. En fråga om vårdnadsöverflyttning kan initieras av social-

nämnden eller domstolen på ett flertal olika grunder. Beroende på vilka omständigheter som ligger till grund för en ansökan om vårdnadsöverflyttning kan det finnas olika stort behov av ett biträde. I föräldrabalken bör det därför i stället anges att ett biträde inte ska förordnas om behov av biträde saknas. Detta indikerar att det måste göras en bedömning av omständigheterna i varje enskilt fall.

Behovet av ett biträde kan se väldigt olika ut beroende på vad som ligger till grund för en ansökan om vårdnadsöverflyttning och hur omständigheterna ser ut i det enskilda fallet. En viktig del av behovsprövningen är barnets och barnets vårdnadshavares inställning till en vårdnadsöverflyttning. Det är vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning när ett barn stadigvarande vårdats och fostrats i ett familjehem (6 kap. 8 FB) och när en vårdnadshavare är olämplig (6 kap. 7 § FB) som det enligt utredningen kan finnas störst behov av biträde.

Vid prövningen av en fråga om vårdnadsöverflyttning när barnet stadigvarande vårdats och fostrats i ett familjehem (6 kap. 8 § FB) skulle en situation när det saknas behov av ett biträde kunna vara när alla parter, och även barnet, anser att vårdnaden ska flyttas över till familjehemsföräldrarna. Det är av stor vikt att barnet och barnets vårdnadshavare informeras om rätten till biträde och att de har möjlighet att tillvarata sin rätt.⁵⁴ Det ankommer lämpligen på socialtjänsten att informera både barnet och barnets vårdnadshavare om rätten till biträde i samband med en utredning om vårdnadsöverflyttning.

När det gäller en vårdnadshavares behov av biträde kan följande sägas. I en situation där barnets föräldrar och socialnämnden är överens om en vårdnadsöverflyttning kan det i de allra flesta fall anses saknas behov av biträde för barnets vårdnadshavare. Av utredningens kartläggning av domar om vårdnadsöverflyttning framgår att barnets vårdnadshavare antingen samtycker eller inte lämnar någon inställning till ansökan om vårdnadsöverflyttning i ungefär tre fjärdedelar av målen som kommer till domstol. Någon motsvarande kartläggning av barns inställning har inte kunnat göras eftersom det inte alltid framgår av domen vilken inställning barnet har. I utredningens kontakter med företrädare för socialtjänsten har framkommit att det är vanligt att

⁵⁴ Se t.ex. JO:s beslut 26 januari 1999 (dnr 2138-1998) där JO i fråga om förordnande av offentligt biträde i mål enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) uttalade att en person, som är föremål för vård enligt LPT, i många fall inte har förmåga att tillvarata sin rätt eller ge uttryck för ett grundat ställningstagande beträffande sitt behov av vård. Det offentliga biträdet har därför en viktig funktion att fylla genom att tolka och framlägga patientens ståndpunkt – så långt detta är möjligt – och att tillvarata dennes rätt.

en förälder inledningsvis motsätter sig en vårdnadsöverflyttning, men att inställningen många gånger ändras efter en utredning och inför en ansökan till domstolen. I en sådan situation kan det inledningsvis finnas behov av ett biträde. Behovet upphör dock normalt när vårdnadshavaren samtycker till en vårdnadsöverflyttning. Av utredningens kartläggning framgår även att det är vanligt att en förälder som i domstolen inte lämnar någon inställning till ansökan om vårdnadsöverflyttning har samtyckt till densamma under socialnämndens utredning. Så är dock inte alltid fallet. Ibland kan en vårdnadshavare som bestrider en ansökan om vårdnadsöverflyttning hos socialnämnden avstå från att lämna en inställning till domstolen. Det kan finnas olika skäl till varför en vårdnadshavare väljer att inte lämna någon inställning till domstolen. Behovet av biträde i en sådan situation får bedömas från fall till fall. En vårdnadshavare som av olika skäl har behov av hjälp att medverka kan behöva ett biträde. En vårdnadshavare som aktivt inte vill medverka i processen kan många gånger inte anses ha ett behov av biträde. Om ett barn har två vårdnadshavare uppkommer frågan om samma biträde ska förordnas för dem. I de allra flesta fall bör det enligt utredningen vara lämpligt att förordna samma biträde för båda vårdnadshavarna. Om barnet har två vårdnadshavare innebär det att de har gemensam vårdnad om barnet, vilket innebär att vårdnadshavarna har förmåga att samarbeta när det kommer till barnet. Om vårdnadshavarna har olika inställningar till en vårdnadsöverflyttning finns det en intressekonflikt dem emellan. I en sådan situation bör det dock i de flesta fall saknas behov av biträde för den vårdnadshavare som samtycker till vårdnadsöverflyttningen. Då blir det som huvudregel endast aktuellt att förordna ett biträde för den vårdnadshavare som motsätter sig en överflyttning av vårdnaden.

När det gäller att ta ställning till ett barns behov av biträde kan följande sägas. Av stor vikt för behovsbedömningen är barnets inställning till en vårdnadsöverflyttning. Beroende på barnets ålder och mognad har barn olika förutsättningar att ge uttryck för ett grundat ställningstagande. Med detta sagt kan även små barn ge uttryck för åsikter. Här är det viktigt hur barnet får information om vårdnadsöverflyttning och rätten till biträde. Redan i dag har socialnämnden ett ansvar för att redovisa barnets tankar och åsikter kring en vårdnadsöverflyttning. I många situationer har socialtjänsten en nära kontakt med barnet, exempelvis genom barnets barnhandläggare. När det inletts en utredning om vårdnadsöverflyttning får socialtjänsten

utifrån barnets ålder och mognad, utöver att informera barnet om vad en vårdnadsöverflyttning innebär, även informera om rätten till biträde. I många situationer kan det tänkas stå klart vad ett barn vill. I andra situationer kan det vara svårare att veta. Om barnets föräldrar, socialnämnden och barnet anser att en vårdnadsöverflyttning ska ske kan det ofta vara så att även barnet saknar behov av biträde. Även barnets vårdnadshavares inställning till en vårdnadsöverflyttning är alltså av betydelse för barnets behov av biträde. Ett barn bör som utgångspunkt anses ha behov av ett biträde om barnets vårdnadshavare har behov av ett sådant. Det kan utöver det även finnas flera situationer där vårdnadshavaren inte har behov av biträde, men barnet ändå har ett sådant behov. Även om en vårdnadshavare samtycker till en vårdnadsöverflyttning kan det alltså finnas behov av att förordna ett biträde för barnet. Så kan t.ex. vara fallet när det inte står helt klart vad barnet vill eller det råder osäkert om det som barnet uttrycker är barnets genuina vilja. Detta innebär att ett barn i fler fall än barnets vårdnadshavare får anses ha ett behov av biträde.

När socialnämnden ansökt om en vårdnadsöverflyttning till en eller flera särskilt förordnade vårdnadshavare på grund av att föräldern brister i omsorgen av barnet (6 kap. 7 § FB) bör det finnas behov av ett biträde för vårdnadshavaren och barnet om parterna inte är överens. En vårdnadsöverflyttning enligt denna paragraf kan komma i fråga när barnet redan har blivit omhändertagen på grund av förälderns brister i omsorgen om barnet. Det är inte ovanligt att de särskilt förordnade vårdnadshavarna också är barnets familjehemsföräldrar. Det är inte heller ovanligt att socialnämnden ansöker om vårdnadsöverflyttning i första hand på grund av att vårdnadshavaren brustit i omsorgen (6 kap. 7 § FB) och i andra hand på grund av att barnet stadigvarande vårdats och fostrats i ett familjehem (6 kap. 8 § FB). Mål som handlar om vårdnadsöverflyttning enligt de bestämmelserna har därmed många likheter och behovet av biträde får anses vara lika stort. Detsamma gäller om domstolen tagit initiativ till en vårdnadsöverflyttning till en eller flera särskilt förordnade vårdnadshavare. Bedömningen av om ett biträde behövs får göras i det enskilda fallet. Även här kan det tänkas att det inte finns något behov av biträde om samtliga inblandade är överens om att det ska ske en vårdnadsöverflyttning. Samma överväganden som vid 6 kap. 8 FB gör sig gällande. Det är bara när socialnämnden för talan eller domstolen själv tar initiativ till en vårdnadsöverflyttning som en rätt till biträde bör föreligga.

I ett mål mellan två föräldrar där den ena föräldern påstår att den andra är olämplig som vårdnadshavare bör det alltså inte finnas någon rätt till biträde. Det bör inte heller finnas behov av biträde när det är fråga om att flytta över vårdnaden enligt nämnda bestämmelse till en annan förälder. Att flytta över vårdnaden från en förälder till en annan förälder utgör inte samma ingrepp i vare sig föräldrarnas eller barnets privat- eller familjeliv.

Inte heller när det gäller överflyttning av vårdnad från en vårdnadshavare som är varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden (6 kap. 8 a § FB) bör det utses biträde om frågan är att flytta över vårdnaden till en annan förälder. När det är fråga om att flytta över vårdnaden till en eller flera särskilt förordnade vårdnadshavare ska det förordnas biträde, om det finns behov av det. När det gäller vårdnadsöverflyttning enligt denna paragraf bör det dock i de flesta fall inte finnas något sådant behov. Det är vanligt att talan med stöd av denna bestämmelse handlar om att utse en vårdnadshavare för ett barn som kommit ensam till Sverige och det inte är klart var föräldrarna befinner sig. Barnet står då i praktiken utan en vårdnadshavare. Barnet får anses sakna behov av ett biträde i ett sådant mål eftersom det inte finns något alternativ till att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare eftersom barnet annars står helt utan vårdnadshavare. Om det är okänt var en vårdnadshavare befinner sig förordnas det ofta en god man för att ta tillvara dennes intressen. I ett sådant fall behöver inte något biträde förordnas för vårdnadshavaren. I de flesta situationerna enligt denna paragraf står det klart att en särskilt förordnad vårdnadshavare ska utses eftersom barnet annars i praktiken står utan vårdnadshavare. Det kan då i stället vara fråga om vem som ska utses. I detta hänseende anser utredningen att domstolens utredningsskyldighet och skyldigheten att vidta materiella processledningsåtgärder är tillräckliga för att barnets rätt ska tillvaratas. Ett exempel på en situation där det skulle kunna finnas behov av biträde vid prövningen av vårdnadsöverflyttning enligt denna bestämmelse är om vårdnadshavaren inte håller med om att densamme är varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden.

En tillfällig vårdnadshavare kan enligt 6 kap. 10 d § FB utses, om det finns behov av att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare för ett barn, men det saknas en lämplig person att förordna för det ändamålet. För att denna bestämmelse ska bli aktuell krävs alltså att förutsättningarna för att flytta över vårdnaden till en särskilt förordnad

vårdnadshavare redan är uppfyllda. Beroende på skälen till att det anses finnas ett behov av att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare får det bedömas om det finns behov av biträde i ett sådant mål. Ledning kan finnas i vad som anförs ovan angående behovet av biträde beroende på vilken grund som anförs för att vårdnaden ska flyttas över till en eller flera särskilda förordnade vårdnadshavare. När grunden till en ansökan om stämning om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 10 d § FB är en annan omständighet än de som anges i 6 kap. 7–8 a §§ FB finns det därför inte behov av biträde. Detta innebär t.ex. att det inte finns behov av att utse ett biträde vid prövningen av fråga om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 9 § FB när en vårdnadshavare avlidit.

En förälder som inte är vårdnadshavare är inte part i målet och kan inte anses ha något behov av ett biträde.

7.3.7 Lagen om offentligt biträde ska tillämpas

Utredningens förslag: I föräldrabalken ska regleras att ett offentligt biträde enligt lagen om offentligt biträde ska utses vid prövningen av frågor om särskilt förordnad vårdnadshavare eller tillfällig vårdnadshavare enligt 6 kap. 7–8 a och 10 d §§ föräldrabalken.

Frågan är hur rätten till biträde ska regleras. En lösning kan vara att låta bestämmelser som redan finns omfatta även denna typ av mål. En annan lösning kan vara att införa nya bestämmelser i lag. I avsnitt 7.2.7 har utredningen kortfattat redovisat regleringen av olika typer av biträden som kan förordnas av domstol för en enskild. Enligt utredningen skulle det vara fördelaktigt att införa bestämmelser om att en redan befintlig rättsfigur ska förordnas som biträde i mål om vårdnadsöverflyttning.

En aktör som redan är vanligt förekommande i familjemål är rättshjälpsbiträde. För att ett rättshjälpsbiträde ska kunna förordnas av domstolen krävs, som angetts ovan, att den rättssökande själv söker upp biträdet och tar emot rådgivning innan den sökande själv ansöker om att biträde ska förordnas. En lösning som innebär att det krävs ett aktivt handlande från barnet eller vårdnadshavarens sida är inte lämplig.

Ett annat alternativ kan vara att utvidga regelsystemet om god man. När domstolen utser en god man enligt 20 kap. FB är den gode mannens uppgift att bevaka den enskildes rätt i ärendet. Så som

reglerna är uppbyggda förutsätts att det redan pågår ett ärende i domstolen för att en god man ska kunna utses. Enligt utredningen kan det många gånger vara aktuellt att utse ett biträde för barnet i ett tidigt skede av socialnämndens utredning gällande frågan om vårdnadsöverflyttning. Det kan därmed finnas behov av att förordna biträde redan innan en ansökan om vårdnadsöverflyttning lämnats in till domstolen. Det framstår därför som mindre lämpligt att utgå från reglerna om god man i 20 kap. FB. Möjligen skulle bestämmelsen i 11 kap. 2 § tredje stycket FB kunna vara tillämplig i vissa situationer. Det framstår dock inte som lämpligt att överförmyndarnämnden ska utse god man i mål om vårdnadsöverflyttning. Utredningen kommer därför till slutsatsen att inte heller bestämmelserna om god man är lämpliga att tillämpas vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning.

Flera av de barn för vilka frågan om vårdnadsöverflyttning väcks är placerade i ett familjehem med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. De barnen och deras vårdnadshavare har då haft ett offentligt biträde under processen i allmän förvaltningsdomstol. Det ligger därför nära till hands att låta bestämmelserna om offentligt biträde omfatta även denna typ av mål. En fördel med att använda rättsfiguren offentligt biträde är att det skulle vara möjligt att låta samma person som är offentligt biträde i ett LVU-mål även utses i ett mål om vårdnadsöverflyttning. Som anförts ovan – som ett skäl till att det finns behov av att införa en rätt till biträde för barn – skulle en person som är eller har varit biträde för barnet både i ett LVU-mål och vid prövningen av en fråga om vårdnadsöverflyttning kunna ha ett övergripande perspektiv gällande barnets situation. En sådan ordning skulle särskilt gynna barn som är föremål för parallella processer i olika domstolar. Ytterligare omständigheter som talar för att använda sig av offentligt biträde är att det i lagen om offentligt biträde hänvisas till rättshjälpslagen för bestämmelser om förordnande, byte och ersättning.

Enligt utredningen är det möjligt att i föräldrabalken införa en bestämmelse om att ett offentligt biträde ska utses vid prövningen av vissa frågor om vårdnadsöverflyttning. Det är även möjligt för allmän domstol att tillämpa lagen om offentligt biträde. Utredningen föreslår därför att det i föräldrabalken ska regleras att ett offentligt biträde enligt lagen om offentligt biträde ska utses i vid prövningen av frågor om särskilt förordnad vårdnadshavare eller tillfällig vårdnadshavare enligt 6 kap. 7–8 a och 10 d §§ FB.

7.3.8 Ett offentligt biträde för ett barn ska vara barnets språkrör och ge barnet stöd och hjälp i processen

Utredningens förslag: Ett offentligt biträde för ett barn vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning ska ha till uppgift att vara barnets språkrör och ge barnet stöd och hjälp.

Ett offentligt biträde för ett barn ska få tillåtelse att samtala med barnet utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande.

Inledande överväganden om biträdets roll

Det grundläggande syftet med att införa en rätt till biträde för barn vid prövningen av vissa frågor om vårdnadsöverflyttning är att stärka barns rätt och ställning i dessa processer.

Ett barn är inte part i ett mål om vårdnadsöverflyttning. Att en person som inte är part i målet har ett biträde är i sig inte någon ny konstruktion. Ett barn kan både ha en särskild företrädare eller ett målsägandebiträde i ett brottmål utan att vara part i målet. Uppdraget som biträde ser olika ut beroende på om barnet är part eller inte. En särskild företrädare för barn som inte är part och ett målsägandebiträde till den som inte är part har t.ex. inte samma rätt som åklagaren att lägga fram bevisning, framställa yrkanden och överklaga beslut. Detta är rättshandlingar som är förbehållna den som är part i målet. Ett barn är aldrig part i ett vårdnadsmål. Frågan är då vilken roll ett offentligt biträde för ett barn i mål om vårdnadsöverflyttning ska ha.

Representanter för barn som utredningen varit i kontakt med har särskilt lyft att det är av stor vikt att barnets biträde står utanför eventuella intressekonflikter i målet. Biträdet måste kunna vara opartisk gentemot socialnämnden, familjehemmet och barnets föräldrar och enbart ha barnets intressen i beaktande. Utredningen är enig om detta och bedömer att en viktig utgångspunkt är att biträdet är den person i processen som enbart biträder barnet och någon som står utanför eventuella intressekonflikter som kan finnas. Många gånger kan det finnas intressekonflikter mellan barnet, familjehemmet och vårdnadshavarna. Det är naturligt att det kan finnas motstående intressen mellan socialnämnden och familjehemmet å ena sidan som vill att en vårdnadsöverflyttning ska ske och barnets vårdnadshavare å andra sidan som

inte har en sådan önskan. Det är viktigt att biträdets arbete inte begränsas på grund av de motsättningar som kan finnas. En första fråga är därför om biträdet även ska vara barnets ställföreträdare. Här kan jämföras med en särskild företrädare för barn som även är ställföreträdare för barnet. Den särskilda företrädaren ska ta till vara barnets rätt under förundersökningen och i efterföljande rättegång samt vid åtgärder som rör verkställighet av skadestånd och ansökan om brotts-skadeersättning (3 § lagen om särskild företrädare för barn). Detta innebär att den särskilda företrädaren kan vidta åtgärder för barnets räkning utan barnets vårdnadshavares samtycke. Detta blir viktigt eftersom barnets vårdnadshavare eller närstående till vårdnadshavare är misstänkt för brott mot barnet. Det kan t.ex. handla om att hämta barnet till förhör utan samtycke från vårdnadshavarna. Ett målsägandebitråde för ett barn har inte samma behörighet. Målsägandebiträdet behöver fullmakt från barnets vårdnadshavare för att kunna företräda barnet, t.ex. gällande skadestånd eller överklagande. Om ett målsägandebitråde har förordnats för ett barn är det inte barnets vårdnadshavare eller närstående till vårdnadshavare som misstänks för brottet. Det finns därför inte samma intressekonflikt i en sådan situation som när en särskild företrädare förordnats för barnet.

Ett offentligt bitråde i ett LVU-mål har olika funktioner beroende på barnets behörighet. Om barnet är under 15 år är biträdet även barnets ställföreträdare. Detta innebär att barnet, som inte själv har processbehörighet, företräds av det offentliga biträdet i processen. I domstol företräds barnet annars generellt av sin vårdnadshavare fram till dess att barnet har uppnått processbehörig ålder (se 10 kap. 2 § FB). Att det offentliga biträdet agerar som barnets ställföreträdare är ett undantag från denna huvudregel. Att det offentliga biträdet är ställföreträdare innebär att biträdet inte behöver fullmakt från barnets vårdnadshavare för att kunna företräda barnet. I rollen som barnets företrädare har biträdet att beakta barnets önskemål, men även att ta ställning till vad biträdet anser är bäst för barnet.⁵⁵ Rollen som ställföreträdare kan vara problematisk eftersom det i uppdraget då ingår att både biträda och företräda sin klient. Om ställföreträdaren har en annan åsikt i fråga om barnets bästa än barnet, kan biträdet hamna i svåra avvägningar.⁵⁶

⁵⁵ Se prop. 1994/95:224 s. 45.

⁵⁶ A. prop. s. 57.

I ett LVU-mål är ett barn som är över 15 år processbehörigt. Att det förordnas ett biträde för det processbehöriga barnet påverkar inte barnets möjligheter att föra sin egen talan. Ett offentligt biträde för ett processbehörigt barn har i uppdrag att ge sin klient stöd och hjälp i sin talan. Biträdet måste utföra uppdraget efter vad barnet bestämmer, även om biträdet själv inte är enig med barnet. Biträdet behöver en fullmakt från barnet för att kunna företräda barnet som ombud och därmed kunna vidta rättshandlingar för barnets räkning.⁵⁷ Det är enligt utredningens erfarenhet inte ovanligt att ett offentligt biträde för ett barn som är över 15 år inte agerar som ombud för barnet. I biträdets uppdrag ingår att fungera som barnets rådgivare och bevaka att nödvändig utredning angående barnets person, t.ex. utlåtanden från barnpsykolog eller annan expertis, inhämtas. Biträdet ska också tillvarata barnets intressen. Biträdet ska även se till att alla från barnets synpunkt relevanta sakförhållanden kommer fram i målet.⁵⁸

Argument för- och emot att biträdet också ska vara barnets ställföreträdare

För att biträdets roll bör vara mer omfattande och även innefatta ett ställföreträdarskap talar att ett uppdrag som biträde för ett yngre barn annars riskerar att bli innehållslöst. Ett exempel som lyfts fram av advokater som utredning varit i kontakt med är när ett yngre barn spenderat större delen av sitt liv i ett familjehem och inte säger så mycket mer än att han eller hon trivs i familjehemmet. Om barnets biträde enbart är barnets språkrör är det denna uppgift som kommer att framföras till domstolen. Förmodligen är det samma uppgifter som socialnämnden framför i målet. I en sådan situation kan det ifrågasättas vilket behov det finns av ett biträde för barnet.⁵⁹ Om biträdet inte är barnets ställföreträdare finns en risk att biträdets möjligheter begränsas av vårdnadshavarna i situationer där dessa behöver samtycka till åtgärder rörande barnet. För att kunna biträda barnet på bästa sätt bör det offentliga biträdet i den mån det är nödvändigt kunna agera självständigt i förhållande till barnets vårdnadshavare. Detta talar för att biträdet även borde vara barnets ställföreträdare. Sammanfattnings-

⁵⁷ Socialstyrelsen (2020), LVU – handbok för socialtjänsten, s. 244.

⁵⁸ Prop. 1994/95:224 s. 57.

⁵⁹ Se diskussionen i SOU 1987:7 s. 72 som föregick att ställföreträdarskapet för det process-behöriga barnet infördes och prop. 1994/95:224 s. 44 ff. vid införandet.

vis anser utredningen att de skäl som talar för att det offentliga biträdet också ska vara barnets ställföreträdare är att uppdraget annars riskerar att bli mycket begränsat för de yngre barnen. Ett annat skäl är att det annars finns en risk för att bitrådets uppdrag begränsas av barnets vårdnadshavare.

Argument mot att biträdet också ska vara ställföreträdare är att det redan finns instanser, dvs. både socialnämnden och domstolen, som har att ta ställning till vad som är förenligt med barnets bästa. Ur ett barnrättsperspektiv är det möjligen just rollen som språkrör som skulle stärka barnets ställning och tillgodose artikel 12 barnkonventionen allra mest. Ett annat starkt skäl för att införa en rätt till biträde är att biträdet kan ha ett övergripande perspektiv av ett barns situation om flera parallella processer pågår samtidigt, vilket skulle vara en trygghet för barnet. Detta är enligt utredningen starka skäl för att bitrådets roll ska vara just detta i stället för att rollen innebär en ytterligare person som ska ta egen ställning till vad som är förenligt med barnets bästa. Det behov som utredningen identifierat handlar främst om barnets behov av att ha en företrädare som enbart står på barnets sida och som förmedlar det barnet önskar ska framföras i processen. Av utredningens kontakter med representanter för barn och barnrättsorganisationer har genomgående framförts att barn anser att deras åsikter inte tas på allvar i tillräckligt stor utsträckning. Detta är ett starkt argument för att biträdet inte också ska vara barnets ställföreträdare, utan i stället enbart agera som barnets biträde.

Biträdet ska vara barnets språkrör och ge barnet stöd och hjälp i processen – inte barnets ställföreträdare

Behovet av ett biträde för barnet i ett mål om vårdnadsöverflyttning handlar till stor del om behovet av en representant som enbart är barnets. Ett barnrättsperspektiv talar enligt utredningen starkt för att biträdet inte även ska agera som ställföreträdare för barnet. Biträdet ska enbart framföra barnets intressen och åsikter.

Utredningen har även identifierat ett behov av att barnet har stöd av någon som har information om barnets olika processer som rör barnet. Detta är särskilt viktigt för barn som varit föremål för flera olika processer under omhändertagandet. Även om barnet kan ha fått information tidigare från socialtjänsten anser utredningen att det

kan vara värdefullt med en person som kan informera och förklara för barnet om den process som pågår.

Både under processen i domstol och i tiden före, under en utredning om vårdnadsöverflyttning, kan biträdet bidra med att bevaka barnets rättigheter. Under en utredning kan ett biträde bidra med att se till att exempelvis tillräckligt underlag om barnets situation hämtas in och att barnet får tillräckliga möjligheter att redovisa sina åsikter. Ett biträde för barnet kan också bevaka att det i socialnämndens utredning noggrant redogörs för det arbete som har gjorts i fråga om återförening mellan barnet och ursprungsfamiljen. Detta skulle stärka barnrättsperspektivet. Av utredningens kontakter med representanter för barn har framkommit att det – samtidigt som det finns många barn som inget hellre vill än att få en vårdnadsöverflyttning till den familj som barnet anser som sin – även finns många barn som uttrycker att en vårdnadsöverflyttning ska ske först efter noga övervägande. Detta utifrån att ett barn efter en vårdnadsöverflyttning riskerar att förlora kontakten med sin ursprungsfamilj. Ett biträde som enbart har ett barnrättsperspektiv kan ha en nyttig roll i att se till att alla barnets rättigheter enligt barnkonventionen beaktas i en utredning om vårdnadsöverflyttning.

Sammanfattningsvis anser utredningen att barn som är föremål för en process om vårdnadsöverflyttning har behov av ett offentligt biträde som är barnets språkrör och ger barnet stöd och hjälp i processen. Syftet med införandet av ett biträde är att stärka barnrättsperspektivet, särskilt utifrån barnets rätt att bli hörd (artikel 12 barnkonventionen). Förutom att prata med barnet och bilda sig en uppfattning om barnets vilja bör bitrådets uppgifter även omfatta att bevaka barnets rättigheter både under utredningen om vårdnadsöverflyttning och processen i domstol. Utredningen anser att det saknas behov av att biträdet också är barnets ställföreträdare.

Utifrån att det ska ingå i bitrådets roll att informera barnet om den juridiska processen och förklara hur eventuella parallella processer förhåller sig till varandra är det nödvändigt att biträdet också är jurist. Det skulle inte vara tillräckligt att förordna annan yrkesperson som är van att arbeta med barn. Det faktum att kan vara fördelaktigt att förordna den som tidigare förordnats till barnets offentliga biträde i ett LVU-mål är ett annat argument som starkt talar för detta. Närmare om vilka särskilda krav som ska ställas på ett barns offentliga biträde redogörs för i avsnitt 7.3.9.

Ett barns offentliga biträde ska ha rätt att samtala med barnet utan vårdnadshavares samtycke

Barn har olika förutsättningar att uttrycka sina åsikter beroende på ålder och mognad. Ett biträde som ska agera som barnets språkrör i processen måste därför också kunna träffa barnet. Det är av största vikt att bitrådets arbete inte begränsas av vårdnadshavarna. Det bör därför särskilt anges att barnets offentliga biträde har rätt att samtala med barnet utan vårdnadshavares samtycke och utan att vårdnadshavare är närvarande. När ett barn inte är tillräckligt gammalt eller av andra anledningar saknar förutsättningar för att uttrycka sina åsikter verbalt kan det även finnas behov av att samtala med personer i barnets närhet. Det kan vara fråga om att samtala med t.ex. familjehemsföräldrar, föräldrar, personal i förskola och släktingar för att biträdet på så sätt kan bilda sig en uppfattning om barnets vilja. Under handläggningen i socialnämnden bör biträdet kunna samråda med socialnämnden för att få del av sådan information. I praktiken bör exempelvis biträdet kunna ta del av information som socialnämnden inhämtat från barnets förskola i stället för att biträdet själv inhämtar samma information vid ett annat tillfälle.

Om biträdet anser att det finns ett behov av att inhämta viss utredning eller att det finns behov av vissa uppgifter om barnet kan biträdet påtala behovet för socialnämnden. Biträdet ska ha rätt att ta del av uppgifter av betydelse i målet, se närmare utredningens förslag i avsnitt 7.3.12.

Något särskilt om förhållandet till 4 och 6 §§ lagen om offentligt biträde

I 4 och 6 §§ lagen om offentligt biträde anges att staten ska betala kostnader för utredning som biträdet beslutat om och som är skäligen påkallad för att ta tillvara huvudmannens rätt, om utredningen inte kan erhållas genom den domstol eller myndighet som handlägger målet. Bestämmelsen är i första hand avsedd att tillämpas på mindre utredning såsom läkarintyg eller liknande. Endast undantagsvis bör det komma i fråga att mer omfattande utredning införskaffas. Om utredningen kan erhållas genom myndighetens eller domstolens försorg, betalas inte utredningen av allmänna medel. Är frågan tveksam bör biträdet innan beslut om utredning fattas fråga myndigheten respek-

tive domstolen om den har för avsikt att låta utföra utredningen. Om angelägenheten ännu inte behandlas vid någon sådan myndighet eller domstol är det av avgörande betydelse om utredningen på ett senare stadium kan erhållas genom myndigheten eller domstolen och om utredningen kan anstå till dess.⁶⁰ Vid en fråga om vårdnadsöverflyttning bör det enbart i undantagsfall uppstå situationer där det är påkallat att inhämta utredning som inte kan erhållas genom socialnämndens eller domstolens försorg.

Ett offentligt biträde för ett barn som inte muntligen kan uttrycka sina åsikter kan behöva inhämta utredning från t.ex. förskola eller anhöriga för att bilda sig en uppfattning om barnets situation. Många gånger borde den i första hand kunna inhämtas av socialnämnden eller domstolen. Utredning som inhämtas för detta ändamål bör inte vara förenad med några särskilda kostnader. Det är en del av biträdets uppdrag och eventuella kostnader biträdet haft kan ersättas inom ramen för arvode, tidspillan och utlägg.

Eftersom barnet inte är part i ett mål om vårdnadsöverflyttning har barnet inte heller rätt att lägga fram bevisning. Det bör därför vara ovanligt att det är påkallat för biträdet att besluta om annan utredning än sådan som är påkallad för att biträdet själv ska kunna bilda sig en uppfattning om barnets situation utöver det barnet själv uttryckt.

Sammanfattningsvis anser utredningen att bestämmelserna i 4 och 6 §§ lagen om offentligt biträde därmed får ett begränsat tillämpningsområde för barns offentliga biträden.

7.3.9 Särskilda lämplighetskrav ska ställas på ett offentligt biträde för ett barn

Utredningens förslag: Det ska ställas särskilda lämplighetskrav på den som förordnas som offentligt biträde för ett barn vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning. Endast den som på grund av sina kunskaper och erfarenheter och även i övrigt är särskilt lämplig för uppdraget får förordnas.

Ett offentligt biträde för ett barn får inte sätta någon annan i sitt ställe.

⁶⁰ Se prop. 1996/97:9 s. 227.

Vem som kan utses till offentligt biträde

De allmänna kraven på offentliga biträden är numera samma som de som gäller för rättshjälpsbiträden.⁶¹ Till offentligt biträde får förordnas advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå eller annan som är lämplig för uppdraget. Både för den som förordnas till offentligt biträde för ett barn i ett LVU-mål och den som förordnas till en särskild företrädare för barn finns ytterligare lämplighetskrav som gäller utöver det som anges i rättshjälpslagen.

Enligt 5 § lagen om särskild företrädare för barn får endast den som på grund av sina kunskaper och erfarenheter samt personliga egenskaper är särskilt lämplig för uppdraget förordnas som särskild företrädare för barn. Av förarbetena till paragrafen framgår att de särskilda kraven avser bl.a. förmågan att utöva uppdraget så att barnets bästa sätts i främsta rummet och – i den mån som förutsättningar finns för det – hänsyn tas till barnets egen vilja. Höga krav ställs på förmågan att sätta sig in i barnets situation, att kommunicera med barnet och att vinna dess förtroende. De särskilda kraven gäller vidare förmågan att hantera en mycket känslig situation som ofta kan innefatta komplexa intressekonflikter. Den som ska utses bör ha stor integritet, kunna vinna förtroende både hos personal i förskolan eller skolan, tjänstemännen inom socialtjänsten, och – i möjligaste mån – hos vårdnadshavarna.⁶²

Till offentligt biträde för ett barn vid handläggning enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga får förordnas endast den som på grund av sina kunskaper och erfarenheter och även i övrigt är särskilt lämplig för uppdraget (39 § andra stycket LVU). Det särskilda lämplighetskravet som gäller för offentliga biträden för barn i LVU-mål är utformat med 5 § lagen om särskild företrädare för barn som förebild. Av förarbetena framgår att de egenskaper som efterfrågas av en särskild företrädare för barn bör gälla även för ett offentligt biträde för barn i ett LVU-mål. Med kunskaper avses kunskaper om beslutsprocessen enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, barns utveckling och vilka behov och rättigheter barn har. När det gäller kraven på kompetens och erfarenhet bör advokater som huvudregel anses uppfylla kraven, liksom andra jurister som saknar advokattitel men som har relevant yrkeslivserfarenhet. Relevant yrkes-

⁶¹ Enligt 5 § lagen om offentligt biträde ska bestämmelsen i 26 § rättshjälpslagen om förordnande och byte av rättshjälpsbiträde tillämpas även i fråga om offentligt biträde.

⁶² Prop. 1998/99:133 s. 33.

erfarenhet kan vara t.ex. att ha erfarenheter som offentligt biträde i förvaltningsdomstol, företrädare för barn och unga i andra processuella sammanhang eller genom annat relevant arbete på en advokatbyrå eller en juristfirma där man regelbundet biträder barn och unga i LVU-mål. Det kan normalt inte anses lämpligt att nytexaminerade jurister som precis har tillträtt en anställning på advokatbyrå eller juristfirma uppträder som offentliga biträden för barn och unga i LVU-mål.⁶³ Det offentliga biträdet ska även i övrigt vara särskilt lämplig för uppdraget.⁶⁴ Kravet på att den som ska förordnas även i övrigt ska vara särskilt lämplig för uppdraget innebär att rätten vid lämplighetsbedömningen ska ta hänsyn även till andra omständigheter än relevanta kunskaper och erfarenheter. Det offentliga biträdet bör ha förmåga att sätta sig in i barnets situation och att kunna kommunicera med den unge på ett lättförståeligt och anpassat sätt. Dessutom bör uppdraget utövas så att barnets bästa sätts i främsta rummet och – i den mån som förutsättningar finns för det – hänsyn tas till den unges egen vilja. Kravet på att biträdet även i övrigt ska vara särskilt lämpligt innebär också att ett biträde som i och för sig uppfyller kraven på kunskap och erfarenhet men har uppvisat dåligt omdöme eller agerat olämpligt inte bör förordnas.⁶⁵

Utredningen anser att det precis som för särskilda företrädare för barn och offentliga biträden för barn i LVU-mål bör ställas särskilda lämplighetskrav på den som förordnas som offentligt biträde för ett barn vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning. Utredningen föreslår därför att endast den som på grund av sina kunskaper och erfarenheter och även i övrigt är särskilt lämplig för uppdraget bör kunna förordnas. Det är samma särskilda lämplighetskrav som ställs på ett offentligt biträde för barn i LVU-mål. Behov av samma särskilda lämplighetskrav finns trots att biträdet i ett mål om vårdnadsöverflyttning varken kommer att vara ställföreträdare för barnet eller företräda barnet i målet som ombud. Ett offentligt biträde för ett barn vid prövningen av en fråga om vårdnadsöverflyttning bör för det första ha kunskap både om beslutsprocessen enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och i mål om vårdnad enligt föräldrabalken. Biträdet bör dessutom ha erfarenhet av att arbeta med båda måltyperna och av att företräda eller biträda barn. Advokater bör som

⁶³ Prop. 2020/21:35 s. 25 f. och 33.

⁶⁴ Detta begrepp valdes i stället för krav på personliga egenskaper eftersom ett sådant rekvisit ansågs skapa praktiska tillämpningsproblem, se prop. 2020/21:35 s. 26.

⁶⁵ Prop. 2020/21:35 s. 33 f.

huvudregel anses uppfylla kraven på kunskap och erfarenhet, liksom andra jurister som saknar advokattitel men som har relevant yrkeslivserfarenhet. Utöver detta ska biträdet även i övrigt vara lämplig för uppdraget. En viktig uppgift för biträdet är att prata med barnet och bilda sig en uppfattning om barnets vilja. Ett biträde bör därför precis som ett offentligt biträde i ett LVU-mål ha förmåga att sätta sig in i barnets situation och kunna kommunicera med barnet på ett lättförståeligt och anpassat sätt. För ett barn som på grund av ålder och mognad inte kan uttrycka sina åsikter på ett tydligt sätt krävs att biträdet har förmåga att med hjälp av information om barnet bilda sig en uppfattning om barnets situation. Representanter för barn har till utredningen lyft att det inte sällan är så att ett barn som är placerad i familjehem känner stora lojalitetskonflikter mellan föräldrarna, familjehemmet och socialtjänsten. Det är viktigt att biträdet har förståelse för detta och förmåga att skapa en miljö som är förtroendeingivande. Biträdet ska anpassa sitt arbete utifrån barnets ålder och mognad. I detta ingår att göra en avvägning när det är lämpligt att enbart prata med barnet för att tillgodogöra sig barnets åsikter och när det även är lämpligt att utan att barnet själv begärt det inhämta ytterligare information om barnet. För att utföra detta uppdrag krävs att biträdet har generell kunskap om barns utveckling och behov. En annan viktig uppgift för det offentliga biträdet är att bevaka barnets rättigheter under en utredning om vårdnadsöverflyttning. Biträdet måste därför ha god kunskap om barns rättigheter. Samma särskilda lämplighetskrav som gäller för offentliga biträden i LVU-mål bör alltså gälla med det tillägget att biträdet även ska ha kunskap om och erfarenhet av att arbeta med mål om vårdnad. Det ankommer på domstolen att säkerställa att den som förordnas som offentligt biträde för ett barn uppfyller de särskilda lämplighetskraven.

Om det i ett LVU-mål utsetts ett offentligt biträde för barnet kan det finnas goda skäl att utse samma biträde för barnet vid prövningen av fråga om vårdnadsöverflyttning. Fördelarna med det är att barnet då många gånger redan träffat och haft kontakt med biträdet. Det ger goda förutsättningar för ett tryggt samarbete mellan biträdet och barnet. En annan fördel är att biträdet redan är insatt i barnets situation, vilket kan skapa ett ökat förtroende från barnets sida. Om samma biträde utses blir det inte heller en ytterligare person som barnet ska anförtro sig åt. Ett biträde som tidigare varit involverad i processer om barnet har också bättre förutsättningar att förklara skillnaderna

mellan de olika processerna för barnet. Det finns också utmaningar med att samma biträde utses. När barnet är under 15 år har biträdet också varit barnets ställföreträdare i LVU-målet. Det kan innebära att biträdet haft en annan inställning än barnet om ett omhändertagande varit förenligt med barnets bästa eller inte. Även vårdnadshavaren kan uppfatta det som att biträdet har förutfattade meningar. Om samma biträde utses i målet om vårdnadsöverflyttning finns en risk att det skapas motsättningar mellan barnet och biträdet eftersom uppdraget är begränsat till att enbart biträda barnet och förmedla dennes åsikter. Det skulle kunna innebära att biträdet uppfattar uppdraget som otydligt. Det kan också vara så att biträdet har överskottsinformation från processen i LVU-målet som inte är en del av processen i vårdnadsmålet. Det kan t.ex. handla om uppgifter som är belagda med sekretess och inte är kända för domstolen som ska pröva frågan om vårdnadsöverflyttning.

Enligt utredningen talar övervägande skäl för att i första hand förordna samma person som biträde i båda målen, om det inte är olämpligt. Detta är enligt utredningen inte något som behöver regleras i författning. Socialnämnden kan bistå med information om det funnits ett tidigare förordnat biträde och vem det är (se mer om detta i avsnitt 7.3.11). Vid val av biträde bör självklart stor hänsyn tas till om den enskilde önskar att någon särskild person ska förordnas. Det ställs höga krav på biträdet själv att avstå ett uppdrag om det föreligger en intressekonflikt. Det ställs också höga krav på biträdet att ha förmåga att anpassa sitt uppdrag efter den aktuella processen där biträdet är förordnat. När det kommer till överskottsinformation är även det något som biträdet får anpassa sitt arbete efter. Det ska tilläggas att även socialnämnden med största sannolikhet innehar samma överskottsinformation. I en sådan situation kan det bli aktuellt för biträdet att lyfta till socialnämnden att det kan finnas skäl att redovisa även dessa uppgifter, om de kan anses ha relevans för frågan om vårdnadsöverflyttning. Det är dock upp till socialnämnden att bedöma om uppgifterna ska omfattas av utredningen eller inte. Trots eventuella nackdelar som kan finnas med att förordna samma biträde anser utredningen att fördelarna med en sådan ordning många gånger kan väga tyngre, än att förordna en annan person som biträde för barnet. Saken får avgöras i det enskilda fallet.

Ett uppdrag som offentligt biträde för ett barn är personligt

Huvudregeln för offentliga biträden är att biträdet får sätta en advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå i sitt ställe (substitution) om det inte medför en beaktansvärd ökning av kostnaderna. I övrigt får substitution endast ske efter särskilt tillstånd.⁶⁶ För offentliga biträden i LVU-mål kan det finnas anledning att sätta annan i sitt ställe exempelvis för att kunna genomföra förhandlingen inom lagstadgade frister. Det samma kan gälla för målsägandebiträden och offentliga försvarare som med rättens tillstånd kan tillåtas sätta annan i sitt ställe.⁶⁷ För en särskild företrädare för barn finns ingen särskild regel om substitution. Detta innebär att en särskild företrädare för ett barn inte har tillåtelse att sätta annan i sitt ställe.

Enligt utredningen finns det starka skäl för att ett offentligt biträde för ett barn vid prövning av frågan om vårdnadsöverflyttning inte ska tillåtas sätta någon annan i sitt ställe. Det finns stora fördelar för ett barn med att en och samma person biträder barnet. Detta är en person som barnet får förtroende för. Uppdraget är därför av personlig karaktär. Vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning finns det inte, som i LVU-mål, några korta lagstadgade frister att förhålla sig till vid prövningen. I mål om vårdnad planeras ofta tider för sammanträden och förhandlingar i med viss framförhållning. Några skäl för att tillåta substitution av denna anledning finns därför inte. Ett offentligt biträde för ett barn ska därför inte tillåtas sätta annan i sitt ställe. Utredningen föreslår därför att det i föräldrabalken inför ett undantag från lagen om offentligt biträde i denna del.

7.3.10 Det offentliga biträdets roll för en vårdnadshavare och vem som kan utses

Utredningens förslag: Ett offentligt biträde som utses för en vårdnadshavare vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning ska ha i uppdrag att ge vårdnadshavaren stöd och hjälp i sin talan.

⁶⁶ Se 5 § lagen om offentligt biträde som hänvisar till 26 § tredje stycket rättshjälpslagen.

⁶⁷ Se 4 § tredje stycket lagen om målsägandebiträde och 21 kap. 6 § tredje stycket.

Biträdets roll och vem som kan utses

Ett offentligt biträde för en vårdnadshavare i ett mål om vårdnadsöverflyttning bör ha samma roll som biträden i allmänhet har för sina klienter, dvs. att bistå med stöd och hjälp i klientens talan. De allmänna kraven på offentligt biträde är numera samma som de som gäller för rättshjälpsbiträden.⁶⁸ Det saknas skäl att ställa ytterligare krav på ett offentligt biträde för en vårdnadshavare vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning. Om vårdnadshavaren haft ett visst offentligt biträde i ett tidigare LVU-mål finns det goda skäl att utse samma biträde vid prövningen av frågan om vårdnadsöverflyttning. För ett utförligare resonemang om detta, se ovan i avsnitt 7.3.9.

7.3.11 Handläggningsfrågor

Utredningens förslag: En fråga om förordnande av offentligt biträde ska prövas av den domstol som handlägger målet om överflyttning av vårdnaden.

Om det inte pågår ett mål om överflyttning av vårdnaden vid domstolen, prövas frågan om förordnande av offentligt biträde av den domstol som är behörig att pröva frågan om överflyttning av vårdnaden. Lagen (1996:242) om domstolsärenden ska tillämpas.

Ett beslut om förordnande, byte eller entledigande av ett offentligt biträde gäller även om beslutet inte har fått laga kraft.

I ett mål om vårdnadsöverflyttning ska ett offentligt biträde som förordnats för ett barn föreläggas att inom viss tid yttra sig skriftligen. Biträdet ska också kallas till sammanträde och förhandling i målet samt få tillfälle att yttra sig vid sådana.

När en ansökan om förordnande ska göras

Det finns en fungerande ordning för hur och när ett offentligt biträde förordnas i LVU-mål.⁶⁹ Bestämmelsen om förordnande av offentligt biträde i mål om vårdnadsöverflyttning bör utformas på liknande

⁶⁸ Enligt 5 § lagen om offentligt biträde ska bestämmelsen i 26 § rättshjälpslagen om förordnande och byte av rättshjälpsbiträde tillämpas även i fråga om offentligt biträde.

⁶⁹ Se 39 § LVU.

sätt som den regleringen. Lagen om offentligt biträde ska gälla om inte annat anges (1 § lagen om offentligt biträde).⁷⁰

Ett offentligt biträde förordnas efter ansökan eller när det annars finns anledning till det (3 § första stycket lagen om offentligt biträde). I avsnitt 7.3.5 har utredningen förslagit att ett biträde tidigast ska kunna förordnas när socialnämnden beslutat att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL om vårdnadsöverflyttning enligt någon av bestämmelserna i 6 kap. 7–8 a §§ FB. Samma förutsättningar för när ett biträde ska förordnas gäller alltså oavsett om det är fråga om ett ärende hos socialnämnden eller om det är fråga om ett mål i domstolen. I praktiken innebär detta att socialnämnden ska informera barnet och vårdnadshavare om rätten till offentligt biträde efter att en utredning enligt 11 kap. 1 § om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 7–8 a §§ FB inletts. När socialnämnden beslutat om att inleda en sådan utredning bör nämnden göra en förhandsbedömning av om förutsättningarna för att förordna ett offentligt biträde är uppfyllda. Om förutsättningarna för att förordna ett biträde är uppfyllda bör socialnämnden ansöka om att ett biträde utses. Om det saknas behov av ett biträde behöver socialnämnden inte ansöka om offentligt biträde (se utredningens överväganden i denna del i avsnitt 7.3.6).

Var ansökan ska ges in och vem som ska pröva ansökan

Beslut om förordnande av offentligt biträde fattas som huvudregel av den domstol eller myndighet som handlägger målet eller ärendet (2 § lagen om offentligt biträde). I 39 § fjärde stycket LVU finns ett avsteg från denna regel som anger att offentligt biträde i ett LVU-mål förordnas av förvaltningsrätten även om målet handläggs i socialnämnden. Socialnämnden kan alltså inte själv förordna om ett offentligt biträde. Motsvarande avsteg bör införas i föräldrabalken.

Enligt 3 § andra stycket lagen om offentligt biträde ska en ansökan om offentligt biträde ges in till den myndighet som handlägger ärendet. Detta innebär att det, när det pågår ett mål om vårdnadsöverflyttning, också är den domstolen som ska pröva frågan om förordnande av biträde. Som anförts i avsnitt 7.3.5 kan det i mål om vårdnadsöverflyttning finnas anledning att förordna ett offentligt biträde redan när socialnämnden beslutat att påbörja en utredning om vårdnadsöverflytt-

⁷⁰ Även förordningen (1997:405) om offentligt biträde ska tillämpas.

ning. Detta innebär att en ansökan om förordnande av offentligt biträde ska ges in till socialnämnden, om frågan om förordnande uppkommer innan ett mål om vårdnadsöverflyttning aktualiserats i domstolen. Trots att frågan om vårdnadsöverflyttning handläggs av socialnämnden är det då den domstol som är behörig att pröva frågan om vårdnadsöverflyttning som ska pröva frågan om förordnande av offentligt biträde. I 6 kap. 17 § FB anges att mål om bl.a. vårdnad tas upp av rätten i den ort där barnet har sin hemvist. I vissa situationer får frågorna tas upp av Stockholms tingsrätt. Precis som gäller i ett LVU-mål ankommer det då på socialnämnden att utan dröjsmål och tillsammans med ett eget yttrande över frågan om förordnande överlämna en ingiven ansökan till domstolen.⁷¹ Yttrandet kan innehålla en kortfattad redogörelse för de omständigheter som är av särskild betydelse för domstolens bedömning.⁷² Om något yttrande inte bifogas ska domstolen begära in ett sådant, om det inte är uppenbart obehövligt (3 § förordningen om offentligt biträde). Socialnämnden bör i sin ansökan eller sitt yttrande ange vem som tidigare förordnats som offentligt biträde för barnet och vårdnadshavaren, om biträde tidigare har förordnats. Om det finns särskilda omständigheter som domstolen bör känna till innan offentligt biträde utses, t.ex. om det finns skäl att inte förordna samma offentliga biträde som tidigare förordnats av förvaltningsrätten, bör socialnämnden ange det i sitt yttrande.

Vem som kan göra en ansökan

Ansökan kan göras av den som biträdet ska förordnas för eller någon annan som får föra talan i målet (3 § andra stycket lagen om offentligt biträde). Detta innebär i praktiken att en ansökan kan göras av barnet, vårdnadshavare eller socialnämnden. Regler om vad en ansökan ska innehålla finns i lagen om domstolsärenden (se 5 och 6 §§ lagen om domstolsärenden).

⁷¹ Se Lundgren & Sunesson, Nya sociallagarna (12 januari 2022), version 35, JUNO), kommentaren till 39 § LVU och JO:s beslut den 27 augusti 1996 (dnr 2039-1996).

⁷² Prop. 1972:132 s. 221.

Om en ansökan ges in till domstolen innan en ansökan om vårdnadsöverflyttning

Om en ansökan ges in till domstolen innan en ansökan om stämning gällande vårdnadsöverflyttning inkommit, ska domstolen registrera ett nytt ärende om förordnande av offentligt biträde. Ärendet ska handläggas enligt lagen om domstolsärenden. Ett offentligt biträde som förordnas för ett barn är inte barnets ställföreträdare i frågan om vårdnadsöverflyttning. Det ingår inte i biträdets roll att överta någon del av vårdnadshavares ansvar. En vårdnadshavare är därför inte motpart i ett ärende om förordnande av offentligt biträde för ett barn.⁷³ Inte heller någon annan är motpart i ärendet. Det finns därför inte heller någon som behöver yttra sig innan ärendet avgörs (se 15 § lagen om domstolsärenden). Det bör aldrig komma i fråga att ha sammanträde i ett ärende om förordnande av offentligt biträde (se 13 § lagen om domstolsärenden). Om det finns önskemål om att en viss person utses till offentligt biträde, bör önskemålet som huvudregel tillmötesgå. Om det har pågått eller pågår ett LVU-mål bör i första hand samma offentliga biträde förordnas i vårdnadsålet (se avsnitt 7.3.9).

En domstols beslut om förordnande av ett offentligt biträde är ett slutligt beslut som innebär att domstolen kan avsluta ärendet.

Om en ansökan ges in till domstolen efter en ansökan om vårdnadsöverflyttning

Om det, när ett mål om vårdnadsöverflyttning inleds i domstol, inte finns något biträde förordnat ska domstolen på eget initiativ förordna ett sådant biträde, om det inte saknas behov av det. En ansökan om förordnande av biträde i ett mål som pågår i domstolen ska ges in till domstolen. I en sådan situation ska frågan om förordnande av biträde handläggas i det pågående tvistemålet. Ett beslut om förordnande av ett biträde i ett pågående tvistemål är inte ett slutligt beslut.

⁷³ Jfr 14 § lagen om särskild företrädare för barn.

Barnets offentliga biträde ska yttra sig och kallas till sammanträde och muntlig förhandling

Det offentliga biträdet för ett barn företräder inte en part i målet. Rättegångsbalkens regler som tar sikte på parternas rättigheter och förpliktelser vid handläggning i domstol är därför inte tillämpliga.

Syftet med att införa en rätt till offentligt biträde för barn vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning är att stärka barns delaktighet. För detta syfte är det nödvändigt att barns åsikter kommer fram i domstolen. Det finns därför behov av att i föräldrabalken införa en särskild bestämmelse om barnets offentliga biträdes roll i rättegången. För det första ska det införas en bestämmelse att det offentliga biträdet ska föreläggas att yttra sig skriftligen i målet. Detta kan lämpligen ske efter att stämning utfärdats och förberedelsen inletts. Det ska även införas en bestämmelse att det offentliga biträdet ska kallas till sammanträde och huvudförhandling om sådana ska hållas. Precis som gäller andra professionella aktörer bör biträdet inte kallas vid något särskilt äventyr. Under ett sammanträde och huvudförhandling ska det offentliga biträdet få tillfälle att yttra sig. Vid ett sammanträde kan det lämpligen ske efter att parterna redovisat sina yrkanden, inställning och grunder. Vid en huvudförhandling kan det offentliga biträdet lämpligen yttra sig efter att parterna utvecklat sin talan. Ett offentligt biträdes uttalande kan innebära hinder för huvudförhandling enligt 43 kap. 2 § första stycket 4 RB.

Eftersom barnet inte är part ska biträdet inte vidta några rättshandlingar för barnet. Någon fullmakt krävs därför inte.

Till skillnad från ett barn är en vårdnadshavare part i rättegången. Ett offentligt biträde för en vårdnadshavare behöver fullmakt för att självständigt som ombud kunna vidta rättshandlingar för vårdnadshavarens räkning.

Ersättning till ett offentligt biträde

En fråga om ersättning till ett offentligt biträde kan aktualiseras innan ett mål om vårdnadsöverflyttning inletts i domstolen eller under handläggningen i domstol och i samband med att ett mål om vårdnadsöverflyttning ska avgöras slutligt. Hur en begäran om ersättning ska handläggas av domstolen beror på om det finns ett pågående mål om vårdnadsöverflyttning eller inte.

När fråga om ersättning uppstår i ett pågående mål om vårdnadsöverflyttning ska beslut om ersättning fattas i tvistemålet.

Om ett offentligt biträde förordnats innan ett mål om vårdnadsöverflyttning inlett vid tingsrätten och socialnämnden efter förordnandet beslutat att inte ansöka om vårdnadsöverflyttning är det fortfarande domstolen som ska besluta om ersättning. I en sådan situation ska det offentliga biträdet ge in sin kostnadsräkning till socialnämnden. Nämnden ska därefter sända över räkningen tillsammans med ett yttrande till domstolen (7 § andra stycket förordningen om offentligt biträde). Domstolen får då registrera ett nytt ärende om ersättning till offentligt biträde. Ett sådant beslut om ersättning till offentligt biträde är ett slutligt beslut som kan överklagas. Samma ordning gäller om fråga om byte av biträde aktualiseras under socialnämndens handläggning.

Beslutet ska gälla omedelbart

Ett offentligt biträde förordnas för att det behövs. Det finns därför skäl att låta beslutet gälla omedelbart, även under den tid beslutet kan överklagas och ännu inte fått laga kraft. Om inte förordnandet gäller direkt riskerar det att få till konsekvens att handläggningen fördröjs. Detta kan aldrig anses bäst för barnet. Det är nödvändigt att ett biträde kan påbörja sitt arbete direkt för att kunna tillgodose barnets och vårdnadshavares intressen. Av samma anledning ska även beslut om byte och entledigande gälla direkt.

Ett förordnande ska gälla även i högre rätt

Utredningen har övervägt om det är motiverat att särskilt reglera att ett förordnande ska gälla till dess att tiden för att överklaga domen i målet har löpt ut. Detta skulle innebära att ett förordnande som utgångspunkt inte gäller i högre rätt. En sådan ordning finns för målsägandebiträde. Begränsningen för målsägandebiträde infördes eftersom behovet av målsägandebiträde i hovrätten har minskat bl.a. utifrån att målsäganden och andra förhörspersoner sällan hörs på nytt i hovrätten eftersom ljud- och bildupptagningar från förhören i tingsrätten spelas upp.⁷⁴ För offentliga biträden i LVU-mål finns inte motsvar-

⁷⁴ Prop. 2017/18:86 s. 25 f.

ande begränsning. Inte heller för offentliga biträden i mål om vårdnadsöverflyttning bör det införas någon sådan begränsning. Ett barns offentliga biträdes uppgift är att vara barnets språkrör i processen. I ett mål om vårdnadsöverflyttning är det av stor vikt hur situationen vid tidpunkten för målets avgörande ser ut. Omständigheterna kan förändras mellan två domstolars avgöranden. Behovet av biträde gör sig därför lika starkt gällande om målet överklagas.

7.3.12 Barnet och det offentliga biträdet ska ha rätt att ta del av uppgifter av betydelse

Utredningens förslag: Ett offentligt biträde som utsetts för ett barn ska få ta del av sådana uppgifter som kan vara av betydelse i målet eller ärendet.

Barnet saknar partsinsyn i ett mål om vårdnadsöverflyttning

I familjerättsliga mål och ärenden är det inte ovanligt att det ingår uppgifter om enskilda som omfattas av sekretess. Bestämmelser om sekretess finns i lagen (2009:400) om offentlighet- och sekretess (OSL). Enligt 26 kap. 1 § OSL gäller t.ex. sekretess inom socialtjänsten för uppgifter om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretess gäller för vissa uppgifter i mål och ärenden enligt föräldrabalken om en part begär det och det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs (36 kap. 1 § OSL).

I offentlighets- och sekretesslagen finns även sekretessbrytande bestämmelser och undantag från sekretess. I 10 kap. 3 § OSL regleras partsinsynen. Den innebär att sekretess som huvudregel inte hindrar att en enskild eller myndighet som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av material i målet eller ärendet. Det följer även av kontradiktionsprincipen att part ska få kännedom om och möjlighet att kommentera allt material i målet för att på så sätt kunna påverka domstolens beslut.

Eftersom barn inte är part i vårdnadsfall har barn inte heller rätt till partsinsyn. Inte heller barnets offentliga biträde kommer att ha en sådan rätt till insyn utan att det regleras särskilt. För att barns delaktighet ska stärkas genom rätten till biträde är det nödvändigt att barnet genom sitt biträde får del av information av betydelse. Det samma gäller för att biträdet ska kunna fullgöra sitt uppdrag som barnets språkrör.

Exempel på bestämmelser om rätt till insyn, informationsskyldighet och avsteg från sekretess

I föräldrabalken finns redan i dag en särskild bestämmelse om rätt till insyn i en situation där partsinsyn inte är aktuell. Den som har god man har rätt att ta del av handlingar som rör ställföreträdarskapet och som förvaras hos överförmyndaren. En sådan rätt har också den enskildes make eller sambo och närmaste släktingar (16 kap. 7 § FB). Sådana handlingar kan omfattas av sekretess till förmån för en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden (32 kap. 4 § OSL). Det finns dock en sekretessbrytande bestämmelse som innebär att sådan sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till en enskild enligt vad som gäller enligt föräldrabalken (32 kap. 5 § OSL). Hänvisningen syftar på regleringen i föräldrabalken angående anhörigas rätt att ta del av handlingar som förvaras hos överförmyndaren. Denna möjlighet till insyn har ansetts vara av stor vikt för nära anhörigas möjligheter att följa skötseln av den enskildes intressen.⁷⁵

Föräldrabalken innehåller även bestämmelser om informationskyldighet, bl.a. i 11 kap. 16 § FB som tillämpas i ärenden om förordnande av god man enligt 11 kap. 4 § och förvaltarskap. Av paragrafens fjärde stycke följer att vissa myndigheter och vårdinrättningar har en skyldighet att lämna ut även sekretessbelagda uppgifter som kan ha betydelse i ärendet. Informationskyldigheten förutsätter att domstolen förelagt myndigheten eller vårdinrättningen att inkomma med uppgifter. Bestämmelsen innebär att exempelvis myndigheter inom hälso- och sjukvården eller socialtjänsten inte med hänvisning till sekretesslagstiftningen kan underlåta att lämna vissa upplysningar i ett begärt yttrande. Detta följer av 10 kap. 28 § OSL som föreskriver att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndig-

⁷⁵ Prop. 1993/94:251 s. 174.

het, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Den sekretessbrytande bestämmelsen gäller enbart när uppgifter lämnas till annan myndighet och skulle alltså inte vara tillämplig vid utlämnande av uppgifter till en enskild.⁷⁶

En annan viktig sekretessbrytande bestämmelse är den i 10 kap. 2 § OSL som föreskriver att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. För att den sekretessbrytande bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att två förutsättningar är uppfyllda. För det första ska den sekretesskyddade uppgiften lämnas till en enskild eller annan myndighet. För det andra ska utlämnandet vara nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Det är alltså det intresse som den utlämnande myndigheten har av att lämna uppgiften som är avgörande, inte vilket intresse mottagaren har av uppgiften. Enligt förarbetena ska bestämmelsen tillämpas restriktivt.⁷⁷ Av utredningens erfarenhet är det dock denna bestämmelse som används i LVU-mål när domstolen skickar relevanta handlingar i målet till det offentliga biträdet. Det offentliga biträdet är i dessa fall oftast inte ombud för sin huvudman. Domstolen kan således inte skicka handlingar som innehåller uppgifter som annars skulle varit sekretessbelagda till det offentliga biträdet med stöd av partsinsynen och 10 kap. 3 § OSL. Grunden för utlämnandet är i stället att det är ett nödvändigt utlämnande enligt 10 kap 2 § OSL. Utlämnandet är nödvändigt för att domstolen ska kunna fullgöra sitt uppdrag, dvs. kunna förelägga och få in yttrande från det offentliga biträdet. Vad som lämnas ut till biträdet styrs av vad domstolen anser är nödvändigt för att det offentliga biträdet ska kunna fullgöra uppdraget som denne fått av domstolen.

Det ska införas en informationsskyldighet

Enligt utredningen ska det införas en bestämmelse i föräldrabalken som garanterar barnets offentliga biträdes rätt till information vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning. En informationsskyldighet är mer ändamålsenlig än en bestämmelse om rätt till insyn

⁷⁶ Se Walin & Vängby m.fl. (Föräldrabalken 9 juli 2021, version 21, JUNO), kommentaren till 11 kap. 16 § FB.

⁷⁷ Prop. 1979/80:2 s. 465 och 494.

eftersom den sistnämnda förutsätter ett aktivt agerande från den som vill ta del av uppgiften. En bestämmelse om informationsskyldighet markerar att barnets offentliga biträde har rätt att ta del av handlingar i mål om vårdnadsöverflyttning trots att barnet inte är part i målet. Detta är helt nödvändigt för att barnet ska kunna bilda sig en uppfattning och tillvarata sina rättigheter (se artikel 12 barnkonventionen) genom sitt biträde. Det offentliga biträdet är skyldig att förmedla innehållet i handlingarna till barnet på det sätt som behövs för att barnet ska kunna bilda sig en åsikt. Den socialnämnd eller domstol som handlägger frågan om vårdnadsöverflyttning ska alltså vara skyldig att lämna ut uppgifter till barnets offentliga biträde som kan vara av betydelse i målet eller ärendet. Med uppgifter som kan vara av betydelse avses samtliga uppgifter av substans.

Bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL bör kunna användas vid frågor om vårdnadsöverflyttning på samma sätt som den används i LVU-mål. Sekretess bör alltså inte hindra att handlingar med uppgifter av betydelse i målet lämnas till biträdet, eftersom utlämnandet från domstolen eller socialnämnden får anses nödvändigt enligt bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL. Ett offentligt biträde för ett barn förordnas för att vara barnets språkrör och ge barnet stöd och hjälp i processen. För att det offentliga biträdet ska kunna fullgöra sitt uppdrag krävs att denne får del av handlingar av betydelse i målet. För att den myndighet som prövar en fråga om vårdnadsöverflyttning ska kunna fullgöra sitt uppdrag krävs att det offentliga biträdet får del av handlingar av betydelse. Detta gäller såväl under en utredning hos socialnämnden som under en process i domstol. Myndigheten får då i varje enskilt fall pröva vilka handlingar som är nödvändiga att lämna ut för att det offentliga biträdet ska kunna fullgöra sitt uppdrag gentemot barnet. Handlingar av betydelse i målet är också nödvändiga att lämna ut till biträdet enligt bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL.

Att barnet och barnets offentliga biträde har rätt att ta del av handlingar kan innebära en inskränkning i barnets vårdnadshavares rätt till privatliv (artikel 8 Europakonventionen). Detta utifrån att barnet kan få tillgång till information om en vårdnadshavares personliga förhållanden som barnet annars inte skulle ha tillgång till. En sådan inskränkning är dock proportionerlig i förhållande till barnets rätt till delaktighet.

Sammanfattningsvis anser utredningen att barnets och det offentliga bitrådets behov av att ta del av handlingar kan tillgodoses genom

att det i föräldrabalken införs en informationsskyldighet gentemot barnets offentliga biträde. En sådan ordning är förenlig med Europakonventionen.

7.3.13 Det finns inte behov av ytterligare bestämmelser om sekretess

Utredningens bedömning: Bestämmelserna om offentlighet och sekretess för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i vissa familjerättsliga mål och ärenden tillgodoser behovet av sekretess i ärenden om förordnande av offentligt biträde enligt föräldrabalken.

I 36 kap. 1 § OSL regleras sekretess till förmån för enskild i domstol i vissa familjerättsliga mål och ärenden. I bestämmelsens första stycke anges vissa mål och ärenden där sekretess gäller hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs, oavsett om part begär att uppgifterna ska omfattas av sekretess. I paragrafens andra stycke anges i vilka mål och ärenden part måste begära att sekretess ska gälla. I andra stycket regleras bl.a. familjerättsliga mål och ärenden som inte utgör ärenden om adoption, godmanskap enligt 11 kap. 4 § FB eller förvaltarskap. Detta innebär att part måste begära att sekretess ska gälla hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden för uppgift som förekommer i ett ärende om förordnande av offentligt biträde. Domstolen har efter en sådan begäran att ta ställning till om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Frågan är då om det finns ett behov av att låta bestämmelsen i 36 kap. 1 § första stycket OSL omfatta även ärenden om förordnande av offentligt biträde.

Enligt utredningen finns det inte ett sådant behov. Skälet är att det i de flesta fall inte är nödvändigt att ge in material som innehåller känsliga uppgifter. Detta eftersom det inte är nödvändigt att ge in mer omfattande utredning för att motivera att ett offentligt biträde förordnas. Eftersom ansökan ska göras till den myndighet som handlägger målet eller ärendet kommer ansökan i de allra flesta fall först ges in till socialnämnden som i sin tur lämnar över ansökan, tillsam-

mans med ett yttrande, till domstolen. När socialnämnden ansöker om att ett biträde ska förordnas får förutsättas att den också begär att sekretess ska gälla, om det finns skäl för det. Detsamma bör gälla om socialnämnden lämnar över en annan parts ansökan tillsammans med ett yttrande. Därtill får samma sekretesskäl anses föreligga i ett ärende om förordnande av offentligt biträde som i ett mål om vårdnadsöverflyttning. Det innebär att part måste begära sekretess.

Det kan finns uppgifter hos domstolen som omfattas av sekretess och som inte ska lämnas ut. Barnets eller vårdnadshavares personuppgifter kan t.ex. omfattas av sekretess.”

8 Adoption

8.1 Utredningsuppdraget

Utredningen har i uppdrag att överväga och bedöma om förutsättningarna för adoption bör justeras för att tillgodose familjehemsplacerade barns rätt till trygghet och stabilitet och hur övriga intressen – inte minst rätten till privat- och familjeliv – samtidigt kan tillgodoses. I detta ingår att överväga om möjligheten till fortsatt kontakt mellan barnet, föräldrarna och andra närstående i vissa fall bör påverka bedömningen av om en adoption är lämplig och överväga om det finns skäl att främja s.k. öppen adoption.

I utredningens uppdrag ingår även att kartlägga och redovisa vilka omständigheter som i dag särskilt beaktas vid prövningen av frågan om adoption när ett barn har stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet.

Utredningen ska föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs.

8.2 Den rättsliga regleringen

8.2.1 Bestämmelsernas generella utformning och syfte

Barnets bästa

I 4 kap. 1 § FB markeras att barnets bästa ska sättas främst bland de olika intressen som vägs mot varandra vid en adoption. I paragrafen anges att barnets bästa ska ges största vikt vid alla frågor som rör adoption av ett barn. Det innebär att inget annat intresse får gå före barnets bästa. Bestämmelsen ska tillämpas inom ramen för den lämplighetsbedömning som domstolen ska göra enligt 4 kap. 2 § FB.

Lämplighetsbedömningen

Allmänt om lämplighetsbedömningen

Ett barn får adopteras endast om det med beaktande av samtliga omständigheter är lämpligt. Vid bedömningen av om en adoption är lämplig ska barnets behov av adoption och sökandens lämplighet att adoptera särskilt beaktas (4 kap. 2 § FB). Att det ska göras en lämplighetsbedömning innebär att det ska göras en bred bedömning med beaktande av alla intressen som gör sig gällande i ärendet och med iakttagande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. För att tydliggöra att lämplighetsbedömningen ska ta sikte på de syften som ligger bakom adoptionsinstitutet ansåg regeringen vid införandet av bestämmelsen, som den ser ut i dag, att det var lämpligt att uttryckligen i lag ge viss vägledning för hur lämplighetsbedömningen ska göras. Enligt regeringen fanns det anledning att i lagtexten uppmärksamma de två mest centrala frågorna vid lämplighetsbedömningen, nämligen barnets behov av adoption och sökandens lämplighet att adoptera. Av 4 kap. 2 § FB framgår därför att det vid bedömningen av om en adoption är lämplig särskilt ska beaktas barnets behov av adoption och sökandens lämplighet att adoptera.¹

En utgångspunkt för lämplighetsbedömningen är att adoption ska användas för att skapa eller befästa ett personligt förhållande mellan sökanden och barnet som väsentligen liknar det som finns mellan barn och föräldrar. Skäl som inte har att göra med det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet, exempelvis önskan att överföra släktnamn, åstadkomma arvsrätt eller möjliggöra uppehållstillstånd i Sverige, kan inte i sig medföra att en adoption anses lämplig. Bedömningen av en adoptions lämplighet ska göras i det enskilda fallet med beaktande av samtliga relevanta omständigheter.² Omständigheterna som anges i 4 kap. 2 § FB är inte en uttömmande lista för vad som ska beaktas inom ramen för lämplighetsbedömningen. Föräldrarnas inställning och intressen ska bl.a. beaktas. Detta gäller även i de fall det inte krävs att föräldern samtycker till adoptionen. En annan omständighet som kan påverka bedömningen är om adoptionen kommer att erkännas i en annan stat som parterna har anknytning till.³

¹ Prop. 2017/18:121 s. 39 ff.

² Se Walin & Vängby m.fl., Föräldrabalken (9 juli 2021, version 21, JUNO), kommentaren till 4 kap. 2 § FB.

³ Prop. 2017/18:121 s. 144.

Barnets behov av adoption

Barnets behov av adoption tar sikte på behovet av en ny förälder eller två nya föräldrar. I bedömningen ingår bl.a. frågan om föräldrarnas vilja och förmåga att ta hand om barnet, relationen till föräldrarna i övrigt och möjliga alternativ till adoption. Bedömningen kan skilja sig åt beroende på det aktuella barnets situation och behov. Vid nationell adoption aktualiseras frågan om ett barns behov av adoption ibland i samband med familjehemsplacering och annan social barn- och ungdomsvård.⁴ Ett barn kan ha behov av adoption om barnets föräldrar är avlidna eller om det inte är känt var föräldrarna befinner sig. I andra fall beror behovet av adoption på att barnets föräldrar av någon anledning saknar vilja eller förmåga att ta hand om barnet. I vissa fall står det redan när barnet är nyfött klart att föräldrarna inte ens på lång sikt kommer att kunna ge barnet en trygg uppväxt, t.ex. på grund av sjukdom eller brister i hemmiljön. I andra fall kan en sådan bedömning göras först sedan barnet under en tid har varit placerat i ett familjehem. Ofta behöver barnets rätt att få sina behov av trygghet och stabilitet tillgodosedda ställas mot barnets rätt till sitt ursprung och en förälders rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. Enligt förarbetena måste det därför finnas en påtaglig brist just när det gäller föräldrarnas vilja eller förmåga att ta ansvar för sitt barn för att adoption ska komma i fråga.⁵

Även den personliga relationen i övrigt mellan barnet och föräldrarna behöver beaktas. Trots att en förälder saknar förmåga att ha barnet boende hos sig och sköta den faktiska omvårdnaden om barnet, kan det vara så att föräldern genom en kontinuerlig och nära kontakt med barnet ändå är ett viktigt stöd för barnet under hans eller hennes uppväxt och på det sättet bidrar till barnets trygghet och utveckling. HD har i två fall om styvbarnsadoption från år 1987 beaktat betydelsen av umgänge med en förälder som inte är vårdnadshavare. I båda fallen hade det förekommit relativt lite umgänge med den förälder som inte hade del i vårdnaden. I båda fallen ansåg domstolen att barnen inte hade ett sådant behov av umgänge med föräldern att det

⁴ A. prop. 40.

⁵ A. prop. s. 142.

utgjorde ett hinder mot adoptionen.⁶ En adoption förutsätter normalt att den personliga relationen mellan barnet och föräldern inte är sådan att en fortsatt kontakt kommer att ha karaktären av ett föräldraskap.⁷ Barnets åsikter ska vägas in i lämplighetsbedömningen, med beaktande av barnets ålder och mognad (4 kap. 3 § FB).

Sökandens lämplighet att adoptera

En del av lämplighetsbedömningen är om sökanden är lämplig att bli adoptivförälder. Sökandens lämplighet omfattar hans eller hennes förutsättningar att ge barnet ett varaktigt och stabilt föräldrabarnförhållande. Även sökandens vilja och förmåga att erbjuda barnet omvårdnad, trygghet och god fostran är av betydelse.⁸ En omständighet som har betydelse för lämplighetsbedömningen är om det sedan tidigare finns en relation mellan barnet och sökanden. Barnets relation till sökanden innebär ibland att sökanden får anses mer lämpad att adoptera barnet än i princip varje annan person. Så kan vara fallet om sökanden är en nära släkting eller familjehemsförälder. Detta innebär dock inte att det i övrigt ska ställas lägre krav på sökandens lämplighet i en sådan situation än annars. Sökandens lämplighet ska noggrant värderas vid en samlad bedömning. Bedömningen ska göras utifrån det enskilda barnets bästa. Om relationen har skapats i syfte att inleda ett adoptionsärende är det en omständighet som ofta innebär att adoptionen inte är lämplig.⁹

⁶ NJA 1987 s. 116 gällde en flicka som hade vuxit upp tillsammans med sin mamma och styvpappa, som ville adoptera flickan. HD biföll ansökan om adoption trots att flickans biologiske pappa motsatte sig adoptionen. HD konstaterade att en adoption rycker undan den rättsliga grunden för umgänge mellan barnet och dess biologiska föräldrar eller en av dem och att en adoption därför i regel inte kommer i fråga om barnet har bevarat en nära relation till den förälder som barnet inte bor tillsammans med. Enligt HD måste hänsyn tas till vilket värde ett umgänge med den ursprungliga föräldern kan ha för barnet i det enskilda fallet. Trots att pappan hade ett visst umgänge med flickan ansågs det att adoptionen var till fördel för henne. I NJA 1987 s. 628 var omständigheterna mycket likartade. En skillnad var att barnet enbart hade träffat sin pappa ett fåtal gånger och enbart haft sporadisk kontakt. HD hänvisade till NJA 1987 s. 116 i sina domskäl.

⁷ Prop. 2017/18:121 s. 142 f.

⁸ A. prop. s. 41.

⁹ A. prop. s. 144.

Barnets samtycke

Det är en grundläggande princip i svensk rätt att en adoption är frivillig. Den som fyllt 12 år måste samtycka till adoptionen, om det inte finns ett hinder mot att samtycka till följd av psykisk sjukdom eller något annat liknande förhållande (4 kap. 7 § FB). Även om barnet inte uppnått en sådan ålder att samtycke krävs ska dennes åsikt tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (4 kap. 3 § FB). Att begreppet åsikter används är avsett att markera att det inte krävs att barnet kan ge uttryck för en konkret vilja. Alla synpunkter barnet framför ska beaktas. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Rätten till information och att få framföra sina åsikter omfattar frågan om huruvida adoption ska ske men även andra frågor såsom hur adoptionsprocessen genomförs och vad en adoption innebär. Rätten till information och att få framföra sina åsikter gäller under hela adoptionsprocessen och är inte begränsad endast till domstolsförfarandet. Domstolen ska enligt 4 kap. 13 § FB se till att ett adoptionsärende blir tillräckligt utrett. I detta ligger också att säkerställa att barnet har fått information och möjlighet att komma till tals.¹⁰

Vårdnadshavares vetorätt

Som utgångspunkt ska barnets föräldrar och den eller de som vill adoptera vara överens. Enligt 4 kap. 8 § första stycket FB får ett barn inte adopteras utan samtycke från en förälder som är vårdnadshavare. Med vårdnadshavare avses en förälder som har vårdnadsansvaret för barnet enligt 6 kap. FB. Enligt 4 kap. 8 § andra stycket FB behövs inte samtycke om vårdnadshavaren är varaktigt förhindrad att samtycka på grund av psykisk sjukdom eller något annat liknande förhållande, föräldern vistas på okänd ort eller det finns synnerliga skäl. Undantaget om synnerliga skäl är avsett att tillämpas i särpräglade situationer då de övriga undantagen inte är tillämpliga, men det ändå framstår som mycket angeläget att ett beslut om adoption fattas trots att föräldern inte har lämnat sitt samtycke. Även om undantaget formellt är tillämpligt vid alla typer av adoptioner, är avsikten att det ska komma till användning framför allt vid internationell adoption.

¹⁰ Se Walin & Vängby m.fl., Föräldrabalken (9 juli 2021, version 21, JUNO), kommentaren till 4 kap. 3 § FB.

Syftet är att adoptioner som har bedömts lämpliga av myndigheterna i en annan stat inte ska hindras av svenska krav på samtycke som kanske inte motsvarar den andra statens regler samtidigt som det står klart att en adoption är till barnets bästa. Det kan inte uteslutas att förutsättningarna i något fall kan anses vara uppfyllda även vid en nationell adoption.¹¹ Undantaget är dock inte avsett att generellt möjliggöra adoptioner där barnets vårdnadshavare inte samtycker till en adoption.¹²

Det är inte otänkbart att något av undantagen från kravet på vårdnadshavares samtycke enligt 4 kap. 8 § andra stycket FB kan vara tillämpliga i ärenden om adoption där barn stadigvarande vårdas i familjehem hos adoptanten. Av utredningens kartläggning beträffande vårdnadsöverflyttning framgår bl.a. att det inte är helt ovanligt att en vårdnadshavare inte kan nås i samband med ett mål om vårdnadsöverflyttning och därför får en god man förordnad för sig. Det kan därför finnas anledning att anta att de formella förutsättningarna för adoption kan vara uppfyllda i flera mål där det i dag beslutas om vårdnadsöverflyttning.

Av 4 kap. 8 § fjärde stycket FB följer att det som gäller i fråga om samtycke även gäller för en särskilt förordnad vårdnadshavare. Om barnet har två vårdnadshavare krävs samtycke från dem båda. Av bestämmelsen följer vidare att samtycke inte krävs från en förälder som inte är vårdnadshavare.

Inställning från en förälder som inte är vårdnadshavare

Rätten ska ge den som är förälder till den som sökanden vill adoptera tillfälle att yttra sig inom viss tid (4 kap. 18 § FB). Detta gäller dock inte om det är uppenbart obehövt att föräldern får tillfälle att yttra sig, föräldern är varaktigt förhindrad att yttra sig till följd av psykisk sjukdom eller något annat liknande förhållande, föräldern vistas på okänd ort eller om det finns synnerliga skäl.¹³

Trots att en förälder som inte har vårdnaden om barnet inte behöver samtycka till adoptionen har föräldrarnas åsikt stor betydelse för bedömningen av om en adoption är lämplig. Vilken vikt som vid lämplighetsbedömningen ska läggas vid inställningen hos en förälder som

¹¹ Prop. 2017/18:121 s. 151 f.

¹² A. prop. s. 60.

¹³ A. prop. s. 152.

inte är vårdnadshavare får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. En önskan hos en förälder om att upprätthålla kontakten med sitt barn är exempel på en omständighet som ska tillmätas betydelse vid bedömningen av om adoptionen är lämplig. Vid den slutliga bedömningen får dock detta intresse inte sättas före barnets bästa.¹⁴

Andra förutsättningar för adoption

Enbart den som fyllt 18 år får adoptera (4 kap. 5 § FB). Makar och sambor får endast adoptera gemensamt (4 kap. 6 FB). En ansökan om adoption får inte bifallas, om det från någon sida har getts eller utlovats ersättning eller om det har avtalats om bidrag till barnets underhåll (4 kap. 10 § FB).

Den rättsliga innebörden av adoption

En adoption innebär att det skapas ett familjerättsligt förhållande mellan adoptivföräldern, även kallad adoptanten (den som adopterar), och barnet som adopteras. Genom adoptionen betraktas barnet i rättsligt hänseende som adoptivföräldrarnas barn och inte som barn till sina tidigare föräldrar. Om barnet är undre 18 år innebär det att vårdnaden och skyldigheten att försörja barnet övergår till adoptivföräldern. En adoption innebär även att barnet har samma rätt till arv efter adoptivföräldern och dennes släktingar som adoptivföräldrarnas eventuella andra barn. Barnets tidigare släktingar har inte längre rätt till arv efter barnet och barnet har inte längre rätt till arv från dem (se 4 kap. 21 § första stycket FB).

Det är inte möjligt att upphäva en adoption. Ett beslut om adoption kan dock undanröjas om det finns grund för resning eller domvilla t.ex. på grund av att domstolen inte har inhämtat nödvändiga samtycken.¹⁵

¹⁴ A. prop. s. 141 f.

¹⁵ Walin & Vängby m.fl., Föräldrabalken (9 juli 2021, version 21, JUNO), kommentaren till 4 kap. 8 § FB.

8.2.2 Öppen adoption

Till skillnad från i andra nordiska länder finns det i Sverige inga regler om s.k. öppen adoption. Öppen adoption är inget enhetligt begrepp. Med öppen adoption avses i vissa fall adoption där adoptivföräldrarna och föräldrarna kommer överens om att barnet ska ha fortsatt kontakt med föräldrarna. I andra fall avses att domstolen ger barnet en fortsatt umgängesrätt med sin ursprungsfamilj efter adoptionen.

Barnets rätt enligt 6 kap. 15 § FB till umgänge med en förälder den inte bor med upphör efter en adoption. En förälder kan inte efter en adoption väcka talan i domstol om umgänge. Det är adoptivföräldrarna som avgör frågan om barnet ska ha umgänge med en förälder efter adoptionen. Det förekommer adoptioner i Sverige där adoptivfamiljen och ursprungsfamiljen har fortsatt kontakt. Kontakten är dock inte formaliserad genom beslut om umgängesrätt efter att adoptionen har genomförts.¹⁶

8.2.3 Skillnader mellan adoption och vårdnadsöverflyttning

Vid adoption bryts alla rättsliga band mellan barnet och föräldern. Efter en adoption har barnet inte arvsrätt i förhållande till sin ursprungsfamilj. Barnets föräldrars underhållsskyldighet upphör. Ansvar för barnet övergår i sin helhet till adoptivföräldern och barnet jämställs i alla hänseenden med adoptivföräldrarnas eventuella andra barn. Detta skiljer adoption från vårdnadsöverflyttning, då en del band finns kvar mellan barnet och föräldern.

Om ett barn adopteras av sin särskilt förordnade vårdnadshavare upphör socialnämndens skyldighet att betala arvode och omkostnadsersättning (6 kap. 11 § SoL). Socialnämnden ska dock även efter en adoption tillgodose de särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas (5 kap. 1 § SoL).

Till skillnad från vårdnadsöverflyttning finns ingen skyldighet för socialnämnden att överväga frågan om adoption när ett barn är placerat i familjehem. Socialnämnden kan inte ansöka i domstol om att ett barn ska få adopteras av sina familjehemsföräldrar. Familjehemsföräldrarna kan dock ansöka om adoption.

¹⁶ SOU 2015:71 s. 627.

En adoption kan inte upphävas utan att en ny adoption görs. En särskilt förordnad vårdnadshavare kan begära sitt entledigande enligt 6 kap. 10 b § första stycket FB.

Barnets rätt till umgänge med en förälder barnet inte bor med upphör efter en adoption. En förälder kan inte efter en adoption väcka talan i domstol om umgänge. Det är adoptivföräldrarna som avgör frågan om barnet ska ha umgänge med en förälder efter adoptionen. Det som kallas för öppen adoption och som finns reglerat i några av våra grannländer påminner i viss mån om vårdnadsöverflyttning på det sättet att det är möjligt att reglera umgänge även efter en adoption.

8.3 Utredningens kartläggning av praxis

8.3.1 Inledning

Utredningen har fått i uppdrag att kartlägga och redovisa vilka omständigheter som i dag särskilt beaktas vid prövningen av frågan om adoption när ett barn har stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet.

I Sverige finns inga särskilda regler för adoption av barn i familjehem. Ett barn som bor i ett familjehem kan adopteras utifrån samma förutsättningar som andra barn, enligt de bestämmelser som finns i föräldrabalkens fjärde kapitel. I flera andra länder används adoption mer systematiskt som ett sätt att skapa stabilitet och trygghet för familjehemsplacerade barn. I dessa länder saknas en motsvarighet till vårdnadsöverflyttning. I Sverige har i stället vårdnadsöverflyttning använts för samma ändamål. Det förs ingen särskild statistik över barn som adopteras av sina familjehemsföräldrar.

Eftersom det är ovanligt med adoptioner av barn i familjehem har det varit svårt att kartlägga de adoptionsärenden som finns. En lika grundläggande kartläggning som den gällande domar om vårdnadsöverflyttning har därför inte kunnat göras.

När utredningen i det följande använder begreppet adoption av barn i familjehem syftar det på när barn i familjehem adopteras av en eller flera tidigare familjehemsföräldrar.

8.3.2 Tillgänglig statistik

Utredningen om en föräldraskapsrättslig lagstiftning för alla har nyligen tagit fram statistik om bl.a. nationella adoptioner. Statistiken har tagits fram av Skatteverket och bygger på uppgifter i folkbokföringsdatabasen. I utredningens betänkande redovisas följande.

Under 2020 adopterades 1 141 personer i Sverige, varav 508 barn. Av det totala antalet adoptioner var mindre än 10 procent s.k. internationella adoptioner, dvs. adoptioner av underåriga barn med hemvist i utlandet där den eller de som adopterade hade hemvist i Sverige (se 1 § lagen [1997:192] om internationell adoptionsförmedling). Resterande adoptioner, som avsåg totalt 1 030 adoptivbarn, var s.k. nationella adoptioner. Av dessa adoptivbarn var 397 under 18 år. Av de nationella adoptionerna var merparten, drygt 82 procent eller totalt 844 adoptioner (varav 339 barn), styvbarnsadoptioner.¹⁷

Totalt 186 adoptioner avsåg nationella adoptioner som inte var styvbarnsadoptioner (övriga nationella adoptioner). Av de övriga nationella adoptionerna avsåg 128 vuxna, 51 barn mellan 1 och 17 år och 7 barn yngre än 1 år. Av statistiken framgår att 24 av de vuxna adoptivbarnen adopterades av en efterlevande make till en avliden förälder. Vidare adopterades tre av de vuxna adoptivbarnen troligen av en efterlevande sambo till en avliden förälder. Av statistiken framgår också att merparten av de övriga 162 adoptivbarnen hade ett registrerat samband till sina adoptivföräldrar i folkbokföringen vid tidpunkten för adoptionen. Av dessa 162 adoptivbarn adopterades drygt 25 procent av sin nuvarande eller tidigare vårdnadshavare (32 vuxna adoptivbarn och nio underåriga) och drygt 46 procent av en annan vuxen person än en vårdnadshavare som adoptivbarnet antingen bodde eller hade bott tillsammans med (34 vuxna adoptivbarn och 41 underåriga). Ett barn får inte utan socialnämndens medgivande eller beslut om vård tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör en förälder eller vårdnadshavare (6 kap. 6 § SoL). Det är ovanligt med s.k. privatplaceringar av barn. Barn som bor i ett annat enskilt hem än en förälders eller vårdnadshavares är i regel placerade i familjehem. Det är därför troligt att merparten av de som adopterades av en annan vuxen än en vårdnadshavare som de antingen bodde eller hade bott tillsammans med adopterades av en nuvarande eller tidigare familjehemsförälder. Det kan vidare nämnas att en vuxenadoption endast får beviljas om det finns särskild anledning till adoptionen med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och den som sökanden vill adoptera. I samtliga fall av vuxenadoption bör det alltså ha funnits någon form av personligt förhållande mellan adoptivbarn och adoptivförälder.¹⁸

¹⁷ SOU 2022:38 s. 545.

¹⁸ A.a. s. 550 f.

MFoF kartlägger varje år antalet yttranden i domstol över nationella adoptioner av barn i familjehem. Uppgifterna har inhämtats inom ramen för den officiella statistiken på familjerättens område och det är frivilligt för kommunerna att lämna uppgifterna. Det saknas uppgifter från ett flertal kommuner. Av statistiken framgår att det under år 2021 rapporterades tio yttranden över nationella adoptioner av barn i familjehem och år 2020 rapporterades sex yttranden. År 2019 rapporterades tio yttranden, år 2018 rapporterades nio yttranden och år 2017 rapporterades 14 yttranden.¹⁹

År 2014 gjorde Socialstyrelsen en kartläggning av nationella adoptioner av barn i familjehem. Kartläggningen omfattade adoptioner under år 2012 och utgick från de 14 fall där kommuner lämnat yttranden till tingsrätter i ärenden om adoption av barn som varit placerade i familjehem och ytterligare fem ärenden där barn adopterats i stället för att placeras i familjehem. I tio av dessa totalt 19 ärenden hade blivande föräldrar, som inte ansågs ha sviktande omsorgsförmåga, själva tagit initiativ till adoption innan barnet fötts eller i samband med förlossningen. Dessa ärenden räknades därför som bortfall eftersom de låg utanför granskningens syfte, liksom ytterligare fyra ärenden som föll bort av andra skäl. Endast fem av de totalt 19 ärendena rörde barn som var placerade i familjehem under en längre tid. I de fem fallen hade barnens föräldrar allvarlig psykisk sjukdom, social problematik, missbruksproblematik eller funktionsvariation. I ett av ärendena bifölls inte ansökan av tingsrätten, eftersom det saknades samtycke från vårdnadshavaren. I samtliga fall var familjehemmet starkt drivande i adoptionsprocessen och ansökte om adoption med stöd av socialtjänsten, efter bedömningen att adoption skulle vara till barnets bästa. Socialstyrelsens slutsats av kartläggningen var att adoption av barn i familjehem aktualiseras i mycket få fall samt att mycket tyder på att ett adoptionsärende sällan initieras på grund av omsorgsbrister och andra situationer som vanligtvis gäller vid familjehemsplaceringar.²⁰

¹⁹ <https://www.mfof.se/sarskilda-innehallssidor/statistik/officiell-statistik/familjeratt.html>, hämtad 2022-01-24.

²⁰ Se Socialstyrelsens (2014), Nationella adoptioner av barn i familjehem, s. 7 och 30.

8.3.3 Utredningens kartläggning

Utredningen har kunnat lokalisera åtta tingsrättsbeslut under tidsperioden 2019 till 2020 där domstolen beslutat i fråga om adoption av ett barn som tidigare varit familjehemsplacerad hos adoptanten. Utredningen har genom Socialstyrelsen fått information om vilka kommuner som under de aktuella åren haft familjehemsplaceringar som avslutats med adoption. Under åren 2019 till 2020 var det tio kommuner som hade minst ett ärende om familjehemsplacering som avslutats med adoption. Flera av de kommunerna har meddelat att de inte haft några barn som adopterats av sina familjehemsföräldrar. Flera av kommunerna har förmedlat att de ärenden som förmodligen framgår av statistiken är sådana där ett barn familjehemsplacerats hos blivande adoptivföräldrar i väntan på att en medgivandeutredning eller faderskapsutredning ska bli klar. I dessa situationer har föräldern själv tagit initiativ till adoptionen redan innan förlossningen. Av de beslut som utredningen tagit del av är omständigheterna i hälften av ärendena sådana att adoptionen varit planerad redan innan barnet fötts eller kort därefter och att barnet familjehemsplacerats hos de tilltänkta adoptivföräldrarna under en övergångsperiod i avvaktan på en adoption. Utöver de beslut som utredningen tagit del av finns det enligt uppgift från kommunerna som haft placeringar som avslutats med adoption under åren 2019 till 2020 ytterligare ärenden med samma eller liknande omständigheter.²¹

I fyra av de beslut som utredningen tagit del av var förhållandena sådana att barnet som adopterades hade varit familjehemsplacerad hos adoptanten under en längre tid innan adoptionen initierades. I samtliga fyra ärenden var barnets föräldrar avlidna eller bortavarende. I alla ärenden utom ett var adoptanten redan särskilt förordnad vårdnadshavare. I ett av ärendena utgjorde familjehemsplaceringen en nätverksplacering (dvs. en familjehemsplacering hos en närstående till barnet).

Utredningen har utöver att kartlägga beslut om adoption även inhämtat synpunkter från barn genom organisationen Knas hemma. Utredningen har även inhämtat synpunkter från företrädare från socialtjänsten, vuxna som tidigare varit familjehemsplacerade, barnrättsorganisationer, familjehemsorganisationer och familjehemsföräldrar.

²¹ Att det kan bli aktuellt med en familjehemsplacering inför en adoption tas upp i Socialstyrelsens handbok om nationella adoption, Socialstyrelsen (2020), Nationell adoption, s. 25.

8.3.4 Utredningens slutsatser

Vad säger statistiken?

Enligt Skatteverkets statistik adopterades under 2020 nio barn av sin nuvarande eller tidigare vårdnadshavare och 41 barn av en annan vuxen person än en vårdnadshavare som barnet antingen bodde eller hade bott tillsammans med. Av vår kartläggning såväl som av Socialstyrelsens kartläggning från 2014 framgår att det även i statistiken från Skatteverket med stor sannolikhet ingår ett flertal adoptioner som varit planerade redan innan barnets födsel eller strax därefter och att familjehemsplaceringen skett i avvaktan på ett domstolsbeslut om adoption.

Enligt utredningen är en slutsats som kan dras från analysen av tillgänglig statistik att adoptioner av familjehemsplacerade barn genomförs i liten utsträckning och att det fortfarande är ovanligt att adoption aktualiseras efter en tids familjehemsplacering med syftet att skapa stabilitet och trygghet för barnet. En annan slutsats är att det för barn som skulle kunna bli särskilt utsatta på grund av att de redan innan födseln saknar en förälder som har vilja eller förmåga att ta hand om dem, finns möjlighet att genomföra en adoption. Detta sker genom att initiativ till adoptionen tas redan innan att barnet föds.

Anledningar till att adoption inte sker i större utsträckning

Svår bedömning av barnets bästa

Genom utredningens kontakter med representanter från socialtjänsten har olika anledningar till att adoption av familjehemsplacerade barn inte sker i större utsträckning lyfts fram. Mycket av det som förmedlats till utredningen är liknande omständigheter som Socialstyrelsen lyfte i sin kartläggning från 2014.

Ett skäl som har lyfts fram till varför adoption inte sker i större utsträckning är att överflyttning av vårdnaden till familjehemsföräldrar av de flesta handläggare på socialtjänsten uppfattas som ett lämpligare alternativ än adoption för att uppnå stabilitet, trygghet och långsiktighet för barnet. En anledning som har lyfts fram som central är att det är svårt att bedöma barnets bästa i samband med en adoption. Det kan vara mycket svårt att redan i inledningen av en familjehemsplacering ta ställning till om adoption är det bästa för barnet, eftersom konsekvenserna kan vara svåra att överblicka. Ibland kan det efter en

tid i ett familjehem visa sig att adoption inte är det som ger stabilitet och trygghet för det enskilda barnet.

Tveksamhet från familjehem

En annan anledning som har lyfts fram är att det finns ett motstånd till adoption från familjehem. Detta framgår av både Socialstyrelsens kartläggning såväl som utredningens egna kontakter med företrädare för socialtjänsten, familjehemsorganisationer och familjehemsföräldrar.²²

Ett skäl till att familjehemsföräldrar inte vill adoptera är oro för att barnets behov av stöd och insatser inte kommer kunna tillgodoses efter adoptionen. Här finns enligt utredningen stora likheter med de anledningar som identifierats till varför familjehem kan känna tveksamhet inför en vårdnadsöverflyttning. Både när det gäller vårdnadsöverflyttning och adoption finns det familjehemsföräldrar som tvekar utifrån att mycket av det stöd som tillgodosetts av kommunen som ansvarat för familjehemsplaceringen avslutas i samband med att familjehemsplaceringen avslutas. Vid en familjehemsplacering finns särskilda bestämmelser om samhällets skyldigheter gentemot barnet och familjen innefattande bl.a. uppföljning av vård och ansvar för att barnet får den hälso- och sjukvård som behövs (se 6 kap. SoL). När det gäller vårdnadsöverflyttning finns det ofta ett motstånd från familjehemsföräldrar grundat på en oro för att mista samhällets insatser när en familjehemsplacering avslutas. För särskilt förordnade vårdnads-havare finns i dag viss rätt att få råd och stöd samt ekonomisk ersättning efter en vårdnadsöverflyttning, även från placeringskommunen (se 6 kap. 11 § SoL). Efter en adoption finns det en allmän skyldighet för socialnämnder att i sin omsorg om barn och unga tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas efter en adoption (5 kap. 1 § SoL). Sådant stöd ska ges från barnets vistelsekommun, vilken kan vara en annan än placeringskommunen som handlagt familjehemsplaceringen. Efter adoption finns det, till skillnad från vid vårdnadsöverflyttning, ingen möjlighet att få ersättning. Många barn som är placerade i familjehem har utmaningar på olika sätt. Det är inte ovanligt att det finns ett behov av stöd och insatser från samhällets sida även efter att en placering upphör. Detta är en anledning till att familjehemsföräldrar kan tveka till adoption.

²² Se Socialstyrelsen (2014), Nationella adoptioner av barn i familjehem, s. 15 f.

Familjehemsföräldrar har även lyft att en infekterad relation med barnets ursprungsfamilj kan tala emot en adoption. Dessutom kan det vara mycket svårt att ta upp frågan om adoption utifrån att arvsfrågor kan väcka känslor i förhållande till exempelvis familjehemsföräldrarnas andra barn.

Sammanfattningsvis kan sägas att tveksamheten inför adoption grundar sig på i princip samma anledningar som när det gäller tveksamhet inför en vårdnadsöverflyttning, men att när det gäller adoption finns ytterligare aspekter som kan bidra till tveksamheten. Exempel på det är de ekonomiska frågorna och kontakten med barnets ursprungsfamilj. Det har i utredningens kontakter framkommit att det inte är helt ovanligt med vuxenadoption av familjehemsplacerade barn, ibland efter en vårdnadsöverflyttning, när uppdraget som familjehemsförälder eller särskilt förordnad vårdnadshavare avslutats. En anledning som har framförts till varför det är så är att familjehemsföräldrarna väljer att vänta med adoption till dess att familjehemsplaceringen eller uppdraget som särskilt förordnad vårdnadshavare avslutats eftersom de vid en adoption inte har samma rätt till råd och stöd.

En annan anledning som har lyfts fram är att barnet vid en adoption riskerar att förlora kontakten med sitt ursprung. Efter en adoption är det adoptivföräldrarna som helt svarar för att upprätthålla en eventuell kontakt med barnets ursprungsfamilj, eftersom barnet inte längre har någon rätt till umgänge med dessa. Barnets föräldrar har inte heller längre rätt att få en fråga om umgänge prövad. Det förekommer att kontakten med ursprungsfamiljen är så komplicerad att familjehemsföräldrar ser det som övermäktigt att hantera den utan socialtjänstens hjälp.

En ytterligare aspekt som har lyfts från företrädare för socialtjänsten är att det finns en brist på familjehem och att det finns stora svårigheter att rekrytera nya familjehem. Eftersom det finns ett motstånd till adoption hos familjehemsföräldrar vill socialtjänsten inte riskera att förlora potentiella familjehem genom att i ett tidigt skede lyfta frågan om adoption.

Saknad kunskap och brist på rutiner

Det finns stöd i internationell forskning för att utvecklingen är mer positiv för adopterade barn än för familjehemsplacerade barn och barn som återvänder till föräldrahemmet. Flera studier och samman-

ställningar belyser också att det finns en rad metodproblem som gör det svårt att göra relevanta jämförelser mellan barn som adopteras och barn som blir kvar i familjehem. Det handlar bl.a. om att det i vissa studier saknas bakgrundsinformation om barnen, deras föräldrar och situationen före familjehemsplaceringen eller adoptionen.²³ Det finns stora svårigheter att applicera resultatet av internationell forskning på svenska förhållanden eftersom regelverken i olika länder skiljer sig åt. Den forskning från andra länder som utredningen tagit del av avser länder som saknar en motsvarighet till den svenska lagstiftningens möjlighet att göra en vårdnadsöverflyttning. Det saknas även kunskap om hur barns utveckling påverkas av vårdnadsöverflyttning jämfört med långvariga familjehemsplaceringar eller adoption.

En av slutsatserna som dras av Socialstyrelsens kartläggning från 2014 är att det låga antalet adoptioner delvis kan förklaras av att det i kommunerna saknas kunskap och rutiner om adoption. I Socialstyrelsens kartläggning tillfrågades landets socialtjänster/kommuner om vilka åtgärder de anser krävs för att skapa bättre förutsättningar för ökad stabilitet för familjehemsplacerade barn. Fler än hälften av kommunerna ansåg att det krävs mer kunskap (56 procent). Det var fyra kunskapsområden som särskilt lyftes fram. Kunskap om forskning inom området, erfarenheter från andra länder och andra delar av Sverige, kunskap om lagstiftning, rättstillämpning och handläggning samt metodstöd. Beträffande metodstöd efterfrågades särskilt metodstöd för att bedöma föräldrars möjligheter till rehabilitering och förbättrad föräldraförmåga samt stöd i bedömningen av barnets bästa. Cirka en tredjedel av kommunerna ansåg att en lagändring behövs. Socialtjänsten ansåg att lagstiftaren bör se över möjligheten att i vissa fall begränsa vårdnadshavare att begära att LVU-vård upphör. Socialtjänsten eftersökte även ökad tydlighet i lagstiftningen kring återföreningsprincipen när barn inte bedöms kunna återvända till sina föräldrar och en möjlighet att genomföra adoption mot en vårdnadshavares vilja, om det är bäst för barnet.²⁴

Socialstyrelsens kartläggning mynnade ut i slutsatsen att det krävs mer kunskap om effekten av vårdnadsöverflyttning med avsikt på stabilitet och trygghet för barnet innan ställning tas till om den lagliga regleringen kring nationell adoption av barn som är eller kan

²³ Se Socialstyrelsen (2014), Nationella adoptioner av barn i familjehem, s. 37 och där gjorda hänvisningar.

²⁴ A.a. s. 31 ff.

komma att bli familjehemsplacerade ses över.²⁵ Efter Socialstyrelsens kartläggning har nya regler om adoption börjat gälla.²⁶

Sammanfattande slutsatser

Det är svårt att hitta tillförlitlig statistik när det gäller antalet adoptioner där familjehemsföräldrar adopterar ett barn som varit placerat hos dem. En förklaring är att kommunerna inte för någon statistik över antalet familjehemsplaceringar som avslutas med adoption. Många kommuner har vidare förmedlat att de ärenden som framgår av statistiken utgörs av specialfall där ett barn familjehemsplacerats i avvaktan på en adoption.

Till skillnad från vad som gäller för vårdnadsöverflyttning har socialnämnden ingen skyldighet att överväga frågan om adoption. Av de kontakter utredningen haft med bl.a. företrädare för socialtjänsten framgår att det är ovanligt att ta upp frågan om adoption som ett alternativ till att skapa stabilitet och kontinuitet för familjehemsplacerade barn.

Socialstyrelsen ansåg vid sin kartläggning år 2014 att adoption kan vara ett alternativ för framför allt en liten grupp barn som är eller kan komma att bli familjehemsplacerade. Det gäller exempelvis barn som saknar föräldrar i livet och barn som placerats som spädbarn och inte bedöms kunna leva med sina föräldrar. Efter Socialstyrelsens kartläggning har en reform av bestämmelserna om adoption i föräldrabalken genomförts och de nya bestämmelserna om adoption infördes den 1 juli 2018.

Utredningen konstaterar att det med dagens bestämmelser i föräldrabalken finns förutsättningar att genomföra fler adoptioner än vad som görs i dag. Utredningen ser särskilt att det finns utrymme för fler adoptioner i situationer som särskilt nämns i författningskommentaren, nämligen barn vars föräldrar är avlidna eller om det inte är känt var föräldrarna befinner sig och barn vars föräldrar saknar vilja eller förmåga att ta hand om barnet. I sådana situationer kan barnet ha ett behov av adoption.

Sedan år 2020 finns en handbok för socialtjänsten om nationell adoption.²⁷ Efter den senaste adoptionsreformen har Socialstyrelsen

²⁵ A.a. s. 8.

²⁶ Prop. 2017/18:121, bet. 2017/18:CU14, rskr. 2017/18:372.

²⁷ Socialstyrelsen (2020), Nationell adoption – handbok för socialtjänsten.

fått i uppdrag att genomföra kunskapshöjande insatser inom familjehemsvården. I uppdraget ingår bl.a. att öka kunskapen om nationella adoptioner bland yrkesverksamma inom socialtjänsten och att stödja kommunerna i utvecklingen av sitt rekryteringsarbete av familjehem. Uppdraget pågår och ska slutredovisas i mars 2023. Det är inte otänkbart att antalet adoptioner kan öka efter Socialstyrelsens kunskaps-höjande insats.

8.4 Utredningens överväganden och förslag

8.4.1 När är det barnets bästa med adoption?

Bedömningen av barnets bästa

Vid en adoption ska säkerställas att största vikt ges till vad som bedöms vara barnets bästa (4 kap. 1 § FB). En adoption får enbart godkännas av behöriga myndigheter, som i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden och på grundval av all relevant och tillförlitlig information, beslutar att adoptionen kan tillåtas. Adoption kan tillåtas med hänsyn till barnets ställning i förhållande till föräldrar, släktingar och vårdnadshavare och att, om så krävs, de personer som berörs har lämnat ett informerat samtycke till adoptionen på grundval av sådan rådgivning som kan behövas (artikel 21 barnkonventionen). Barnets bästa är ett dynamiskt koncept, som kräver att bedömningar av vad som är barnets bästa anpassas till det specifika sammanhanget. Syftet med begreppet barnets bästa är att säkerställa barnets både fullt och faktiskt åtnjutande av alla de rättigheter som erkänns i barnkonventionen.²⁸ En utgångspunkt är att varje barn har rätt till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6 barnkonventionen). Utveckling ska i det här avseendet förstås i sin vidaste bemärkelse, dvs. att det tas ett helhetsgrepp som omfattar barnets fysiska, mentala, andliga, moraliska, psykologiska och sociala utveckling.²⁹ Ytterligare ledning i bedömningen av om en adoption är till barnets bästa kan finnas i artikel 9 barnkonventionen som slår fast att ett barn bara får åtskiljas från sina föräldrar om det är nödvändigt för barnets bästa och artikel 20 barnkonventionen som slår fast att ett barn som har skiljts från sin familjemiljö har rätt till särskilt skydd och stöd samt alternativ

²⁸ CRC/C/GC/14 p. 4.

²⁹ CRC/GC/2003/5 p. 12. och CRC/C/GC/7 p. 10.

omvårdnad. Sådan omvårdnad kan bl.a. innefatta placering i familjehem eller adoption. Artikel 7 barnkonventionen erkänner bl.a. varje barns rätt att få veta vilka dess föräldrar är och få deras omvårdnad. Enligt artikel 8 barnkonventionen förbinder sig alla konventionsstater att respektera barnets rätt att behålla sin identitet, inklusive medborgarskap, namn och släktförhållanden såsom dessa erkänns i lag, utan olagligt ingripande. Ytterligare skydd för barnets familjeliv återfinns i artikel 8 Europakonventionen som garanterar att enbart proportionerliga ingrepp i ett barns familjeliv är konventionsenliga. För att bedöma om en adoption är förenlig med barnets bästa ska en helhetsbedömning göras av omständigheterna i det enskilda barnets situation.

En mycket viktig del av bedömningen av barnets bästa är barnets egna åsikter. Alla barn som är i stånd att bilda egna åsikter har rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (artikel 12 barnkonventionen). Utifrån perspektivet att barn är självständiga rättighetsbärare är det av största vikt att de processer som barn deltar i har ett barnperspektiv, att barnet informeras om processen och att barnet kommer till tals. På så sätt kan barn skyddas i sitt deltagande.

Intentionen i den svenska sociallagstiftningen är att barn ska återförenas med sina föräldrar när syftet med vården har uppnåtts.³⁰ Den vård som ges t.ex. i ett familjehem ska syfta bl.a. till att så långt som möjligt skapa förutsättningar för barnet att återknyta gemenskapen med sin ursprungsfamilj under trygga förhållanden.³¹ I många fall är det bäst för barnet att återförenas med sina föräldrar och ursprungsfamilj. Denna utgångspunkt är förenlig med barnkonventionens artiklar som redogjorts för ovan.

Det är dock inte alltid det bästa för ett barn att återförenas med sin ursprungsfamilj, exempelvis när ett barn har rotat sig i sitt familjehem. Det skulle kunna riskera att skada barnets hälsa och utveckling att ryckas upp därifrån. Då kan det anses vara bäst för barnet att en adoption sker, om det även i övrigt är förenligt med barnets bästa att stanna kvar i familjehemmet. Det kan vara mycket svårt att bedöma ett barns framtida behov av återförening och en förälders framtida föräldraförmåga. Det kan även vara svårt att veta hur situationen i

³⁰ Prop. 2002/03:53 s. 84.

³¹ Prop. 1979/80:1 s. 215 och 501, jfr även artikel 9 barnkonventionen.

adoptivfamiljen kommer se ut för barnet på sikt, särskilt om adoption övervägs inför eller i ett tidigt skede av en familjehemsplacering. Europakonventionen ställer krav på en proportionalitetsbedömning mellan olika intressen för att ett ingrepp i såväl en förälders som ett barns privat- och familjeliv ska vara lagligt. Eftersom en adoption kapar samtliga band mellan ett barn och dess ursprungsfamilj kan det vara väldigt svårt att dra en säker slutsats om att en adoption är det bästa för barnet. Det kan i ett tidigare skede finnas förutsättningar att göra bedömningen att en vårdnadsöverflyttning är förenligt med barnets bästa för att eventuellt senare överväga adoption. I vissa fall kan det dock vara så att adoption direkt är bäst för det enskilda barnet.

En adoption kan innebära en familj för livet, men en sådan familj kan skapas även på andra sätt

Adoption, i egenskap av ett livslångt åtagande som tydliggör adoptivföräldrarnas ansvar och rättigheter, kan ge en stabilitet som påverkar barnet positivt. Till skillnad från en vårdnadsöverflyttning innebär en adoption att barnet rent juridiskt får en familj för livet. Alla rättsliga band mellan barnet och föräldern bryts, medan barnet helt och hållet kommer att likställas med adoptivföräldrarnas eventuella andra barn. En tänkbar fördel med en sådan ordning är att det kan göra skillnad när barnet blir vuxet och en familjehemsförälders eller särskilt förordnad vårdnadshavares uppdrag avslutas. Detta kan väga särskilt tungt om barnet inte har någon kontakt med sin ursprungsfamilj.

Här ska också nämnas att det så vitt utredningen känner till saknas kunskap om hur barns utveckling påverkas av vårdnadsöverflyttning bl.a. med avseende på stabilitet i uppväxten och möjlighet att få en familj för livet. Det saknas även kunskap om konsekvenserna av vårdnadsöverflyttning jämfört med långvarig familjehemsplacering eller adoption när det gäller barnets utveckling. I utredningens kontakter med personer som har varit familjehemsplacerade har framkommit att många barn tänker mycket på att vistelsen i familjehemmet eller hos den särskilt förordnade vårdnadshavaren är kopplad till familjehemsföräldrarnas eller den särskilda vårdnadshavarens uppdrag, som avslutas när barnet blir vuxet eller går ut gymnasiet. Att uppdraget avslutas kan innebära en stark känsla av ensamhet hos barnet och en oro inför framtiden. I en av Socialstyrelsen genomförd brukarundersökning har familjehemsplacerade barn svarat på öppna frågor om vad som är

bra med deras familjehem. Ett uttryck för att barnen känner trygghet är att de känner sig som hemma i familjehemmet och kan vara sig själva. Några barn säger att det känns som att familjehemmet är deras riktiga familj. På frågor om vad som är dåligt i familjehemmet har några barn berättat om orättvisa mellan det familjehemsplacerade barnet och andra barn i familjen.³² Ur detta perspektiv skulle adoption kunna vara att föredra eftersom en adoption till skillnad från en vårdnadsöverflyttning är ett livslångt åtagande som för en del barn kan skapa mer stabilitet och trygghet. Representanter för barn har till utredningen lyft att en fördel med adoption är att barnet då även juridiskt blir en del av familjen och att det skapar en trygghet. Ett barn som utredningen träffat har uttryckt att det skulle kännas mer på riktigt med en adoption.

Adoption är en åtgärd som för barnet får omfattande konsekvenser eftersom banden med ursprungsfamiljen bryts. Representanter för barn som utredningen har varit i kontakt med har lyft att det vid adoption finns en risk att barnet förlorar kontakten med sin ursprungsfamilj. Samma oro har förts fram i tidigare kartläggningar av adoption.³³ Det handlar inte bara om barnets relation till föräldrar, utan även om andra anhöriga till barnet. Även detta kan innebära en ensamhet i vuxenlivet. För barnet är en tänkbar nackdel med adoption att det är ett definitivt beslut som det ibland kan vara svårt att förutse hur det kommer att påverka barnet på sikt. Representanter för barn har fört fram att både vårdnadsöverflyttning och adoption bör användas med försiktighet utifrån att det kan innebära att barnets kontakt med ursprungsfamiljen bryts och att föräldern kan känna att den förlorat sitt barn. Det kan också vara så att det är svårare att upprätthålla ett umgänge om inte socialtjänsten längre kan bidra med stöd för att umgänget ska fungera. Att banden med ursprungsfamiljen bryts är ett skäl som kan tala emot att en adoption är förenlig med barnets bästa. Även omständigheten att inte ha kvar sin ursprungsfamilj kan leda till ensamhet i vuxenlivet.

Utredningens slutsats är att en familj för livet kan skapas på olika sätt. Det viktigaste behöver nödvändigtvis inte vara den juridiska lösningen. Det kan konstateras att det för en del barn är adoption som bäst kan skapa trygghet och stabilitet då adoptionen innebär ett livslångt åtagande som helt och hållet jämställer barnet med eventuella

³² Socialstyrelsen (2021), Att lyssna på barn i familjehem, s. 28 ff.

³³ Socialstyrelsen (2014), Nationell adoption av barn i familjehem, s. 15.

andra barn i familjehemmet. Det är dock viktigt att framhålla att en adoption får stora konsekvenser eftersom det är ett oåterkalleligt beslut som innebär att banden med barnets ursprungsfamilj bryts.

Enligt utredningen är det viktigt att se till helheten och det individuella barnets behov. Det kan innebära att en bedömning utifrån vad som är bäst för barnet leder till slutsatsen att barnet ska adopteras. För andra barn kan det i stället vara bäst med fortsatt familjehemsplacering. Slutligen är det för en del barn bästa att en vårdnadsöverflyttning sker där barnet har eller inte har umgänge med sin ursprungsfamilj.

Adoption behöver inte vara stabilare än en vårdnadsöverflyttning

Inom familjehemsvården används termen sammanbrott för familjehemsplaceringar som utifrån socialtjänstens bedömning avbryts oplanerat. Sammanbrott är vanligast bland ungdomar med beteendeproblem men även yngre barn drabbas av sammanbrott i vården.³⁴ Socialstyrelsen publicerade 2012 en studie som visar att sammanbrott även är relativt vanligt bland långvarigt placerade barn och bland yngre familjehemsplacerade barn. Det var oftast familjehemsföräldrarna som tog initiativ till sammanbrottet för båda grupperna, men när det gällde de yngre barnen var det också vanligt att föräldrarna gjorde det. När det gällde de långvarigt placerade barnen, som också var äldre, var det ganska vanligt att barnen själva tog initiativ till att placeringen avslutades.³⁵

Det finns stöd i internationell forskning för att adopterade barn generellt har färre beteendemässiga och mentala problem än jämnåriga som växer upp i familjehem eller på institution eller återförenas med sina föräldrar. I flera studier framkommer att de barn som adopteras tidigt, före sex månaders ålder, visar färre problem som tonåringar än de barn som adopterats senare. Det finns dock en förhållandevis hög sammanbrottsfrekvens även vid adoptioner, särskilt för tonåringar och barn med beteendeproblem. Det framhålls dock att det kan finnas olika förklaringar till att adoption visar bättre resultat. Kunskap saknas t.ex. om vissa bakgrundsfaktorer om barn och föräldrar som gör jämförelserna osäkra. En annan slutsats är att det enligt

³⁴ Socialstyrelsen (2020), Placerade barn och unga, s. 281.

³⁵ Bland de långvarigt placerade barnen slutade 24 procent av placeringarna i sammanbrott, jämfört med 13 procent för de yngre barnen. Se Socialstyrelsen (2012), Oplanerade avbrott i familjehemsplaceringar av yngre barn och långvarigt placerade barn, s. 7 f.

internationella erfarenheter ofta behövs stöd- och hjälpinsatser under lång tid även för de barn som adopterats.³⁶ Det saknas forskning om hur en överflyttning av vårdnaden till familjehemsföräldrarna påverkar barnets situation på kort och på lång sikt.

I utredningens kontakter med företrädare för socialtjänsten har betonats att en adoption i sig inte är en garanti för att det långsiktigt är den bästa juridiska lösningen för ett barn. Flera som utredningen haft kontakt med har lyft att stabilitet och kontinuitet för ett barn handlar lika mycket om ett gott samarbete mellan socialtjänsten, föräldrar och familjehem som juridiska lösningar.

En adoption kan inte upphävas utan att en ny adoption genomförs, till skillnad från en särskilt förordnad vårdnadshavare som kan begära sitt entledigande. Det ska i största möjliga mån undvikas att barn rycks upp ur en trygg miljö, om det inte är förenligt med barnets bästa. Enligt utredningen finns det inte några garantier för att uppbrott undviks vid en adoption. Det centrala är att stabilitet, kontinuitet och trygghet för barn säkerställs, vilket inte enbart kan göras genom en adoption.

Oro kopplad till juridiska processer är inte ett argument för att genomföra en adoption

En omständighet som för många barn i samhällsvård skapar instabilitet är oro kopplad till juridiska processer. Om ett barn är placerad i ett familjehem med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga har barnets vårdnadshavare enligt nuvarande lagstiftning rätt att när som helst initiera en hemtagningsbegäran. Socialnämnden måste då inleda en utredning som leder till ett överklagbart beslut. Att en förälder ständigt initierar processer kan skapa oro för barnet utifrån att det blir en osäkerhet i var barnet ska bo någonstans.³⁷ För en del barn där vårdnadsöverflyttning skett kan umgänget vara en infekterad fråga även efter en vårdnadsöverflyttning. En förälder som inte är vårdnadshavare kan begära att en domstol prövar frågan

³⁶ SOU 2009:68 s. 504 och Gunvor Andersson, Adoption som barnavårdsinsats, SOU 2009:68 bilaga 1, s. 189 ff.

³⁷ Den av socialutskottet initierade utredningen vid namn Barnets bästa vid fortsatt vård enligt LVU har föreslagit att det införs en begränsning av en vårdnadshavares möjlighet att begära att vård som har beslutats på grund av ett förhållande i barnets hemmiljö (2 § LVU) ska upphöra. Enligt förslaget ska en socialnämnd inte behöva pröva en sådan begäran om frågan om vård har prövats av socialnämnden eller domstolen de senaste sex månaderna. Förslaget har beretts i socialutskottet, se bet. 2022/23:SoU9.

om umgänge. I utredningens kontakter med bl.a. familjehemsföräldrar har det lyfts att upprepade processer påverkar barnet negativt. För en del barn pågår processerna ständigt. En del barn kan även uppleva det som negativt att behöva ha kontakt med socialtjänsten och uttrycker att de hellre skulle vilja vara ”som andra barn”. Personer som har erfarenhet av familjehemsplacering som utredningen haft kontakt med har lyft vikten för barn att känna att de är som alla andra. Exempelvis har en person beskrivit att hela hennes uppväxt präglats av att hon har träffat barnhandläggare och gått tidigare från skolan för att ha umgänge med en förälder. Det enda hon har önskat har varit att spela fotboll och träffa kompisar precis som alla andra. Av utredningens kontakter har det i detta sammanhang lyfts fram att adoption skulle kunna innebära en normalisering för barnet. Att inte ständigt vara en del av olika juridiska processer och ha kontakt med barnhandläggare skulle ur barnets perspektiv kunna innebära en känsla av att vara mer som alla andra barn.

Det är inte svårt att förstå att det kan vara påfrestande för ett barn att ständigt känna osäkerhet i fråga om var det ska bo, vem som har ansvaret för barnet och hur mycket umgänge som ska ske med en förälder. Enligt utredningen kan frågan om adoption inte ses isolerad från annat arbete som socialtjänsten har att utföra när det gäller barn i samhällets vård. En adoption kan därmed aldrig genomföras i syfte att minska utrymmet för juridiska processer.

För vissa barn är adoption och inte vårdnadsöverflyttning bäst för barnet

Som utredningen redogjort för i tidigare avsnitt finns det stöd för att adoption i vissa fall kan ge ökad stabilitet och trygghet för ett barn som annars hade varit familjehemsplacerad. Det kan dock i många situationer vara svårt att göra en säker bedömning av att adoption är förenligt med barnets bästa även på lång sikt. Det saknas forskning om hur en vårdnadsöverflyttning påverkar barn på lång sikt. Det kan därför vara svårt att göra bedömningen att adoption är ett bättre alternativ än en vårdnadsöverflyttning för ett enskilt barn. Utifrån att adoption är ett livslångt åtagande finns det dock enligt utredningen anledning att dra slutsatsen att en adoption för vissa barn skulle skapa långsiktig stabilitet och trygghet. En bedömning ska alltid göras särskilt för det enskilda barnet.

En grupp barn som redan vid tidigare utredningar och i förarbetena identifierats som barn där det kan anses bäst med en adoption är barn med föräldrar som är avlidna eller bortavarande. För de här barnen står det klart att det finns ett behov av en ny familj. Här kan lyftas att forskning tyder på att utvecklingen är mer positiv för adopterade barn än för familjehemsplacerade barn och för barn som återvänder till föräldrahemmet. Adoption i unga år förefaller påverka utvecklingen positivt.³⁸ Det saknas forskning när det gäller skillnader mellan vårdnadsöverflyttning och adoption i det här avseendet. I den situationen när föräldrarna är avlidna eller bortavarande på annat sätt anser utredningen ändå att adoption kan vara ett alternativ till familjehemsplacering eller vårdnadsöverflyttning. I de här fallen finns det inga föräldrar närvarande, vilket innebär att barnet inte har behov av återförening. Det ska dock som alltid göras en helhetsbedömning av lämpligheten och barnets bästa där det även ska vägas in t.ex. om det finns andra viktiga personer i barnets liv. Klart står dock att behovet av trygghet och stabilitet för ett barn utan närvarande föräldrar är stort. För de här barnen kan det vara fördelaktigt att i ett tidigt skede i livet skapa en stabil tillvaro. En adoption kan i en sådan situation skapa goda förutsättningar för barnets hälsa och utveckling.

En ytterligare grupp barn som kan identifieras är barn som helt saknar kontakt med sina föräldrar. Utifrån barnets perspektiv kan det många gånger jämföras med att inte ha en förälder i livet och behovet av att skapa en tillhörighet blir därmed större. Samma skäl som för barn med avlidna föräldrar gör sig därför gällande.

Det finns även ytterligare en grupp barn som kan identifieras där det kan anses bäst för barnet med en adoption. Det gäller barn som levt i sitt familjehem under en lång tid och som har ett stort känslomässigt behov av att bli adopterade för att rent formellt få sin del i familjehemsfamiljen bekräftad. Det här behovet kan finnas oberoende av vilken kontakt som finns med ursprungsfamiljen. Att inte få den bekräftelsen som en adoption kan ge i en sådan situation kan för många unga uppfattas som ett svek. Det handlar också om att bli lyssnad på och att få känna att det finns en trygghet och stabilitet som gäller för resten av livet.

I samtliga av de situationer där det kan övervägas om adoption är det bästa sättet att skapa trygghet och stabilitet för barnet ska det göras

³⁸ Socialstyrelsen (2014), Nationell adoption av barn i familjehem, s. 37 och där gjorda hänvisningar.

en helhetsbedömning. Adoption ska inte ses som ett sätt att per automatik skapa trygghet och stabilitet för ett barn, det är många andra förutsättningar som först ska vara uppfyllda för att en adoption ska kunna anses uppnå det syftet. Utredningen tänker då särskilt på att det måste säkerställas att en adoption även i ett långsiktigt perspektiv är det bästa för barnet innan en adoption kan komma i fråga.

8.4.2 Lagstiftningen tillgodoser de särskilda behov av adoption som kan finnas hos familjehemsplacerade barn

Utredningens bedömning: Föräldrabalkens regler om adoption tillgodoser familjehemsplacerade barns behov av trygghet och stabilitet.

Utredningen har tidigare konstaterat att adoption kan vara ett sätt att skapa trygghet och stabilitet för ett barn, medan det för andra barn är bäst med en vårdnadsöverflyttning eller fortsatt familjehemsplacering. Bedömningen av vad som är bäst för ett barn ska göras utifrån omständigheterna för det enskilda barnet. Klart står att det är mycket ovanligt med adoption av familjehemsplacerade barn i Sverige. Frågan är då om lagstiftningen om adoption bör ändras för att tillgodose barn i familjehems behov av stabilitet och trygghet.

Ett barn får adopteras endast om det med beaktande av samtliga omständigheter är lämpligt. Vid bedömningen av om en adoption är lämplig ska domstolen ta ställning till barnets behov av en adoption. Denna bedömning kan skilja sig åt beroende på barnets situation och behov. I författningskommentaren till 4 kap. 2 § FB ges exempel på situationer där barn kan ha behov av en adoption. Ett barn kan ha behov av adoption om barnets föräldrar är avlidna eller om det inte är känt var de befinner sig eller om föräldrarna av någon anledning saknar vilja och förmåga att ta hand om barnet. Ett barn kan även ha behov av adoption om barnets föräldrar av någon anledning saknar vilja eller förmåga att ta hand om barnet. I vissa fall står det redan när barnet är nyfött klart att föräldrarna inte ens på lång sikt kommer att kunna ge barnet en trygg uppväxt, t.ex. på grund av sjukdom eller brister i hemmiljön. I andra fall kan en sådan bedömning göras först sedan barnet under en tid har varit placerat i ett familjehem.³⁹ För

³⁹ Prop. 2017/18:121 s. 142.

många familjehemsplacerade barn finns det redan utrymme att bevilja en adoption med nuvarande regler. För de grupper av barn som saknar sina föräldrar i livet, har bortavarande föräldrar eller föräldrar som annars saknar vilja och förmåga att ta hand om barnet kan en adoption vara lämplig enligt nuvarande regler i föräldrabalken.

En annan grupp barn som utredningen identifierat som en grupp där adoption skulle kunna vara det bästa för barnet är gruppen barn som uttrycker en stark och genuin vilja att få sin känslomässiga familj bekräftad juridiskt. I samtal med representanter för barn som varit familjehemsplacerade under en längre tid eller där en vårdnadsöverflyttning skett har uttryckts att det skulle kännas mer tryggt med en adoption. De har framhållit att det är svårt att förstå varför det är skillnad på barnen som är familjehemsplacerad och familjehemsföräldrarnas andra barn eftersom de har vuxit upp under lång tid tillsammans. För de här barnen är det egentligen inte fråga om att de har ett behov av nya vårdnadshavare. I stället är det ett behov av att känna trygghet och stabilitet som gör att en adoption kan anses bäst för barnet. Det bör vara fråga om barn som uttrycker en genuin och grundad vilja till adoption. Det bör också komma i fråga först när ett barn bott i ett familjehem under en längre tid och anknytningen är så stark att barnet betraktar hemmet som sitt eget på samma sätt som familjehemmet betraktar barnet som sitt eget barn. En synpunkt som framkommit till utredningen i samtal med familjehemsorganisationer är att det är viktigt att komma ihåg att barn kan känna stor lojalitet. Det är av största vikt att säkerställa att barnet vill bli adopterad för sin egen skull och inte utav lojalitet till familjehemmet. En annan viktig aspekt är att det i bedömningen av sökandens lämplighet att adoptera ingår adoptantens genuina vilja att adoptera. Det kan vara en mycket komplicerad fråga eftersom andra barn kan vara berörda av adoptionen. Även arvsfrågor kan aktualiseras. Det ligger inte i barns intresse att familjehemsföräldrar pressas till att fundera över frågan om adoption om de inte är mogna för den. Utredningen har övervägt om det behövs en lagändring för att tillgodose den här gruppen barns behov av stabilitet och trygghet. Ett alternativ kan vara att i lagtexten särskilt ange att ett barns behov av trygghet och stabilitet ska beaktas i lämplighetsbedömningen enligt 4 kap. 2 § FB. Att lyfta fram i lagtexten att behovet av trygghet och stabilitet är en del av lämplighetsbedömningen skulle kunna sätta fokus på familjehemsplacerade barn som själva känner ett sådant behov. Vid införandet av de nya adoptionsreglerna

övervägdes hur detaljerad lagtextens vägledning i lämplighetsbedömningen borde vara. Regeringen ansåg att en för detaljerad uppräkningslista av omständigheter att beakta vid lämplighetsbedömningen riskerade att skapa oklarhet i förhållande till andra bestämmelser, såsom bestämmelserna om överflyttning av vårdnad.⁴⁰ Barnets behov av trygghet och stabilitet är redan i dag omständigheter som kan beaktas i bedömningen av om en adoption är lämplig. Det saknas därför behov att av den anledningen ändra regleringen i föräldrabalken för att tillgodose barn i familjehems behov av trygghet och stabilitet.

Eftersom barnets behov av trygghet och stabilitet redan kan beaktas inom ramen för lämplighetsbedömningen finns det inte heller behov av att införa en särskild bestämmelse i föräldrabalken som reglerar adoption av familjehemsplacerade barn. Ett annat skäl som talar emot en särskild reglering om adoption i vissa fall är systematiken i föräldrabalkens fjärde kapitel. Till skillnad från föräldrabalkens sjätte kapitel som reglerar många olika situationer om vårdnad, boende och umgänge är fjärde kapitlet mer generellt utformat och reglerar inte några särskilda situationer för adoption. Detta är inte självständigt ett avgörande skäl emot att införa en särskild bestämmelse om adoption för familjehemsplacerade barn. Utredningen konstaterar dock att även systematiken i föräldrabalkens fjärde kapitel talar emot att införa en sådan bestämmelse.

Utredningen kommer alltså fram till att de särskilda skäl för adoption som kan göra sig gällande hos familjehemsplacerade barn därmed redan kan beaktas inom ramen för den lämplighetsbedömning som ska göras enligt gällande lagstiftning. Klart står dock att det fortfarande är mycket ovanligt med adoption av barn i familjehem. Det är också mycket troligt att förutsättningarna för adoption kan vara uppfyllda i många fler fall än de där adoption genomförs i dag. Att det fortfarande sker få adoptioner av barn i familjehem beror enligt utredningens bedömning i första hand inte på lagstiftningens utformning.

⁴⁰ Prop. 2017/18:121 s. 40.

8.4.3 Umgängets betydelse för adoption

Utredningens bedömning: Det finns inte anledning att särskilt reglera s.k. öppen adoption.

Barns rätt till umgänge med en förälder den inte bor med enligt 6 kap. 15 § FB upphör efter en adoption. En förälder kan inte efter en adoption väcka talan i domstol om umgänge. Utredningen har tidigare slagit fast att en anledning till att det finns svårigheter i att bedöma om en adoption är förenlig med ett barns bästa är att barnets band med sin ursprungsfamilj bryts och att en adoption är oåterkallelig. En del av utredningens uppdrag är att överväga om det finns skäl att främja adoptioner då familjehemsföräldern har vilja och förmåga att verka för en fortsatt kontakt mellan barnet och barnets ursprungsfamilj och om detta i vissa fall bör påverka bedömningen av om en adoption är lämplig.

I andra länder, däribland Danmark och Norge, finns särskilda regler om kontakt mellan ursprungsfamiljen och barnet efter en adoption. Sådana arrangemang brukar kallas för öppna adoptioner. Många länder som har regler om öppna adoptioner har en annan typ av lagstiftning än Sverige när det kommer till barn i samhällsvård. I Danmark och Norge finns det exempelvis inte någon motsvarighet till vårdnadsöverflyttning. Enligt utredningen går det inte att rakt av jämföra dessa länder med Sverige eftersom det finns skillnader i hur lagstiftningen utformats för att skapa trygghet och stabilitet för familjehemsplacerade barn. Det finns därför inte heller samma behov av att reglera s.k. öppen adoption i Sverige eftersom barn har rätt till umgänge med sina föräldrar även efter en vårdnadsöverflyttning. Det ska också tilläggas att Norge mottagit kritik från Europadomstolen med anledning av ett antal adoptioner (se t.ex. Strand Lobben mot Norge) samt att antalet adoptioner sedan dess minskat.

Enligt utredningens bedömning bör adoption av ett barn i familjehem främst komma i fråga i situationer där barnet inte har någon relation med sina föräldrar. Adoption borde även kunna bli aktuell när ett barn har en stark och genuin vilja att adopteras trots att barnet har en relation till sina föräldrar, men det står helt klart att det inte är bäst för barnet att återförenas med sina föräldrar. Hur barnets relation med sin ursprungsfamilj ska påverka en adoptions lämplighet måste bedömas från fall till fall. För ett barn kan en god relation med en förälder eller mor- eller farförälder hindra att en adoption är lämp-

lig, samtidigt som en sådan relation för ett annat barn kan innebära motsatt slutsats. Det måste göras en individuell bedömning för varje barn som tar hänsyn till de specifika förhållanden som gäller för barnet i fråga. Av denna anledning är det enligt utredningen svårt att se behovet av att särskilt främja adoptioner för barn som kan fortsätta ha en kontakt med sina föräldrar och ursprungsfamilj. Utredningen anser vidare att det kan ifrågasättas om det är lämpligt att ändra adoptionslagstiftningen på ett sätt som gör att den blir mer lik den om vårdnadsöverflyttning. En sådan reglering skulle riskera att skapa otydliga gränsdragningar mellan vårdnadsöverflyttning och adoption.

Som utredningen tidigare påpekat är den grundläggande utgångspunkten att det inte är de juridiska lösningarna i sig som skapar trygghet och stabilitet för familjehemsplacerade barn. Däremot kan vårdnadsöverflyttning och ibland adoption vara det bästa för ett barn och bidra till att skapa kontinuitet och trygghet för just det barnet. Enligt utredningen är det för många barn bäst att en vårdnadsöverflyttning sker framför en adoption. Vid en vårdnadsöverflyttning bryts inte samtliga band mellan barnet och barnets föräldrar. Barnet har också fortsatt rätt till umgänge med föräldrarna. I de situationer som utredningen identifierat där en adoption kan vara att föredra framför en vårdnadsöverflyttning eller fortsatt familjehemsplacering bör det inte heller finnas något stort behov av att reglera umgänge. För barn som saknar föräldrar i livet, har bortavarande föräldrar eller saknar kontakt med sina föräldrar saknas skäl att reglera umgänge. För barn som har en stark och genuin vilja att adopteras av sina familjehemsföräldrar kan en adoption vara lämplig trots att barnet har kontakt med sin ursprungsfamilj. I en sådan situation kan det även förväntas att barnet har en uppfattning om vilken kontakt som barnet önskar ha med sina föräldrar och en stor vikt bör då läggas på det. Sammanfattningsvis saknas det alltså skäl att reglera umgänge för de situationer när adoption kan bli aktuellt för familjehemsplacerade barn. För de här barnen garanteras rätten till identitet, utveckling och familjeliv genom adoptionen. Precis som alla adopterade har barnet alltid rätt att känna till sitt ursprung (artikel 7 barnkonventionen). Adopterade som vill veta vilka upplysningar som finns om dem och om adoptionen kan behöva socialtjänstens hjälp och råd om hur de ska gå till väga för att få veta mer om sitt ursprung och varför de blev adopterade.⁴¹

⁴¹ Socialstyrelsen (2020), Nationell adoption, s. 56 f.

8.4.4 Vårdnadshavares vetorätt

Utredningens bedömning: Det finns inte skäl att ändra regleringen beträffande kravet på vårdnadshavares samtycke eller vikten av en förälders inställning i fråga om adoption.

I linje med principen att adoption bygger på frivillighet får ett barn som huvudregel inte adopteras utan samtycke från en förälder som är vårdnadshavare (4 kap. 8 § FB). Reglerna om krav på föräldrarnas samtycke kan sägas ge uttryck för en avvägning mellan å ena sidan värdet av att adoptioner som är till barnets bästa kommer till stånd och å andra sidan föräldrarnas rättigheter. Det har under lång tid diskuterats om vårdnadshavarnas s.k. vetorätt utgör ett hinder för adoption i vissa fall då en sådan skulle vara till barnets bästa. Frågan om huvudregeln att vårdnadshavarens samtycke krävs vid en adoption ska kvarstå har aktualiserats främst i samband med diskussioner om adoption av familjehemsplacerade barn.⁴²

Kravet på vårdnadshavarens samtycke är en grundläggande del i adoptionslagstiftningen. Det hänger samman med att adoption i svensk rätt är en frivillig åtgärd. När regeringen övervägde frågan i 2018 års adoptionsreform framhölls att de faktum att en adoption är mycket ingripande och inte kan upphävas på annat sätt än genom en ny adoption innebär att det måste krävas mycket starka skäl för att överge kravet på samtycke. Därtill lyfte regeringen fram att det saknas stöd för att just vårdnadshavarens vetorätt är anledningen till det låga antalet adoptioner av barn i Sverige. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att det inte finns tillräckliga skäl för att möjliggöra adoption mot vårdnadshavarens vilja i syfte att få till stånd fler nationella adoptioner i samband med familjehemsplaceringar. I 2018 års adoptionsreform gjordes alltså bedömningen att huvudregeln om vårdnadshavarens samtycke bör kvarstå. Det infördes dock ett nytt undantag från huvudregeln för det fall det finns synnerliga skäl. Avsikten är att undantaget ska komma till användning framför allt vid internationella adoptioner, men det anges i förarbetena att det inte kan uteslutas att förutsättningarna i något fall kan anses vara uppfyllda även vid en nationell adoption.⁴³

⁴² Prop. 2017/18:121 s. 52 f.

⁴³ A. prop. s. 60 och 151 f.

Utredningen instämmer i regeringens bedömning i samband med 2018 års adoptionsreform att det måste krävas mycket starka skäl för att överge kravet på samtycke. Utredningen instämmer även i slutsatsen att vårdnadshavares vetorätt inte är anledningen till att det sker få adoptioner av familjehemsplacerade barn, bortsett från i enstaka fall. Utredningen instämmer därmed i de slutsatser som regeringen nyligen kommit fram till gällande vårdnadshavares vetorätt. När det gäller vad som kan utgöra synnerliga skäl för att frångå huvudregeln om vårdnadshavares vetorätt anser utredningen precis som angetts i samband med 2018 års adoptionsreform att förutsättningarna kan vara uppfyllda även vid nationell adoption.⁴⁴ Det kan inte uteslutas att rättstillämpningen skulle kunna komma fram till att undantaget kan vara tillämpligt om ett barn uttrycker en stark och genuin vilja att adopteras.⁴⁵

8.4.5 Socialnämndens roll

Utredningens bedömning: Det ska även i fortsättningen vara enbart den eller de som vill adoptera som ska kunna ansöka om adoption. Socialnämnden ska inte heller åläggas någon skyldighet att överväga om adoption i vissa fall.

En ansökan om adoption får endast göras av den eller dem som vill adoptera. Socialnämnden kan alltså inte ansöka i domstol om att ett familjehem ska få adoptera ett visst barn. Vid 2018 års adoptionsreform gjordes bedömningen att denna ordning bör bestå eftersom adoption enligt svensk rätt är ett frivilligt åtagande.⁴⁶ Enligt utredningen är det en mycket viktig princip att enbart den som vill adoptera kan ansöka om adoption. För att det ska vara förenligt med barnets bästa att genomföra en adoption krävs det att viljan att adoptera kommer från adoptanten själv. Utredningen delar därmed den bedömning som gjordes i 2018 års adoptionsreform. Det bör därför även i fortsättningen enbart vara den som vill adoptera som kan ansöka om det.

Till skillnad från vårdnadsöverflyttning finns ingen skyldighet för socialnämnden att överväga frågan om adoption när ett barn är placerat

⁴⁴ A. prop. s. 152.

⁴⁵ Jfr Svea hovrätts beslut den 25 oktober 2022 i mål nr ÖÅ 7115-22. Beslutet har överklagats till HD.

⁴⁶ Prop. 2017/18:121 s. 77 f.

i familjehem. I samband med 2018 års adoptionsreform konstaterades att den gällande ordningen inte hindrar att andra än sökanden kan ha en aktiv roll i adoptionsärendet och att det t.ex. kan vara socialnämnden som för frågan om adoption på tal när det gäller ett barn som är familjehemsplacerad.⁴⁷ I det pågående uppdraget till Socialstyrelsen om kunskapshöjande insatser inom familjehemsvården ingår bl.a. att öka kunskapen om nationella adoptioner bland yrkesverksamma inom socialtjänsten och att stödja kommunerna i utvecklingen av sitt rekryteringsarbete av familjehem. I uppdraget framhålls att frågor om adoption kan behöva uppmärksammas redan vid rekryteringen av familjehem.⁴⁸ Detta är enligt utredningen positivt.

Utredningen har diskuterat om socialnämnden ska åläggas en skyldighet att överväga frågan om adoption, i likhet med vad som föreskrivs beträffande vårdnadsöverflyttning (6 kap. 8 b § SoL och 13 c § LVU). Detta har diskuterats utifrån att det i utredningens direktiv görs en hänvisning till riksdagens tillkännagivande beträffande riktlinjer för i vilka situationer socialnämnden bör överväga adoption, på motsvarande sätt som gäller för övervägande av vårdnadsöverflyttning. Tillkännagivandet bereds för närvarande i Socialdepartementet.⁴⁹ Utredningen har tidigare kommit fram till att en adoption för ett barn som är familjehemsplacerad kan vara förenligt med barnets bästa i vissa fall. De grupper av barn där utredningen ser att det kan finnas ett särskilt behov av adoption är barn med avlidna eller bortavarande föräldrar, barn som saknar kontakt med sina föräldrar och barn som själva uttrycker en stark och genuin vilja att adopteras för att bekräfta den känslomässiga familjen även juridiskt. Det ska alltid göras en individuell bedömning av omständigheterna för det enskilda barnet. För majoriteten av de barn som är familjehemsplacerade bör dock en adoption inte komma i fråga. Vårdnadsöverflyttning är ett mindre ingripande beslut än adoption och ger bra förutsättningar för att öka tryggheten och stabiliteten för ett barn som inte kan återförenas med sina föräldrar. Mot denna bakgrund finns det enligt utredningen inte skäl att införa en skyldighet för socialnämnden att överväga frågan om adoption när en familjehemsplacering varat i en viss tid. Inte heller finns det skäl att ta fram några riktlinjer i denna fråga.

⁴⁷ A. prop. s. 77 f.

⁴⁸ S2020/05272/SOF (delvis).

⁴⁹ Bet. 2020/21:SoU19 punkt 6, rskr. 2020/21:187.

8.4.6 Det saknas forskning om effekterna av vårdnadsöverflyttning och adoption

Under utredningens arbete har personer som utredningen haft kontakt med återkommande lyft att det saknas forskning och kunskap om hur adoption av familjehemsplacerade barn, i en svensk kontext, påverkar barns utveckling. Det saknas därtill forskning och kunskap om hur barns utveckling påverkas av vårdnadsöverflyttning och om konsekvenserna av vårdnadsöverflyttning jämfört med långvarig familjehemsplacering eller adoption. Behovet av ytterligare kunskap har redan år 2014 lyfts i Socialstyrelsens kartläggning av nationella adoptioner.

Utredningen ser att det finns ett behov av forskning om effekterna för barn av både vårdnadsöverflyttning och adoption i en svensk kontext. Det finns också ett behov av mer kunskap om hur barns utveckling påverkas av en vårdnadsöverflyttning och adoption jämfört med långvarig familjehemsplacering. Forskning på området kan bidra till att skapa ännu bättre förutsättningar för arbetet med barn i samhällets vård. Utredningen uppmärksammar att detta behov finns, men har inte möjlighet att inom ramen för detta uppdrag lämna något förslag i denna del.

9 Umgänge

9.1 Utredningsuppdraget

Utredningen ska föreslå de författningsändringar som behövs för att stärka skyddet för barnet när fråga uppkommer om umgänge med en förälder som har utövat våld eller gjort sig skyldig till någon annan allvarlig kränkning.

En fråga som utredningen särskilt ska överväga är om det i lagstiftningen behöver tydliggöras att det finns situationer då de kränkningar som en förälder har gjort sig skyldig till innebär att utgångspunkten bör vara att inget umgänge ska ske. En annan situation som utredningen särskilt ska uppmärksamma är den då barnet befinner sig i ett skyddat boende eller då barnet, eller den förälder som barnet bor med, har s.k. skyddade personuppgifter på grund av risk för hot eller förföljelse. Betydelsen av barnets åsikter och hur barnets rätt att komma till tals i frågan tillgodoses bör lyftas och analyseras. I analysen bör även ingå betydelsen av regleringen avseende vårdnad och boende för om ett barn ska träffa en förälder som har utövat våld.

9.2 Bakgrund

9.2.1 Tidigare lagstiftningsåtgärder

År 1983 infördes nya regler om umgänge med utgångspunkten att barn har behov av att träffa båda sina föräldrar. Även om det var utgångspunkten angavs även att umgänge inte bör genomföras, om det finns en risk att barnet kan komma att ta fysisk eller psykisk skada vid ett umgänge. Det angavs att domstolen skulle göra en avvägning mellan å ena sidan barnets behov och intresse av ett umgänge och å andra sidan behovet av trygga uppväxtförhållanden.¹ En särskild be-

¹ Se prop. 1981/82:168 s. 75.

stämmelse om betydelsen av barnets bästa infördes för första gången år 1991. I den dåvarande 6 kap. 6 a § FB angavs att det vid bedömningen av vad som är bäst för barnet ska fästas avseende särskilt vid barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna. Syftet med bestämmelsen var att slå fast att frågan om barnets behov av kontakt med båda föräldrarna ska ges en särskilt framträdande plats vid prövningen av vad som är bäst för barnet.² I en lagändring år 1993 infördes ett nytt stycke i bestämmelsen om umgänge som angav att risken för att barnet i samband med umgänge utsätts för övergrepp, olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa ska beaktas vid bedömningen av en fråga om umgänge.³ Därefter har ett flertal lagändringar gjorts för att stärka barns rätt att komma till tals i frågor om vårdnad, boende och umgänge. Det har även funnits ett fokus på att underlätta för föräldrar att i så stor utsträckning som möjligt komma överens.⁴

År 1998 infördes en övergripande bestämmelse i 6 kap. 2 a § FB om att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid avgörande av alla frågor om vårdnad, boende och umgänge. Bestämmelsen angav att det vid bedömningen av vad som är bäst för barnet ska fästas avseende särskilt vid barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna och risken för att barnet utsätts för övergrepp, olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa. Genom ändringen samlades de bestämmelser som redan fanns om vad som ska beaktas vid bedömningen av frågor om vårdnad, boende och umgänge. Därtill infördes en särskild bestämmelse om att barnets vilja ska beaktas med hänsyn till barnet ålder och mognad.⁵

Efter 2006 års vårdnadsreform har betydelsen av barnets bästa kommit till klarare uttryck i föräldrabalken genom att det sedan dess anges att barnets bästa ska vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge. Betydelsen av risken för att barnet far illa framhölls också. Sedan reformen ska domstolen och socialnämnden vid bedömningen av vad som är bäst för barnet fästa avseende särskilt vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa.

² Se prop. 1990/91:8 s. 60.

³ Se prop. 1992/93:139 s. 37 f.

⁴ Se prop. 1994/98:224 och prop. 1997/98:7.

⁵ Se prop. 1997/98:7 s. 104 f.

Ett viktigt ändamål med 2006 års vårdnadsreform var att underlätta för föräldrar att komma överens i frågor om vårdnad, boende och umgänge. En uttrycklig bestämmelse om att domstolen vid bedömningen av vårdnadsfrågan ska fästa avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att samarbeta i frågor som rör barnet infördes. Det infördes även en generell skyldighet för domstolen att, om det inte är olämpligt, verka för samförståndslösningar i denna typ av tvistemål (42 kap. 17 § RB). I mål om vårdnad, boende och umgänge innebär det att domstolen ska verka för att föräldrarna når en samförstånds lösning som är förenlig med barnets bästa, om det inte är olämpligt.

Vissa ändringar gjordes därtill i reglerna om barnets rätt till umgänge. Bland annat infördes en möjlighet att besluta om umgänge på annat sätt än att barnet träffar föräldern. Också barnets behov av umgänge med sina mor- och farföräldrar och andra som står barnet särskilt nära lyftes fram i lagen. För att förbättra barnets rätt att komma till tals i mål om vårdnad, boende och umgänge infördes vidare en regel om att socialnämnden innan den lämnar s.k. snabbupplysningar till domstolen ska höra barnet, om det är lämpligt. Interimistiska (tillfälliga) beslut ska efter reformen endast fattas när det behövs.⁶

9.2.2 Se barnet!⁷

Vårdnadsreformen från år 2006 utvärderades av 2014 års vårdnadsutredning. Den utredningen hade bl.a. i uppdrag att undersöka hur reglerna fungerat i praktiken och om syftet med reformen – att stärka barnrättsperspektivet – hade uppnåtts. Utredningen konstaterade i sitt betänkande *Se barnet!* att det även om stora delar av reformen fallit väl ut finns förbättringsområden. Det gällde bl.a. kvaliteten på de riskbedömningar som domstolen ska göra om det förekommer uppgifter om våld eller andra övergrepp.

Inom ramen för 2014 års vårdnadsutrednings kartläggning gjordes en genomgång av hur domstolarna genomförde riskbedömningar. Utredningen konstaterade följande. I mål med uppgifter om övergrepp (våld, hot etc.) innehöll inhämtad vårdnadsutredning från socialnämnden ofta rubriken ”riskbedömning”. Rubriken var dock vanlig också i mål där sådana uppgifter saknades. Det förekom exempelvis att föräld-

⁶ Se prop. 2005/06:99 s. 85, 88 och 104.

⁷ SOU 2017:6.

rarnas samarbetssvårigheter och den risk som svårigheterna kunde innebära för barnet behandlades under rubriken. När det gäller riskbedömningarna i familjerätternas vårdnadsutredningar var variationerna mycket stora, i fråga om både vilka omständigheter som behandlades och hur de behandlades. I endast en handfull utredningar hänvisade den som genomförde utredningen till en metod. Många gånger var det svårt att ta ställning till på vilket sätt utredaren hade gjort sin riskbedömning. När domstolen gjorde en egen riskbedömning bestod den ofta i en värdering av omständigheterna som liknar den som domstolar gör vid ställningstagandet till bevisfrågor i brottmål. Ett intryck var att domstolen – i förhållande till familjerättens utredare – inte så sällan ställde högre krav för att en viss risk skulle få betydelse i målet.

Sammanfattningsvis kan sägas att det i drygt en tredjedel av de domar som 2014 års vårdnadsutredning tog del av under sitt arbete förekom uppgifter om våld eller övergrepp. Utredningen lyfte behovet av bättre riskbedömningar när det förekommer uppgifter om våld eller andra övergrepp i mål om vårdnad, boende och umgänge. Problematiken ansågs gälla främst svårigheterna att identifiera och värdera olika omständigheter som skulle kunna utgöra en risk för barnet och hur dessa omständigheter borde beaktas i det enskilda fallet. Utredningen ansåg att nämnda problematik var svår att komma till rätta med genom lagstiftning men att det fanns ett behov av ett handläggningsstöd för riskbedömningar i socialnämndens utredningar om vårdnad, boende och umgänge. Utredningen konstaterade därefter att det saknades anledning för utredningen att föreslå några åtgärder i frågan om riskbedömningar eftersom MFoF fått i uppdrag att ta fram ett handläggningsstöd för socialnämndernas arbete med riskbedömningar i ärenden om vårdnad, boende och umgänge. Utredningen konstaterade vidare att högre kvalitet på socialnämndens riskbedömningar även kommer leda till att domstolarnas beslutsunderlag förbättras och därmed även förutsättningarna för ett avgörande som är förenligt med barnets bästa.

I maj 2018 publicerade MFoF det handläggningsstöd som 2014 års vårdnadsutredning hänvisar till.⁸ Handläggningsstödet benämns Riskbedömning i utredningar om vårdnad, boende och umgänge och är i första hand till för personer som arbetar med vårdnads-, boende och umgangesutredningar i kommunen. Det kan dock även vara använd-

⁸ MFoF (2018), Riskbedömning i utredningar om vårdnad, boende och umgänge.

bart för domstolar och andra som kommer i kontakt med frågan om riskbedömningar. Stödet ska ses som ett komplement till MFoF:s allmänna råd⁹ och beskrivningen av riskbedömningar i handboken Vårdnad, boende och umgänge.¹⁰ I avsnitt 9.3.4 redogörs närmare för innehållet i metodstödet.

9.2.3 Ett stärkt barnrättsperspektiv i vårdnadstvister¹¹

2022 års vårdnadsreform innebar att ett flertal av de ändringsförslag som lämnades av 2014 års vårdnadsutredning genomfördes. Lagändringarna började gälla vid olika tidpunkter mellan den 1 juli 2021 och 1 mars 2022. När det gäller lagändringar som tar sikte på situationer där det förekommit allvarligt våld i familjen finns numera möjlighet att förordna en tillfällig vårdnadshavare i avvaktan på att en särskild förordnad vårdnadshavare kan utses, om det finns särskilda skäl. Den möjligheten är primärt avsedd att tillämpas när en vårdnadshavare uppsåtligen har dödat den andra vårdnadshavaren och därmed brustit i omsorgen om barnet på ett sådant sätt att det är till barnets bästa att föräldern inte längre har kvar vårdnadsansvaret. Det infördes även särskilda forumregler när det finns skyddade personuppgifter och fler sekretessbrytande bestämmelser mellan socialnämnder.

En annan ändring är införandet av informationssamtal. Det finns numera ett krav på att en förälder som inleder en process och framställer ett tvistigt yrkande om vårdnad, boende eller umgänge som huvudregel måste ha deltagit i informationssamtal. I samband med att processen inleds ska ett intyg om deltagande i ett sådant samtal lämnas till domstolen. Det har även genomförts vissa tillägg och ändringar för att tydliggöra barnets bästa och barnets rätt att komma till tals, bl.a. genom att socialnämnden ska kunna höra barn utan vårdnadshavares samtycke.

⁹ HSLF-FS 2017:51.

¹⁰ Socialstyrelsen (2012), Vårdnad, boende och umgänge.

¹¹ Prop. 2020/21:150.

9.3 Den gällande regleringen

9.3.1 Barnets rätt till umgänge

Ett barn har rätt till umgänge med den förälder som barnet inte bor tillsammans med. Föräldrarna (eller i förekommande fall, särskilt förordnade vårdnadshavare eller tillfällig vårdnadshavare) har ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge tillgodoses. Barnets vårdnadshavare har också ett ansvar för barnets behov av umgänge med någon annan som står barnet särskilt nära (6 kap. 15 § FB). Att det uttryckligen anges att det är barnet som har rätt till umgänge markerar att umgänget i första hand är till för barnet samt att det är barnets intressen och behov som ska vara avgörande. Någon plikt för barnet att umgås med föräldern finns inte. Det finns inte heller någon absolut rätt för föräldern att umgås med barnet.¹²

Umgänget kan ske genom att barnet och föräldern träffar varandra eller genom att de har annan kontakt, t.ex. genom brev eller telefon. Telefonkontakt kan även innebära att barnet och föräldern genomför videosamtal. Att umgänge kan ske genom annan kontakt är inte avsett att begränsa barnets rätt att träffa sin förälder. Möjligheten bör användas bara i undantagsfall och som ett sätt att åstadkomma kontakt i situationer där ett vanligt umgänge inte kan komma till stånd. Så kan ibland vara fallet om föräldrarna bor långt ifrån varandra eller om en förälders rörelsefrihet är inskränkt, t.ex. på grund av långvarig sjukhusvistelse. Ett annat exempel är om barnet och föräldern sedan en längre tid inte har någon kontakt alls eller endast en ringa kontakt. Under en inledande period kan då ett umgänge t.ex. genom telefon framstå som bäst för barnet. Det kan ibland vara lämpligt att ett umgänge där barnet och föräldern träffar varandra kombineras med annan kontakt.¹³

9.3.2 Umgänge förenligt med barnets bästa

Innehållet i umgänget ska bestämmas med hänsyn till barnets bästa. Barnets bästa ska vara avgörande. Vid bedömningen av vad som är bäst för barnet ska det fästas avseende särskilt vid risken för att barnet

¹² Walin & Vängby m.fl., Föräldrabalken (9 juli 2021, version 21, JUNO), kommentaren till 6 kap. 15 § FB.

¹³ Prop. 2005/06:99 s. 89.

eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligen först bort eller hålls kvar eller annars far illa. Särskilt avseende ska även fästas vid barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna (6 kap. 2 a § FB). Med ”övergrepp” avses dels fysiska övergrepp som misshandel eller sexuella förgripelser, dels övergrepp av psykisk natur. Med ”olovligen förs bort” avses både risken för att en umgängesförälder för barnet ut ur landet och risken för att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar inom landet. Begreppet ”annars far illa” är ett vidare begrepp som tar sikte på annat som medför risk för att ett barn far illa utöver sådant som faller inom definitionen av övergrepp. I förarbetena ges exemplet att barnet vid umgänget t.ex. måste vistas i en olämplig miljö på grund av en umgängesförälders missbruk.¹⁴

Utgångspunkten för reglerna om umgänge är att det är viktigt att barnet har kontakt med båda sina föräldrar, även om dessa inte bor tillsammans. Det innebär dock inte att det alltid är bäst för barnet att umgås med den förälder som barnet inte bor tillsammans med. Ibland kan det vara bäst för barnet att umgänge inte äger rum över huvud taget eller att umgänge kommer till stånd först efter en tid. Så kan vara fallet om föräldern har gjort sig skyldig till övergrepp mot barnet eller mot den andra föräldern. I sådana fall kan ett umgänge vara direkt skadligt för barnet. Det avgörande är, som alltid, vad som är bäst för barnet vid en individuell prövning i det enskilda fallet.¹⁵

Barnet ska få information och ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågan om umgänge. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (6 kap. 2 § b FB).

9.3.3 Riskbedömningen

En riskbedömning ska göras om det framkommer uppgifter om att barnet riskerar att fara illa

Alla barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran. Barn ska behandlas med aktning för sin person och egenart och får inte utsättas för kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling (6 kap. 1 § FB). Vid bedömningen av vad som är förenligt med bar-

¹⁴ Prop. 1992/93:139 s. 37 f.

¹⁵ Walin & Vängby m.fl., Föräldrabalken (9 juli 2021, version 21, JUNO), kommentaren till 6 kap. 15 § FB.

nets bästa ska särskilt avseende fästas bl.a. vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet far illa på annat sätt (6 kap. 2 a § andra stycket FB). När uppgifter om våld förs fram i ett mål om vårdnad, boende eller umgänge ska uppgifterna alltid bedömas och en riskbedömning göras.¹⁶

Riktlinjer för hur riskbedömningen ska göras

Riskbedömningen ska grundas bl.a. på vad som är utrett om tidigare inträffade händelser och om andra faktiska omständigheter. Omständigheter som kan ha betydelse för bedömningen är t.ex. tidigare övergrepp, hot om övergrepp, allmän attityd till våld, missbruksproblem och psykisk sjukdom. Det gäller inte lika höga beviskrav som i brottmål. Ett påstående om övergrepp ska t. ex. beaktas i ett vårdnadsmål även om en förundersökning har lagts ner.¹⁷

I rättsfallet NJA 1995 s. 727 hade HD att pröva om umgänge skulle vägras med hänsyn till risken för att ett barn skulle bli olovligen bortfört. Domstolen uttalade i det sammanhanget att det måste föreligga en mera konkret fara för riskens förverkligande för att den ska påverka bedömningen av umgängesfrågan och att en annan ordning inte skulle vara väl förenlig med den betydelse som i lagstiftningen tillmätts barnets behov av umgänge med en förälder som inte är vårdnadshavare. I NJA 2003 s. 372 fann HD att det som anfördes i NJA 1995 s. 727, dvs. att det måste finnas en konkret fara för riskens förverkligande, måste gälla även när prövningen gäller om umgänge ska vägras med hänsyn till risken för att ett barn far illa. Det är osäkert hur 2006 års vårdnadsreform har påverkat bedömningen av risknivån, dvs. hur pass allvarlig risken ska vara, för att kontakten mellan barn och förälder ska begränsas. De ovan redogjorda rättsfallen har meddelats i tiden före år 2006. HD har inte uttalat sig i fråga om 2006 års lagändring kan ses som en reaktion på att domstolarna tidigare inte beaktade risken för barnet i tillräcklig utsträckning.

Det finns viss ledning i förarbeten angående hur en riskbedömning ska göras när det är utrett att en förälder tidigare gjort sig skyldig till övergrepp. Om övergreppen har skett systematiskt under en längre tid, varit allvarliga eller riktats mot flera personer, finns det

¹⁶ Prop. 2005/06:99 s. 42.

¹⁷ A. prop. s. 42.

ofta skäl att utgå från att barnet skulle fara illa med den föräldern som vårdnadshavare. Detsamma gäller om det framgår att övergreppen är ett utslag av förövarens behov av att utöva makt och kontroll över sitt offer. Ett sådant beteende kan vara svårt att förändra och innebär allmänt sett en större risk för att barnet ska fara illa. Om en förälder däremot gjort sig skyldig till en enstaka överilad handling mot den andra föräldern, kan risken vara mindre för att barnet kommer att fara illa. Av betydelse är också när våldet eller kränkningarna har skett. Ligger övergreppen långt tillbaka i tiden och har förhållandet mellan föräldern och barnet fungerat väl efter detta, behöver det inte alltid innebära att det finns en risk för att barnet far illa. Är det omvänt så att övergreppen nyligen har ägt rum, och är förhållandet mellan barnet och föräldern osäkert, kan risken vara större. Har föräldern genomgått behandling för att undvika en upprepning, är även det en omständighet som måste beaktas. Hänsyn måste givetvis också tas till barnets egen inställning.¹⁸ Om en förälder har gjort sig skyldig till allvarliga övergrepp mot barnet eller någon närstående till barnet är även ett umgänge med den våldsutövande föräldern många gånger skadligt för barnet.¹⁹ Om en förälder dödat den andra föräldern är det i de allra flesta fall sannolikt bäst för barnet att något umgänge inte äger rum.²⁰

Ett umgänge, särskilt i annan form än genom att barnet och föräldern träffas, behöver dock inte i alla situationer vara uteslutet även om umgängesföräldern gjort sig skyldig till våld eller övergrepp. Bedömningen måste vara beroende av en individuell prövning med utgångspunkt i vad som är bäst för barnet. Det kan t.ex. inte uteslutas att ett barn med tiden kan ha önskemål om någon form av kontakt även med en förälder som begått ett allvarligt brott och inte bedöms vara lämplig som vårdnadshavare.²¹

Riskbedömningens betydelse för bedömningen av barnets bästa

I de allra flesta fall är det bäst för barnet att ha en nära och god kontakt med båda sina föräldrar. Barnets rätt till båda sina föräldrar får inte innebära att barnet måste leva eller umgås med en förälder under

¹⁸ A. prop. s. 42 f.

¹⁹ Prop. 2020/21:150 s. 96

²⁰ A. prop. s. 41.

²¹ A. prop. s. 41 och 96.

alla förhållanden. Ett barn har en absolut rätt att inte själv bli utsatt för våld, övergrepp eller annan kränkande behandling. Det är också väl belagt att det innebär en risk för barnets psykiska hälsa att tvingas se eller höra våld i hemmet. Barn känner ofta skuld för våldet och för att inte kunna ingripa till skydd för den som är direkt utsatt. Barn kan också uppleva stark oro för att drabbas av likartade övergrepp. Även lindrigare våld kan uppfattas som allvarligt för barnet. I de fall där domstolen kommer fram till att det finns en risk för att barnet kommer att fara illa, bör detta väga tungt i den helhetsbedömning av samtliga omständigheter som ska göras för att komma fram till vad som är förenligt med barnets bästa. Om en förälder utsätter barnet eller någon annan i familjen för våld, trakasserier eller andra kränkningar, är det i de allra flesta fall bäst för barnet att den föräldern inte får del i vårdsnaden. Bedömningen kan också göras att något umgänge inte alls bör äga rum. I andra fall kan slutsatsen bli att ett umgänge visserligen är bäst för barnet, men att det bör genomföras i särskilda former, exempelvis i närvaro av umgängesstöd. Bedömningen är dock alltid beroende av en individuell prövning, där det avgörande är vad som är bäst för barnet.²²

9.3.4 Metodstöd för riskbedömningar hos socialnämnden

MFoF har på uppdrag av regeringen utarbetat ett handlägningsstöd för socialnämndernas arbete med riskbedömningar i ärenden om vårdnad, boende och umgänge. Till grund för handlägningsstödet utformning ligger vetenskaplig forskning med olika inriktning och ursprung. Handlägningsstödet är ett komplement till MFoF:s allmänna råd och beskrivningen av riskbedömningar i handboken *Vårdnad, boende och umgänge*. Socialnämnden ska i sin bedömning av vad som är barnets bästa särskilt lyfta fram sin bedömning av hur barnets behov av en nära och god kontakt med föräldrarna bäst tillgodoses, barnets känslomässiga anknytning och relation till respektive förälder samt barnets möjligheter att få sina behov och rättigheter tillgodosedda. Ytterligare omständigheter som ska lyftas är bedömningen av inbörden och vikten av barnets egen inställning samt föräldrarnas vilja och förmåga att samarbeta i frågor som rör barnet. I utredarens bedömning bör också ingå föräldrarnas förmåga att hålla barnet utanför sina

²² Prop. 2005/06:99 s. 42.

egna konflikter och förmåga att dels skilja på sina egna behov och barnets dels prioritera barnets behov framför sina egna. I bedömningen bör även ingå övriga individuella förhållanden, så som om barnet har behov av särskilt stöd samt respektive förälders lämplighet som vårdnads-, boende- eller umgängesförälder.²³

I handlägningsstödet beskrivs en metod för riskbedömning i tre steg. Det första steget är att identifiera om det finns någon risk. Utredaren bör ta reda på om barnet eller någon annan i familjen har utsatts för våld eller andra övergrepp, eller om barnet olovligen har förts bort, hållits kvar eller på något annat sätt farit illa och om det funnits några andra problem eller utmaningar i familjen. Om det framkommer att det finns en risk för att barnet far illa är nästa steg att identifiera hur risken ser ut. Om det framkommer att barnet kan fara illa bör utredaren ställa frågor till föräldrarna om vad barnet har upplevt, om barnet självt har blivit utsatt och hur barnet har påverkats. Utredaren ska ta reda på hur föräldrarnas omsorgsförmåga har påverkats och vilka möjligheter de har att tillgodose barnets behov. När socialnämnden får kännedom om att ett barn kan ha utsatts för våld eller andra övergrepp av en närstående eller bevittnat våld eller andra övergrepp av eller mot en närstående ska nämnden utan dröjsmål inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL om barnets behov av stöd och hjälp. Standardiserade bedömningsinstrument kan vara ett komplement i riskbedömningen. Det tredje steget är att bedöma risken och behovet av skydd. I detta steg ska utredaren sammanställa risk- och skyddsfaktorer, bedöma uppgifternas trovärdighet, värdera risk- och skyddsfaktorer och göra en individuell bedömning med förslag till beslut.²⁴

9.3.5 Umgänge med umgängesstöd

När rätten beslutar om umgänge får rätten, om barnet har behov av det, besluta att en person som utses av socialnämnden ska medverka vid umgänget (umgängesstöd). Ett beslut om umgängesstöd ska gälla för viss tid (6 kap. 15 c § första stycket FB).

Domstolens möjlighet att besluta om umgängesstöd är avhängigt av att barnet har behov av det. Det är inte umgängesföräldrarnas behov

²³ HSLF-FS 2017:51.

²⁴ MFoF (2018), Riskbedömning i utredningar om vårdnad, boende och umgänge, s. 14 ff.

av stöd eller den andra föräldrarnas tveksamheter till umgänget som i sig ska ligga till grund för bedömningen. En annan sak är att sådana faktorer kan ha betydelse vid bedömningen av barnets behov av umgängesstöd. Enligt förarbetena ligger det i sakens natur att behovet av den trygghet som umgängesstödet kan bidra till bara finns i särskilda fall, såsom när barnet och umgängesföräldern saknar en nära relation beroende på att något umgänge inte skett under lång tid eller när barnet av någon annan anledning saknar tillit till umgängesföräldrarna. Det kan också handla om behov av att en person medverkar vid hämtning och lämning för att barnet ska slippa uppleva konfliktfyllda konfrontationer mellan föräldrarna. Det går inte att förutsätta att umgängesstödet är en garant mot skadliga åtgärder från en förälders sida. Umgängesstödet är inte heller en person med särskilt mandat att fysiskt förhindra att barnet bortförs eller kränks. Om barnet inte kan anses vara tryggt utan sådant skydd är umgängesstöd inte ett alternativ för att genomföra umgänge. Om domstolen kommer till slutsatsen att det är bäst på barnet att ha umgänge med en förälder under förutsättning att det under en viss tid sker med visst stöd kan umgänge med umgängesstöd vara en lämplig lösning.²⁵

Socialnämnden har ett ansvar att följa upp hur umgänget fungerar och verka för att stödet inte består längre än nödvändigt (6 kap. 15 c § fjärde stycket FB). Vid socialnämndens uppföljning rörande behovet av fortsatt umgängesstöd står faktorer som talar för att umgänget ska kunna ske utan umgängesstöd i fokus. Socialnämnden kan verka för att föräldrarna träffar ett avtal om umgänge, om umgänget enligt socialnämndens bedömning kan fortsätta utan umgängesstöd. Ett sådant avtal gäller då i stället för vad domstolen tidigare har beslutat. I annat fall kan det bli aktuellt att föreslå för föräldrarna att ta initiativ till att få en förändring till stånd, t.ex. genom att någon av dem väcker en talan om ändring i umgänget. Även socialnämnden har rätt att väcka talan i en fråga som gäller en förälders umgänge med sitt barn.²⁶

Umgängesstöd ska hållas isär från bestämmelserna i socialtjänstlagen om kontaktperson, som är en frivillig insats som socialnämnden kan bevilja föräldrar eller barn som har behov av det (3 kap. 6 § SoL). Insatsen kan ges antingen om barnet har behov av det eller om en förälder behöver stöd och hjälp.

²⁵ Se prop. 2009/10:192 s. 10–11 och 29.

²⁶ A. prop. s. 31.

9.3.6 Några andra för utredningen relevanta frågor

Särskilt om skyddade personuppgifter

Olika typer av skyddade personuppgifter

I utredningens uppdrag ingår att särskilt uppmärksamma situationen när fråga uppkommer om umgänge samtidigt som barnet eller den förälder som barnet bor med har s.k. skyddade personuppgifter på grund av risk för hot eller förföljelse. Mot bakgrund av detta finns det anledning att översiktligt redogöra för hur en person kan få skyddade personuppgifter och vad det innebär.

Det finns tre grader av skyddade personuppgifter: sekretessmarkering, skyddad folkbokföring (tidigare kvarskrivning) och fingerade personuppgifter.

Sekretessmarkering är den lägsta graden av skyddade personuppgifter. Det är Skatteverket som beslutar om sekretessmarkering. Det finns inga formella krav eller andra materiella bestämmelser i lag om vad som krävs för att få en sekretessmarkering. Detta beror på att ett beslut om sekretessmarkering är en administrativ åtgärd som innebär att det görs en särskild anteckning i folkbokföringsdatabasen. Sekretessmarkeringen har ingen egen självständig betydelse. Den som vill ha en sekretessmarkering ger in en skriftlig ansökan till Skatteverket med motivering till varför personuppgifterna i folkbokföringsdatabasen ska sekretessmarkeras. Någon form av handling eller intyg som stöder behovet av en sekretessmarkering ska finnas med som underlag inför Skatteverkets bedömning. En sekretessmarkering är främst en administrativ åtgärd som finns i folkbokföringsregistret och som syftar till att göra det svårare för andra att ta del av en persons personuppgifter. Markeringen fungerar som en varningssignal för myndigheter som behöver göra en särskild sekretessprövning innan uppgifter lämnas ut. När en begäran om att lämna ut sekretessmarkerade uppgifter kommer in prövar Skatteverket om uppgiften kan lämnas ut eller inte. Sekretess i folkbokföringen ska gälla för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. De tillämpliga bestämmelserna är 5 kap. 5 § och 22 kap. 1 § OSL. Uppgifterna i folkbokföringen aviseras till andra myndigheter genom Skatteverkets centrala aviseringssystem Navet. Även uppgiften att någon har en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen

aviseras tillsammans med övriga uppgifter för den personen. Sekretessmarkeringen är en varningssignal för andra myndigheter om att de måste göra en noggrann skadeprövning om någon begär att den sekretessmarkerade uppgiften ska lämnas ut. Olika myndigheter kan ha olika sekretessregler för uppgifterna i sin verksamhet.²⁷ Skatteverket rekommenderar att en sekretessmarkering bör gälla minst två år första gången den medges.²⁸

Skyddad folkbokföring ska beviljas den som av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier om åtgärden med hänsyn till den enskildes förmåga och övriga förutsättningar kan antas tillgodose behovet av skydd (16 § folkbokföringslagen [1991:481]). Skyddad folkbokföring innebär att en person folkbokförs på en annan folkbokföringsort än där personen är bosatt. En person med skyddad folkbokföring kan bli folkbokförd i en kommun trots att personen flyttat därifrån, eller i en helt annan kommun. Den nya adressen registreras inte i folkbokföringen och kan därför inte spridas till andra myndigheter. Det är Skatteverket som beslutar om skyddad folkbokföring.²⁹ Vid bedömningen ska Skatteverket pröva om åtgärden med hänsyn till den enskildes förmåga och övriga förutsättningar kan antas tillgodose behovet av skydd. I bedömningen ska Skatteverket beakta personens förmåga att leva med de krav som åtgärden medför. En person som inte är beredd, eller som saknar förmåga, att anpassa sig till vad som krävs för att skyddad folkbokföring ska få avsedd effekt bör alltså inte medges denna skyddsåtgärd. För att behovet av skydd ska kunna tillgodoses krävs bl.a. att personens adress eller andra uppgifter som kan bidra till att avslöja var personen bor, t.ex. medlemskap i lokala föreningar, inte kan hittas via internet eller på annat sätt.³⁰ I ett ärende om skyddad folkbokföring gäller sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men (22 kap. 2 § OSL). Sekretess gäller i normalfallet även i mål eller ärende vid domstol eller annan myndighet om en part har skyddad folkbokföring för uppgift som lämnar eller tillsammans med andra uppgifter i målet eller ärendet bidrar till upplysning om var den parten bor stadigvarande eller

²⁷ <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2022.10/330544.html> (hämtad 2022-09-23).

²⁸ Prop. 2017/18:145 s. 78.

²⁹ <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2022.10/330545.html> (hämtad 2022-09-23).

³⁰ Se prop. 2017/18:145 s. 129.

tillfälligt. Sekretessen gäller för samtliga uppgifter, oavsett i vilken verksamhet uppgifterna finns och omfattar även uppgifter som personen själv lämnar till en myndighet (21 kap. 3 a § OSL). Skyddad folkbokföring ska som regel medges för obestämd tid.³¹ Åtgärden får dock begränsas till viss tid (17 § första stycket folkbokföringslagen).

Fingerade personuppgifter är det starkaste skyddet för personuppgifter och används enbart i undantagsfall och när andra åtgärder är otillräckliga. Åtgärden innebär att en person blir registrerad i folkbokföringsdatabasen med andra personuppgifter än de verkliga. Någon koppling mellan de gamla och nya uppgifterna finns inte i databasen. Den som vill ha fingerade personuppgifter begär detta hos Polismyndigheten (1 och 2 §§ lagen [1991:483] om fingerade personuppgifter). En sådan åtgärd kan beviljas den som är folkbokförd och riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet mot sitt liv, sin hälsa, sin frihet eller frid. Åtgärden kan medges om det med hänsyn till den enskildas förmåga och övriga förutsättningar kan antas tillgodose behovet av skydd. Om personen kan få ett tillräckligt skydd av sina personuppgifter genom att beviljas skyddad folkbokföring ska fingerade personuppgifter inte medges (1 § andra stycket lag om fingerade personuppgifter).³²

*Beslut om skyddade personuppgifter – information om hur det går till i praktiken*³³

Skatteverket beslutar om sekretessmarkering och skyddad folkbokföring. En ansökan som avser en vuxen måste göras av individen själv. En ansökan om sekretessmarkering för ett barn ska som huvudregel undertecknas av båda vårdnadshavarna, men en ansökan kan godtas med enbart ena vårdnadshavarens underskrift. En ansökan om skyddad folkbokföring för ett barn kan göras av en vårdnadshavare, om syftet med ansökningen är att skydda mot den andre vårdnadshavaren. Om ett barn vårdas med stöd av 2 § LVU, dvs. utifrån att det finns en påtaglig risk för att barnets hälsa och utveckling skadas i hemmet, får även socialnämnden ansöka om skyddad folkbokföring för ett barn, om syftet med ansökan är att skydda barnet.³⁴ Om ett barn befinner sig med en förälder som beviljas en ansökan om sekretessmarkering

³¹ A. prop. s. 130.

³² <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2022.10/330546.html> (hämtad 2022-03-23).

³³ Detta avsnitt bygger på ett samtal med en folkbokföringshandläggare på Skatteverket.

³⁴ 30 § folkbokföringslagen.

eller skyddad folkbokföring, får barnet samma skydd som föräldern då Skatteverket utgår från föräldrarnas skyddsbehov.

Den som ansöker om skyddade personuppgifter ska i ansökan lämna information om den nya adressen som sökanden flyttat till. Skatteverket gör en preliminär sekretessmarkering på den nya adressen under utredningstiden. Om personen som ansökan avser inte flyttat och inte avser att flytta avslår Skatteverket som regel ansökan. Detsamma gäller vid ansökan om sekretessmarkering. Efter att Skatteverket gjort en preliminär sekretessmarkering påbörjas utredningen.

Om det av ansökan om skyddad folkbokföring framgår att den som ansökan avser har varit i kontakt med socialtjänsten eller polisen inhämtar Skatteverket yttranden från de aktörerna. Skatteverket vill då veta om socialtjänsten gjort någon utredning beträffande personen, exempelvis en FREDA-bedömning eller liknande utredning. Hos polisen kan det finnas exempelvis hotbilsanalyser som inhämtas. Det förekommer att socialtjänsten i sitt yttrande också gör en bedömning av behovet av skyddade personuppgifter, men så sker inte alltid. Polisen gör oftast en bedömning. Om det inte framgår av ansökan att den som ansöker haft kontakt med socialtjänsten eller polisen tar Skatteverket kontakt med sökanden och frågar. Det krävs någon form av underlag för att en ansökan om skyddad folkbokföring ska beviljas. Eftersom en sekretessmarkering enbart är en administrativ åtgärd är det inte lika strikt med vilket underlag som inhämtas under en utredning av om en sådan ansökan ska beviljas.

När en vårdnadshavare ansöker om skyddad folkbokföring för ett barn kommunicerar Skatteverket ansökan med den andra vårdnadshavaren. Om det finns underlag från socialtjänsten och/eller polisen får den andra vårdnadshavaren kännedom om det, men inte vetskap om exakt vilka uppgifter som framkommit eller vilken socialtjänst som yttrat sig. Uppgifter som riskerar att röja skyddet kommuniceras inte.

Skyddad folkbokföring beviljas tills vidare. Sekretessmarkering beviljas i mellan två och fem år. Ett beslut om skyddad folkbokföring kan överklagas till kammarrätten.

En enskild kan själv ansöka om att skyddet ska tas bort. Det händer också att polisen informerar Skatteverket att en person som har skyddade personuppgifter inte längre uppfyller kriterierna för skyddade personuppgifter, t.ex. för att personen själv röjer sina uppgifter på något sätt.

Särskilt om skyddat boende

Definition

Utredningen ska även särskilt uppmärksamma situationen då fråga om umgänge uppkommer när barnet befinner sig i ett skyddat boende. Det finns därför anledning att översiktligt redogöra även för hur en person kan få ett skyddat boende och vad det innebär.

Begreppet skyddat boende förekommer inte i den lagstiftning som reglerar socialtjänstens arbete. Enligt Socialstyrelsens termbank definieras skyddat boende som ”boende som tillhandahåller platser för heldygnsvistelse avsedda för personer som behöver insatser i form av skydd mot hot, våld eller andra övergrepp tillsammans med andra relevanta insatser”.³⁵

Socialnämndens ansvar

Socialnämnden har ett ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och hjälp som de behöver (2 kap. 1 § och 4 kap. 1 § SoL). Socialstyrelsen har tagit fram föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer, som bl.a. innehåller föreskrifter om tillfälligt boende och allmänna råd om skyddat boende.³⁶

Insatsen skyddat boende är inte att betrakta som försörjningsstöd enligt 4 kap. 1 § SoL, utan som en stöd- och hjälpinsats avseende livsföringen i övrigt. Socialnämnden ska vid behov kunna erbjuda en våldsutsatt vuxen stöd och hjälp i form av ett lämpligt, tillfälligt boende som motsvarar den vuxnas behov av skydd med utgångspunkt i den utredning och riskbedömning som socialnämnden ska göra. Socialnämnden bör som en del av riskbedömningen använda en standardiserad bedömningsmetod. Nämnden bör, med samtycke från den våldsutsatta, ta del av polisens bedömning av risken för fortsatt våld. Nämnden bör vidare delge polisen sin riskbedömning, om det inte finns hinder enligt offentlighets- och sekretesslagen (se 6 kap. 2 § och 4 kap. 2 § HSLF-FS 2022:39).

³⁵ <https://termbank.socialstyrelsen.se/>, definition av skyddat boende (hämtad 2022-11-27).

³⁶ HSLF-FS 2022:39.

Förslag till reglering bereds

I betänkandet Ett fönster av möjligheter presenterades förslag om bl.a. att reglera och definiera insatsen skyddat boende i socialtjänstlagen och att skyddat boende blir en ny placeringsform. Den utredningen föreslår att socialnämnden ska fatta beslut enligt socialtjänstlagen, inte bara för den vuxne, utan även för ett barn som följer med en vårdnadshavare till skyddat boende.³⁷ Betänkandet har kompletterats med departementspromemorian Stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende – förslag till bestämmelser rörande bl.a. omedelbar placering, sekretess och skolgång.³⁸ Den 31 augusti 2022 lämnade Socialdepartementet ett utkast till lagrådsremiss där betänkandets och promemorians lagförslag behandlas. I utkastet föreslås en delvis annan reglering av insatsen skyddat boende. Det föreslås att skyddat boende ska regleras i socialtjänstlagen som en boendeinsats till den som behöver stöd och skydd till följd av hot, våld eller andra övergrepp. Barn som följer med en vårdnadshavare till ett skyddat boende ska kunna beviljas insatsen individuellt och socialnämnden ska ansvara för att tillgodose barnets behov av stöd- och hjälpinsatser. När det finns samtycke från båda vårdnadshavarna ska placeringen av barnet göras med stöd av socialtjänstlagen. Saknas samtycke från den vårdnadshavare som barnet inte placeras tillsammans med, ska socialnämnden, efter ansökan hos förvaltningsrätten, kunna placera barnet i ett skyddat boende med stöd av en ny lag. En sådan placering ska även kunna göras omedelbart av socialnämnden och underställas förvaltningsrätten. I utkastet lämnas även förslag som rör bestämmanderätten över barnet under den tid barnet är placerat. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2023. I utkastet föreslås också bestämmelser för att tydliggöra elevens rätt att gå i skola när de vistas i skyddat boende. Dessa lagändringar föreslås träda i kraft den 3 juli 2023.³⁹

³⁷ SOU 2017:112.

³⁸ Ds 2020:16.

³⁹ Utkast till lagrådsremiss. Ett fönster av möjligheter – stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende. Sista dagen att svara på remissen är var 1 december 2022.

*Beslut om skyddat boende
– information om hur det kan gå till i praktiken*⁴⁰

Ett ärende om skyddat boende inleds vanligtvis genom en egen ansökan om skyddat boende. Eftersom skyddat boende är en frivillig insats är det en första förutsättning att personen det gäller är villig att ansöka om insatsen. Efter att en ansökan kommit in till socialförvaltningen inleds en utredning. En socionom får då i uppdrag att utreda och bedöma om personen uppfyller kraven för att bli beviljad insatsen skyddat boende. Socialstyrelsens handbok Våld – Handbok om socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära relationer används som utgångspunkt i arbetet.⁴¹

Om det finns ett akut behov av skyddat boende är huvudregeln att personen placeras på ett boende i avvaktan på att utredningen blir klar. I utredningen ingår att prata med den det gäller och kartlägga dennes situation, både i nutid och bakåt i tiden. I detta ingår att titta på historik kopplad till den person som skyddet söks mot och hur relationen sett ut. Om det har förekommit våld utreds exempelvis i vilken omfattning, när våldet har utövats och hur våldet har utövats. Utredaren talar inte med den person som skyddet söks mot. Utredaren ska utgå från den skyddssökandes berättelse, ställa kontrollfrågor och utreda samtliga omständigheter noggrant. Det förekommer att enskilda uttrycker en vilja att bo i skyddat boende, men egentligen har en annan avsikt med sin ansökan. Med hjälp av användning av riskbedömningsinstrument visar det sig dock relativt snabbt under en utredning om en sökande har andra avsikter med sin ansökan än ett reellt behov av skyddat boende. De standardiserade bedömningsmetoderna FREDA, SARA:SV, och PATRIARK används.

En del av socialtjänstens utredning syftar till att hitta ett lämpligt boende för den skyddssökande. Valet av boende som anses lämpligt beror på vilka behov den skyddssökande har. Det handlar om att hitta ett boende där den skyddssökande har möjlighet att återgå till ett vardagsliv. Om det t.ex. handlar om en skyddssökande som studerar ska det finnas möjlighet till studier från det skyddade boendet. Om den skyddssökande har barn med sig ska ett boende ha förutsättningar för att ta emot barn. En person placeras aldrig på ett boende där den som skyddet söks mot har ett nätverk.

⁴⁰ Detta avsnitt bygger på ett samtal med två medarbetare vid Helsingborgs socialförvaltning.

⁴¹ Socialstyrelsen (2016), Våld – Handbok om socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära relationer.

En utredning tar som längst tre till fyra dagar att färdigställa. När utredningen är klar ska utredaren göra en professionell bedömning av vilka eventuella risker som finns för den enskilde och om det finns ett behov av insatsen skyddat boende. Socialnämnden i Helsingborgs socialförvaltning har delegerat till sektionschefen att besluta i frågor om skyddat boende. Utredaren föredrar ärendet för sektionschefen som fattar beslut.

Kravet för att få insatsen skyddat boende är att det finns ett behov av skydd mot hot, våld eller andra övergrepp. Vad som rent konkret krävs för att detta krav ska vara uppfyllt är olika från fall till fall. I vissa fall kan det handla om en historik med upprepat och systematiskt fysiskt våld. I andra situationer kan det handla om en händelse av fysiskt våld men att händelsen föregåtts av annan typ av våld och förtryck som psykiskt våld och ekonomiskt våld. Våldet kan ta sig olika uttryck. Ett bråk på en fest som resulterat i fysiskt våld utan att det tidigare funnits någon historik är ett typfall när kraven för insatsen skyddat boende inte är uppfyllda. Erfarenheten från den aktuella kommunen är att färre placeras i skyddat boende i dag jämfört med för cirka tio år sedan. Den troliga anledningen till minskningen är att det har införts en kvalitetsförbättring i socialtjänstens utredningar och bedömningar när det gäller skyddat boende.

Utredningen till grund för ett beslut om skyddat boende omfattas av sekretess. Den lämnas inte in till domstolen när socialnämnden yttrar sig i fråga om t.ex. umgänge när ett barn vistas i skyddat boende. Den enskilde själv kan dock begära ut utredningen och ge in den till domstolen. Inte sällan är dock den enskilde rädd att hotbilden ska öka om de uppgifter som finns i utredningen blir kända för motparten.

9.4 Utredningens överväganden och förslag

9.4.1 Inledande överväganden

Umgänge ur ett barnrättsperspektiv

Alla barn har en absolut rätt att inte utsättas för våld eller övergrepp. Detta följer av både 6 kap. 1 § FB och artikel 19 barnkonventionen. Denna rättighet måste beaktas i bedömningen av om ett umgänge med en förälder är förenligt med barnets bästa.

Principen om barnets bästa framgår av artikel 3 barnkonventionen. Barnets bästa är ett begrepp som består av tre delar; det är en materiell rättighet, en rättslig tolkningsprincip och ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser. När det är fråga om umgänge innebär barnets bästa som en materiell rättighet att den domstol som ska besluta om umgänge har en skyldighet att utreda, bedöma och beakta barnets bästa i varje enskild situation. Om en rättsregel kan tolkas på olika sätt ska den tolkning som mest verkningfullt tillgodoser barnets bästa ha företräde. Detta gestaltar att barnets bästa även är en rättslig tolkningsprincip. Att barnets bästa slutligen även är ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser innebär att en beslutsprocess ska innehålla en utvärdering av eventuella positiva och negativa konsekvenser för barnet. Beslutet ska också innehålla en motivering där det bl.a. bör framgå vilka aspekter beslutsfattaren har ansett vara relevanta i bedömningen av barnets bästa. Om beslutet inte stämmer överens med barnets åsikter bör orsaken till detta tydligt anges.⁴² I ett beslut om umgänge kan det innebära att beslutsfattaren redogör för att ett umgänge är positivt för barnet eftersom det tillgodoser barnets behov av en nära och god kontakt med den förälder som barnet inte bor med. Om det finns möjliga negativa konsekvenser av ett umgänge, t.ex. för att det framkommit uppgifter om att umgängesföräldern varit våldsam mot den andra föräldern, vilket kan innebära att barnet far illa av ett umgänge, ska beslutsfattaren redogöra för det. En annan omständighet kan vara att barnet har en stark vilja att antingen träffa föräldern eller inte träffa föräldern. Beslutsfattaren har då att utvärdera vilka konsekvenser det skulle få för barnet att besluta om umgänge respektive inte besluta om umgänge.

Förutom artikel 3 om barnets bästa och artikel 19 och 39 om skydd mot våld och övergrepp finns det ytterligare bestämmelser i barnkonventionen som är relevanta för bedömningen av om ett umgänge är förenligt med barnets bästa. Alla barn har rätt till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6 och 27). För att tillgodose dessa rättigheter samtidigt som ett umgänge sker är det viktigt att beakta hur våld påverkar barn och vilka konsekvenser det kan innebära för ett barn att själv ha blivit utsatt eller tvingats uppleva våld eller annan kränkande behandling. Om ett barn har blivit utsatt för illabehandling har barnet rätt till fysisk och psykisk rehabilitering samt social återanpassning (artikel 19 och 39). Barn har också rätt till kontakt med den förälder

⁴² Se prop. 2017/18:186 s. 96.

som barnet inte bor tillsammans med (artikel 9). En inskränkning i barnets rätt till sin förälder kan enbart göras om det är motiverat med hänsyn till barnets bästa. Av stor betydelse är även artikel 12 om barnets rätt att bli hörd och att få sina åsikter tillmätta betydelse i förhållande till ålder och mognad. Utöver dessa artiklar finns ytterligare artiklar som kan vara särskilt relevanta för ett enskilt barn, exempelvis artikel 23 om rättigheter för barn med funktionsnedsättning, artikel 24 om rätt till bästa möjliga hälsa, artikel 30 om särskilda rättigheter för barn som tillhör en minoritet eller ursprungsbefolkning och artikel 31 om barnets rätt till vila och fritid. När en fråga om umgänge bedöms måste därför ett noggrant övervägande göras där barnets rättigheter tas i beaktande. Detta är också utgångspunkten för våra överväganden och förslag.

Definitioner

En fråga som återkommande framförts under utredningens arbete är vad som ingår i begreppen våld mot barn och fara illa. Nedan redogörs för relevanta definitioner.

Barnrättskommittén tillämpar en definition av våld mot barn som innefattar alla former av fysiskt och psykiskt våld, skada och övergrepp, vanvård och försummelse, misshandel och utnyttjande, inklusive sexuella övergrepp. I fysiskt våld ingår allt dödligt och icke-dödligt fysiskt våld. Psykiskt våld definieras som psykisk misshandel, psykiska övergrepp, verbala kränkningar och känslomässiga övergrepp eller emotionell vanvård. Det kan omfatta t.ex. alla former av varaktiga skadliga interaktioner med barnet, exempelvis att förmedla till barn att de är värdelösa och oälskade, att vägra ge känslomässig respons, förolämpningar och exponering för våld i hemmet. Att bevittna våld i hemmet är en typ av psykiskt våld.⁴³ Försummelse eller vanvård innebär, enligt Barnrättskommittén, att barnens fysiska och psykiska behov inte uppfylls, att barnet inte skyddas från fara, eller att de som är ansvariga för barnets omvårdnad inte utnyttjar befintliga resurser och tjänster även om de har medel, kunskap och tillgång för att göra det. Försummelse kan t.ex. handla om brist på tillsyn, eller att ansvariga vuxna inte ser till att barnet får tillräckligt med mat, husrum,

⁴³ <https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/vald-och-brott/vald-i-nara-relationer/vald-mot-barn/> (hämtad 2022-11-17). Se även 4 kap. 3 § brottsbalken.

kläder, utbildning eller grundläggande sjukvård. Det kan också handla om brist på känslomässigt stöd och kärlek, kronisk ouppmärksamhet gentemot barnet, omvårdare som är ”psykiskt otillgängliga” genom att negligera små barns tecken eller signaler, eller att barn exponeras för effekterna av vuxnas narkotika- eller alkoholmissbruk. Sexuella övergrepp mot barn innefattar enligt Barnrättskommittén att förmå eller tvinga ett barn att delta i någon olaglig eller psykiskt skadlig sexuell aktivitet, att använda sig av barn för kommersiellt sexuellt utnyttjande, att använda sig av barn för framställning av ljudinspelningar eller bilder av sexuella övergrepp på barn, barnprostitution, sexuellt slaveri, sexuellt utnyttjande i samband med resor och turism, trafficking (inom och mellan länder) och handel med barn för sexuella ändamål och tvångsäktenskap.⁴⁴

I 6 kap. 2 a § FB anges att det vid bedömningen av vad som är bäst för barnet särskilt ska fästas avseende vid bl.a. risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa. Med ”övergrepp” avses dels fysiska övergrepp som misshandel eller sexuella förgripelser, dels övergrepp av psykisk natur. Med ”olovligen förs bort” avses både risken för att en umgängesförälder för barnet ut ur landet och risken för att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar inom landet. I förarbetena ges vidare ett exempel på när ett barn kan fara illa. Det är om umgängesföräldern är missbrukare och det finns en risk för att föräldern kommer att lämna barnet utan uppsikt under umgänges-tillfällena eller låta barnet vistas i olämpliga miljöer.⁴⁵

Även i socialtjänstlagen används begreppet barn som far illa. Begreppet barn som far illa har sitt ursprung i det engelska begreppet child maltreatment som enligt WHO:s definition innefattar alla former av övergrepp, försummelse och utnyttjande som leder till faktisk eller potentiell skada för barnets hälsa eller utveckling.⁴⁶ I 14 kap. 1 § SoL anges att vissa myndigheter och yrkesverksamma har en anmälnings-skyldighet till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa.⁴⁷ Detta innebär att anmälaren inte behöver sätta sig in i om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd utan kan utgå ifrån sina egna iakttagelser och sin egen

⁴⁴ CRC/C/GC/13 p. 4.

⁴⁵ Prop. 1992/93:139 s. 37 f.

⁴⁶ <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/child-maltreatment> (hämtad 2022-09-24).

⁴⁷ Även allmänhet, myndigheter och yrkesverksamma som inte är skyldiga att anmäla bör anmäla om man misstänker att ett barn far illa, se 14 kap. 1 c § SoL.

bedömning om ett barn far illa eller misstänks fara illa. När en anmälan kommer in är det socialnämndens ansvar att avgöra om en utredning ska inledas eller inte. I förarbetena anges att det inte är möjligt att göra en enkel definition av begreppet barn som far illa. Vad som innefattas i begreppet ”fara illa” varierar av naturliga skäl beroende på barnets ålder och förhållandena i övrigt. Det är inte möjligt att närmare exemplifiera situationer när barn far illa. Det går inte heller att tydligt ange vid vilken misstankegrad en orosanmälan ska göras. Barn som far illa kan t.ex. vara barn och ungdomar som i hemmet utsätts för fysiskt eller psykiskt våld, sexuella övergrepp, kränkningar, fysisk eller psykisk försummelse eller som har allvarliga relationsproblem i förhållande till sin familj. Vidare ingår barn och ungdomar som far illa på grund av sitt eget beteende, exempelvis på grund av missbruk, kriminalitet och annat självdestruktivt beteende eller som utsätts för hot, våld eller andra övergrepp från jämnåriga. Barn med stora problem i skolsituationen föranledda av en social problematik kan också anses ingå i målgruppen.⁴⁸

En slutsats som kan dras är att begreppet övergrepp i 6 kap. 2 a § FB inte omfattar alla situationer som tas upp i Barnrättskommitténs definition av våld mot barn. Däremot anser utredningen att det inom begreppet fara illa, som framgår både av föräldrabalken och socialtjänstlagen, ingår alla situationer som ryms inom Barnrättskommitténs definition av våld mot barn och WHO:s definition av child maltreatment.

Uppgifter om våld är inget undantag

Jämställdhetsmyndigheten har på uppdrag av regeringen genomfört en kartläggning av i vilken utsträckning och på vilket sätt uppgifter om våld eller andra övergrepp⁴⁹ framförts i mål om vårdnad, boende och umgänge, samt i vilken utsträckning dessa omständigheter beaktats i domar. I kartläggningen ingår drygt 800 domar samt tillhörande upplysningar och utredningar från socialnämnden i mål om vårdnad, boende och umgänge som meddelats efter den 1 april 2020.

⁴⁸ Se prop. 2012/13:10 s. 47 och prop. 2002/03:53 s. 47 f. Se även Socialstyrelsen (2022), Anmäla oro för barn – Stöd för anmälningsskyldiga och andra anmälare, s. 18 f.

⁴⁹ Jämställdhetsmyndigheten har utgått från Barnrättskommitténs definition av våld mot barn vilken innefattar alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försummelse, misshandel eller utnyttjande, däribland sexuella övergrepp.

Kartläggningen visar att det framkommer uppgifter om våld eller andra övergrepp av en förälder mot den andra föräldern eller mot en partner eller mot ett barn i 64 procent av målen, dvs. i drygt två tredjedelar av målen. I 61 procent av målen där uppgifter om våld eller andra övergrepp framkom avslutades målet genom att domstolen fastställde föräldrarnas överenskommelse. Tidigare kartläggningar av förekomsten av uppgifter om våld i mål om vårdnad, boende eller umgänge som genomförts inom ramen för offentliga utredningar har rapporterat att det handlar om drygt en tredjedel av målen i tingsrätten.⁵⁰ I dessa kartläggningar har dock inte uppgifter som framkommit i ett mål som avslutats genom att föräldrarna träffat en överenskommelse omfattats. Klart står att uppgifter om våld och andra övergrepp i mål om vårdnad, boende och umgänge inte är ett undantag.

Enligt Jämställdhetsmyndighetens kartläggning är det i en majoritet av målen uppgifter om psykiskt och fysiskt våld som går att utläsa av domarna i de fall där uppgifter om våld mot en förälder lagts fram. De uppgifter om våld eller andra övergrepp mot barn som mest frekvent framförs i målen är multipel utsatthet, dvs. att barnet är utsatt för fler än en våldsform. Jämställdhetsmyndigheten kommer fram till att det skiljer sig mellan domstolar i vilken utsträckning uppgifter om våld eller andra övergrepp lyfts fram i domen. I ett stort antal domar framgår varken en diskussion eller ett utvecklande resonemang om de uppgifter om våld eller andra övergrepp som lagts fram. I ett stort antal mål är det i huvudsak fokus på föräldrarna och deras situation. När barnen synliggörs är kortfattade beskrivningar mer vanligt, även om det finns undantag.

Även genom utredningens egna kontakter har framkommit att det för yrkesverksamma inom socialtjänsten och domstolar är känt att uppgifter om våld inte är något undantag i mål om vårdnad, boende och umgänge.

⁵⁰ 36 procent enligt SOU 2005:43, 35 procent enligt SOU 2017:6.

9.4.2 Utgångspunkten för umgänge ska fortsatt vara barnets bästa

Utredningens bedömning: Det ska inte i lag regleras särskilda situationer när barnet som utgångspunkt inte bör ha rätt till umgänge med en förälder.

Utredningen har i uppdrag att särskilt överväga om det i lagstiftningen behöver tydliggöras att det finns situationer då de kränkningar som en förälder har gjort sig skyldig till innebär att utgångspunkten bör vara att inget umgänge ska ske.

Enligt dagens reglering har en förälder som inte bor med sitt barn rätt att vända sig till domstol för att få frågan om umgänge prövad. En förälder har dock ingen absolut rätt att ha umgänge med sitt barn. Det är barnet, och enbart barnet, som har rätt till umgänge med en förälder som barnet inte bor med. Detta innebär att det med utgångspunkt i vad som är förenligt med barnets bästa ska fattas beslut i fråga om umgänge. I vissa situationer är det inte förenligt med barnets bästa att ha något umgänge. I andra situationer är bedömningen en annan. Det kan också vara så att det vid en viss tidpunkt inte är till barnets bästa att träffa sin förälder, men att det vid en senare tidpunkt kan vara det. Att en förälder vill träffa sitt barn kan aldrig väga tyngre än barnets rätt att inte utsättas för våld och kränkande behandling. Vad som är barnets bästa ska bedömas i varje enskilt fall (se artikel 3 barnkonventionen).

Om en förälder dödat den andra föräldern är det i de allra flesta fall bäst för barnet att något umgänge inte äger rum. Även om en förälder har gjort sig skyldig till allvarliga övergrepp mot den andra föräldern är ett umgänge med den våldsutövande föräldern många gånger skadligt för barnet. Detta är utgångspunkter som redan framgår av föräldrabalkens förarbeten.⁵¹ Utredningen delar uppfattningen att dessa utgångspunkter är viktiga vid bedömningen av vad som kan anses bäst för ett barn i fråga om umgänge. Forskning visar att barn som upplever att en omsorgsperson dödas av en annan omsorgsperson drabbas av ett svårt trauma och kan drabbas mycket hårt av detta. Studier har visat att barn som förlorat en eller båda sina föräldrar efter våld från en närstående och i vissa fall efterföljande självmord, har en

⁵¹ Prop. 2020/21:150 s. 96 och 141.

högre risk än andra att drabbas av t.ex. psykisk ohälsa, självskadebeteende och missbruk.⁵² Efter ett sådant trauma är det därför av stor vikt att barnet får adekvat behandling och möjlighet till återhämtning. Ett barn som har varit illa har rätt till behandling och möjlighet till återanpassning (se artikel 19 och 39 barnkonventionen).

I utredningens kontakter med vuxna personer som har haft umgänge med sin pappa kort tid efter att pappan mördat deras mamma har framkommit att detta inverkat negativt på deras möjligheter att läka efter traumat. Utredningen anser att det finns starka skäl för att ett barn efter ett sådant trauma inte bör ha umgänge med föräldern innan barnet har fått behandling. Det är dock inte uteslutet att det på sikt kan vara förenligt med barnets bästa att ha ett umgänge. Det skulle t.ex. kunna vara så att föräldern begått brottet under påverkan av en allvarlig psykisk sjukdom och därefter fått behandling. En annan situation är den att föräldern begått brottet efter en lång tid av att själv varit utsatt för våld av den andra föräldern. Det kan också vara så att ett barn själv har eller med tiden kommer att ha ett önskemål om att träffa föräldern.

Även när ett barn själv varit direkt utsatt för våld eller kränkande behandling av en förälder är det självklart att en riskbedömning många gånger leder till att ett umgänge inte är förenligt med barnets bästa. Det ska dock alltid göras en grundlig och individuell prövning av vad som är det bästa för barnet i det enskilda fallet. Om en förälder exempelvis vid ett engångstillfälle gett sitt barn en örfil, tagit ansvar för det inträffade och kunnat resonera kring varför det hände och hur det inte ska hända igen kan det tänkas att bedömningen görs att barnet kan ha umgänge med föräldern utan att det finns risk för att barnet far illa även kort tid efter händelsen. Även i en situation när en förälder gjort sig skyldig till mer allvarligt våld eller kränkande behandling mot den andra föräldern eller barnet är det beroende från fall till fall om ett umgänge kan ske utifrån vad som är bäst för barnet. Om det gått en tid sedan händelserna inträffat och barnet såväl som föräldrarna mottagit adekvat stöd och behandling kan det i vissa situationer vara förenligt med barnets bästa med ett umgänge. En annan situation är den om den föräldern som utsatt barnet eller barnets närstående för våld eller kränkande behandling inte velat motta någon behandling och inte heller tagit ansvar för sitt beteende. I en sådan situation kan

⁵² Lysell m.fl. (2016) Killing the Mother of Ones Child – Psychiatric Risk Factors Among Male Perpetrators and Offspring Health Consequences.

en bedömning resultera i att ett umgänge inte är förenligt med barnets bästa. Så kan vara fallet även om det gått en tid sedan händelserna.

I samtal med professionella som arbetar med barn som har upplevt våld inom familjen har framförts att det är viktigt att ett barn ges utrymme att läka efter ett trauma. Det är också viktigt att ha förståelse för att situationer kan vara föränderliga. Vidare har lyfts fram att det alltid måste göras en individuell bedömning i fråga om ett barn far illa av umgänge. Bedömningen kan ändras över tid, beroende t.ex. på hur ansvarstagande föräldern som utövat våld är och vad barnet själv vill.

Utifrån att det för varje enskilt barn måste göras en individuell bedömning är det enligt utredningen inte fördelaktigt att i lagstiftningen reglera några särskilda situationer där det som utgångspunkt inte ska ske umgänge. En sådan utgångspunkt för beslut om umgänge skulle kunna vara skadlig för barnet, särskilt på lång sikt. Alla barn har rätt till en nära och god kontakt till båda sina föräldrar, så länge det är förenligt med barnets bästa (se artikel 9 barnkonventionen). Utgångspunkten att det i vissa situationer inte ska ske något umgänge skulle innebära att barnets rätt inskränks, utan att en individuell bedömning gjorts. För varje enskilt barn ska det göras en avvägning mellan barnets rätt till skydd mot att fara illa och barnets rätt till sin förälder. Barnets egen åsikt ska sättas i centrum för bedömningen och beaktas med hänsyn till barnets ålder och mognad. Hänsyn ska också tas till andra rättigheter som barnet tillerkänns enligt barnkonventionen som kan vara särskilt relevanta för det enskilda barnet. Ett barnrättsperspektiv talar för att utgångspunkten i lagen fortfarande ska vara att barnet har rätt till umgänge med den förälder barnet inte bor med, oavsett omständigheterna. Detta eftersom alla barn har rätt till en nära och god kontakt med en förälder som barnet skiljts ifrån (se artikel 9.3 barnkonventionen). Med det sagt ska det för varje enskilt barn göras en noggrann bedömning av om det är förenligt med barnets bästa att ha umgänge och i så fall i vilken omfattning.

Ett flertal av de kontakter utredningen haft med företrädare för socialtjänster och barnrättsorganisationer har betonat att utgångspunkten alltid ska vara barnets bästa, inte föräldrarnas beteende. Att vid bedömningen utgå från att en förälders beteende och handlingar i vissa situationer diskvalificerar denne som umgängesförälder är därför enligt utredningen inte en lämplig utgångspunkt utifrån ett barnrättsperspektiv. Detta är enligt utredningen ett starkt argument mot att i

lagtexten särskilt ange ett antal situationer där utgångspunkten ska vara att inget umgänge ska ske. Utgångspunkten vid bedömningen av om ett barn ska ha rätt till umgänge med en förälder bör därför även fortsättningsvis vara barnets bästa. Däremot är det av största vikt att domstolarna har kännedom om vålds konsekvenser för barn och vilka behov ett barn kan ha efter en traumatisk upplevelse. När det i ett mål om umgänge framkommer uppgifter om våld måste därför domstolen alltid göra en riskbedömning.

9.4.3 Riktlinjerna för bedömningen av barnets bästa ska omformuleras

Utredningens förslag: Bedömningen av barnets bästa är en helhetsbedömning av alla omständigheter som är aktuella för det enskilda barnet. Det ska därför inte längre anges att det vid bedömningen av barnets bästa särskilt ska fästas avseende vid några utvalda omständigheter.

Bedömningen av barnets bästa ska göras utifrån en helhetsbedömning

I 6 kap. 2 a § FB anges att barnets bästa ska vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge. Av paragrafens andra stycke framgår att det vid bedömningen av vad som är bäst för barnet ska fästas avseende särskilt vid fyra omständigheter. De första tre omständigheterna är risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa. Den fjärde omständigheten är barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna. Det har inte ansetts möjligt att närmare ange vad som ska anses vara barnets bästa utan risk för att nödvändig flexibilitet i enskilda fall går förlorad.⁵³

Barnkonventionen såväl som svensk lagstiftning utgår från att familjen är den grundläggande och naturliga enheten för ett barn. Föräldrar eller andra vårdnadshavare har i första hand ansvaret för ett barns överlevnad och utveckling (artiklarna 5 och 18 barnkonventionen). I föräldrarnas ansvar ligger bl.a. att se till barnets bästa och

⁵³ Prop. 2005/06:99 s. 40.

att på ett sätt som står i överensstämmelse med den fortlöpande utvecklingen av barnets förmåga ge barnet råd och ledning då det utövar sina rättigheter.⁵⁴ Ett barn som skiljs från en förälder har dessutom rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med den föräldern, utom då detta strider mot barnets bästa (artikel 9.3 barnkonventionen). Samtidigt har staten det yttersta ansvaret för ett barns överlevnad och utveckling samt för att barnet ges det skydd och stöd som det behöver (se exempelvis artikel 19 barnkonventionen). Utöver de omständigheter som nämns i 6 kap. 2 a § FB finns det en rad andra omständigheter som ska beaktas vid en bedömning av barnets bästa, t.ex. möjligheterna att få sin rätt till utbildning, hälsa, social trygghet och en god levnadsstandard uppfylld (se artiklarna 24–28 barnkonventionen). Ett barns egna åsikter och upplevelser spelar också roll, liksom barnets rätt till trygghet och utveckling (se artiklarna 6 och 12 barnkonventionen). Det är således en helhetsbedömning, där samtliga barnets rättigheter ska vägas in i bedömningen, som ska avgöra om ett visst umgänge är förenligt med barnets bästa. Bedömningen av barnets bästa ska genomföras unikt i varje enskilt fall, med utgångspunkt i de specifika omständigheterna för ett enskilt barn.⁵⁵

Barnkonventionsutredningen kom i sitt betänkande fram till att utformningen av 6 kap. 2 a § FB, som anger ett antal omständigheter att särskilt beakta vid bedömningen av barnets bästa, riskerar att bidra till att beslutsfattare gör en disproportionerlig viktning av barnets intressen på ett sätt som inte stämmer överens med principen om barnets bästa.⁵⁶ Den här utredningen delar Barnkonventionsutredningens bedömning.

Utredningen anser att det i lagtexten bör förtydligas att bedömningen av barnets bästa är en helhetsbedömning som ska ta sikte på omständigheterna för det enskilda barnet. Utredningen anser också – utifrån att bedömningen av barnets bästa ska ta hänsyn till samtliga omständigheter i det enskilda fallet – att det kan ifrågasättas varför det i lagtexten ska anges att ett antal utvalda omständigheter särskilt ska beaktas vid bedömningen. Detta är enligt utredningen ett övergripande argument till varför strecksatserna i 6 kap. 2 a § FB bör tas bort så som de är utformade i dag. Därutöver finns det enligt utred-

⁵⁴ SOU 2020:63 s. 182.

⁵⁵ CRC/C/GC/14 p. 48.

⁵⁶ Se SOU 2020:63 s. 453 f.

ningen särskilda argument för varför de olika strecksatserna ska tas bort. De särskilda argumenten övervägs närmare i de följande två avsnitten.

Exemplifieringen av olika situationer när barnet kan fara illa ska tas bort

Den nuvarande utformningen av bestämmelsen i 6 kap. 2 a § FB innebär att det vid bedömningen av barnets bästa ska fästas särskilt avseende vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp, olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa. Att barnet eller någon annan i barnets familj utsätts för övergrepp, olovligen förs bort eller hålls kvar är exempel på situationer när ett barn kan fara illa.

Ett barn kan fara illa på många olika sätt. Genom att utsättas för övergrepp eller uppleva att någon annan i familjen utsätts för övergrepp är två exempel på när ett barn far illa. Ett annat exempel på en situation när ett barn far illa är om barnet olovligen förs bort eller hålls kvar. Barn kan även fara illa på andra sätt, t.ex. genom vanvård, försummelse eller utnyttjande (se avsnitt 9.4.1). Genom att det i den nuvarande bestämmelsen anges ett par exempel på hur ett barn kan fara illa anser utredningen att det finns en risk att andra situationer när det finns risk för att ett barn far illa inte beaktas i lika stor utsträckning som de situationer som exemplifieras. Detta är enligt utredningen ett argument för att ta bort den uppräkningslista av exempel på situationer när ett barn kan fara illa som i dag anges i lagtexten.

Ett argument mot att ta bort de exemplifieringar av när ett barn kan fara illa skulle kunna vara att risk för övergrepp, bortförande och kvarhållande riskerar att inte beaktas i lika stor utsträckning som i dag. Detta är dock inte syftet med förslaget. Att ta bort omständigheterna i strecksatsen så som paragrafen är utformad i dag innebär att det tydliggörs att bedömningen av barnets bästa ska vara en helhetsbedömning. Syftet med att inte ge exempel på när ett barn kan fara illa är att understryka att ett barn kan fara illa på flera olika sätt och att en bedömning måste göras för det enskilda barnet. Detta innebär inte att risk för övergrepp, bortförande eller kvarhållande inte ska beaktas. Hänsyn ska tas till dessa omständigheter precis som till andra omständigheter av betydelse för helhetsbedömningen av vad som är barnets bästa.

Av samma anledning som att risk för övergrepp inte särskilt ska anges bör inte heller risk för att barnet olovligt förs bort eller hålls kvar anges i lagtexten. Utredningen har övervägt om det får negativa konsekvenser för vissa grupper av barn att ta bort strecksatserna. En fråga är om det skulle innebära att barn som utsätts för hedersrelaterade övergrepp och förtryck riskerar att få ett sämre skydd genom att risken för bortförande och kvarhållande tas bort. Inledningsvis ska återigen poängteras att syftet med att ta bort strecksatserna inte är att omständigheterna inte ska beaktas. Risken för bortförande eller kvarhållande ska fortfarande beaktas i den helhetsbedömning som ska göras där alla ett barns rättigheter ska ingå. Hedersrelaterat våld och förtryck kännetecknas av påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens kontroll över individen. Det kan exempelvis röra sig om begränsningar i vardagen rörande klädsel, umgänge och rörelsefrihet. Detta är sådant som sett enskilt inte ryms i den uppräkningslista som anges i den nuvarande utformningen av paragrafen. Utredningen gör bedömningen att det inte finns någon risk för att negativa konsekvenser särskilt skulle drabba barn som utsätts för hedersrelaterat våld eller förtryck genom att ta bort strecksatserna. Utredningen har inte heller identifierat några andra grupper av barn som skulle få en ökad utsatthet genom utredningens förslag. Syftet med utredningens förslag i den här delen är att sådant som innebär att ett barn riskerar att fara illa, som inte ryms inom ramen för övergrepp, bortföranderisk eller kvarhållanderisk, ska få större utrymme i bedömningar om barnets bästa. Detta bedöms vara positivt för alla grupper av barn.

Kontaktprincipen beaktas i för stor utsträckning

Fram till 2006 års vårdnadsreform angavs i 6 kap. 2 a § FB att det vid bedömningen av om vad som är barnets bästa skulle fästas *särskilt avseende* vid barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna. I den efterföljande meningen angavs att risken för att barnet utsätts för övergrepp, olovligt förs bort eller hålls kvar eller annars far illa ska *beaktas*. Vårdnadstvistutredningen anförde i sitt betänkande att lagstiftningen kommit att tillämpas på ett sätt som innebär att de båda omständigheterna rangordnats, även om det inte varit lagstiftarens avsikt.⁵⁷ Genom den efterföljande propositionen ändrades

⁵⁷ SOU 2005:43 s. 198.

utformningen av bestämmelsen i 6 kap. 2 a § FB för att tydliggöra att det vid bedömningen av barnets bästa särskilt ska fästas avseende både vid risken för att barnet utsätts för övergrepp, olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa och vid barnets behov av en nära och god kontakt med båda sina föräldrar.⁵⁸ Genomgångar av praxis även efter denna ändring visar att kontaktprincipen, dvs. principen att barnet har behov av en nära och god kontakt med båda sina föräldrar, beaktas i större utsträckning än risken för att barnet far illa. Det har visat sig att domstolarna till viss del brister när det gäller att göra riskbedömningar när uppgifter om våld eller övergrepp framkommit.⁵⁹

Barn har en absolut rätt till skydd mot att bli utsatt för våld och annan kränkande behandling. Ett umgänge ska därför inte genomföras om det finns en risk att barnet vid ett sådant umgänge far illa fysiskt eller psykiskt. Barn har rätt att ha en nära och god kontakt med båda sina föräldrar, så länge en sådan kontakt är förenlig med barnets bästa. Ett beslut i fråga om vårdnad, boende eller umgänge bör dock inte komma i fråga om barnet genom det som beslutats riskerar att fara illa genom avgörandet. Så är fallet även om det innebär att barnets rätt till en nära och god kontakt med den ena föräldern inskränks. I förarbetena till föräldrabalken uttalas tydligt att även om det är viktigt att ett barn har en nära och god kontakt med båda föräldrarna när dessa bor isär, är det givetvis också viktigt för barnet att inte fara illa när barnet umgås med en förälder. Intresset av att tillgodose det senare får inte offras för att tillgodose det förra. Detta är i linje med barnkonventionens bestämmelser som anger att ett barn har rätt till kontakt och relation till den förälder som barnet skiljts från, förutsatt att det är förenligt med barnets bästa (se artikel 9.3 barnkonventionen). Enligt utredningens bedömning finns det därför goda skäl att tydliggöra att bedömningen av barnets bästa ska göras utifrån en helhetsbedömning där behovet av en nära och god kontakt med båda föräldrarna aldrig kan väga tyngre än att barnet inte ska riskera att fara illa. Detta kan göras genom att i lagtexten förtydliga att bedömningen av barnets bästa alltid ska vara en helhetsbedömning.

Utredningen föreslår även att det ska framgå av lagtexten att risken för att barnet far illa ska vara en del av denna helhetsbedömning, se avsnitt 9.4.4. Att det i lagtexten inte anges att barnets behov av en nära och god kontakt särskilt ska beaktas vid bedömningen av vad

⁵⁸ Prop. 2005/06:99 s. 86, bet. 2005/06:LU27, rskr. 2005/06:309.

⁵⁹ Se Jämställhetsmyndigheten, 2022:1, s. 53 och SOU 2017:6 s. 338 f.

som är barnets bästa samtidigt som det framgår att risken för att barnet far illa ska vara en del av helhetsbedömningen innebär att riskbedömningen sätts mer i centrum av bedömningen av om ett umgänge är förenligt med barnets bästa. Det kan i sin tur innebära att det i fler fall beslutas att det inte ska ske något umgänge mellan barnet och den förälder barnet inte bor med. Eftersom barn har rätt till en nära och god kontakt med båda sina föräldrar skulle det kunna innebära en inskränkning i denna rättighet (se artikel 9.3 barnkonventionen). För ett barn som tillhör en minoritet eller ursprungsbefolkning skulle en sådan inskränkning även innebära att det kan bli svårare för barnet att få sin rätt till sitt kulturliv, religion och språk tillvarataget, om den föräldern som har koppling till minoriteten eller ursprungsbefolkningen också är den förälder som barnet inte ska ha umgänge med (se artikel 30 barnkonventionen). Ett argument mot att inte längre låta kontaktprincipen framgå särskilt av 6 kap. 2 a § FB skulle kunna vara att det tar bort fokus från barnets rätt till sina föräldrar. Det har genom både organisationer och enskilda framförts till utredningen att det är av största vikt att alla barns rätt till sina föräldrar garanteras. Syftet med vårt lagförslag är inte att försvaga denna rätt. Vid bedömningen av vilket umgänge som är förenligt med barnets bästa ska inte enbart risken för att barnet far illa beaktas. Utifrån perspektivet att barn är egna rättighetsbärare ska samtliga relevanta rättigheter vägas in i helhetsbedömningen. Barnets rätt till en nära och god kontakt med båda föräldrarna kommer således fortfarande att vara en del av bedömningen av vad som är barnets bästa, även om det inte särskilt framgår av lagtexten. Likaså ska även andra rättigheter, som inte heller i dag särskilt framgår av 6 kap. 2 a § FB beaktas. Bedömningen ska genomföras unikt för varje enskilt barn, med utgångspunkt i de specifika omständigheter och rättigheter som är aktuella för barnet. En del av bedömningen om vad som är bäst för ett barn är vad barnets föräldrar (eller andra med ansvar för barnet) anser är bäst för barnet (se artiklarna 5 och 18 barnkonventionen). Om det finns en risk att barnet far illa är det dock något som ska väga tungt i bedömningen av hur ett umgänge ska se ut, se vidare i avsnitt 9.4.4 om utredningens överväganden när det gäller riskbedömningen.

Särskilt om interimistiska beslut om umgänge

Företrädare för socialtjänsten har fört fram att det enligt deras uppfattning är vanligt att domstolarna interimistiskt (tillfälligt) beslutar om umgänge. Syftet är då många gånger att se om ett umgänge kan påbörjas för att efter en tid utvärderas av domstolen. Ett sådant beslut ger visst underlag inför ett slutligt ställningstagande i frågan om umgänge. En anledning till att domstolar beslutar om umgänge interimistiskt är att barnets rätt till sin förälder inte ska inskränkas. Det är ett stort ingrepp både i ett barns och en förälders rätt till privat- och familjeliv att inskränka barnets rätt till umgänge. Att i ett slutligt avgörande besluta att det inte ska ske något umgänge innebär att det gäller fram tills att föräldrarna gemensamt kommer fram till något annat eller ett nytt avgörande meddelas. Ett umgänge ska aldrig ske om det finns risk för att barnet far illa. Samtidigt ska det för att tillgodose barnets rätt till nära och god kontakt med en förälder barnet inte bor med finnas stöd för att inskränka ett umgänge för att det ska vara förenligt med barnets bästa.

Om ett umgänge inte har genomförts under en längre tid kan det finnas goda skäl att besluta om ett visst umgänge interimistiskt för att tillgodose barnets rättigheter. Samtidigt kan det vara negativt för ett barn att inleda ett umgänge, om det framkommit uppgifter om att barnet riskerar att fara illa vid ett umgänge utan att det har genomförts en grundlig riskbedömning. Inför ett interimistiskt beslut saknas det många gånger underlag för en sådan bedömning, då det endast finns begränsad utredning i målet. Det händer att ett umgänge inleds för att sedan avslutas eller begränsas när en vårdnadsutredning genomförts och riskerna i samband med ett umgänge har utvärderats. Att avsluta ett umgänge med en förälder som precis påbörjats kan vara mycket påfrestande för barnet. Detta är enligt utredningen ett exempel på när kontaktprincipen får för stor betydelse på bekostnad av barnets bästa. Även utredningens erfarenhet är att kontaktprincipen många gånger har stor betydelse när domstolen tar ställning till interimistiska yrkanden. Det kan i detta sammanhang framhållas att ett interimistiskt beslut ska fattas av domstolen enbart om det behövs (6 kap. 20 § FB). Om det finns uppgifter som behöver utredas innan det går att utsluta att barnet riskerar att fara illa vid ett umgänge är domstolen fri att avslå ett interimistiskt yrkande om umgänge.

9.4.4 Riskbedömningen – en del av helhetsbedömningen

Utredningens förslag: Risken för att barnet far illa ska vara en del av helhetsbedömningen av vad som är barnets bästa.

Utfallet av riskbedömningen ska vara en del av helhetsbedömningen av vad som är barnets bästa

Utredningen har tidigare föreslagit att det inte längre ska anges att det vid bedömningen av barnets bästa enligt 6 kap. 2 a § FB särskilt ska fästas avseende vid några särskilt angivna omständigheter. Utredningen anser dock att det av lagtexten bör framgå att det finns en skyldighet att göra en riskbedömning, om det framkommit uppgifter om att ett barn riskerar att fara illa. Detta för att tydliggöra att en riskbedömning aldrig kan underlåtas i de här situationerna. Syftet med förslaget är att stärka skyddet för barn. Utöver att det ska framgå av 6 kap. 2 a § FB att det vid bedömning av barnets bästa ska göras en helhetsbedömning, ska det därför även anges att risken för att barnet far illa ska vara en del av helhetsbedömningen. Förslaget innebär att paragrafen i stället får ett tydligare fokus på risken för att barnet far illa och riskbedömningens betydelse för helhetsbedömningen av vad som är barnets bästa.

Om det framkommit uppgifter som kan innebära en risk för att barnet far illa ska alltså en riskbedömning göras. Precis som betonats i tidigare lagstiftningsarbeten är det inte fråga om samma beviskrav som i brottmål. Om en domstol efter en riskbedömning kommer fram till att det finns en risk för att barnet kan fara illa, bör det väga tungt i den helhetsbedömning av samtliga omständigheter av relevans för det enskilda barnet som ska göras när ett beslut om vad som är barnets bästa i fråga om vårdnad, boende eller umgänge ska fattas.

Behovet av förbättrade riskbedömningar

Barnets bästa är avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge. Bedömningen av vad som är barnets bästa ska alltid utgå från omständigheterna för det enskilda barnet och ska aldrig göras slentrianmässigt. I 6 kap. 2 a § FB så som den är utformad i dag anges att det vid bedömningen av vad som är förenligt med barnets bästa särskilt ska fästas avseende vid risken för att barnet eller någon närstå-

ende till barnet utsätts för övergrepp, olovligen bortförs eller på annat sätt far illa. Detta innebär att domstolen i dag, när det framkommit uppgifter om våld, övergrepp eller andra omständigheter som innebär en risk för att barnet far illa, ska göra en riskbedömning i samband med bedömningen av barnets bästa.

Av bl.a. Jämställdhetsmyndighetens rapport framgår att domstolen inte alltid gör en riskbedömning när det framkommit uppgifter om våld eller övergrepp, alternativt att domstolen inte alltid redogör för sin riskbedömning i domen. Av Jämställdhetsmyndighetens kartläggning framgår att domstolarna enbart har genomfört någon form av riskbedömning i 69 procent av de mål där det i bakgrundsbeskrivningen eller av parternas utveckling av talan framkommit uppgifter om våld eller övergrepp mot en förälder, partner eller ett barn. Enligt myndigheten har det i ett stort antal mål inte gått att utläsa någon systematik eller enhetlig metod för hur risk beaktas för de uppgifter om våld eller andra övergrepp som framförts i målen. Domstolens argument för att avfärda uppgifter framgår inte heller alltid utan bedöms med en standardskrivning.⁶⁰ Även av tidigare kartläggningar har en slutsats varit att domstolarnas riskbedömningar brister. I 2014 års vårdnadsutredning bedömdes att tingsrätterna på något sätt redovisar en riskbedömning i cirka två tredjedelar av domarna där det i målet framkommit uppgifter om hot eller våld, olovligt bortförande eller kvarhållande, missbruk, psykisk ohälsa eller omsorgsbrister. Även i den kartläggningen framkom relativt stora variationer beträffande hur olika domare redovisar sin riskbedömning. Den utredningen kom fram till att särskilt socialnämnden, men även tingsrätten, gör riskbedömningar i större utsträckning än tidigare. Det ansågs dock att domstolarna behöver bli bättre på att dokumentera sina riskbedömningar i domskälen. En annan slutsats var att det fanns ett behov av att höja riskbedömningarnas kvalitet. 2014 års vårdnadsutredning konstaterade att det i förarbetena finns vägledning när det gäller hur en riskbedömning ska göras när det finns uppgifter att det förekommit övergrepp, men att det normalt blir mer komplicerade bedömningar i fall där ord står mot ord och där det alltså blir en fråga om att bl.a. bedöma trovärdigheten hos parterna.⁶¹

Utredningens slutsats av tidigare gjorda kartläggningar och Jämställdhetsmyndighetens rapport är att det fortfarande finns brister i

⁶⁰ Jämställdhetsmyndigheten, 2022:1, s. 44.

⁶¹ Se SOU 2017:6 s. 338 ff.

hur domstolarna genomför och redogör för sina riskbedömningar både i fråga om kvantitet och kvalitet. Detta är ett starkt argument för att det fortfarande ska framgå av lagtexten att en riskbedömning ska göras, om det framkommit uppgifter att ett barn far illa. Denna riskbedömning ska vara en del av den helhetsbedömning av barnets bästa som ska göras.

Riskbedömningen

Ledning i tidigare förarbeten

I förarbetena till bestämmelsen om barnets bästa finns viss vägledning för hur riskbedömningen ska göras. Riskbedömningen ska grundas bl.a. på vad som är utrett om tidigare inträffade händelser och om andra faktiska omständigheter. Omständigheter som kan ha betydelse för bedömningen är t.ex. tidigare övergrepp, hot om övergrepp, allmän attityd till våld, missbruksproblem och psykisk sjukdom. Det gäller inte lika höga beviskrav som i brottmål. Ett påstående om övergrepp ska beaktas i vårdnadsålet t.ex. även om en förundersökning har lagts ner. Om det är utrett att en förälder tidigare gjort sig skyldig till övergrepp ska domstolen göra en nyanserad bedömning av det inträffade. Om övergreppen skett systematiskt under en längre tid, varit allvarliga eller riktats mot flera personer, finns det ofta skäl att utgå från att barnet skulle fara illa med den föräldern som vårdnadshavare. Det kan också vara så att det inte borde ske något umgänge i en sådan situation utifrån risken att barnet kan fara illa. Detsamma gäller om det framgår att övergreppen är ett utslag av förövarens behov av att utöva makt och kontroll över sitt offer. Ett sådant beteende kan vara svårt att förändra och innebär allmänt sett en större risk för att barnet far illa. Om en förälder däremot gjort sig skyldig till en enstaka överilad handling mot den andra föräldern, kan risken vara mindre för att barnet kommer att fara illa. Av betydelse är också när våldet eller kränkningarna har skett. Ligger övergreppen långt tillbaka i tiden och har förhållandet mellan föräldern och barnet fungerat väl efter detta, behöver omständigheterna inte alltid innebära att det finns en risk för att barnet far illa. Är det omvänt så att övergreppen nyligen har ägt rum, och är förhållandet mellan barnet och föräldern osäkert, kan risken att barnet far illa vara större. Har föräldern genomgått behandling för att undvika en upprepning av att utöva våld, är även det en

omständighet som måste beaktas. Hänsyn måste givetvis också tas till barnets egen inställning.⁶²

Våldets konsekvenser för ett barn

Vid riskbedömningen ska fästas avseende vid de konsekvenser som våld i olika former kan ha för ett barn. När det gäller frågan om umgänge innebär detta att både kortsiktiga och långsiktiga konsekvenser av att ha ett umgänge med en förälder ska beaktas. För att kunna göra detta krävs att varje beslutsfattare har en god förståelse för hur det kan påverka barn att uppleva våld på olika sätt.

De kort- och långsiktiga hälsokonsekvenserna av våld mot barn och situationer där barn far illa innefattar inte bara fysiska skador och hälsoproblem. Barn som varit utsatta för våld kan utveckla en försämrad kognitiv förmåga som kan visa sig i försämrade studie- och arbetsprestationer och andra psykiska och emotionella konsekvenser som t.ex. känslor av att vara avvisad och övergiven. Det kan också innebära anknytningsstörning, trauma, rädsla, oro och nedbruten självkänsla. Barn som varit utsatta kan utveckla mental ohälsa så som ångest, depression, hallucinationer och minnesstörningar. Det kan även leda till självmordsförsök. En annan konsekvens kan vara att barnet utvecklar ett hälsofarligt beteende som t.ex. missbruk. Utvecklingsrelaterade och beteendemässiga konsekvenser som skolfrånvaro och aggressiva, antisociala, självdestruktiva och interpersonellt destruktiva beteenden kan bl.a. leda till försämrade relationer, avstängning från skolan och lagöverträdelser.⁶³ Barn som exponeras för våld i familjen riskerar att vara utsatta även för annat våld. Barn som är utsatta för en våldsform har en ökad risk att vara multipelt utsatta, dvs. utsatta för mer än en våldsform (multipel utsatthet). Ju mer utsatt en person är, desto större är risken för ohälsa.⁶⁴ Barn som utsatts för våld löper ökad risk för en lång rad av beteendemässiga, fysiska och psykiska hälsoproblem, både omedelbart efter händelsen och under uppväxten och vuxenlivet. Barn som utsatts för våld löper också en ökad risk att i sin tur utsätta andra för våld.⁶⁵

⁶² Prop. 2005/06:99 s. 42 f.

⁶³ CRC/C/GC/13 p. 15.

⁶⁴ Jernbro och Landberg (2020), Multiutsatta barn, s. 13.

⁶⁵ A.a. s. 6.

Små barn är särskilt utsatta. Erfarenheter under de första åren av livet lägger strukturen för hjärnans utveckling. Det som kallas ”toxic stress”, dvs. när ett litet barn utsätts för långvariga och höga nivåer av stress (t.ex. genom våld i familjen) innebär en hög risk för att hjärnans strukturer skadas. Om anknytningspersonen är skrämmande och kränkande kan barnet inte utveckla en trygg och organiserad anknytning, eftersom det inte är möjligt att söka tröst och skydd hos förövaren. Ett barn som växer upp i en omgivning där hot och våld när som helst kan inträffa lever i ett förhöjt spänningstillstånd som innebär att ett ängsligt anknytningsbeteende ständigt är aktiverat. Det innebär också att barnets utveckling hämmas.⁶⁶

Barn som bevittnar våld mot en förälder som barnet är beroende av för sitt välbefinnande utsätts för en form av psykiskt våld. Det går inte att urskilja en viss typ av våld, t.ex. det fysiska, som svårast för barn att uppleva. Det är kombinationen av våld, utsatthet, kränkningar och kontrollerande beteende som är av betydelse. Hoten, kränkningarna och oron kan upplevas som lika svårt som det fysiska våldet mot den närstående och dem själva. Enligt viss forskning kan det vara än mer skadligt för ett barn att bevittna våld mot en närstående än att själv bli utsatt för det faktiska våldet. När barnets ena förälder slår eller förgriper sig på den andra föräldern blir barnet känslomässigt övergivet och skyddslöst. Den ena föräldern är då en hotfull angripare och den andra är ett utsatt offer. Detta är något som kan skada barnets anknytning till sina omsorgspersoner.⁶⁷ Utredningens kontakter med nu mera vuxna som efter att deras pappor dödat deras mammor ger stöd för den forskning som ovan redogjorts för. Flera av dem utredningen talat med har berättat om långvarig psykisk ohälsa. Flera har också berättat om avsaknad av adekvat behandling och stöd efter barndomens trauma.

För att barnkonventionen ska få fullt genomslag måste alltså domstolarna i sina riskbedömningar ta hänsyn till hur våld påverkar barn och barns möjligheter att få sina rättigheter tillgodosedda.

⁶⁶ Howe m.fl. (1999), Attachment theory, child maltreatment and family support. A practice and assessment model, s. 122 ff. och Överlien (2012), Våld i hemmet – barns strategier, s. 27.

⁶⁷ Se SOU 2019:32 s. 58 f. och där gjorda hänvisningar.

Barns vilja som en del av riskbedömningen

I mål om vårdnad, boende och umgänge ska barns åsikter tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (6 kap. 2 b § andra stycket FB). Det finns inga särskilda åldersgränser för när ett barn ska få komma till tals. Vilken betydelse åsikten ska få är däremot beroende av barnets ålder och mognad. Barns rätt att komma till tals är starkt sammankopplad med principen om barnets bästa. En förutsättning för att göra en prövning av barnets bästa är i de allra flesta fall att barnet på något sätt får göra sin åsikt hörd, eller att barnets åsikt på annat sätt kan klarläggas. Även inom ramen för riskbedömningen har vad barnet själv uttryckt om umgänge stor betydelse. I utredningens kontakter med representanter för barn har lyfts att beslutsfattare genomgående måste bli bättre på att lyssna på barn. En viktig aspekt av barnets vilja som en del av riskbedömningen är att ett barn som inte vill träffa sin förälder kan ta skada av att tvingas göra det. Barn kan ta skada både utifrån att barn generellt inte mår bra av att bli tvingade, men också utifrån att barnets tillit till den förälder som tillåter umgänget mot barnets vilja kan försvagas. Detta kan leda till att barnets relation till båda föräldrarna försämras. Fler av de kontakter som utredningen haft med företrädare för socialtjänsten har lyft denna aspekt.

En del barn har väldigt starka åsikter i frågan om umgänge och har även förmåga att uttrycka dessa verbalt. Andra barn kan vara mer tystlåtna men på andra sätt uttrycka sina åsikter. Om ett barn säger sig vilja träffa sin förälder, men efter umgängestillfällen har svårt att sova, blir utåtagerande eller får ont i magen kan det tyda på att barnet reagerar negativt på umgänget. Reaktionen kan vara ett tecken på att barnet inte vill träffa sin förälder, även om barnet inte uttryckt sin vilja verbalt. Detta kan i sin tur innebära att det inte är förenligt med barnets bästa att ha ett umgänge. Barnets reaktioner kan också vara kopplade till något annat än umgänget med föräldern. Ett barn som inte träffar en förälder kan må dåligt av att längta och inte få ha kontakt med föräldern. När domstolen gör sin riskbedömning är det viktigt att se till samtliga omständigheter och att ha ett helhetsperspektiv.

Det är viktigt att framhålla att barn kan känna stark lojalitet med sina föräldrar och syskon. Om en förälder exempelvis gjort sig skyldig till våld, övergrepp eller någon annan allvarlig kränkning mot barnet eller någon annan i barnets närhet finns det starka skäl att inte göra

en förhastad bedömning av om ett umgänge är förenligt med barnets bästa. Detta även om barnet uttrycker en vilja att träffa sin förälder. Direkt efter ett trauma kan barn reagera på väldigt många olika sätt. Företrädare för socialtjänster, barnrättsorganisationer, kvinnojourer och personer som under sin barndom haft umgänge med en våldsam förälder har till utredningen förmedlat att det när det framkommer uppgifter om våld och kränkande behandling är av allra största vikt att det genomförs en gedigen utredning av om ett umgänge kan ske utan risk för att barnet för illa. Flera har även lyft att det direkt efter ett trauma inte räcker att fråga barnet en gång och acceptera det svaret som lämnas. Efter ett trauma, så som att ha tvingats uppleva våld eller en akut separation där en förälder tillsammans med barnet har flyttat till skyddat boende, har barn många gånger ett behov av återhämtning och behandling innan det går att bedöma om ett umgänge kan anses vara bäst för barnet och kan ske utan risk för att barnet far illa. I utredningens kontakter med nu mera vuxna som efter att deras pappor dödat deras mammor har framkommit att de en kort tid efter brottet blev tillfrågade om de önskade träffa sin pappa. De uppgav att de ville ha kontakt eftersom de upplevde att det var så synd om deras pappa. I vuxen ålder ansåg de här personerna att myndigheterna borde ha tagit ett större ansvar för att inte lägga beslutet gällande umgänge enbart på barnet själv. Dessa personers upplevelser ger naturligtvis inte en heltäckande bild av de upplevelser som kan finnas av ett umgänge. Deras upplevelser gestaltar dock den lojalitetskonflikt som barn kan känna inför ett umgänge och att det finns svårigheter att bedöma om ett barn har uttryckt en genuin vilja.

Sammanfattningsvis är det enligt utredningen viktigt att det av riskbedömningen framgår vad barnet uttryckt och hur barnets åsikt beaktats inom ramen riskbedömningen. Utfallet av riskbedömningen ska sedan utgöra en del av den helhetsbedömning som ska göras för att komma fram till vad som är barnets bästa. Om ett beslut går emot barnets vilja bör det i beslutet tydligt redogöras för grunden till detta.⁶⁸

⁶⁸ Prop. 2017/18:186 s. 96.

Riskbedömningen när barnet befinner sig i ett skyddat boende eller har skyddade personuppgifter

Att ett barn befinner sig i ett skyddat boende eller att ett barn, eller den förälder som barnet bor med, har s.k. skyddade personuppgifter på grund av risk för hot eller förföljelse ska beaktas i riskbedömningen.

Ibland kan en fråga om umgänge aktualiseras i domstol kort efter att en förälder tillsammans med barnet flyttat till ett skyddat boende. Inte sällan får domstolen i en sådan situation ta ställning till ett interimistiskt yrkande om umgänge från den förälder barnet inte bor med. Ofta står ord mot ord gällande vad som är orsaken till att en flytt till skyddat boende skett.

I utredningens kontakter med enskilda har lyfts att det är möjligt att få skyddat boende eller skyddade personuppgifter utan några bevis på att det förekommit hot eller liknande. Detta innebär i sin tur att barnet riskerar att förlora kontakten med den föräldern som inte bor i skyddat boende eller har skyddade personuppgifter om ett umgänge inte upprätthålls. Även en barnrättsorganisation har påpekat att det inte är möjligt att säga att ett umgänge aldrig ska ske när ett barn bor i skyddat boende eller har skyddade personuppgifter, eftersom det är barnets bästa som ska vara avgörande.

För de allra flesta barn innebär en flytt till ett skyddat boende i sig ett trauma. Barnet har i och med flytten ryckts upp från sin vardag och lämnat skola, vänner och fritidsaktiviteter bakom sig. I samtal med professionella som arbetar med barn som har upplevt våld inom familjen har framförts att det oavsett vad som föranlett flytten till ett skyddat boende är en känslig period för barnet. Ett umgänge under tiden barnet bor i ett skyddat boende eller när barnet har skyddade personuppgifter kan innebära en stor påfrestning för barnet. I utredningens kontakter med företrädare för socialtjänsten, barnrättsorganisationer och kvinnorrättsorganisationer har lyfts fram att ett umgänge under tiden barnet bor i ett skyddat boende eller har skyddade personuppgifter är mycket problematiskt utifrån att det inte är rimligt att lägga ansvaret för att hemlighålla sin vistelseort på ett barn. Ett barn som råkar försäga sig kan känna stark skuld på grund av det. Om vistelseorten blir känd kan det också leda till att barnet återigen måste ryckas upp från tillvaron och flytta.⁶⁹ En annan aspekt är att

⁶⁹ Se även SOU 2017:112 s. 28.

barnet kan må dåligt utifrån vad som föranlett flytten och känna rädsla inför att träffa föräldern.

Det är enligt utredningen inte möjligt att ange att det som utgångspunkt inte ska ske något umgänge när ett barn befinner sig i ett skyddat boende. Även om en socialnämnd eller Skatteverket har beslutat om skyddat boende eller skyddade personuppgifter ska domstolen genomföra en egen riskbedömning när det kommer till risken för att ett barn far illa vid ett umgänge. I denna bedömning får de uppgifter som kan lämnas om bakgrunden till beslutet om skyddat boende eller skyddade personuppgifter betydelse. Även vilken typ av skyddade personuppgifter som beviljats har betydelse. Oavsett vilket stöd som finns för de uppgifter om våld eller övergrepp som föranlett flytten måste domstolen beakta vilka konsekvenser det skulle få för ett barn att ha umgänge under tiden som barnet befinner sig i skyddat boende. Ibland kan det finnas skäl för domstolen att avvakta med att besluta om umgänge för att ge barnet möjlighet till återhämtning och eventuell behandling. Socialdepartementet har i en lagrådsremiss föreslagit att insatsen skyddat boende ska regleras i socialtjänstlagen som en boendeinsats. Enligt förslaget ska barn som följer med en vårdnadshavare till ett skyddat boende kunna beviljas insatsen individuellt. Om barnets vårdnadshavare inte är överens om att barnet ska vara på det skyddade boendet kan frågan ställas under allmän förvaltningsdomstols prövning.⁷⁰ En följd av att det finns ett domstolsbeslut om skyddat boende för ett barn kan innebära att allmän domstol får ytterligare underlag för bedömningen av om det ska ske ett umgänge under tiden barnet är i skyddat boende.

Bedömningen av om ett barn riskerar att fara illa vid ett umgänge samtidigt som barnet befinner sig i skyddat boende eller har skyddade personuppgifter ska vara en del av den helhetsbedömning som beslutsfattaren har att göra vid bedömningen av om ett umgänge är förenligt med barnets bästa.

⁷⁰ Utkast till lagrådsremiss. Ett fönster av möjligheter – stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende.

Riskbedömningen när det framkommer uppgifter om hedersrelaterat våld och förtryck

Hedersrelaterat våld och förtryck innebär att människor, främst flickor och kvinnor men även pojkar och män, begränsas i sina liv och utsätts för påtryckningar och våld som syftar till att upprätthålla familjens kontroll över individen. Hedersrelaterat våld och förtryck är kopplat till hedersnormer som bygger på starka patriarkala eller heteronormativa föreställningar. De patriarkala föreställningarna tar sig uttryck i kontroll av flickor och kvinnor som sträcker sig från begränsningar i vardagen rörande klädsel, umgänge och rörelsefrihet till begränsningar i val av utbildning, arbete och äktenskap. Hedersrelaterat våld och förtryck kännetecknas av att det finns ett starkt kollektivistiskt inslag, ofta i en familj och släktrrelation, som bl.a. innebär att individens intresse och handlingar anses vara underordnade familjens intresse och att individens sexualitet och intima relationer är hela familjens angelägenhet som kan påverka familjens anseende. Sedan den 1 juni 2022 kan den som mot en person begår vissa närmare angivna brottsliga handlingar med motivet att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder dömas för brottet hedersförtryck, om var och en av gärningarna utgjort led i en upprepad kränkning av personens integritet och gärningarna varit ägnade att allvarligt skada personens självkänsla. Straffet kan bestämmas till fängelse i lägst ett och högst sex år.⁷¹

Befintliga undersökningar av förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck visar att det finns ett starkt samband mellan inskränkningar i ungas möjligheter att själva få bestämma över sina relationer och deras utsatthet för våld.⁷² Barn som inte själva får bestämma över sitt liv är en grupp som är överrepresenterade när det gäller utsattheten för barnmisshandel.⁷³ Barn med intellektuell funktionsnedsättning som utsätts för hedersrelaterat våld eller annat förtryck är en särskilt sårbar grupp. Barn i denna grupp är ofta i beroendeställning till den eller dem som utövar våldet och förtrycket. Det är också en svårupptäckt målgrupp eftersom förtrycket kan ta sig andra uttryck än det förtryck som utövas i förhållande till personer som inte har en

⁷¹ 4 kap. 4 e § brottsbalken.

⁷² Prop. 2021/22:138 s. 6 f.

⁷³ Jernbro & Landberg (2018), Det är mitt liv! Om sambandet mellan att inte få bestämma över sitt eget liv och barnmisshandel, s. 4.

intellektuell funktionsnedsättning.⁷⁴ Även hbtq-personer är särskilt utsatta. Inom vissa samhällen och i vissa grupper anses heterosexualitet vara den enda formen av sexualitet som accepteras. Ett barn som avviker från dessa heteronormativa normer har större risk att utsättas för utfrysning och våld.⁷⁵ Unga hbtq-personer kan också utsättas för omvändelseförsök, vilket innebär att deras föräldrar eller andra släktingar försöker ”omvända” dem till att bli heterosexuella. Detta kan ske genom t.ex. våld, hot, utfrysning och tvångsäktenskap.⁷⁶ De som lever i en hedersrelaterad kontext kan riskera allvarliga represalier om de anmäler brott och de utsätts ofta för stor press från sin familj och släkt att ta tillbaka sina uppgifter.⁷⁷

Om det i ett mål om vårdnad, boende eller umgänge framkommer uppgifter som tyder på förekomst av hedersrelaterat våld och förtryck är det viktigt att domstolen i sin riskbedömning bedömer våldet och förtrycket i en hederskontext, i stället för att enbart lyfta enskilda händelser.⁷⁸ Den som utsätter ett barn för hedersrelaterat våld och förtryck är inte alltid barnets föräldrar. Det kan t.ex. handla om en släkting. Om det exempelvis framkommer uppgifter att flera familjemedlemmar är inblandade i utövandet av våld eller annat förtryck mot ett barn och att motivet bakom är att på olika sätt kontrollera barnet, kan det innebära att barnet har ett extra stort behov av skydd. I en sådan situation kan det vid en helhetsbedömning av vad som är barnets bästa inte anses bäst för barnet att ha umgänge med den förälder som medverkar till kränkningar mot barnet eller som inte kan skydda barnet mot att fara illa.

Särskilt om samförståndslösningar

I dag gäller att rätten ska verka för att parterna uppnår en samförståndslösning, om det inte är olämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet (42 kap. 17 § RB). Skyldigheten att verka för överenskommelser även i indispositiva mål infördes genom 2006 års vårdnadsreform. I förarbetena anges att det är en allmän utgångspunkt att samförstånds-

⁷⁴ Se t.ex. <https://www.hedersfortryck.se/hedersrelaterat-vald-och-fortryck/intellektuell-funktionsnedsattning-och-heder/> (hämtad 2022-07-08).

⁷⁵ Myndighetsgemensam vägledning vid hedersrelaterad brottslighet, 2022:23, s. 23 f.

⁷⁶ Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2022), Unga hbtq-personers utsatthet för omvändelseförsök i Sverige, s. 12 f.

⁷⁷ Myndighetsgemensam vägledning vid hedersrelaterad brottslighet, 2022:23, s. 65.

⁷⁸ Se Jämställdhetsmyndigheten, 2022:1, s. 56 och 73.

lösningar kan antas vara bäst för barnet. Normalt främjar det barnet att den konflikt som finns mellan föräldrarna får en så hållbar lösning som möjligt. Om en samförståndslösning nås, är förutsättningarna för att den ska hållas på sikt betydligt större än i andra fall. Det kan också vara bäst för barnet om en fråga kan lösas i samförstånd så att barnet kan känna lugn och ro i sin tillvaro. För många barn kan det också innebära att framöver slippa vara ett slagträ i konflikten. En samförståndslösning kan också innebära en positiv förutsättning för att skapa en bra kontakt med båda föräldrarna. Det är bara intresset av barnets bästa som är av betydelse. Att föräldrarna själva också kan vara betjänta av att nå samförstånd är en annan sak. Av denna anledning har rätten en skyldighet att verka för en samförståndslösning, förutsatt att en sådan är förenlig med barnets bästa.⁷⁹

I alla mål om vårdnad, boende och umgänge ska domstolen, när det framkommit uppgifter att ett barn riskerar att fara illa, göra en riskbedömning. Denna riskbedömning ska vara en del av helhetsbedömningen av vad som är barnets bästa. Om det finns en risk att barnet far illa av en samförståndslösning kan det innebära att en sådan inte är förenlig med barnets bästa. Att verka för en samförståndslösning mellan föräldrarna får då anses olämpligt, med hänsyn till målets beskaffenhet.

I utredningens kontakter med företrädare för socialtjänsten har framkommit att det är vanligt att ena parten efter en samförståndslösning vänder sig till socialtjänsten och berättar att han eller hon inte förstått innebörden av överenskommelsen, känt sig pressad av sitt ombud eller känt sig rädd för att förlora vårdnaden om han eller hon inte träffar en samförståndslösning. Det har förts fram att föräldrabalken utgår från att det är två jämbördiga parter som tvistar mot varandra, men att det särskilt i situationer där det förekommit våld och andra övergrepp inte är på det sättet. Om en förälder utövat våld mot den andra föräldern finns en maktobalans som gör att en samförståndslösning mellan föräldrarna kan ge uttryck för det maktförhållandet, snarare än föräldrarnas vilja.⁸⁰

Enligt utredningen är det i de allra flesta fall förenligt med barnets bästa att en tvist om vårdnad, boende eller umgänge avslutas genom att föräldrarna kommer överens. Utredningens erfarenhet är att det i majoriteten av familjemålen som prövas av domstol är fråga om två

⁷⁹ Prop. 2005/06:99 s. 63.

⁸⁰ Se även Jämställdhetsmyndigheten, 2022:1, s. 75.

lämpliga föräldrar som inte kan komma överens på egen hand om vad som ska gälla. Inte sällan handlar det mer om föräldrarnas konflikt än om barnets bästa. Många gånger är det just föräldrarnas konflikt som gör att barnet påverkas negativt. I många av dessa situationer kan det vara bäst för barnet att föräldrarna kommer överens. En överenskommelse främjar i många fall föräldrarnas fortsatta samarbete och förhindrar många gånger framtida domstolsprocesser. Med detta sagt är det dock självklart att det inte är så i alla situationer. En överenskommelse som ger uttryck för en maktobalans är varken långsiktigt hållbar eller som utgångspunkt förenlig med barnets bästa.

Jämställdhetsmyndigheten har i sin granskning av mål där uppgifter om våld eller andra övergrepp förts fram kommit fram till att domstolen fastställt överenskommelser mellan föräldrar i fler mål än där domstolen avslutat målet genom att ta ställning till föräldrarnas yrkanden. Uppgifter om våld eller andra övergrepp som kunde utläsas i målen inkluderar psykiskt våld, fysiskt våld, materiellt eller ekonomiskt våld, sexuellt våld, försummelse och hedersrelaterat våld och förtryck. I merparten av målen har det handlat om uppgifter om omfattande och systematiskt våld som många gånger inneburit en multipel utsatthet, dvs. utsatthet för flera olika våldsformer.⁸¹

Domstolen är inte skyldig att verka för en överenskommelse, om det inte är lämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet. Om det framkommer uppgifter om våld eller andra kränkningar i målet kan det vara en indikation på att det inte är lämpligt med en samförstånds lösning. Även det faktum att en förälder tillsammans med barnet befinner sig i ett skyddat boende eller har skyddade personuppgifter kan tala för detta. Domstolen kan då underlåta att ta upp frågan om samförstånds lösning till diskussion. En bedömning av om det är lämpligt att verka för en samförstånds lösning får göras utifrån de uppgifter som lämnats av föräldrarna. Om en förälder fört fram uppgifter om långvarigt och systematiskt våld kan det tala för att det inte är lämpligt med en överenskommelse, åtminstone inte utan ytterligare utredning av om det finns en risk att barnet far illa och vad som är förenligt med barnets bästa. Om det däremot förts fram uppgifter om en enskild våldshändelse långt tillbaka i tiden, och det därefter inte funnits någon oro kring barnet kan det tala för att det inte är uteslutet att en samförstånds lösning är lämplig. Det kan också vara så att en samförstånds lösning mellan parterna innebär att det inte ska vara något um-

⁸¹ A.a. s. 59.

gänge under en tid, utifrån att det har förekommit våld men den våldsutövande föräldern tagit ansvar för det inträffade. Även om parterna tar initiativ till en överenskommelse har domstolen en skyldighet att göra en riskbedömning i enlighet med 6 kap. 2 a § FB. Detta innebär att domstolen, även om parterna kommer överens, kan välja att frångå parternas överenskommelse om det finns en risk att barnet far illa av överenskommelsen.⁸² Rätten har att göra en bedömning i varje enskilt fall av vad som efter en helhetsbedömning är förenligt med barnets bästa. Utredningen anser inte att det finns skäl att ändra utgångspunkten att rätten ska verka för en samförståndslösning, om det inte är olämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet.

Sedan den 1 mars 2022 ska föräldrar som inte är överens om vårdnad, boende eller umgänge delta i ett obligatoriskt informations-samtal innan ett tvistigt yrkande kan prövas i domstol. Kravet på deltagande i informationssamtal ska dock inte gälla när ett yrkande om vårdnad, boende eller umgänge redan är upptaget till prövning i målet eller om det finns särskilda skäl. Föräldrarna ska som utgångspunkt delta samtidigt i ett informationssamtal. Enskilda samtal ska dock hållas, om någon av föräldrarna begär det. Sådant samtal bör också hållas om socialnämnden bedömer att det finns särskilda skäl för det. Om det inför eller vid ett gemensamt informationssamtal framkommer tecken på att våld eller hot mot närstående förekommer eller har förekommit, kan det finnas anledning att överväga om samtal i stället bör genomföras enskilt. Syftet med informationssamtal är att underlätta för föräldrar att i ett tidigt skede hitta den lösning som är bäst för barnet.⁸³ Enligt regeringen kommer en konsekvens av de obligatoriska informationssamtalen vara att färre mål om vårdnad, boende och umgänge tas till domstol.⁸⁴ Det är rimligt att anta att det framför allt är mål där det tidigt i processen finns goda förutsättningar att komma överens som kommer att minska i domstol. Det kommer vara fortsatt viktigt för domstolen att bedöma lämpligheten i att verka för en överenskommelse i ett mål om vårdnad, boende och umgänge.

⁸² Se RH 2005:38 där Hovrätten för Västra Sverige i ett vårdnadsmål frångick den ena partens medgivande beträffande umgänge då medgivandet inte ansågs vara till barnets bästa.

⁸³ Prop. 2020/21:150 s. 56 f.

⁸⁴ A. prop. s. 119.

Domstolen ska alltid redovisa sina domskäl

I domen ska anges domskälen med uppgift om vad som är bevisat i målet (17 kap. 7 § 5 RB). Med domskälen avses de skäl som ligger till grund för utgången i målet. Domstolen måste alltså redovisa hur den värderat den av parterna åberopade bevisningen och upplysa parterna om varför domstolen kommit fram till det aktuella domslutet. I ett mål om exempelvis umgänge där det framkommit uppgifter om övergrepp eller annat som innebär en risk för att barnet far illa innebär det att domstolen har att värdera både parternas berättelser och den bevisning som åberopats till stöd för uppgifterna. Domstolen har därefter att redogöra för sin riskbedömning, dvs. hur och i vilken omfattning uppgifterna enligt domstolen har betydelse för om det finns en risk att barnet far illa på något sätt. Slutligen ska domstolen göra en helhetsbedömning, i vilken utfallet av riskbedömningen ska ingå. Om domstolen kommer fram till att det finns en risk för att barnet far illa vid ett umgänge ska domstolen redovisa varför, på samma sätt som domstolen ska redovisa skälen bakom en bedömning att ett barn inte riskerar att fara illa vid ett umgänge.

Att domskälen redovisas noggrant är viktigt av flera orsaker. En anledning är att det möjliggör för såväl parterna som en bredare allmänhet att kontrollera hur domstolen resonerat. Det är av betydelse för förtroendet för rättskipningen. Ett annat skäl är att domaren erfarenhetsmässigt vid den skriftliga nedteckningen av domskälen oftast har lättare att själv kontrollera riktigheten av sina tankegångar. Det har också betydelse för en parts bedömning av om det lönar sig att överklaga domen samtidigt som den högre rätten får bättre möjligheter att bedöma domens riktighet.⁸⁵

Att domstolen redovisar sin riskbedömning i domskälen är mycket viktigt även ur barnets perspektiv. En återkommande synpunkt från barn och unga vuxna som utredningen haft kontakt med är att myndigheter och beslutsfattare generellt måste bli bättre på att lyssna på barn. För domstolar innebär en del i att lyssna på ett barn att tydligt och i varje enskilt ärende redovisa hur barnet har kommit till tals, vad barnet uttryckt och hur domstolen tillmätt barnets åsikter betydelse vid domstolens ställningstagande.

⁸⁵ Fitger m.fl., Rättegångsbalken (3 juni 2022, version 92, JUNO), kommentaren till 17 kap. 7 § RB.

9.4.5 Utbildningsinsatser

Utredningens bedömning: Domstolsverket bör överväga behovet av att genomföra en utbildningsinsats när det gäller riskbedömningar i familjemål.

Utbildningar via Domstolsakademin

Tjänstgöring som fiskal är det första steget på domarbanan inom Sveriges Domstolar. En fiskal tjänstgör vid domstol under fyra års tid. Under de fyra åren varvas arbetet med kurser i Domstolsakademin regi. Utbildningsprogrammet består av nio obligatoriska kurser om vardera cirka en vecka under fyra år. I programmet ingår kurser i bl.a. familjemål.

Den som utnämns till domare kan ha olika behov av utbildningsinsatser beroende på om personen tidigare arbetat i domstol. Den som utnämns till domare erbjuds därför ett introduktionsprogram som är anpassat efter individuella behov och kunskaper. Den som ska tjänstgöra som domare i tingsrätt eller hovrätt erbjuds bl.a. utbildningar i grundläggande processrätt och familjemål.

Domstolsakademin erbjuder även fördjupningskurser i olika ämnen av relevans för domstolens verksamhet. Särskilt två kurser är av intresse för de frågor som är aktuella för denna utredning. Båda kurserna genomförs under två dagar. Den första kursen, Barnets bästa, är öppen för ordinarie domare, icke ordinarie domare och beredningsjurister. Av kursbeskrivningen framgår följande. Kursen behandlar olika aspekter av barnets bästa. Förutom den rättsliga regleringen – lagstiftning, praxis och konventioner – tar kursen även upp andra frågor som är avgörande för bedömningen av vad som är barnets bästa i ett enskilt fall. Stor vikt läggs därför vid bl.a. psykiska och sociala faktorer – frågor som alltid är en del av de riskbedömningar som är centrala för beslut i familjemål. Eftersom frågor om barns hälsa och utveckling är en del av den juridiska bedömningen behandlas dessa frågor integrerat i kursen. I ett stort kursavsnitt samverkar en professor i processrätt och en psykolog för att ge en helhetsbild av hur barns hälsa och utveckling behöver beaktas för att ett beslut ska uppfylla juridikens krav på barnets bästa. Undervisningen sker i seminarie- och föreläsningsform. Målet med kursen är att deltagarna ska kunna ana-

lysera olika aspekter av principen om barnets bästa och kunna värdera hur olika faktorer hänförliga till barns utveckling, hälsa och sociala situation kan ha betydelse för bedömningen av barnets bästa i olika situationer. Den andra kursen, Vägval i mål om vårdnad, boende och umgänge, är öppen för ordinarie domare och vänder sig främst till domare med erfarenhet av familjemål. Av kursbeskrivningen framgår följande. Kursens ram är ett tänkt familjemål, där mer komplicerade frågor som kan uppkomma i olika skeden under handläggningen lyfts och diskuteras. Exempel är frågor om forum i speciella fall, i vilka situationer det kan vara lämpligt att förordna medlare, möjligheterna till umgänge vid skyddat boende och överväganden kring vilken utredning rätten kan behöva hämta in och hur den ska värderas. Behovet av lämplighetsöverväganden är särskilt påtagligt vid frågor som rör samförståndslösningar och inte minst vid avvägningen av om domstolen ska bidra till att försöka hitta en samförståndslösning eller hellre ska driva målet till ett snabbt avgörande. Sådana frågor behandlas därför utförligt under kursen. Undervisningen sker i seminarieform, vilket innebär att deltagarna förväntas bidra aktivt med egna exempel och erfarenheter. Målet med kursen är att deltagarna ska kunna analysera frågeställningar som är specifika för familjemål och att kunna överväga olika alternativ och finna lämpliga lösningar på dessa frågor.

Nyligen genomförda kompetenshöjande insatser

Regeringen gav genom regleringsbrevet för 2020 Brottsoffermyndigheten i uppdrag att ta fram ett kunskapsstöd för berörda aktörer – t.ex. socialtjänstens familjerätter, ombud och domstolar – om behoven hos barn som har bevittnat våld och som vistas i skyddat boende. Resultatet av myndighetsuppdraget redovisades den 1 juni 2022 i form av en webbutbildning om barn som bevittnat våld. Utbildningen riktar sig framför allt till de som arbetar inom socialtjänstens familjerätter, är domare eller arbetar som juridiskt ombud i vårdnadsfall. Även andra yrkesverksamma inom socialtjänsten kan ha nytta av utbildningen. Utbildningen består av en gemensam introduktion och tre fördjupningsspår för respektive yrkesgrupp och innehåller bl.a. casefilmer, filmade intervjuer med yrkesverksamma och forskare samt efterföljande diskussionsfrågor.⁸⁶

⁸⁶ <https://www.brottsoffermyndigheten.se/barnsombevittnat/> (hämtad 2022-11-28).

Möjligt behov av utbildningsinsats

Mot bakgrund av den nya formuleringen av 6 kap. 2 a § FB som utredningen föreslår bör Domstolsverket genom Domstolsakademien överväga behovet av utbildningsinsatser. En sådan utbildning skulle med fördel kunna fokusera just på den riskbedömning som ska göras när det framkommit uppgifter om våld eller andra omständigheter som kan innebära att ett barn far illa. I utredningens kontakter med representanter för barn, socialtjänster och organisationer som på olika sätt arbetar med våld i nära relationer har framförts att det finns ett behov av kompetenshöjande insatser när det gäller kunskap om vad som kan innefattas i begreppen fara illa samt vilka lång- och kortsiktiga konsekvenser det kan innebära för ett barn att uppleva våld och fara illa på olika sätt. Dessa synpunkter kan med fördel ingå i översynen av behovet av utbildningsinsatser. Även barns rättigheter i enlighet med barnkonventionen bör vara en utgångspunkt för en sådan utbildningsinsats. Utökade utbildningsinsatser skulle kunna ingå inom ramen för Domsolsakademins kurser Barnets bästa och Vägval i mål om vårdnad, boende och umgänge.

9.4.6 Ytterligare sätt att inhämta utredning om barnets situation

Utredningens förslag: Domstolen ska kunna inhämta ett sakkunnigutlåtande från en psykolog, om det behövs ytterligare utredning om barnets situation.

Domstolens nuvarande möjligheter att inhämta utredning

Domstolens utredningsskyldighet framgår av 6 kap. 19 § första stycket FB som anger att rätten ska se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillräckligt utredda. Av andra stycket i samma paragraf framgår att rätten ska ge socialnämnden tillfälle att lämna upplysningar innan ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge avgörs. Om nämnden har tillgång till upplysningar som kan ha betydelse för frågans bedömning, är nämnden skyldig att lämna sådana upplysningar till rätten. Det kan t.ex. handla om orosanmälningar och utredningar som genomförts enligt socialtjänstlagen.

Enligt 6 kap. 19 § tredje stycket FB kan rätten även inhämta ytterligare utredning, om det är nödvändigt. Om det krävs ytterligare utredning utöver upplysningarna från socialnämnden får domstolen nämligen uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att utföra en sådan utredning. Rätten får ge riktlinjer för utredningen och ska bestämma en viss tid inom vilken utredningen ska vara slutförd. Tiden får inte sättas längre än fyra månader. Om det finns särskilda skäl för det, får rätten förlänga tiden. Rätten ska se till att utredningen bedrivs skyndsamt. Om det inte är olämpligt, ska den som utför utredningen enligt paragrafens fjärde stycke höra barnet och redovisa barnets åsikter för rätten samt lämna förslag till beslut. Det vanligaste är att rätten uppdrar åt socialnämnden att genomföra en s.k. vårdnads-, boende- och umgängesutredning (härefter vårdnadsutredning). Oftast är det då familjerätten som utför utredningen. Familjerätten är den avdelning inom kommunen som bistår i familjerättsliga frågor. Barnet kommer till tals i processen genom att utredaren pratar med barnet och redovisar samtalet i utredningen. Barnet får höras inför rätten om särskilda skäl talar för det och det är uppenbart att barnet inte kan ta skada av att höras (6 kap. 19 § femte stycket FB). Det är mycket ovanligt att ett barn hörs under en huvudförhandling i domstol.

Sedan den 1 juli 2021 gäller, som angetts ovan, att domstolen ska bestämma en viss tid inom vilken en utredning enligt 6 kap. 19 § tredje stycket FB ska vara slutförd, och att tiden inte får sättas längre än fyra månader. I förarbetena anges att domstolen i varje enskilt fall måste överväga vilken utredning som behövs och vad som är en rimlig tidsgräns. Hänsyn bör tas till hur komplicerad tvisten är, men också till eventuella riktlinjer för utredningen som domstolen ger. Ju mer omfattande utredning som krävs, desto längre tid behöver sättas. Om domstolen ger anvisningar om en mer begränsad utredning, kan utredningstiden många gånger sättas kortare.⁸⁷ Den stora skillnaden mellan upplysningar från socialnämnden och en vårdnadsutredning är att socialnämnden i den senare gör en riskbedömning och ger ett eget förslag till hur tvisten ska lösas utifrån vad socialnämnden anser är bäst för barnet.

Inför ett interimistiskt beslut kan rätten enligt 6 kap. 20 § första stycket FB inhämta s.k. snabbupplysningar från socialnämnden. Innan

⁸⁷ Prop. 2020/21:150 s. 148.

socialnämnden lämnar upplysningar ska den, om det inte är olämpligt, höra föräldrarna och barnet.

Särskilt om möjligheten att inhämta utredning från annat organ än socialnämnden

Bestämmelsen om att rätten, om det är nödvändigt att inhämta ytterligare utredning i målet, kan uppdra åt socialnämnden eller annat organ att utse någon att verkställa sådan utredning infördes genom 1991 års vårdnadsreform. Av förarbetena framgår att en sådan utredning normalt bör verkställas av någon som utses av socialnämnden och att det endast i undantagsfall bör bli aktuellt att vända sig till ett annat organ för att få någon utsedd. Så kan vara fallet om domstolen anser att en befintlig utredning behöver kompletteras med t.ex. ett yttrande från en barn- och ungdomspsykiatrisk klinik eller en förskola. I stället för att vända sig till socialnämnden kan domstolen då begära ett sådant utlåtande direkt hos en barn- och ungdomspsykiatrisk klinik. Om det däremot under en vårdnadsutredning framkommer ett behov av att höra barnpsykiatrisk expertis bör ansvarig utredare, efter samråd med domstolen, själv ta kontakt med berörd klinik.⁸⁸

Det är vanligt att domstolen inhämtar en vårdnadsutredning.⁸⁹ Enligt utredningens erfarenhet är det dock ovanligt att domstolen förordnar något annat organ än socialnämnden för att utse någon att genomföra vårdnadsutredningen. Det är också mycket ovanligt att domstolen självmant inhämtar utlåtande direkt från en barn- och ungdomspsykiatrisk klinik eller någon annan som är expert på området. Erfarenhet inom utredningen talar dock för att det i enstaka fall förekommer att den som genomför en vårdnadsutredning vänder sig till barnpsykologisk expertis för att få ett yttrande inom ramen för vårdnadsutredningen. Det som har efterfrågats har då varit att en barnpsykologisk expert på befintligt utredningsmaterial uttalar sig om barnets situation och vilka konsekvenser ett visst beslut skulle kunna få för barnet.

⁸⁸ Prop. 1990/91:8 s. 66 och prop. 2005/06:99 s. 92 f.

⁸⁹ Se SOU 2017:6 s. 154.

Möjlighet att inhämta sakkunnigutlåtande från en psykolog

Det är av allra största vikt att den domstol som ska pröva frågor om vårdnad, boende och umgänge har ett gott underlag för att bedöma vad som är barnets bästa. I ett mål om umgänge handlar detta dels om att ha ett fullgott underlag för att kunna ta ställning till om barnet genom umgänget skulle riskera att fara illa på något sätt (se artikel 19 barnkonventionen), dels att säkerställa att ett umgänge med en förälder som barnet inte bor med enbart begränsas om det är förenligt med barnets bästa (se artikel 9 barnkonventionen). En annan väsentlig del av bedömningen är vad barnet själv uttryckt i frågan (se artikel 12 barnkonventionen).

I en del situationer kan det vara mycket svårt för domstolen och även för den som genomför en vårdnadsutredning att bedöma vilket umgänge som är förenligt med barnets bästa. En sådan situation kan vara när det har förekommit våld eller annan kränkande behandling en tid tillbaka, och det är svårt att veta hur ett barn skulle reagera på att inleda ett umgänge med den förälder som tidigare varit våldsam eller kränkande. Det kan också vara så att ett barn uttrycker en vilja att träffa en förälder trots att annan utredning talar för att ett umgänge inte är förenligt med barnets bästa. En annan situation kan vara den när ett barn uttrycker en stark ovilja inför ett umgänge med en förälder utan att det framgår varifrån den oviljan kommer. I en sådan situation kan mycket tala för att ett umgänge inte är förenligt med barnets bästa på kort sikt eftersom barnet skulle riskera att fara illa av att bli tvingad till ett umgänge. Att inte genomföra ett umgänge kan dock på lång sikt vara skadligt för ett barn eftersom barnet utan umgänge riskerar att helt förlora kontakten med den föräldern. I svåra och komplexa situationer som dessa kan det ibland finnas behov av att komplettera utredningen med expertis som varken finns hos socialtjänsten eller domstolen. Ett sakkunnigutlåtande från en psykolog med särskild kompetens skulle då kunna vara till hjälp för att bedöma vilka konsekvenser ett beslut skulle få för barnet.

Det är viktigt att bedöma behovet av utredning utifrån omständigheterna för det enskilda barnet. I många situationer finns det inte behov av att inhämta ytterligare utredning utöver utredningen från socialnämnden. I en del situationer kan det finnas behov av att delvis komplettera upplysningar som lämnats med t.ex. barnsamtal utan att en fullständig vårdnadsutredning är nödvändig. Domstolen har en

utredningsskyldighet och bestämmer vilken utredningen som behövs. Det är viktigt att inte inhämta onödig utredning, dels eftersom det är påfrestande för samtliga parter att genomgå en utredning, inte minst barnet, dels för att inte förlänga processen i onödan. Domstolen ska lyssna på parternas synpunkter på vilken utredning som är nödvändig, men alltid göra en egen bedömning av behovet. Möjligheten att inhämta ett sakkunnigutlåtande ska endast användas när det behövs och när det kan anses bäst för barnet att sådant utlåtande inhämtas. Möjligheten bör användas med viss restriktivitet och enbart om det behövs. Det ska inte ses som en generell möjlighet att komplettera socialnämndens utredning.

Den formella hanteringen av ett sakkunnigutlåtande

Det ska ställas särskilda krav på vem som kan ge in ett sakkunnigutlåtande. Den som tar fram utlåtandet ska vara legitimerad psykolog och vara specialiserad inom klinisk barn- och ungdomspsykologi. Specialistkompetensen innefattar såväl teoretisk ämneskunskap som praktiska färdigheter i att bedöma, utreda, diagnosticera, behandla, följa upp samt förebygga psykisk ohälsa och psykologiska eller psykiatriska problem hos barn och ungdomar.⁹⁰ I dagsläget finns det 55 psykologer i landet som också är specialister inom klinisk barn- och ungdomspsykologi. För närvarande genomgår 157 psykologer specialistutbildning.

Domstolen ska inhämta ett utlåtande direkt från en psykolog som samtidigt förordnas som sakkunnig av domstolen. Ett liknande system som det som finns i dag för när medlare utses i familjemål bör kunna användas. Detta bör kunna ske i samråd med psykologförbundet. Ett sådant system innebär att domstolen har information om vilka psykologer som finns tillgängliga för att förordnas som sakkunniga. Det är inte nödvändigt att en förordnad psykolog finns i närheten av domstolen eller barnet. Den sakkunnige ska uttala sig över det skriftliga materialet som finns i målet och ska inte träffa barnet. Den sakkunnige bör i samband med förordnandet få del av den utredning som är ingiven i målet. När psykologen förordnas som sakkunnig omfattas denne av eventuell sekretessbestämmelse som gäller i målet. I mål

⁹⁰ <https://www.psykologforbundet.se/Specialistutbildning/specialiteter/klinisk-barn--och-ungdomspsykologi/> (hämtad 2022-11-28).

om vårdnad, boende och umgänge är inte sällan sekretessbestämmelsen i 36 kap. 1 § OSL tillämplig.

Domstolen ska förelägga den sakkunnige att inge utlåtande inom viss tid. Domstolen ska i största möjliga mån ge riktlinjer för utlåtandet så att det blir tydligt för den sakkunnige vad den ska uttala sig om. Tiden för när utlåtandet senast ska vara klart bör bestämmas utifrån hur omfattande utredningen och förordnandet är.

Om en sakkunnig åberopas som vittne i en rättegång gäller vad som anges i 40 kap. RB. En sakkunnig som gett in ett sakkunnigutlåtande ska höras muntligen vid huvudförhandlingen om part begär det och det inte uppenbart saknar betydelse (40 kap. 8 § RB). Sakkunnig ska avlägga ed inför förhöret (40 kap. 9 § RB). Om en sakkunnig utan giltigt skäl vägrar att avlägga ed, besvara fråga under förhör eller lämna in sakkunnigutlåtande i tid får domstolen förelägga den sakkunnige vid vite att fullgöra sin skyldighet (40 kap. 12 och 14 §§ RB). Om den sakkunnige på grund av försummelse orsakat en parts rättegångskostnad kan den sakkunnige förpliktas att i skäligen omfattning ersätta den partens rättegångskostnad. Detsamma gäller om den sakkunnige orsakat kostnader för staten (40 kap. 16 § RB). I praktiken utses inte en sakkunnig som inte själv godkänt uppdraget. Om en part vill att den sakkunnige ska höras muntligen under huvudförhandlingen bör det i de flesta fallen anses tillräckligt att den sakkunnige hörs via telefon.

Den sakkunnige har rätt till skäligen ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget krävt. Domstolen ska besluta om ersättningen. Eftersom det är domstolen som förordnar den sakkunnige är det också det allmänna som ska stå för kostnaden.

9.4.7 Konsekvenser för mål om vårdnad och boende

Utredningen har i uppdrag förbättra skyddet för barn när fråga om umgänge uppkommer. Utredningen har ovan lämnat förslag som innebär att bestämmelsen i 6 kap. 2 a § FB ska få en ny lydelse. Den aktuella paragrafen gäller inte bara frågor om umgänge, utan även vårdnad och boende. En fråga som utredningen har att ställa är därför hur förslaget påverkar mål om vårdnad och boende.

Utredningen har kommit fram till att det finns goda skäl att förtydliga att bedömningen av vad som är barnets bästa, oavsett om det handlar om vårdnad, boende eller umgänge, är en helhetsbedömning

där samtliga relevanta omständigheter ska vägas in. Risken för att barnet far illa ska vara en del av helhetsbedömningen. Ett syfte med att i lagtexten lyfta fram att bedömningen av barnets bästa är en helhetsbedömning är att ytterligare anpassa bestämmelsen utifrån barnkonventionen. Utredningen har föreslagit att strecksatserna i 6 kap. 2 a § FB tas bort för att minska risken för att just de omständigheterna som anges får för stor betydelse i bedömningen av vad som är barnets bästa. Avsikten med ändringen är inte att risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp, olovligen förs bort eller hålls kvar eller att barnets behov av en nära och god kontakt med båda sina föräldrar inte ska beaktas vid prövningen av frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Dessa omständigheter ska beaktas som en del av helhetsbedömningen. En konsekvens av förslaget är enligt utredningen att beslutsfattares bedömningar av barnets bästa i frågor om vårdnad, boende och umgänge blir mer anpassade efter det enskilda barnets situation. Det säkerställs därmed att bedömningarna blir individuella och nyanserade.

När det gäller förslaget att det inte längre ska framgå av lagtexten att det vid bedömningen av barnets bästa särskilt ska fästas avseende vid risken för att barnet eller någon närstående till barnet utsätts för övergrepp eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa kan följande sägas. Utredningen föreslår att det ska framgå av lagtexten att risken för att barnet far illa ska ingå som en del av helhetsbedömningen av vad som är barnets bästa. Detta gäller i alla frågor om vårdnad, boende och umgänge. Utredningens förslag syftar till att göra det tydligare att ett barn kan fara illa på många olika sätt och att det alltid ska göras en riskbedömning, om det framkommit uppgifter som tyder på att barnet riskerar att fara illa. Detta är lika relevant i bedömningen av frågor om vårdnad och boende som vid umgänge. Utredningens förslag i denna del bör inte innebära någon stor skillnad i antalet fall när domstolarna beslutar om ensam vårdnad eller boende hos ena föräldern. Bedömningarna av risken att ett barn far illa bedöms dock bli mer nyanserade och individuella. Detta kan få som konsekvens att domstolarna i fler situationer bedömer att ett barn riskerar att fara illa vid gemensam vårdnad eller av att bo hos den ena föräldern. Syftet med förslaget i denna del är dock inte att antalet beslut om ensam vårdnad ska öka eller att det ska ske någon förändring i hur domstolarna beslutar i fråga om boende. I stället är syftet att betona att barnets bästa alltid är en helhetsbedömning där

samtliga omständigheter av relevans för barnet ska ingå. När det inte är förenligt med barnets bästa att föräldrarna har gemensam vårdnad ska domstolen inte heller besluta om det. Detsamma gäller vid bedömningen av en fråga om boende.

En konsekvens av att det av lagtexten inte längre framgår att ett barns rätt till nära och god kontakt med båda sina föräldrar är en omständighet som särskilt ska fästas avseende vid bedöms få som konsekvens att kontaktprincipen i vissa situationer får minskat genomslag. Detta kan i sin tur innebära att det i fler situationer bedöms oförenligt med barnets bästa att barnet har umgänge med en förälder. Utredningen gör bedömningen att det framför allt är i umgängesfrågor som kontaktprincipen fått ett, i vissa situationer, för stort genomslag. Bedömningen är därför att det framför allt är vid frågor om umgänge som utredningens förslag i denna del kommer att få konsekvenser. Det kan dock inte uteslutas att ändringen kan få betydelse även för hur domstolarna beslutar i fråga om vårdnad och boende.

Vid bedömningen av om ett barns föräldrar ska ha gemensam vårdnad eller att en av dem ska ha ensam vårdnad ska rätten enligt 6 kap. 5 § FB fästa avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att sätta barnets behov främst och ta gemensamt ansvar i frågor som rör barnet. Enligt 6 kap. 2 a § FB ska barnets bästa vara avgörande. Mot bakgrund av att kontaktprincipen har lyfts fram som något att fästa särskilt avseende vid kan det enligt utredningen ha fått som konsekvens att det i vissa fall har beslutats om gemensam vårdnad trots att föräldrarnas förutsättningar för gemensam vårdnad enligt 6 kap. 5 § FB varit begränsade. Att kontaktprincipen inte längre lyfts fram särskilt i lagtexten, utan att den i stället ska beaktas som en del av helhetsbedömningen, kan innebära att domstolen i några fler fall beslutar om ensam vårdnad i stället för gemensam vårdnad. Detta kan även innebära konsekvenser för frågan om ett barns boende eftersom den frågan är beroende av vem som har vårdnaden. Eftersom gemensam vårdnad förutsätter en förmåga att samarbeta och att sätta barnets behov främst ser dock utredningen inte att förslaget kommer att innebära någon märkbar förändring när det gäller bedömningen av vad som är bäst för ett barn i fråga om vårdnad och boende.

Rätten kan också besluta att en förälder ska ha ensam vårdnad om den andra föräldern gör sig skyldig till missbruk eller försummelse eller i övrigt brister i omsorgen om barnet på ett sätt som medför bestående fara för barnets hälsa eller utveckling (6 kap. 7 § första stycket

RB). Utredningens förslag bedöms inte innebära någon märkbar förändring i antalet beslut om ensam vårdnad enligt denna paragraf.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Reglerna bör träda i kraft den 1 oktober 2024.

Utredningens bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

10.1 Ikraftträdande

Utredningen föreslår att de nya reglerna träder i kraft den 1 oktober 2024. De nya reglerna bör träda i kraft så snart som möjligt. Viss tid behövs för remittering och beredning inom Regeringskansliet.

10.2 Övergångsbestämmelser

Utredningen bedömer att det inte behövs några övergångsbestämmelser med anledning av den nya lydelsen av paragrafen om barnets bästa (6 kap. 2 a § FB) som föreslås. Den nya lydelsen ska alltså gälla från ikraftträdandet. Detta innebär att frågor om vårdnad, boende och umgänge ska prövas utifrån den nya lydelsen från ikraftträdandet. Det avser såväl interimistiska, tillfälliga beslut, som när frågan avgörs slutligt genom dom.

Utredningen gör vidare bedömningen att det inte behövs några övergångsbestämmelser med anledning av de nya reglerna om vårdnadsöverflyttning (6 kap. 8 § FB, 6 kap. 8 b § SoL och 13 c § LVU). De nya reglerna kommer att gälla från ikraftträdandet. Det innebär att omständigheterna i det enskilda fallet avgör vilka regler som ska tillämpas. Socialnämnden ska tillämpa de nya reglerna vid överväganden

som görs i tiden från ikraftträdandet. Görs en ansökan om stämning i tiden före ikraftträdandet men målet avgörs efter ikraftträdandet ska de nya reglerna tillämpas av domstolen. Om domstolen anser att det finns behov av att komplettera utredningen på grund av att utredningen inte är tillräcklig för att pröva frågan enligt de nya reglerna, finns möjlighet att begära in kompletterande utredning innan frågan avgörs.

Vidare gör utredningen bedömningen att det saknas behov av övergångsbestämmelser beträffande möjligheten att inhämta ett sakkunnigutlåtande från en psykolog (6 kap. 19 a § FB). Detta innebär att domstolen från ikraftträdandet har möjlighet att inhämta sådan utredning både i mål som inletts vid domstolen före och efter ikraftträdandet.

Det finns enligt utredningen inte heller något behov av övergångsbestämmelser beträffande de nya reglerna om offentligt biträde vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning (20 kap. 9–10 c §§ FB). De nya reglerna ska börja gälla från ikraftträdandet. Det innebär att socialnämnden i en pågående utredning om vårdnadsöverflyttning kan ansöka till domstolen om att biträde ska förordnas för barnet och barnets vårdnadshavare. Även barnet och barnets vårdnadshavare kan ansöka om att biträde ska förordnas från denna tidpunkt. Från ikraftträdandet kan domstolen även förordna om offentligt biträde i pågående mål om vårdnadsöverflyttning som inletts i domstolen före ikraftträdandet.

Slutligen gör utredningen även bedömningen att det saknas behov av övergångsbestämmelser med anledning av de nya reglerna om möjligheten för kommuner som beslutat om en familjehemsplacering att fortsätta bevilja insatser till ett barn som efter en familjehemsplacering genomgått en vårdnadsöverflyttning (6 kap. 11 § SoL). Detta innebär att den nya bestämmelsen gäller från ikraftträdandet. Det är upp till placeringskommunen att bedöma i vilka situationer som det är lämpligt att bevilja fortsatta insatser.

11 Konsekvenser av utredningens förslag

11.1 Inledning

I det här kapitlet redogörs för konsekvenserna av utredningens förslag. Enligt direktiven ska utredningen särskilt belysa konsekvenser för barn och unga. Utredningen ska ha ett jämställdhetsperspektiv och säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen och Europakonventionen. När det gäller utredningens förslags förenlighet med Europakonventionen har det redogjorts för löpande i betänkandet.

Utredningen ska även bedöma och redogöra för förslagets ekonomiska konsekvenser och konsekvenser i övrigt för enskilda och det allmänna. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som gjorts enligt 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas.

Av bestämmelserna i kommittéförordningen (1998:1474) följer att utredningen även ska bedöma eventuella konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag samt för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

11.2 Förutsättningarna för en vårdnadsöverflyttning

11.2.1 Utredningens förslag

Utredningen har kommit fram till att bestämmelsen i 6 kap. 8 § FB ska ha en ny formulering. Enligt utredningens förslag ska det av lagtexten framgå att en vårdnadsöverflyttning ska ske om ett barn stadig-

varande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet och det är bäst för barnet att inte återförenas med sina föräldrar utan i stället att det rådande förhållandet består. Utredningen har även föreslagit att det i samma bestämmelse ska införas strecksatser med omständigheter som domstolen särskilt ska beakta vid prövningen av frågan om vårdnadsöverflyttning.

11.2.2 Konsekvenser för barn

Utredningens bedömning: Förslaget får positiva konsekvenser för barn.

Enligt utredningen kommer förslaget ge familjehemsplacerade barn ökad trygghet och stabilitet eftersom det blir tydligare när en vårdnadsöverflyttning ska ske. Genom att införa återförening som ett centralt begrepp i lagtexten stärks barnrättsperspektivet eftersom barnets situation sätts i fokus för bedömningen. Det blir tydligt att återförening är huvudregeln när ett barn placerats i familjehem, men att en vårdnadsöverflyttning ska ske om det är barnets bästa att inte återförenas med sina föräldrar, utan i stället att de rådande förhållandena får bestå. Att införa återförening som ett centralt begrepp i bestämmelsen stärker barns rätt till privat- och familjeliv eftersom det blir tydligt att det ska göras en bedömning av barnets behov av sin ursprungsfamilj å ena sidan och barnets behov av trygghet, stabilitet och att få stanna i sitt familjehem å andra sidan. Förslaget stärker både barns rätt till sina föräldrar och barns rätt till trygghet.

Bestämmelsen i 6 kap. 8 § FB riktar sig till domstolen. I socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga finns bestämmelser som riktar sig till socialnämnden när nämnden ska överväga om det finns skäl att ansöka om vårdnadsöverflyttning. I socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga finns ett antal angivna omständigheter som särskilt ska beaktas vid socialnämndens övervägande. Utredningens förslag att föra in samma omständigheter i de olika bestämmelserna som reglerar socialnämndens övervägande respektive domstolens beslut om vårdnadsöverflyttning bidrar till en mer enhetlig rättstillämpning.

Ett barns åsikter ska alltid beaktas inom ramen för bedömningen av en fråga om vårdnad. Utredningens kartläggning av domar om vård-

nadsöverflyttning har visat att domstolar inte alltid anger barns inställning till en vårdnadsöverflyttning eller hur barnets åsikter har beaktats inom ramen för bedömningen. Att det i lagtexten ska anges att barnets inställning till en vårdnadsöverflyttning är en omständighet som särskilt ska beaktas vid prövningen av en fråga om vårdnadsöverflyttning stärker barns rätt till delaktighet.

Att familjehemsföräldrar samtycker till att åta sig uppdraget som särskilt förordnade vårdnadshavare är en grundläggande förutsättning för att en vårdnadsöverflyttning ska vara förenlig med barnets bästa. Ett införande i lagtexten att denna omständighet alltid ska beaktas särskilt vid bedömningen av om en vårdnadsöverflyttning ska göras är positivt för barn. Det samma gäller barnets relation till familjehemsföräldrarna och deras förmåga att tillgodose barnets behov av en trygg och god uppväxt.

Det är inte bara den juridiska lösningen som skapar stabilitet och trygghet för barn. För många barn kan det finnas stora fördelar med en vårdnadsöverflyttning som också innebär att kontakten med ursprungsfamiljen upprätthålls. Familjehemsföräldrarnas inställning till och förmåga att tillgodose barnets behov av kontakt med föräldrar och andra närstående är en omständighet av stor vikt för att tryggheten och stabiliteten för familjehemsplacerade barn ska stärkas. Att införa en reglering som innebär att denna omständighet särskilt ska beaktas vid en vårdnadsöverflyttning bidrar till detta.

Även barnets relation till sina föräldrar är en omständighet som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om en vårdnadsöverflyttning ska göras. Denna del av bedömningen är av stor vikt för att Europakonventionens och barnkonventionens krav gällande rätten till familjeliv uppfylls.

Utredningens förslag om att även införa barnets sociala situation i övrigt som en omständighet som särskilt ska beaktas vid prövningen av en fråga om vårdnadsöverflyttning stärker barnrättsperspektivet i stort. Det tydliggör att barn är egna rättighetsbärare och att många andra omständigheter, utöver relationen med familjehemsföräldrarna och föräldrarna, är av stor betydelse för ett barns välmående i ett längre perspektiv.

Sammanfattningsvis kan sägas att utredningens förslag om ändringar i föräldrabalken skapar en tydlighet kring vilka omständigheter som är viktiga att beakta för att komma fram till att en vårdnadsöverflyttning är det bästa för ett barn. Förslaget bidrar också till en

enhetlighet i rättstillämpningen. Detta är positivt för familjehemsplacerade barn.

11.2.3 Konsekvenser för föräldrar, särskilt förordnade vårdnadshavare och andra närstående till barnet

Utredningens bedömning: Förslagen bedöms få positiva konsekvenser för föräldrar, särskilt förordnade vårdnadshavare och andra närstående till barnet.

Av samma skäl som för barn kommer utredningens förslag att tydliggöra prövningen om vårdnadsöverflyttning få positiva konsekvenser för föräldrar och familjer i stort. Förslaget att införa återförening som ett centralt begrepp i 6 kap. 8 § FB tydliggör att återförening är huvudregeln. Förslaget bidrar till att stärka socialnämndens arbete med att i varje enskilt fall anpassa arbetet med återförening under en familjehemsplacering. Detta har i sin tur positiva konsekvenser för föräldrars och andra närståendes rätt till familjeliv.

Något annat som bedöms få särskilt positiva konsekvenser för föräldrar och andra närstående är utredningens förslag om att i lagtexten särskilt ange familjehemsföräldrarnas inställning till och förmåga att tillgodose barnets behov av kontakt med sina föräldrar och andra närstående som omständigheter att särskilt beakta vid prövningen av en fråga om vårdnadsöverflyttning. Att familjehemsföräldrar har en positiv inställning till att främja kontakten mellan barnet och barnets ursprungsfamilj är självklart av betydelse för föräldrars rätt till familjeliv. En vårdnadsöverflyttning innebär inte att en förälder inte längre är förälder till sitt barn. Utredningens förslag innebär att vårdnadsöverflyttningar som även möjliggör fortsatt kontakt med barnets ursprungsfamilj främjas. För föräldrar och andra närstående är det även särskilt positivt att barnets relation till sina föräldrar är en omständighet som särskilt ska beaktas vid bedömningen.

Av utredningens kartläggning av domar om vårdnadsöverflyttning framgår att både familjehemsföräldrars vilja och förmåga att främja en kontakt med barnets ursprungsfamilj samt barnets relation med sina föräldrar är omständigheter som redan i dag beaktas av domstolen. Att särskilt ange det i lagtexten bidrar till att det blir ännu tydligare att detta är en omständighet av betydelse. Inte minst bidrar det till

en enhetlig rättstillämpning vilket är positivt även för föräldrar och andra enskilda som berörs av ett beslut om vårdnadsöverflyttning.

11.2.4 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningens bedömning: Förslagen bedöms inte få några särskilda konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Utredningens förslag bedöms varken ha några positiva eller negativa konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

11.2.5 Konsekvenser för MFoF och Socialstyrelsen

Utredningens bedömning: De kostnadsökningar som kan uppkomma till följd av att MFoF och Socialstyrelsen behöver omarbete sina rutiner, föreskrifter och allmänna råd är marginella och bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar.

Förslaget innebär att MFoF och Socialstyrelsen behöver se över sina föreskrifter och allmänna råd i de delar som berör vårdnadsöverflyttning. De kostnadsökningar som kan uppkomma till följd av att MFoF och Socialstyrelsen behöver omarbete sina rutiner, föreskrifter och allmänna råd är marginella och bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar.

11.2.6 Övriga konsekvenser

Utredningens bedömning: Förslagen bedöms inte ha några nämnvärda konsekvenser för de övriga aktörer och förhållanden som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

Utredningen gör bedömningen att de föreslagna ändringarna inte påverkar antalet utredningar om vårdnadsöverflyttning hos socialnämnden eller antalet mål om vårdnadsöverflyttning i domstol. En konsekvens för både socialnämnderna och domstolarna kan dock bli

att arbetet förenklas utifrån att förutsättningarna för vårdnadsöverflyttning blir tydligare, men förslagen bedöms inte få några nämnvärda konsekvenser för vare sig socialnämnderna eller domstolarna.

Utredningen bedömer att förslagen inte heller får några nämnvärda konsekvenser för företag eller andra enskilda eller myndigheter än de som beskrivits ovan. Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning eller offentlig service i olika delar av landet, eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Inte heller bedöms förslaget få konsekvenser för den personliga integriteten. Förslagen påverkar inte Sveriges internationella åtaganden.

11.3 Placeringskommunen ges möjlighet att bevilja insatser till ett barn även efter en vårdnadsöverflyttning

11.3.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att den kommun som beslutat om en familjehemsplacering, dvs. placeringskommunen, ska ges en möjlighet att fortsätta med insatser till barnet även efter en vårdnadsöverflyttning.

11.3.2 Konsekvenser för barn

Utredningens bedömning: Förslaget bedöms få positiva konsekvenser för barn.

Utredningens förslag om ändring i socialtjänstlagen beträffande barns rätt till stöd efter en vårdnadsöverflyttning bedöms ha positiva konsekvenser för barn. Under utredningens arbete har det blivit tydligt att barn med stödbehov kan riskera att förlora en väl fungerande stödinsats när ansvaret övergår från placeringskommunen till bosättningskommunen. Det kan t.ex. handla om insatser inom skola eller umgänge. Att möjliggöra för placeringskommuner att fortsätta med insatser riktade till barn även efter en vårdnadsöverflyttning bedöms kunna bidra till ökad trygghet för barn. Detta eftersom fler barn kommer kunna fortsätta med insatser som fungerar och behövs. Utredningen

gör bedömningen att förslaget kommer öka antalet vårdnadsöverflyttningar i situationer där förutsättningarna i övrigt är uppfyllda, men då en överflyttning inte sker utifrån att familjehemsföräldrarna är oroliga över att förlora placeringskommunens insatser till barnet.

11.3.3 Konsekvenser för föräldrar och särskilt förordnade vårdnadshavare

Utredningens bedömning: Förslaget bedöms få positiva konsekvenser för både särskilt förordnade vårdnadshavare och föräldrar.

Utredningens förslag om ändring i socialtjänstlagen beträffande barns rätt till stöd efter en vårdnadsöverflyttning bedöms ha positiva konsekvenser för familjehemsföräldrar som åtar sig ett uppdrag som särskilt förordnad vårdnadshavare av samma skäl som förslaget bedöms ha positiva konsekvenser för barn.

Förslaget bedöms även ha positiva konsekvenser för föräldrar eftersom förslaget innebär att en placeringskommun kan fortsätta med insatser för att stödja umgänget mellan barnet och barnets föräldrar även efter en vårdnadsöverflyttning.

11.3.4 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningens bedömning: Förslaget bedöms inte få några särskilda konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Utredningens förslag bedöms varken ha några positiva eller negativa konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

11.3.5 Konsekvenser för domstolarna

Utredningens bedömning: Förslaget innebär begränsade konsekvenser för domstolarna.

De kostnadsökningar som kan uppkomma bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar.

Under utredningens arbete har framkommit att en vanlig orsak till att familjehemsföräldrar tvekar inför att samtycka till en vårdnadsöverflyttning är oro att förlora insatser som barnet beviljats av placeringskommunen. Utredningen har nu föreslagit att en placeringskommun ska få möjlighet att även efter en vårdnadsöverflyttning fortsätta tillhandahålla insatser som ett barn haft under en familjehemsplacering. En konsekvens av utredningens förslag i denna del kan därför bli att socialnämnden beslutar att gå vidare med fler ansökningar om vårdnadsöverflyttningar i domstol.

År 2020 genomfördes 319 vårdnadsöverflyttningar. Av statistiken från år 2021 framgår att antalet ökat till 432. Av utredningens kartläggning av domar om vårdnadsöverflyttning har framgått att den absoluta majoriteten av socialnämndens ansökningar om vårdnadsöverflyttning bifalls. En slutsats av det är att antalet ansökningar om vårdnadsöverflyttningar enbart är marginellt högre än antalet genomförda vårdnadsöverflyttningar. Flera av de kommuner som utredningen varit i kontakt med har märkt av ökningen av antalet vårdnadsöverflyttningar det senaste året. När det gäller vad som ligger bakom det senaste årets ökning har flera kommuner lyft att en anledning är att det varit mer diskussion om vårdnadsöverflyttning i den allmänna debatten. Detta har bidragit till att frågan kommit högre upp på agendan även hos socialnämnderna. Även i lagstiftningen har frågan lyfts fram, bl.a. genom att socialnämnden sedan den 1 juli 2022 har en skyldighet att överväga frågan om vårdnadsöverflyttning efter att ett barn varit placerad i ett familjehem i två år. En del kommuner tror att antalet kommer att öka ytterligare, framför allt på grund av att frågan om vårdnadsöverflyttning blir mer och mer prioriterad hos många kommuner.

Mål om vårdnadsöverflyttning är en mycket liten del av alla tvistemål som handläggs i allmän domstol. Även om utredningens förslag kan antas leda till en viss ökning av antalet mål om vårdnadsöverflyttning kommer ökningen vara marginell i förhållande till antalet mål som handläggs i domstol. Eventuella kostnadsökningar till följd av en viss ökning av antalet mål om vårdnadsöverflyttning bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar.

11.3.6 Konsekvenser för kommuner

Utredningens bedömning: Förslaget bedöms innebära en viss kostnadsökning för kommuner som beslutat om en familjehemsplacering som avslutas genom en vårdnadsöverflyttning. Förslaget bedöms innebära en omfördelning av kostnader mellan kommuner. Det bedöms inte innebära någon generell kostnadsökning för landets kommuner.

Som utredningen konstaterat i föregående avsnitt kan förslaget förväntas öka antalet ansökningar om vårdnadsöverflyttning. Sedan den 1 juli 2022 har socialnämnderna en skyldighet att överväga frågan om vårdnadsöverflyttning efter att ett barn varit placerad i ett familjehem under två års tid. Detta är alltså redan en del av kommunernas arbete. Att fler familjehemsföräldrar redan i ett tidigt skede samtycker till en vårdnadsöverflyttning kan innebära att fler utredningar om vårdnadsöverflyttning initieras. Det kan också innebära att det tar kortare tid att genomföra både övervägande och utredning om vårdnadsöverflyttning eftersom familjehemsföräldrarna samtycker i ett tidigare skede. Det är också så att fler vårdnadsöverflyttningar rent generellt innebär mindre arbete för kommunerna, eftersom flera av de skyldigheter som åligger en kommun under en familjehemsplacering upphör. Utredningen bedömer därför inte att utredningens förslag innebär någon ökad arbetsbelastning för kommunerna. Införandet av en möjlighet att som placeringskommun fortsätta med insatser till ett barn som bor i en annan kommun, även efter en vårdnadsöverflyttning, kan innebära en kostnadsökning för placeringskommunen. Detta eftersom kommunen kommer att belastas för kostnader hänförliga till insatserna, i stället för barnets bosättningskommun som enligt huvudregeln är ansvarig. Som redan konstaterats är det vanligt att familjehemsföräldrar tvekar inför en vårdnadsöverflyttning utifrån risken att förlora stödet till barnet. I flera situationer kommer utredningens förslag därför inte innebära en ökad kostnad eftersom alternativet hade varit att inte genomföra en vårdnadsöverflyttning. Då hade placeringskommunen fortsatt att ansvara för barnets stödinsatser.

De insatser som enligt utredningens förslag ska belasta placeringskommunen är sådana insatser som barnet annars hade haft rätt till i sin bosättningskommun. Utredningens förslag innebär därför inte någon

kostnadsökning för landets kommuner i stort. I stället innebär förslaget en omfördelning av kostnaderna.

Förslaget innebär inte några nya skyldigheter för socialnämnden och därmed inte heller någon inskränkning i den kommunala självstyrelsen.

11.3.7 Konsekvenser för MFoF och Socialstyrelsen

Utredningens bedömning: De kostnadsökningar som kan uppkomma till följd av att MFoF och Socialstyrelsen behöver omarbota sina rutiner, föreskrifter och allmänna råd är marginella och bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar.

Förslaget innebär att MFoF och Socialstyrelsen behöver se över sina föreskrifter och allmänna råd i de delar som berör vårdnadsöverflyttning. De kostnadsökningar som kan uppkomma till följd av att MFoF och Socialstyrelsen behöver omarbota sina rutiner, föreskrifter och allmänna råd är marginella och bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar.

11.3.8 Övriga konsekvenser

Utredningens bedömning: Förslagen bedöms inte ha några nämnvärda konsekvenser för de övriga aktörer och förhållanden som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

Utredningen bedömer att förslagen inte får några nämnvärda konsekvenser för företag eller andra enskilda eller myndigheter än de som beskrivits ovan. Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning eller offentlig service i olika delar av landet, eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Inte heller bedöms förslaget få konsekvenser för den personliga integriteten. Förslagen påverkar inte Sveriges internationella åtaganden.

11.4 Rätt till biträde vid prövningen av vissa frågor om vårdnadsöverflyttning

11.4.1 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att barn och vårdnadshavare ska ha rätt till ett offentligt biträde vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning. Biträde ska kunna utses vid prövningen av frågor om särskilt förordnad vårdnadshavare och tillfällig vårdnadshavare enligt 6 kap. 7–8 a §§ och 10 d § FB. Förslaget innebär att ett biträde får utses från det att socialnämnden beslutat att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL om vårdnadsöverflyttning enligt någon av bestämmelserna i 6 kap. 7–8 a § FB. Utredningen föreslår att ett biträde ska förordnas, om inte behov av biträde saknas.

11.4.2 Konsekvenser för barn

Utredningens bedömning: Förslagen bedöms få positiva konsekvenser för barn.

Utredningens förslag att införa en rätt till biträde för barn innebär att barnrättsperspektivet stärks vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning. Framför allt är det barns rätt till delaktighet (se artikel 12 barnkonventionen) som stärks eftersom barnet får ett eget biträde vid prövningen. Biträdets roll ska vara att agera som barnets språkrör och ge barnet stöd och hjälp i processen. Detta innebär att biträdet ska förmedla barnets åsikter. När det pågår flera processer om ett barn samtidigt har biträdet en viktig roll i att förklara processen för barnet. Förslaget kan därmed minska de olägenheter som kan uppstå för barn när det pågår parallella processer. Sammantaget bedöms förslaget få mycket positiva konsekvenser för barn vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning. Att införa en rätt till biträde för barnets vårdnadshavare har också positiva konsekvenser för barn. Barn har rätt till sina föräldrar. En vårdnadsöverflyttning är en ingripande åtgärd eftersom barnets föräldrar förlorar vårdnaden om barnet. Under utredningens arbete har lyfts av bl.a. representanter för barn att en vårdnadsöverflyttning kan innebära att en förälder försvinner ur ett barns liv samt att föräldrar behöver få mer stöd.

Att ha ett biträde vid prövningen av en fråga om vårdnadsöverflyttning kan bidra till att föräldern utöver att få stöd i processen även får hjälp med att förstå innebörden av en vårdnadsöverflyttning samt på vilket sätt föräldern kan vara närvarande i barnets liv även efter en vårdnadsöverflyttning. Detta kan främja samförståndslösningar om umgänge efter en vårdnadsöverflyttning, vilket bedöms vara positivt för barn utifrån barns rätt till sin ursprungsfamilj.

En fråga som utredningen övervägt är om införandet av en rätt till biträde riskerar att förlänga prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning. Att fler aktörer involveras vid utredningar och rättsprocesser kan innebära längre handläggningstider. Längre handläggningstider skulle kunna påverka barn negativt. Utredningen gör dock bedömningen att handläggningstiderna inte kommer att förlängas i någons större utsträckning eftersom det är fråga om en professionell aktör som ska medverka under målets handläggning.

11.4.3 Konsekvenser för föräldrar och andra närstående till barnet

Utredningens bedömning: Förslagen bedöms få positiva konsekvenser för föräldrar och andra närstående till barnet.

Att vårdnaden på socialnämndens eller domstolens initiativ flyttas över från en förälder som är vårdnadshavare till en eller flera särskilt förordnade vårdnadshavare eller en tillfällig vårdnadshavare är en mycket ingripande åtgärd för en enskild. Utredningens förslag innebär att ett biträde som utgångspunkt ska förordnas för vårdnadshavare vid prövningen av vissa frågor om vårdnadsöverflyttning. Ett biträde ska inte förordnas om det saknas behov av det.

Genom att införa en rätt till biträde stärks föräldrars rättigheter i processer om vårdnadsöverflyttning. Särskilt rätten till en rättvis rättegång (artikel 6 Europakonventionen) och rätten till familjeliv (artikel 8 Europakonventionen). Detta är positivt för enskilda. Som anförts ovan som ett av förslaget konsekvenser för barn anser utredningen att ett biträde i processen för en förälder kan skapa bättre förutsättningar för umgänge och kontakt mellan barnet och föräldern efter en vårdnadsöverflyttning. Genom att stärka föräldrars ställning i processen

skapas i förlängningen även positiva konsekvenser för andra i barnets ursprungsfamilj, exempelvis far- och morföräldrar.

11.4.4 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningens bedömning: Förslaget bedöms inte få några särskilda konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Utredningens förslag bedöms varken ha några positiva eller negativa konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

11.4.5 Konsekvenser för anslaget Rättsliga biträden m.m.

Utredningens bedömning: Förslaget bedöms innebära en kostnadsökning för rättsliga biträden. Bedömningen görs att de ökade kostnaderna ryms inom det befintliga anslaget för Rättsliga biträden m.m. (1:12).

Kostnaden för det offentliga biträdet som enligt utredningens förslag ska kunna förordnas för barn och vårdnadshavare vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning ska finansieras av staten. Detta innebär en kostnadsökning för rättsliga biträden.

En uppskattning av kostnadsökningens storlek får göras med utgångspunkt i antalet mål om vårdnadsöverflyttning. Utredningens förslag innebär visserligen att det ska vara möjligt att förordna ett biträde redan innan målet kommer till domstol, nämligen när socialnämnden beslutat att inleda en utredning om vårdnadsöverflyttning. I utredningens kontakter med företrädare för kommuner har dock framgått att det är mycket ovanligt att en inledd utredning inte leder till en ansökan om vårdnadsöverflyttning. Detta sker enbart i undantagsfall. Därför är antalet mål i domstol en rimlig siffra att basera uträkningen på.

Utredningen har i avsnitt 7.3.6 kommit fram till att det framför allt är vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning från en förälder till en eller flera särskilt förordnad vårdnadshavare enligt 6 kap. 7 eller 8 §§ FB som det finns behov av att förordna biträde. Frågor om överflyttning av vårdnad till en eller flera särskilt förordnade vårdnadshavare enligt 6 kap. 7 § FB är mindre vanligt förekom-

mande än enligt 6 kap. 8 § FB. I den absoluta majoriteten av mål om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 a FB finns det inte behov av biträde. Mål om överflyttning av vårdnaden till en tillfällig vårdnads-havare enligt 6 kap. 10 d § FB är ovanliga. En fråga om överflyttning enligt dessa bestämmelser kan också aktualiseras samtidigt. Enligt utredningen är det därför rimligt att utgå från antalet mål om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB vid beräkningen av kostnads-effekterna av förslaget.

Från år 2020 till år 2021 har antalet vårdnadsöverflyttningar enligt 6 kap 8 § FB ökat från 319 till 432. I utredningens kontakter med företrädare för kommuner har ökningen förklarats med att frågan om vårdnadsöverflyttning har prioriterats på ett annat sätt efter att frågan fått ett ökat fokus i den allmänna debatten. Frågan har också lyfts fram i lagstiftningen bl.a. genom att socialnämnden nu mera är skyldig att överväga frågan om vårdnadsöverflyttning när ett barn varit placerad i samma familjehem i två år. Flera kommuner har till utredningen förmedlat att de gör bedömningen att antalet vårdnadsöverflyttningar kan komma att öka med anledning av att socialnämnderna nu mera är skyldiga att överväga frågan om vårdnadsöverflyttning redan efter två år. Andra kommuner har förmedlat att en fortsatt ökning av antalet vårdnadsöverflyttningar kan bero på att frågan har fått mer fokus och prioritet. En del kommuner har lyft att antalet vårdnadsöverflyttningar har varierat över tid och att det är svårt att göra en bedömning av om antalet kommer att fortsätta öka.

Den här utredningens förslag att införa en möjlighet för en placeringskommun att ansvara för insatser till barn även efter en vårdnadsöverflyttning bedöms öka antalet vårdnadsöverflyttningar. I övrigt är det enligt utredningen svårt att dra några slutsatser om huruvida antalet vårdnadsöverflyttningar kommer att öka under de kommande åren.

Utgångspunkten för beräkningen av kostnadseffekterna av förslaget att införa en rätt till biträde är att det under år 2021 aktualiserades 432 mål om vårdnadsöverflyttning i domstol. Denna siffra omfattar enbart mål om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB. Även om det inte är lika vanligt kan det fortfarande bli aktuellt att förordna biträde vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 7, 8 a och 10 d §§ FB. Därtill har utredningen gjort bedömningen att förslaget om placeringskommuners möjlighet att fortsätta ge insatser till ett barn kommer att medföra att antalet vårdnads-

överflyttningar ökar. Med hänsyn till detta är det nödvändigt att utgå från en siffra som är något högre än 432. Vid beräkningen av kostnadseffekterna av förslaget att införa en rätt till biträde utgår utredningen därför från att det uppskattningsvis kommer att aktualiseras en fråga om biträde för barnet och barnets föräldrar i 500 ärenden hos socialnämnden alternativt mål hos domstol om vårdnadsöverflyttning. Mot bakgrund av svårigheterna att förutse om antalet mål om vårdnadsöverflyttning kommer att öka och i sådant fall i vilken omfattning vill utredningen betona att denna siffra är en uppskattning.

Utredningen utgår alltså från att det kan bli aktuellt att förordna offentligt biträde för barn och vårdnadshavare i uppskattningsvis 500 ärenden/mål om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 7–8 a och 10 d §§ FB. Utredningen har i avsnitt 7.3.6 kommit fram till att det bör vara ovanligt att det förordnas fler än två biträden i ett ärende eller mål, dvs. den vanligaste situationen är att det förordnas ett biträde för barnet och ett för barnets vårdnadshavare. När barnet har två vårdnadshavare bör det alltså vara ovanligt att det finns behov av att förordna olika biträden för vårdnadshavarna. I den fortsatta beräkningen utgår utredningen därför från att det när frågan om förordnande aktualiseras är fråga om förordnande av två biträden per ärende eller mål. Detta innebär att det uppskattningsvis kan bli aktuellt att förordna 1 000 biträden per år. I den fortsatta uppskattningen utgår utredningen från detta antal.

Uppskattning av behovet av biträde

Utgångspunkter

Ett biträde ska inte utses om det saknas behov av det. Utredningens överväganden i fråga om när det kan saknas behov av biträde finns i avsnitt 7.3.6. En viktig aspekt av behovsprövningen är den enskildes inställning till en vårdnadsöverflyttning. Utredningen har i sin kartläggning av domar om vårdnadsöverflyttning kartlagt bl.a. vårdnadshavares inställning till en ansökan om vårdnadsöverflyttning. I uppskattningen av förslagets kostnadseffekter har utredningen utgått från det kartläggningen visar gällande vårdnadshavares inställning. Givetvis kan en inte helt korrekt uppskattning åstadkommas eftersom även andra omständigheter än den enskildes inställning kan vara av betydelse för bedömningen om ett biträde ska utses. En annan brist i denna

uppskattning är att det inte har varit möjligt att genomföra en motsvarande kartläggning när det gäller barns inställning till en vårdnadsöverflyttning. Bedömningen är dock att det är ovanligt att socialnämnden ansöker om en vårdnadsöverflyttning i en situation där barnet motsätter sig en sådan. Det kan dock ibland vara svårt att bedöma ett barns inställning till en vårdnadsöverflyttning och det kan därför bli aktuellt att förordna ett biträde för ett barn även om vårdnadshavaren samtycker till en vårdnadsöverflyttning. Utredningen har trots detta valt att utgå från vårdnadshavares inställning till ansökan om vårdnadsöverflyttning. Detta bedöms vara en lämplig utgångspunkt för uppskattningen av hur många biträden som kan komma att förordnas som en konsekvens av utredningens förslag.

Uppskattning av antalet situationer när det saknas behov av biträde

Av utredningens kartläggning framgår att barnets vårdnadshavare i nästan hälften av målen samtycker till en vårdnadsöverflyttning. En vårdnadshavare som samtycker till en begäran om vårdnadsöverflyttning har som regel inget behov av biträde. Utredningen uppskattar att det i ungefär en fjärdedel av fallen där ett förordnande kan bli aktuellt inte kommer att finnas behov av att förordna ett biträde. Detta eftersom det under hela handläggningen föreligger samtycke till vårdnadsöverflyttningen. Det innebär att det för 250 av de 1 000 barn och vårdnadshavare där en fråga om biträde skulle kunna aktualiseras inte någon gång under utredningen eller processen finns behov av ett biträde.

Av kartläggningen framgår vidare att det är relativt vanligt att barnets vårdnadshavare inte lämnar någon inställning till domstolen. Så är fallet i en fjärdedel av målen i utredningens kartläggning, vilket motsvarar 250 fall av de 1 000 där ett förordnande skulle kunna bli aktuellt. Behovet av biträde i en sådan situation kan se olika ut beroende på vad som ligger bakom att vårdnadshavare inte lämnat någon inställning. Uppskattningsvis saknas behov av biträde i 150 av de 250 fall där vårdnadshavaren inte lämnat någon inställning.

Sammanfattningsvis innebär detta att utredningen uppskattar att det inte kommer att finnas något behov av biträde i 400 av de 1 000 situationerna där ett förordnande skulle kunna bli aktuellt.

Uppskattning av antalet situationer när det finns behov av biträde under delar av handläggningen

I utredningens kontakter med företrädare för kommuner har framkommit att det är vanligt att vårdnadshavare till en början motsätter sig en vårdnadsöverflyttning för att sedan under utredningens gång ändra sin inställning. Då kan det inledningsvis finnas ett behov av biträde som sedan upphör när inställningen ändras. Utredningen uppskattar att den situationen uppstår i ungefär en fjärdedel av fallen där ett förordnande kan bli aktuellt. För uppskattningsvis 250 barn och vårdnadshavare kan det med denna utgångspunkt finnas ett behov av ett biträde i ett inledande skede av socialnämndens utredning, men att detta behov upphör när målet når domstolen genom en ansökan om stämning eftersom inställningen till vårdnadsöverflyttningen ändrats. I en sådan situation kommer förordnandet endast att gälla under handläggningen hos socialnämnden.

Sammanfattningsvis innebär detta att utredningen uppskattar att det kommer att finnas ett behov av biträde under delar av handläggningen i 250 av de 1 000 situationerna där ett förordnande skulle kunna bli aktuellt.

Uppskattning av antalet situationer när det finns behov av biträde under hela handläggningen

Beroende på omständigheterna kan det finnas behov av biträde även om vårdnadshavaren inte lämnat någon inställning till domstolen. Utredningen uppskattar att det kommer att finnas ett sådant behov i 100 av de 250 fall där en vårdnadshavare inte lämnat någon inställning. Behovet av biträde uppskattas då finnas under hela socialnämndens och domstolens handläggning.

Av utredningens kartläggning framgår slutligen även att barnets vårdnadshavare har bestritt ansökan om vårdnadsöverflyttning i cirka en fjärdedel av målen. Detta innebär att det finns ett bestridande i 250 av de 1 000 situationerna där ett förordnande skulle kunna bli aktuellt. Behovet av biträde uppskattas då finnas under hela socialnämndens och domstolens handläggning.

Sammanfattningsvis innebär detta att utredningen uppskattar att det kommer att finnas ett behov av biträde under hela handläggningen

i 350 av de 1 000 situationerna där ett förordnande skulle kunna bli aktuellt.

Uppskattning av kostnaden för biträde

Utgångspunkter

Det är svårt att uppskatta hur mycket ett biträde behöver arbeta för att fullgöra sitt uppdrag. Vilket arbete som ett biträde behöver lägga ner beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan exempelvis krävas mer arbete för ett biträde som förordnas för ett barn som biträdet aldrig träffat tidigare jämfört med om barnet och det offentliga biträdet haft kontakt tidigare, t.ex. i ett LVU-mål. Att inhämta barnets åsikter kan då kräva mer arbete än om barnet redan träffat biträdet och känner sig trygg med denne. Utifrån detta är det svårt att uppskatta en genomsnittlig kostnad för ett biträde. Utredningen har därför valt att göra en uppskattning av kostnaden utifrån den nu gällande timkostnadsnormen och utifrån en uppskattning av antalet timmar ett biträde kan komma att behöva arbeta. Timkostnadsnormen år 2022 är 1 442 kr exkl. mervärdesskatt. Ersättning för en timmes tidsspilla uppgår år 2022 till 1 320 kr exkl. mervärdesskatt.¹

Nedan följer en uppskattning av förslaget kostnadseffekter som utgår från de utgångspunkter som redogjorts för under rubrikerna ovan.

Uppskattning av kostnaden när biträde är förordnat under delar av handläggningen

Utredningen har uppskattat att det för ungefär 250 barn och vårdnadshavare kommer att finnas ett behov av biträde från det att socialnämnden inleder en utredning till dess att målet inleds i domstolen. Utredningen uppskattar att ett biträde i en sådan situation behöver arbeta i cirka två till fyra timmar och att tidsspilla uppgår till cirka en timme. Kostnaden för biträdet när det gäller arbete och tidsspilla uppgår därmed i genomsnitt till cirka 5 700 kr exkl. mervärdesskatt. Därtill kan utlägg tillkomma. Beloppet avrundas därför uppåt till 6 000 kr.

¹ Beloppet gäller biträde som är godkänd för F-skatt.

Sammanfattningsvis innebär detta att den totala kostnaden för dessa biträden kan uppskattas till 1 500 000 kr per år.

Uppskattning av kostnad när biträde är förordnat under hela handläggningen

Utredningen har uppskattat att det kommer att finnas behov av biträde från tidpunkten för socialnämndens utredning till dess att domstolen avgör målet för uppskattningsvis 350 av de 1 000 barn och vårdnadshavare där ett förordnande skulle kunna bli aktuellt. I denna beräkning ingår de situationer där vårdnadshavaren bestritt en ansökan om vårdnadsöverflyttning eller inte lämnat någon inställning till ansökan om vårdnadsöverflyttning, men trots det ansetts ha ett behov av biträde. Ett sådant biträde har utöver att träffa barnet respektive vårdnadshavare även att yttra sig till domstolen. Ett biträde ska också närvara vid sammanträde och förhandling, när det är aktuellt. Uppskattningsvis behöver ett biträde arbeta mellan sex och tio timmar. Utredningen uppskattar att tidsspillan i genomsnitt uppgår till tre timmar. Sammantaget motsvarar detta en kostnad i genomsnitt om drygt 15 500 kr enligt 2022 års timkostnadsnorm. Därtill kan utlägg tillkomma och beloppet avrundas därför uppåt till 16 000 kr.

Sammanfattningsvis innebär detta att den totala kostnaden för dessa biträden kan uppskattas till 5 600 000 kr per år.

Uppskattning av kostnaden för biträde i högre rätt

Av utredningens kartläggning av domar om vårdnadsöverflyttning framgår att tingsrättens dom överklagas i cirka 15 procent av fallen. Utredningen bedömer också att det är mycket få situationer där en vårdnadsöverflyttning genomförs mot ett barns uttryckliga vilja och utgår därför i uppskattningen från att det är vårdnadshavare som överklagar. Kostnaden för biträden att bistå en vårdnadshavare med att överklaga uppskattas till cirka 200 000 kr per år och motsvarar cirka två timmars arbete. Kostnaden får anses som mycket begränsad i sammanhanget.

Av utredningens kartläggning framgår vidare att hovrätterna sällan meddelar prövningstillstånd i mål om vårdnadsöverflyttning. För uträkningens fullständighet uppskattas kostnaden för biträden i högre

rätt till cirka 100 000 kr. Detta motsvarar i genomsnitt fem timmars arbete utöver överklagandet och en timmes tidsspillan. Beloppet har avrundats uppåt för att även ta hänsyn till eventuella utlägg.

Sammanfattningsvis innebär detta att kostnaden för biträden i högre rätt kan uppskattas till 300 000 kr per år.

Hänsyn till minskning av kostnaden för offentliga biträden i LVU-mål

Utredningen har ovan räknat med att mål om vårdnadsöverflyttning kan komma att öka med ytterligare cirka 70 mål per år. När det gäller barn som är omhändertagna och placerade i familjehem med stöd av lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga är det inte ovanligt att det med jämna mellanrum pågår prövning i allmän förvaltningsdomstol på grund av t.ex. en hemtagningsbegäran. När en vårdnadsöverflyttning sker innebär det att omhändertagandet upphör. Därmed upphör möjligheten för en förälder att begära vårdens upphörande. Att antalet vårdnadsöverflyttningar ökar innebär därmed att statens kostnader för offentliga biträden i LVU-mål minskar. Kostnaden för biträden i LVU-mål bedöms i genomsnitt vara högre än den uppskattade genomsnittliga kostnaden för biträden i ett vårdnadsmål eftersom en fråga om vårdnadsöverflyttning i regel inte prövas upprepade gånger. Eftersom utredningen i sin uppskattning ovan tagit hänsyn till en ökning av antalet vårdnadsöverflyttningar bör även hänsyn tas till att kostnaden för biträden i LVU-mål minskar. Det är dock inte möjligt att uppskatta hur stor minskningen kommer att bli.

Sammanfattning

Sammanlagt uppskattas utredningens förslag innebära en kostnadsökning avseende rättsliga biträden som uppgår till knappt 7 500 000 kr. Uppskattningen avser förordnanden vid handläggning hos socialnämnd, tingsrätt och hovrätt. Därtill gör utredningen bedömningen att kostnaderna för rättsliga biträden i LVU-mål kommer att minska eftersom antalet vårdnadsöverflyttningar bedöms öka. Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att en konsekvens av utredningens förslag är att statens kostnader för rättsliga biträden kommer att öka med uppskattningsvis mellan 6 000 000 och 7 500 000 kr per år.

Detta kan jämföras med den totala kostnaden år 2020 för offentliga biträden i LVU-mål som uppgick till cirka 163 000 000 kr och för rätts-hjälpsbiträden som uppgick till cirka 281 000 000 kr.² Kostnaden för offentliga biträden i mål om vårdnadsöverflyttning är därmed en liten andel av den totala kostnaden för rättsliga biträden. Utredningen bedömer därför att de ökade kostnaderna ryms inom det befintliga anslaget för rättsliga biträden m.m.

Om en ordning skulle gälla där ett biträde utses först när ett mål initierats i domstol bedöms kostnadsökningen vara betydligt lägre. Detta eftersom ett biträde kommer att arbeta färre antal timmar då biträdet endast är förordnat under handläggningen i domstol. Uppskattningsvis finns det då behov av biträde för cirka 350 barn och vårdnadshavare. Kostnaden uppgår då uppskattningsvis till cirka 10 000 kr exkl. mervärdesskatt per biträde. I det uppskattade beloppet ingår ersättning för arbete mellan fyra och sex timmar, tidsspilla två timmar och utlägg. Den totala kostnadsökningen skulle därmed uppgå till mellan 2 000 000 och 3 500 000 kr.

11.4.6 Konsekvenser för domstolarna

Utredningens bedömning: Förslagen bedöms inte få annat än marginella konsekvenser för domstolar.

De kostnadsökningar som kan uppkomma bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar.

Enligt utredningens förslag ska frågan om förordnande av ett offentligt biträde prövas av den domstol som har att pröva frågan om vårdnadsöverflyttning. Detta innebär en viss ökad arbetsbelastning för domstolarna avseende handläggning av ärenden om förordnanden av och ersättning till offentliga biträden. Antalet mål om vårdnadsöverflyttning, och därmed antalet ärenden om offentligt biträde, är en mycket liten del av domstolarnas totala arbetsbörda. Efter att domstolarna tagit fram rutiner för handläggningen av dessa ärenden gör utredningen bedömningen att arbetsbelastningen inte kommer att öka i någon nämnvärd omfattning. Eventuella kostnader för att ta fram nya rutiner bedöms rymmas inom befintliga ramar.

² Domstolsverket, Regeringsuppdrag om rättsliga biträden, dnr 2021/503.

11.4.7 Konsekvenser för kommuner

Utredningens bedömning: Förslagen bedöms få vissa konsekvenser för kommuner.

Förslagen innebär även ett nytt åliggande för kommunerna och får ses som en inskränkning i det kommunala självstyret. Införandet av rätten till biträde är proportionerlig i förhållande till den inskränkning som den innebär i den kommunala självstyrelsen.

De kostnadsökningar som kan uppkomma bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar.

Utredningens förslag innebär att socialnämnden måste informera barn och vårdnadshavare om rätten till biträde, överväga om det finns ett behov av biträde och i förekommande fall ansöka om att ett sådant förordnas. Ordningen känns igen från den som gäller för förordnande av offentliga biträden i LVU-mål. Precis som anförts ovan gällande konsekvenser för domstolarna bedömer utredningen att det under en inledande period finns behov av att ta fram rutiner för hur detta ska hanteras. Efter denna period görs bedömningen att arbetsbelastningen enbart ökar i en begränsad omfattning.

Förslaget innebär även ett nytt åliggande för kommunerna, vilket utgör en inskränkning i det kommunala självstyret. Utredningens bedömning är att förslaget är proportionerligt och att syftet med förslaget inte kan uppnås på ett för den kommunala självstyrelsen mindre ingripande sätt.

Eventuella kostnader som kan uppkomma för att ta fram nya rutiner bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar.

11.4.8 Konsekvenser för MFoF och Socialstyrelsen

Utredningens bedömning: De kostnadsökningar som kan uppkomma till följd av att MFoF och Socialstyrelsen behöver omarbota sina rutiner, föreskrifter och allmänna råd är marginella och bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar.

Förslaget innebär att MFoF och Socialstyrelsen behöver se över sina föreskrifter och allmänna råd i de delar som berör vårdnadsöverflyttning. De kostnadsökningar som kan uppkomma till följd av att MFoF

och Socialstyrelsen behöver omarbeta sina rutiner, föreskrifter och allmänna råd är marginella och bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar.

11.4.9 Övriga konsekvenser

Utredningens bedömning: Förslagen bedöms inte ha några nämnvärda konsekvenser för de övriga aktörer och förhållanden som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

Utredningen bedömer att förslagen inte får några nämnvärda konsekvenser för företag eller andra enskilda eller myndigheter än de som beskrivits ovan. Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning eller offentlig service i olika delar av landet, eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Inte heller bedöms förslaget få konsekvenser för den personliga integriteten. Förslagen påverkar inte Sveriges internationella åtaganden.

11.5 Ny lydelse av paragrafen om barnets bästa

11.5.1 Utredningens förslag

Utredningen har kommit fram till att det i lagtext bör förtydligas att bedömningen av barnets bästa är en helhetsbedömning som ska ta sikte på omständigheterna för det enskilda barnet. Utredningen har också kommit fram till att det i lagtext inte ska anges ett antal utvalda omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen. Detta innebär enligt utredningens förslag att strecksatserna med omständigheter som beslutsfattaren ska fästa särskilt avseende vid tas bort. Utredningen har också föreslagit att det ska framgå av lagtexten att risken för att barnet far illa ska vara del av helhetsbedömningen.

11.5.2 Konsekvenser för barn

Utredningens bedömning: Förslaget bedöms få positiva konsekvenser för barn.

Genom utredningens förslag tydliggörs att bedömningen av barnets bästa i fråga om vårdnad, boende och umgänge är en helhetsbedömning där alla relevanta omständigheter för barnet ska beaktas. En konsekvens av förslaget är att det tydliggörs att domstolar har att identifiera och beakta alla relevanta omständigheter för att göra en fullständig bedömning av barnets bästa i det enskilda fallet. Förslaget bedöms främja individuella och nyanserade helhetsbedömningar av barnets bästa. Detta stärker barnrättsperspektivet vilket är positivt för barn.

Utredningens förslag att i lagtexten inte längre ange att risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa särskilt ska beaktas vid bedömningen av barnets bästa har positiva konsekvenser för barn. Förslaget tydliggör att alla omständigheter som innebär att ett barn riskerar att fara illa ska beaktas vid bedömningen av vad som är barnets bästa. Att ett barn kan fara illa på andra sätt än genom övergrepp, bortförande eller kvarhållande bedöms få ökad betydelse vid bedömningen av barnets bästa.

En annan konsekvens av förslaget är att skyddet för barn som riskerar att fara illa utifrån ett beslut om vårdnad, boende eller umgänge stärks. Genom att inte längre ange i lagtexten att barnets kontakt med båda sina föräldrar är en omständighet som särskilt ska beaktas vid fråga om vårdnad, boende och umgänge är utredningen av uppfattningen att risken för att bedömningen av barnets bästa präglas av en avvägning mellan risken för att barnet far illa och barnets behov av en nära och god kontakt med sina föräldrar minskar. Kontaktprincipen ska aldrig väga tyngre än barnets rätt att inte fara illa. Detta tydliggörs genom förslaget. Utifrån att kontaktprincipen inte längre uttrycks i lagtext kan det innebära att den får mindre genomslag vid avgöranden om vårdnad, boende och umgänge. Det kan få till följd att barnets rätt till en nära och god kontakt med den ena föräldern inskränks då exempelvis barnet riskerar att fara illa genom ett umgänge med den föräldern (se artikel 9 barnkonventionen). Detta ska dock enbart ske när det är förenligt med barnets bästa. En konsekvens av förslaget ska

därför inte vara att barnets rätt till sina föräldrar inskränks, om inte det är nödvändigt utifrån barnets bästa.

För att principen om barnets bästa ska få sitt fulla genomslag ska det i beslut som rör barn motiveras på vilket sätt hänsyn har tagits till barnets bästa. Det ska framgå vad beslutsfattaren ansett vara barnets bästa, vilka kriterier detta grundats på och hur barnets intressen vägts mot andra intressen.³ Enligt utredningen ligger förslaget i linje med detta eftersom den föreslagna lydelsen gör det tydligt att bedömningen av barnets bästa är en helhetsbedömning som ska grundas på alla relevanta omständigheter för det enskilda barnet. En redogörelse för hur en beslutsfattare kommit fram till en viss slutsats i fråga om barnets bästa bidrar även till att barn lättare kan förstå domstolens avgörande.

11.5.3 Konsekvenser för föräldrar och andra närstående

Utredningens bedömning: Förslaget bidrar till ökad tydlighet för föräldrar.

Förslaget kan innebära att domstolar i fler fall än i dag kommer till slutsatsen att det inte är förenligt med barnets bästa att ha umgänge med en förälder. Det kan även i viss del påverka hur domstolarna beslutar i fråga om vårdnad och boende.

Utredningens förslag innebär att domstolen vid bedömningen av vad som är barnets bästa i en fråga om vårdnad, boende eller umgänge alltid ska göra en helhetsbedömning av omständigheterna av betydelse för det enskilda barnet. Om det framkommit uppgifter om att ett barn riskerar att fara illa ska en riskbedömning vara en del av domstolens helhetsbedömning. Domstolen ska redogöra för bedömningen i sitt avgörande. Att domstolen redogör för sin bedömning bidrar till att en förälder kan förstå varför domstolen kommit fram till ett visst ställningstagande. Detta innebär ökad tydlighet för föräldrar som deltar i processer om vårdnad, boende och umgänge.

Som utredningen tidigare konstaterat kan en konsekvens av utredningens förslag bli att domstolarna i fler fall än för närvarande kommer till slutsatsen att det inte är förenligt med barnets bästa att ha umgänge med en förälder. Att inte få träffa sitt barn innebär en in-

³ Se prop. 2017/18:186 s. 96.

skränkning i en förälders rätt till sitt familjeliv (artikel 8 Europakonventionen). En sådan inskränkning är dock enligt utredningen proportionerlig utifrån att det är barnets bästa som är avgörande för bedömningen.

Utredningen gör bedömningen att förändringarna till viss del även kan påverka hur domstolarna beslutar i fråga om vårdnad och boende. Se avsnitt 9.4.7 för övervägandena i denna del. Om domstolar med anledning av utredningens förslag i fler fall beslutar om ensam vårdnad eller boende hos den ena föräldern kan även det innebära ett ingrepp i föräldrarnas rätt till familjeliv. Ett sådant ingrepp är enligt utredningen proportionerligt utifrån att det är barnets bästa som är avgörande för bedömningen.

11.5.4 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningens bedömning: Förslaget bedöms ha en positiv påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förslaget om ny lydelse av paragrafen om barnets bästa (6 kap. 2 a § FB) bedöms leda till förbättrade riskbedömningar. Förbättrade riskbedömningar bedöms bidra positivt till jämställdheten mellan kvinnor och män eftersom beslut om att ett barn inte har rätt till umgänge med en förälder i en situation där umgänget inte är förenligt med barnets bästa kan bidra till att förebygga våld i nära relationer.

11.5.5 Konsekvenser för Domstolsverket

Utredningens bedömning: Eventuella kostnader för utbildningsinsatser ryms inom ramen för Domstolsverkets verksamhet.

Utredningen har gjort bedömningen att Domstolsverket bör överväga behovet av att genomföra en utbildningsinsats när det gäller riskbedömningar i familjemål. Domstolsverket ansvarar genom Domstolsakademien för kompetensutveckling av jurister i den dömande verksamheten inom Sveriges Domstolar. Det innebär att arrangera och erbjuda utbildningar samt delta aktivt i internationella samarbeten

för att främja erfarenhetsutbyte. Kostnader för en eventuell utbildningsinsats ryms inom ramen för Domstolsakademins verksamhet.

11.5.6 Övriga konsekvenser

Utredningens bedömning: Förslagen bedöms inte få några nämnvärda konsekvenser för de övriga aktörer och förhållanden som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

Utredningen bedömer att förslagen inte får några nämnvärda konsekvenser för företag eller andra enskilda eller myndigheter än de som beskrivits ovan. Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning eller offentlig service i olika delar av landet, eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Inte heller bedöms förslaget få konsekvenser för den personliga integriteten eller för Sveriges internationella åtaganden.

11.6 Sakkunnigutlåtande från en psykolog

11.6.1 Utredningens förslag

Utredningen har föreslagit att domstolar i mål om vårdnad, boende eller umgänge ska kunna inhämta ett sakkunnigutlåtande från en psykolog, om det behövs ytterligare utredning om barnets situation. Möjligheten ska användas enbart om det behövs och är tänkt att användas med viss restriktivitet. En sakkunnig ska ha rätt till skälig ersättning för sitt uppdrag. Staten ska stå för den kostnaden.

11.6.2 Konsekvenser för barn

Utredningens bedömning: Förslaget bedöms få positiva konsekvenser för barn.

Bedömningen av barnets bästa i fråga om vårdnad, boende och umgänge kan vara mycket svår. I vissa situationer kan domstolen behöva inhämta ytterligare utredning om barnets situation för att kunna ta

ställning till en fråga om vårdnad, boende eller umgänge. Redan i dag har domstolarna en utredningsskyldighet och ett utrymme att inhämta sådan utredning som domstolen anser krävs. Genom utredningens förslag tydliggörs möjligheten att inhämta ett sakkunnigutlåtande från en psykolog med särskild kompetens. Att domstolen vid behov kan inhämta ytterligare underlag inför sitt ställningstagande skapar bättre förutsättningar för beslut som främjar barns trygghet och som är förenliga med barnets bästa. Förslaget bedöms därmed ha positiva konsekvenser för barn.

11.6.3 Konsekvenser för föräldrar och andra närstående

Utredningens bedömning: Förslaget bedöms ha positiva konsekvenser för föräldrar och andra närstående.

Även för föräldrar och andra närstående till barnet får det positiva konsekvenser att domstolen, när det är nödvändigt, inhämtar ett sakkunnigutlåtande från en psykolog. Ytterligare beslutsunderlag hos domstolen kan skapa bättre förutsättningar för beslut som både på kort och lång sikt är förenliga med barnets bästa. I bedömningen av barnets bästa ingår barnets rätt till kontakt med sina föräldrar och andra närstående. Att domstolen när det behövs inhämtar ytterligare utredning är därmed positivt även för andra enskilda än barnet.

11.6.4 Konsekvenser för jämställdheten

Utredningens bedömning: Förslaget bedöms inte få några konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förslaget bedöms inte få några särskilda konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

11.6.5 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens bedömning: Förslaget bedöms innebära en viss kostnadsökning. De kostnadsökningar som kan uppkomma bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar.

Möjligheten att inhämta ett sakkunnigutlåtande ska användas med restriktivitet. Domstolarna ska inhämta ett sakkunnigutlåtande bara om det behövs för att komplettera befintlig utredning. Ett sådant behov kan tänkas finnas när det krävs mer expertis för att bedöma vad ett beslut skulle kunna få för konsekvenser för ett barn och vad som är förenligt med barnets bästa. Utredningen uppskattar att det årligen kan bli aktuellt att inhämta omkring 100 utlåtanden och att kostnaden per utlåtande uppgår till 10 000–15 000 kr. Mot bakgrund av att det enligt utredningen är fråga om ett begränsat antal utlåtanden görs bedömningen att de kostnadsökningar i form av ersättning till sakkunniga som uppkommer till följd av förslaget ryms inom det befintliga anslaget för Rättsliga biträden m.m. Även eventuella kostnader för att ta fram nya rutiner bedöms kunna hanteras inom befintliga ramar.

11.6.6 Övriga konsekvenser

Utredningens bedömning: Förslaget bedöms inte få några nämnvärda konsekvenser för de övriga aktörer och förhållanden som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen.

Utredningen bedömer att förslagen inte får några nämnvärda konsekvenser för företag eller andra enskilda eller myndigheter än de som beskrivits ovan. Förslaget innebär att psykologer kommer få ökat antal uppdragstillfällen. Eftersom det för uppdragets genomförande saknar betydelse var i landet psykologen arbetar får förslaget inte några konsekvenser för sysselsättningen i olika delar av landet. Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för det brottsförebyggande arbetet eller offentlig service i olika delar av landet, eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Inte heller bedöms förslaget få konsekvenser för den personliga integriteten eller för Sveriges internationella åtaganden.

12 Författningskommentar

12.1 Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken

6 kap.

2 a §

Barnets bästa ska vara avgörande för alla frågor om vårdnad, boende och umgänge.

Bedömningen av barnets bästa är en helhetsbedömning. Risken för att barnet far illa ska vara en del av den bedömningen.

I paragrafen finns bestämmelser om barnets bästa och hur bedömningen av barnets bästa ska genomföras.

Andra stycket får nytt innehåll. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.3–9.4.4.

Genom ändringen tydliggörs att bedömningen av barnets bästa är en helhetsbedömning. Paragrafen har ytterligare anpassats till barnkonventionen genom att inte ange några utvalda omständigheter som beslutsfattaren särskilt ska beakta vid bedömningen av barnets bästa.

I *första meningen* anges att bedömningen av barnets bästa är en helhetsbedömning. Det innebär att hänsyn ska tas till alla omständigheter som är relevanta för barnet. Bedömningen ska genomföras unikt för varje enskilt barn, med utgångspunkt i de specifika omständigheter som är aktuella för barnet. Risken för att barnet far illa ska, enligt vad som anges uttryckligen i andra meningen, vara en del av bedömningen. Utöver risken för att barnet far illa finns det en rad andra omständigheter som ska beaktas vid en bedömning av barnets bästa. Bedömningen ska genomföras unikt för varje enskilt barn, med utgångspunkt i de specifika omständigheter och rättigheter som är aktuella för barnet. En sådan omständighet är barnets rätt till en nära och god kontakt med sina föräldrar (se artikel 9 barnkonventionen). Andra omständigheter av betydelse är exempelvis möjligheterna att få sin

rätt till utbildning, hälsa, social trygghet och en god levnadsstandard uppfylld (se artiklarna 24–28 barnkonventionen). För barn som tillhör en minoritetsgrupp är möjligheten att tillsammans med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk av betydelse (se artikel 30 barnkonventionen). Ett barns egna åsikter och upplevelser spelar också roll, liksom barnets rätt till trygghet och utveckling (se artiklarna 6 och 12 barnkonventionen samt 6 kap. 2 b § FB).

I paragrafens tidigare lydelse framgick att det vid bedömningen av vad som är bäst för barnet skulle fästas avseende särskilt vid ett antal omständigheter. De särskilt angivna omständigheterna var risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa samt barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna (den s.k. kontaktprincipen). Ett syfte med att inte längre ange dessa omständigheter i lagtexten är att förtydliga att ett barn kan fara illa på flera sätt och att en bedömning måste göras i varje enskild situation. Risken för att barnet far illa ska alltid beaktas. Syftet är också att minska risken för att kontaktprincipen väger tyngre i bedömningen än risken för att barnet far illa. En kontakt med en förälder ska nämligen inte ske på bekostnad av att barnet kan fara illa. Detta innebär t.ex. att ett umgänge inte ska ske med hänsyn till kontaktprincipen, om barnet riskerar att fara illa av det. Att dessa omständigheter inte längre framgår av lagtexten innebär dock inte att de inte ska beaktas. I bedömningen av om ett barn riskerar att fara illa genom ett beslut om vårdnad, boende eller umgänge ingår att beakta uppgifter om att ett barn eller någon i barnets familj utsätts för övergrepp. Det ingår också att beakta en risk för att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar. Även kontaktprincipen har betydelse för bedömningen, även om den inte längre framgår av lagtexten. Ett barn har rätt till sina föräldrar, varför det även fortsättningsvis är en omständighet av vikt för bedömningen. Utgångspunkten för helhetsbedömningen av barnets bästa är att barn är rättighetsbärare och att barnets rättigheter ska förverkligas.

Enligt *andra meningen* ska risken för att barnet far illa vara en del av helhetsbedömningen. I paragrafen anges inte några exempel på situationer när ett barn kan fara illa. Det är inte möjligt att göra en enkel definition av begreppet. En uppräkningslista av sammanhang där ett barn kan fara illa kan aldrig bli heltäckande. Om det framkommit

uppgifter som kan innebära en risk för att barnet far illa ska en riskbedömning göras. Om resultatet av en riskbedömning är att det finns en risk för att barnet kan fara illa ska det väga tungt i den helhetsbedömning av samtliga omständigheter som ska göras när ett beslut om vad som är barnets bästa i fråga om vårdnad, boende eller umgänge ska fattas.

Riskbedömningen ska göras utifrån de omständigheter som framkommit om det enskilda barnets situation. Riskbedömningen ska grundas bl.a. på vad som är utrett om tidigare inträffade händelser och om andra faktiska omständigheter. Omständigheter som kan ha betydelse för bedömningen är t.ex. tidigare våldsamt eller kränkande beteende, missbruksproblem eller psykisk sjukdom. Det gäller inte lika höga beviskrav som i brottmål. Ett beteende behöver inte heller vara brottsligt för att beaktas vid bedömningen av en fråga om vårdnad, boende eller umgänge. Ett påstående om brottsligt beteende ska beaktas vid bedömningen av en fråga om vårdnad, boende eller umgänge även om en förundersökning har lagts ner. Om det är utrett att en förälder tidigare agerat på ett sätt som inneburit att barnet har farit illa eller kunnat fara illa ska det göras en nyanserad bedömning av det inträffade. Det kan t.ex. handla om att en förälder varit våldsam eller kränkande mot barnet eller någon i barnets närhet eller att barnet på grund av föräldrarnas beteende utsatts för försummelse. Om det som inträffat skett systematiskt under en längre tid, varit allvarligt eller riktats mot flera personer i familjen, finns det ofta skäl att utgå från att barnet skulle fara illa av att ha den föräldern som vårdnadshavare, boendeförälder eller umgängesförälder. Detsamma gäller om det framgår att föräldrarnas beteende är ett utslag av ett behov av att utöva makt och kontroll. Ett sådant beteende kan vara svårt att förändra och innebär allmänt sett en större risk för att barnet far illa. Om en förälder däremot gjort sig skyldig till en enstaka överilad handling mot barnet eller den andra föräldern, kan risken vara mindre för att barnet kommer att fara illa med föräldern som vårdnadshavare, boendeförälder eller umgängesförälder. Av betydelse är också när våldet eller kränkningarna har skett. Ligger det inträffade långt tillbaka i tiden och har förhållandet mellan föräldern och barnet fungerat väl efter detta, behöver omständigheterna inte alltid innebära att det finns en risk för att barnet far illa. Är det omvänt så att det inträffade nyligen har ägt rum, och är förhållandet mellan barnet och föräldern osäkert, kan risken att barnet far illa vara större. Har föräldern genom-

gått behandling för att undvika en upprepning, är även det en omständighet som måste beaktas. Det kan t.ex. handla om att föräldern fått behandling för tidigare våldsamt beteende eller missbruksproblematik. Vid riskbedömningen ska avseende fästas vid de konsekvenser som våld i olika former kan ha för ett barn. När det exempelvis gäller en fråga om umgänge innebär detta att både kortsiktiga och långsiktiga konsekvenser av att ha ett umgänge med en förälder ska beaktas. Att som barn utsättas för någon typ av våld kan få både fysiska och psykiska konsekvenser. Att uppleva våld mot en närstående är en form av psykiskt våld. Ett barn som upplevt våld kan ha ett behov av behandling och återhämtning. Detta ska beaktas inom ramen för riskbedömningen.

Barnets egen vilja är av stor betydelse även vid riskbedömningen. En viktig aspekt av barnets vilja som en del av riskbedömningen är att ett barn kan ta skada av att tvingas till något som barnet inte vill. Barn kan ta skada både utifrån att barn generellt inte mår bra av att bli tvingade, men även utifrån att barnets tillit till den förälder som exempelvis tillåter ett umgänge mot barnets vilja kan försvagas. Detta kan leda till att barnets relation till båda föräldrarna försämras. En del barn har starka åsikter i frågan om umgänge och har även förmåga att uttrycka dessa verbalt. Andra barn kan vara mer tystlåtna men på andra sätt uttrycka sina åsikter. Om ett barn säger sig vilja träffa sin förälder, men efter umgängestillfällen har svårt att sova, blir utåtagerande eller får ont i magen kan det tyda på att barnet reagerar negativt på umgänget. Reaktionen kan vara ett tecken på att barnet inte vill träffa sin förälder, även om barnet inte uttryckt sin vilja verbalt. Detta kan i sin tur innebära att det inte är förenligt med barnets bästa att ha ett umgänge. Barnets reaktioner kan också vara kopplade till något annat än umgänget med föräldern. Ett barn som inte träffar en förälder kan må dåligt av att längta och inte få ha kontakt med föräldern. I en sådan situation kan det i stället vara viktigt att upprätthålla ett umgänge. Det är också viktigt att ta hänsyn till att barn kan känna stark lojalitet med exempelvis föräldrar och syskon. Ibland kan ett barn uttrycka en vilja om något för att skydda någon annan, inte för att det är barnets genuina vilja. Det är därför viktigt att det görs en helhetsbedömning av samtliga omständigheter för att komma fram till vad som är barnets bästa. Om det innebär att avgörandet går emot barnets vilja, bör det av beslutet eller domen framgå varför.

Att ett barn befinner sig i ett skyddat boende eller att ett barn, eller den förälder som barnet bor med, har s.k. skyddade personuppgifter på grund av risk för hot eller förföljelse ska beaktas i riskbedömningen. För de allra flesta barn innebär en flytt till ett skyddat boende i sig ett trauma. Barnet har i och med flytten ryckts upp från sin vardag och lämnat skola, vänner och fritidsaktiviteter. Ett umgänge under tiden barnet bor i ett skyddat boende eller när barnet har skyddade personuppgifter kan innebära en stor påfrestning för barnet. Även om en socialnämnd eller Skatteverket har beslutat om skyddat boende eller skyddade personuppgifter måste domstolen göra en egen riskbedömning när det kommer till risken för att ett barn far illa vid ett umgänge. I denna bedömning får de uppgifter som kan lämnas om bakgrunden till beslutet om skyddat boende eller skyddade personuppgifter betydelse. Även vilken typ av skyddade personuppgifter som beviljats har betydelse. Oavsett vilket stöd som finns för de uppgifter om våld eller övergrepp som föranlett flytten måste domstolen beakta vilka konsekvenser det skulle få för ett barn att ha umgänge med en förälder under tiden som barnet befinner sig i skyddat boende. Ibland kan det finnas skäl att avvakta med att besluta om umgänge, för att ge barnet möjlighet till återhämtning och eventuell behandling.

8 §

Har ett barn stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet och är det bäst för barnet *att inte återförenas med sina föräldrar utan i stället* att det rådande förhållandet *består ska* vårdnaden flyttas över till den eller dem som har tagit emot barnet eller någon av dem. *Rätten ska då* utse denne eller dessa att såsom särskilt förordnade vårdnadshavare utöva vårdnaden om barnet.

Vid bedömningen enligt första stycket ska domstolen särskilt beakta:

– *barnets och familjehemsföräldrarnas inställning till en vårdnadsöverflyttning,*

– *barnets relation till familjehemsföräldrarna och deras förmåga att tillgodose barnets behov av en trygghet och god uppväxt,*

– *familjehemsföräldrarnas inställning till och förmåga att tillgodose barnets behov av kontakt med sina föräldrar och andra närstående,*

– *barnets relation till sina föräldrar, och*

– *barnets sociala situation i övrigt.*

Frågor om överflyttning av vårdnaden enligt första stycket prövas på talan av socialnämnden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när särskilt förordnade vårdnadshavare ska anförtros vårdnaden om ett barn som stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.2–6.4.5.

I *första stycket* införs ändringar beträffande när en vårdnadsöverflyttning ska ske. En första förutsättning för att en vårdnadsöverflyttning ska ske är precis som tidigare att barnet stadigvarande ska ha vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet.

Nästa förutsättning för att en vårdnadsöverflyttning ska ske är att det är bäst för barnet att inte återförenas med sina föräldrar utan i stället att det rådande förhållandet består. Någon ändring i sak är inte avsedd. Ändringen i lagtexten är ett förtydligande av vad som gällt även enligt den tidigare lydelsen av paragrafen. När ett barn omhändertas och placeras i ett familjehem ska utgångspunkten vara att åtgärden är tillfällig och att barnet ska återförenas med sina föräldrar. En återförening är som utgångspunkt det bästa både för barnet och dess föräldrar. Inför att socialnämnden ansöker om och domstolen tar ställning till frågan om vårdnadsöverflyttning krävs det att socialnämnden har gjort tillräckliga insatser för att främja en återförening mellan barnet och barnets föräldrar. Vilka insatser socialnämnden behöver genomföra får bedömas för varje enskilt barn. I vissa situationer kan bedömningen vara att det redan från början står klart att det inte är aktuellt med en återförening mellan barnet och barnets föräldrar. Så kan t.ex. vara fallet om föräldern lämnat barnet i spädbarnsåldern och de därefter inte haft någon kontakt. Detsamma gäller om en förälder har en bestående nedsättning i sin föräldraförmåga som utesluter en återförening i enlighet med barnets bästa. I sådana situationer kan det inte ställas lika höga krav på återföreningsarbetet som i situationer där förutsättningarna för återförening finns. Det ska dock alltid göras en noggrann proportionalitetsbedömning där både barnets och föräldrarnas intressen vägs in. Återföreningsarbetet ska alltid anpassas till det enskilda barnets behov. Vad socialnämnden har vidtagit för åtgärder för att främja återförening ska framgå av den utredning som ges in till domstolen tillsammans med stämningsansökan. Om barnet och dess förälder inte mottagit något stöd för att främja återförening ska det framgå varför. Det ska även tydligt framgå av utredningen varför det beslutats om umgängesbegränsningar eller andra ytterligare ingrepp under en familjehemsplacering. Detta är viktigt för att domstolen ska

kunna bedöma prognosen för återförening och vad som är barnets bästa.

Centralt för bedömningen av om vårdnaden ska överflyttas är prognosen för återförening. Syftet med en vårdnadsöverflyttning är att förhindra att ett barn som har rotat sig i ett familjehem blir uppryckt från en miljö där barnet funnit sig till rätta och känner en större samhörighet och känslomässig förankring än i det egna hemmet. Bedömningen av om det ska ske en återförening eller om barnet ska stanna kvar i familjehemmet och vårdnaden flyttas över till familjehemsföräldrarna ska göras utifrån vad som är barnets bästa. Bedömningen av vad som är barnets bästa är en helhetsbedömning där samtliga omständigheter som är relevanta för barnet ska ingå. I prövningen ingår att göra en samlad bedömning av omständigheter som talar för att en återförening kan ske under en överskådlig framtid och omständigheter som talar emot att en sådan återförening kan ske. Omständigheter som talar för en återförening kan vara t.ex. om barnet har en nära och känslomässig anknytning till sina föräldrar, om föräldrarnas föräldraförmåga förbättrats sedan omhändertagandet och om barnet själv vill återförenas. Omständigheter som talar emot en återförening är exempelvis om barnet har en nära och känslomässig anknytning till familjehemsföräldrarna, att umgänget och kontakten som skett med föräldrarna inte hindrat barnet att anknyta till och rota sig i familjehemmet och att barnet själv vill att vårdnaden överflyttas. När ett barn bott i familjehemmet under lång tid kan det även vara så att barnet riskerar att fara illa av att ryckas upp ur sin invanda tillvaro. Att det är barnets bästa att det rådande förhållandet får bestå innebär att barnet i stället för att återförenas med sina föräldrar ska bo kvar i familjehemmet. Detta innebär att det inte räcker med att det är barnets bästa att inte återförenas med sina föräldrar. Det ska också stå klart att det är barnets bästa att stanna i familjehemmet och att vårdnaden flyttas över till just familjehemsföräldrarna.

Andra stycket saknar tidigare motsvarighet i föräldrabalken. Bestämmelsen har sin förlaga i 6 kap. 8 b § SoL och 13 c § LVU som reglerar socialnämndens skyldighet att särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § FB. Den sista strecksatsen är ny i förhållande till utformningen i socialtjänstlagen och lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Uppräkningen av de omständigheter som domstolen särskilt ska beakta vid bedömningen är inte uttömmande.

I den *första strecksatsen* anges att det vid domstolens bedömning av om en vårdnadsöverflyttning ska göras särskilt ska beaktas barnets och familjehemsföräldrarnas inställning till en vårdnadsöverflyttning. Stort avseende måste alltid fästas vid barnets egen inställning. Barnet ska alltid få information och ges möjlighet att framföra sina åsikter. Barnets vilja ska, precis som i andra bedömningar gällande vårdnad, tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Det finns inte någon åldersgräns för när ett barn ska få information och möjlighet att framföra sina åsikter. I varje enskilt fall ska det göras en bedömning av barnets förmåga att förstå det som barnet ska uttrycka sin åsikt om. Informationen ska anpassas utifrån omständigheterna. När domstolen prövar en fråga om vårdnadsöverflyttning ska det av socialnämndens utredning framgå att barnet getts möjlighet att framföra sina åsikter och att kraven i artikel 12 barnkonventionen och 6 kap. 2 b § FB tillgodosetts på ett tillfredsställande sätt, annars måste utredningen kompletteras. Även familjehemsföräldrarnas inställning till en vårdnadsöverflyttning är av stor betydelse. Det bör inte beslutas om vårdnadsöverflyttning om familjehemsföräldrarna inte vill bli särskilt förordnade vårdnadshavare. En överflyttning av vårdnaden ska alltså inte ske om det inte är klarlagt att familjehemsföräldrarna verkligen önskar att få vårdnaden anförtrodd åt sig. Det är viktigt att familjehemsföräldrar som åtar sig ansvaret att bli särskilt förordnade vårdnadshavare gör det i ett långsiktigt perspektiv. Att särskilt förordnade vårdnadshavare begär sitt entledigande ska undvikas.

Av den *andra strecksatsen* framgår att domstolen vid bedömningen av om en vårdnadsöverflyttning ska göras även särskilt ska beakta barnets relation till familjehemsföräldrarna och deras förmåga att tillgodose barnets behov av en trygg och god uppväxt. För att en vårdnadsöverflyttning ska bli aktuell krävs det att barnet fått en så stark anknytning till familjehemsföräldrarna att barnet ser dem som sin familj. Detta utesluter inte att barnet har en relation till sina föräldrar. Det avgörande är om barnets anknytning till familjehemsföräldrarna är så stark att barnet har rotat sig där känslomässigt. Barnet ska ha rotat sig i familjehemmet och där känna sådan stabilitet och gemenskap att barnet uppfattar hemmet som sitt eget. En överflyttning av vårdnaden kan inte komma i fråga om familjehemsföräldrarna saknar förmåga att tillgodose barnets behov av en trygg och god uppväxt. I detta ingår att få sina behov av omvårdnad tillgodosedda och att få utvecklas på ett positivt sätt. Att alla barn har rätt till omvårdnad, trygg-

het och en god fostran framgår av 6 kap. 1 § FB. I rätten till omvårdnad ingår att få både sina materiella och psykiska behov tillfredsställda.

I den *tredje strecksatsen* anges att domstolen vid bedömningen av om en vårdnadsöverflyttning ska göras, särskilt ska beakta familjehemsföräldrarnas inställning till och förmåga att tillgodose barnets behov av kontakt med sina föräldrar och andra närstående. Ett barn har rätt att upprätthålla en kontakt med sin ursprungsfamilj även efter en vårdnadsöverflyttning. Ett umgänge eller en kontakt är inte alltid förenlig med barnets bästa. Även om det under perioder inte är förenligt med barnets bästa att genomföra umgänge med föräldrarna är det viktigt att familjehemsföräldrarna har inställningen och förmågan att se att det en dag, om det är förenligt med barnets bästa, kan utvecklas en kontakt och att familjehemsföräldrarna då kommer att främja en sådan kontakt. Detta gäller inte bara kontakten med barnets föräldrar utan även andra närstående till barnet. Det är viktigt att familjehemsföräldrar som ska bli särskilt förordnade vårdnadshavare är medvetna om att barnet har rätt att upprätthålla en kontakt med sin ursprungsfamilj och att de som nya vårdnadshavare har en skyldighet att främja en sådan kontakt, när den är förenlig med barnets bästa.

Enligt den *fjärde strecksatsen* ska domstolen vid bedömningen av om en vårdnadsöverflyttning ska göras även särskilt beakta barnets relation till sina föräldrar. En överflyttning av vårdnaden bör inte ske om relationen mellan barnet och föräldern talar för att det är barnets bästa med en återförening. Att det finns god kontakt mellan ett barn som är placerat utanför det egna hemmet och barnets föräldrar ska dock inte ses som ett hinder mot en vårdnadsöverflyttning. En god kontakt och ett gott samarbete mellan familjehemmet och föräldrarna är något som ska främjas. En sådan kontakt ska inte hindra en vårdnadsöverflyttning när det är barnets bästa. Om barnet däremot har en kontakt med sina föräldrar som innebär att barnet inte rotat sig och knutit an till familjehemmet talar det starkt emot att det är barnets bästa med en vårdnadsöverflyttning. Då kan barnets bästa i stället tala för att det ska genomföras ytterligare insatser för återförening.

Av styckets *femte strecksats* framgår att domstolen vid bedömningen av om en vårdnadsöverflyttning ska göras, även särskilt ska beakta barnets sociala situation i övrigt. I detta ingår alla omständigheter kring barnet som är viktiga för barnet. De tidigare strecksatserna riktar in sig på barnets relation till sina föräldrar och familjehemsföräldrar och deras möjligheter att tillgodose barnets behov. Av stor

betydelse för om barnet har rotat sig i och fått stark anknytning till familjehemmet på ett sådant sätt att det är förenligt med barnets bästa att inte återförenas med sina föräldrar, utan i stället att det rådande förhållandet består är även t.ex. relationer med familjehemssyskon, andra vuxna i barnets omgivning och klasskamrater i skolan. Andra exempel på sådant som kan vara av stor vikt för barnet är att kunna fortsätta delta i idrottsträning, scouterna eller kulturskolans verksamhet. För barn som haft otrygga hemförhållanden kan den sociala situationen i övrigt vara en viktig del i att skapa trygghet och stabilitet. Relationer med familjehemssyskon och kamrater samt fritidsintressen är exempel på sådana omständigheter, men är inte en uttömmande uppräknings av förhållanden som kan ha betydelse för ett enskilt barn.

Av paragrafens *tredje stycke* framgår att frågor om överflyttning av vårdnaden enligt första stycket prövas på talan av socialnämnden. Bestämmelsen motsvarar paragrafens hittillsvarande andra stycke.

Paragrafen har också ändrats språkligt.

19 a §

Om det behövs, får rätten begära in sakkunnigutlåtande från en psykolog.

Rätten ska förelägga den sakkunnige att inge utlåtande inom viss tid. Rätten får ge riktlinjer för utlåtandet.

Den sakkunnige har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget krävt. Rätten beslutar om ersättningen. Ersättningen betalas av allmänna medel.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om domstolens möjlighet att inhämta sakkunnigutlåtande från en psykolog i mål om vårdnad, boende eller umgänge. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.6.

Enligt 19 § första stycket ska rätten se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillräckligt utredda. Av samma paragraf följer att rätten för detta ändamål kan inhämta upplysningar och utredning. Det är av allra största vikt att den domstol som ska pröva frågor om vårdnad, boende och umgänge har ett gott underlag för att bedöma vad som är barnets bästa. Av *första stycket* framgår att rätten om det behövs får begära in ett sakkunnigutlåtande från en psykolog. Domstolen har enligt 19 § möjlighet att inhämta den utredning som domstolen anser behövlig. Nu aktuell paragraf tydliggör hur ett underlag från en psykolog, om det behövs för att domstolen ska kunna pröva frågan om barnets bästa, ska inhämtas. Den som förordnas som sak-

kunnig ska vara legitimerad psykolog och vara specialiserad inom klinisk barn- och ungdomspsykologi. Ett sakkunnigutlåtande ska enbart inhämtas, om det finns behov av ytterligare utredning om barnets situation. Behovet ska bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. I många situationer finns det inte behov av att inhämta ytterligare utredning utöver utredningen från socialnämnden. I en del situationer kan det finnas behov av att delvis komplettera upplysningar som lämnats med t.ex. barnsamtal utan att en fullständig vårdnadsutredning är nödvändig. Domstolen har en utredningsskyldighet och bestämmer vilken utredning som behövs. Det är viktigt att inte inhämta onödig utredning, dels eftersom det är påfrestande för samtliga parter att genomgå en utredning, inte minst barnet, dels för att inte förlänga processen i onödan. Domstolen ska lyssna på parternas synpunkter i frågan om vilken utredning som är nödvändig, men alltid göra en egen bedömning av behovet. Möjligheten att inhämta ett sakkunnigutlåtande ska endast användas när det behövs och när det kan anses bäst för barnet att sådant utlåtande inhämtas.

Möjligheten att inhämta utlåtande av psykolog ska användas med restriktivitet. Det är inte en generell möjlighet att komplettera socialnämndens utredning. I en del situationer kan det dock vara mycket svårt för domstolen och även för den som genomför en vårdnadsutredning att bedöma vad som är förenligt med barnets bästa. Så kan exempelvis vara fallet vid bedömningen av en fråga om umgänge när det har förekommit våld eller annan kränkande behandling en tid tillbaka. I vissa situationer är det tydligt att ett barn skulle fara illa av ett umgänge i en sådan situation, men i andra situationer kan det vara svårt att bedöma hur ett barn skulle reagera på att inleda ett umgänge med den förälder som tidigare varit våldsam eller kränkande. Det kan också vara så att ett barn uttrycker en vilja att träffa en förälder trots att annan utredning talar för att ett umgänge inte är förenligt med barnets bästa. En annan situation kan vara den när ett barn uttrycker en stark ovilja inför ett umgänge med en förälder utan att det framgår varifrån den oviljan kommer. I en sådan situation kan mycket tala för att ett umgänge inte är förenligt med barnets bästa på kort sikt eftersom barnet skulle riskera att fara illa av att bli tvingad till ett umgänge. Att inte genomföra ett umgänge kan dock på lång sikt vara skadligt för ett barn eftersom barnet utan umgänge riskerar att helt förlora kontakten med den föräldern. I svåra och komplexa situationer som dessa kan det ibland finnas behov av att komplettera utredningen

med expertis som varken finns inom familjerätten eller domstolen. Det kan då finnas anledning att inhämta ett sakkunnigutlåtande.

Enligt *andra stycket* ska rätten förelägga den sakkunnige att inge utlåtande inom en viss tid. Rätten får också ge riktlinjer för utlåtandet. Domstolen ska i största möjliga mån ge riktlinjer för utlåtandet så att det blir tydligt för den sakkunnige vad den ska uttala sig om. Tiden för när utlåtandet senast ska vara klart bör bestämmas utifrån hur omfattande utredningen är och vilka riktlinjer domstolen gett för utlåtandet. Det är inte nödvändigt att en förordnad psykolog finns geografiskt nära domstolen eller barnet. Den sakkunnige ska uttala sig över det skriftliga materialet som finns i målet och inte träffa eller samtala med barnet. Den sakkunnige bör i samband med förordnandet få del av den utredning som är ingiven i målet. Genom förordnandet omfattas den sakkunnige av eventuell sekretessbestämmelse som gäller i målet. I mål om vårdnad, boende och umgänge är inte sällan sekretessbestämmelsen i 36 kap. 1 § OSL tillämplig.

I *tredje stycket* anges att den sakkunnige har rätt till skälig ersättning för det arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget krävt. Det är domstolen som ska besluta om ersättningen. Eftersom det är domstolen som förordnar den sakkunnige är det också det allmänna som ska stå för kostnaden.

En sakkunnig kan åberopas som vittne i rättegång. I de flesta situationer borde det vara tillräckligt att den sakkunnige medverkar via telefon. Reglerna i 40 kap. RB ska tillämpas.

20 kap.

9 §

Vid prövningen av frågor om särskilt förordnad vårdnadshavare eller tillfällig vårdnadshavare enligt 6 kap. 7–8 a och 10 d §§ ska ett offentligt biträde enligt lagen (1996:1620) om offentligt biträde förordnas för barnet och barnets vårdnadshavare.

Ett offentligt biträde enligt första stycket får förordnas tidigast när socialnämnden beslutat att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:435) om överflyttning av vårdnaden.

Offentligt biträde ska inte förordnas om behov av biträde saknas.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om förordnande av offentligt biträde vid prövningen av vissa frågor om vårdnadsöverflyttning. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.3–7.3.7.

I *första stycket* framgår att ett offentligt biträde ska utses för ett barn och barnets vårdnadshavare vid prövningen av frågor om särskilt förordnad vårdnadshavare eller tillfällig vårdnadshavare enligt 6 kap. 7–8 a och 10 d §§ FB. Vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 7–8 a och 10 d §§ FB är det fråga om att socialnämnden för talan eller att domstolen självmant tar initiativ till en vårdnadsöverflyttning från ett barns förälder som är vårdnadshavare till särskilt förordnad vårdnadshavare eller tillfällig vårdnadshavare. En förutsättning för att det ska bli aktuellt med ett biträde är alltså att socialnämnden eller domstolen tagit initiativ till en vårdnadsöverflyttning. Dessutom förutsätter rätten till biträde att vårdnaden över barnet flyttas från barnets föräldrar till någon annan. Detta följer av avgränsningen i lagtexten beträffande i vilka fall det kan bli aktuellt med biträde.

Lagen om offentligt biträde ska tillämpas. Bestämmelserna i den lagen gäller om inte annat är särskilt föreskrivet (1 § andra stycket lagen om offentligt biträde). Det innebär bl.a. att offentligt biträde ska förordnas efter ansökan eller om det annars finns anledning till det. Ett förordnande av biträde enligt denna paragraf kan därmed ske efter ansökan av den som biträde ska förordnas för eller av någon annan som får föra talan i målet samt ex officio av domstolen (3 § lagen om offentligt biträde). Eftersom barnet inte är part i ett mål om vårdnadsöverflyttning har barnet inte rätt att lägga fram bevisning. Det bör därför vara ovanligt att det är påkallat för biträdet att besluta om annan utredning än sådan som är påkallad för att biträdet själv ska kunna bilda sig en uppfattning om barnets situation utöver det barnet själv uttryckt. Bestämmelserna i 4 och 6 §§ lagen om offentligt biträde får därmed ett begränsat tillämpningsområde för barns offentliga biträden.

Att det i lagtexten anges att biträde kan utses vid prövningen av frågor om särskilt förordnad vårdnadshavare och tillfällig vårdnadshavare innebär att biträde kan utses inte bara i pågående mål om vårdnadsöverflyttning utan även vid prövningen av sådana frågor i socialnämnden. Den närmare bestämmelsen om när ett biträde som tidigast kan utses finns i andra stycket.

Av *andra stycket* framgår tidpunkten för när ett offentligt biträde som tidigast kan utses. Ett biträde får utses när socialnämnden beslutat

att inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 7–8 a §§ FB. Överflyttning av vårdnad enligt 6 kap. 10 d § FB förutsätter att det finns ett behov av att förordna en särskilt förordnad vårdnadshavare, men att det saknas en lämplig person att förordna för detta ändamål. En ansökan om vårdnadsöverflyttning enligt denna paragraf har därför föregåtts av en utredning om vårdnadsöverflyttning enligt någon av de andra paragraferna.

Ett biträde kan alltså utses före det att ett mål inletts i domstolen genom att en stämningsansökan skickats in. En utredning om vårdnadsöverflyttning ska inledas av socialnämnden om nämnden genom ansökan, anmälan eller på något annat sätt får information om att det kan finnas skäl att väcka talan om vårdnadsöverflyttning beträffande ett barn. När det gäller vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB finns det särskilda bestämmelser som anger att socialnämnden är skyldig att överväga frågan om vårdnadsöverflyttning. I 6 kap. 8 b § SoL och 13 c § LVU anges nämligen att socialnämnden är skyldig att överväga om förutsättningarna för vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB är uppfyllda när ett barn varit placerat i samma familjehem under två år. Därefter ska frågan övervägas årligen. Finner socialnämnden vid sitt övervägande att det finns skäl att väcka talan om vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrarna ska nämnden inleda en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. Om en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL leder till att socialnämnden anser att förutsättningarna för en vårdnadsöverflyttning är uppfyllda, ska nämnden göra en ansökan om det hos den domstol till vilken ärendet hör (5 kap. 2 § SoF). Samma förutsättningar för när ett biträde ska förordnas gäller oavsett om det är fråga om ett ärende hos socialnämnden eller om det är fråga om ett mål i domstolen. I praktiken innebär detta att socialnämnden ska informera barnet och barnets vårdnadshavare om rätten till offentligt biträde efter att en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 7–8 a §§ FB inletts. Informationen till barnet ska anpassas efter barnets ålder och mognad. När socialnämnden beslutat att inleda en sådan utredning bör nämnden göra en förhandsbedömning av om förutsättningarna för att förordna ett offentligt biträde är uppfyllda. Om förutsättningarna för att förordna ett biträde är uppfyllda ska socialnämnden själv ansöka om att ett biträde utses. Socialnämnden ska i ansökan ange omständigheterna till grund för att en utredning enligt 11 kap. 1 § SoL inletts. Om socialnämnden inte anser att förutsättningarna för att förordna ett biträde är uppfyllda ska nämnden

inte ansöka om att ett sådant förordnas. Oavsett om socialnämnden anser att förutsättningarna för att förordna biträde är uppfyllda eller inte ska nämnden informera barnet och barnets vårdnadshavare om rätten till biträde.

Enligt paragrafens *tredje stycke* ska ett offentligt biträde inte förordnas, om det saknas behov av sådant biträde. Behovet av ett biträde kan se olika ut beroende på vad som ligger till grund för en ansökan om vårdnadsöverflyttning och hur omständigheterna ser ut i det enskilda fallet. En viktig del av behovsprövningen är barnets och barnets vårdnadshavares inställning till en vårdnadsöverflyttning. Det är av stor vikt att barnet och barnets vårdnadshavare informeras om rätten till biträde och att de har möjlighet att tillvarata sin rätt. Det är vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning när ett barn stadigvarande vårdats och fostrats i ett familjehem (6 kap. 8 FB) och när en vårdnadshavare är olämplig (6 kap. 7 § FB) som det kan finnas störst behov av biträde. Det saknas ofta behov av biträde vid prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning på grund av att en vårdnadshavare är varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden (6 kap. 8 a § FB). Behovet av biträde i ett mål om vårdnadsöverflyttning till en tillfällig vårdnadshavare (6 kap. 10 d § FB) beror på omständigheterna som ligger till grund för att frågan om vårdnadsöverflyttning aktualiserats.

I en situation där barnets vårdnadshavare och socialnämnden är överens om att en vårdnadsöverflyttning bör ske kan det i de allra flesta fall anses saknas behov av biträde för barnets vårdnadshavare. Behovet av biträde för en vårdnadshavare som inte lämnar någon inställning till vårdnadsöverflyttningen får bedömas från fall till fall. En vårdnadshavare som av olika skäl har behov av hjälp för att få förutsättningar att medverka i processen kan behöva ett biträde. En vårdnadshavare som aktivt inte vill medverka i processen kan många gånger inte anses ha ett behov av biträde. Om barnet har två vårdnadshavare får en separat bedömning av behovet av biträde göras för respektive vårdnadshavare. Om båda vårdnadshavarna har ett behov av biträde får det i de allra flesta situationer anses lämpligt att förordna samma biträde för dem båda.

Vid bedömningen av om ett barn har behov av biträde är precis som för vårdnadshavare barnets inställning till vårdnadsöverflyttningen av stor betydelse. Beroende på barnets ålder och mognad har barn olika förutsättningar att ge uttryck för ett grundat ställningstagande. Med detta sagt kan även små barn ge uttryck för åsikter. Här är det viktigt

hur barnet får information om vårdnadsöverflyttning och rätten till biträde. Socialnämnden har ett ansvar att redovisa barnets tankar och åsikter kring en vårdnadsöverflyttning. I många situationer har socialtjänsten en nära kontakt med barnet, exempelvis genom barnets barnhandläggare. När det inletts en utredning om vårdnadsöverflyttning får socialtjänsten utifrån barnets ålder och mognad, utöver att informera barnet om vad en vårdnadsöverflyttning innebär, även informera om rätten till biträde. Socialtjänsten har här som huvudregel goda förutsättningar att utifrån kontakterna med barnet och andra i barnets närhet få en uppfattning om barnets åsikter. I många situationer kan det tänkas stå klart vad ett barn vill. I andra situationer kan det vara svårare att veta. Om barnets föräldrar, socialnämnden och barnet anser att en vårdnadsöverflyttning ska ske kan det ofta vara så att även barnet saknar behov av biträde. Även barnets vårdnadshavares inställning till en vårdnadsöverflyttning är alltså av betydelse för barnets behov av biträde. Ett barn bör som utgångspunkt anses ha behov av ett biträde om barnets vårdnadshavare har behov av ett sådant. Det kan utöver det även finnas flera situationer där vårdnadshavaren inte har behov av biträde, men barnet ändå har ett sådant behov. Även om en vårdnadshavare samtycker till en vårdnadsöverflyttning kan det alltså finnas behov av att förordna ett biträde för barnet. Ett exempel på en sådan situation är om det inte står helt klart vad barnet vill eller det råder osäkert om det som barnet uttrycker är barnets genuina vilja. Så skulle exempelvis kunna vara fallet om det finns omständigheter som talar för att barnet inte vågar uttrycka sin egentliga uppfattning utifrån en rädsla att en familjehemsförälder eller förälder ska bli besviken.

10 §

En fråga om förordnande av biträde enligt 9 § prövas av den domstol som handlägger målet om överflyttning av vårdnaden.

Om det inte pågår ett mål om överflyttning av vårdnaden vid domstolen, prövas frågan om förordnande av offentligt biträde av den domstol som är behörig att pröva frågan om överflyttning av vårdnaden. Lagen (1996:242) om domstolsärenden ska tillämpas.

Endast den som på grund av sina kunskaper och erfarenheter och även i övrigt är särskilt lämplig för uppdraget får förordnas till offentligt biträde för ett barn.

Ett beslut om förordnande, byte eller entledigande av ett offentligt biträde gäller även om beslutet inte har fått laga kraft.

Ett offentligt biträde för ett barn ska inte tillåtas sätta någon annan i sitt ställe.

I paragrafen, som är ny, finns bestämmelser om ansökan, förordnande och beslut om biträde enligt 9 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.9–7.3.11.

Paragrafens *första stycke* föreskriver att frågan om förordnande prövas av den domstol som handlägger målet om överflyttning av vårdnaden. Detta innebär att det när det pågår ett mål om vårdnadsöverflyttning också är den domstolen som ska pröva frågan om förordnande av biträde.

I *andra stycket* regleras situationen när det inte pågår ett mål om vårdnadsöverflyttning i domstol. Då ska frågan om förordnande av offentligt biträde prövas av den domstol som är behörig att pröva frågan om överflyttning av vårdnaden (se 6 kap. 17 § FB). Att det är domstolen som alltid är behörig att pröva en fråga om förordnande är ett avsteg från 2 § lagen om offentligt biträde som föreskriver att det är handläggande myndighet som ska pröva frågan. I praktiken innebär detta att det är behörig domstol som ska pröva frågor om förordnande oavsett om frågan uppstår före eller efter ett mål om vårdnadsöverflyttning inletts i domstolen. Ansökan ska dock alltid ges in till den myndighet som handlägger frågan om vårdnadsöverflyttning (3 § andra stycket lagen om offentligt biträde). Om frågan om förordnande uppkommer under en utredning om vårdnadsöverflyttning hos socialnämnden, dvs. innan målet inletts i domstol, ska ansökan ges in till socialnämnden. Socialnämnden ska utan dröjsmål och tillsammans med ett eget yttrande överlämna en ingiven ansökan till domstolen. Yttrandet kan innehålla en kortfattad redogörelse för de omständigheter som är av särskild betydelse för domstolens bedömning. Om något yttrande inte bifogas ska domstolen begära in ett sådant, om det inte är uppenbart obehövt (3 § förordningen om offentligt biträde). Socialnämnden bör i sin ansökan eller sitt yttrande ange vem som tidigare förordnats som offentligt biträde för barnet och barnets vårdnadshavare, om biträde tidigare har förordnats i allmän förvaltningsdomstol. Om det finns särskilda omständigheter som domstolen bör känna till innan offentligt biträde utses, t.ex. om det finns skäl att inte förordna samma offentliga biträde som tidigare förordnats av förvaltningsrätten, bör socialnämnden ange det i sitt yttrande.

Av andra stycket framgår även att lagen om domstolsärenden ska tillämpas vid handläggningen av en fråga om förordnande av offentligt biträde, om det inte pågår ett mål om vårdnadsöverflyttning. Det samma gäller fråga om ersättning till biträde i en sådan situation. Om

det pågår ett mål om vårdnadsöverflyttning ska frågan handläggas i tvistemålet enligt den ordning som gäller för tvistemål.

Om en ansökan ges in till domstolen innan en ansökan om stämning gällande vårdnadsöverflyttning inkommit, ska domstolen registrera ett nytt ärende om förordnande av offentligt biträde. Det finns inte någon motpart i ett ärende som gäller förordnande av offentligt biträde. Det finns därför inte heller någon som ska yttra sig över frågan om förordnande. Om det finns önskemål om att en viss person utses till offentligt biträde, bör önskemålet som huvudregel tillmötesgå. Om det har pågått eller pågår ett LVU-mål bör i första hand samma offentliga biträde förordnas i vårdnadsområdet, både i fråga om biträde till barnet och till dess vårdnadshavare. Samma biträde bör dock inte förordnas om det inte är lämpligt. En domstols beslut om förordnande av ett offentligt biträde är ett slutligt beslut som innebär att domstolen kan avsluta ärendet.

Om det, när ett mål om vårdnadsöverflyttning inleds i domstol, inte finns något biträde förordnat ska domstolen på eget initiativ förordna ett sådant biträde, om det inte saknas behov av det. En ansökan om förordnande av biträde i ett mål som pågår i domstolen ska ges in till domstolen. I en sådan situation ska frågan om förordnande av biträde handläggas i det pågående tvistemålet. Ett beslut om förordnande av ett biträde i ett pågående tvistemål är inte ett slutligt beslut.

Hur en begäran om ersättning ska handläggas av domstolen beror på om det finns ett pågående mål om vårdnadsöverflyttning eller inte. När fråga om ersättning uppstår i ett pågående mål i domstol om vårdnadsöverflyttning ska beslut om ersättning fattas i tvistemålet. Om ett offentligt biträde förordnats innan ett mål om vårdnadsöverflyttning inletts vid tingsrätten och socialnämnden efter förordnandet beslutat att inte ansöka om vårdnadsöverflyttning är det fortfarande domstolen som ska besluta om ersättning. I en sådan situation ska det offentliga biträdet ge in sin kostnadsräkning till socialnämnden. Nämnden ska därefter sända över räkningen tillsammans med ett yttrande till domstolen (7 § andra stycket förordningen om offentligt biträde). Domstolen får då registrera ett nytt ärende om ersättning till offentligt biträde. Ett sådant beslut om ersättning till offentligt biträde är ett slutligt beslut. Samma ordning gäller om fråga om byte av biträde aktualiseras under socialnämndens handläggning.

Av *tredje stycket* framgår särskilda lämplighetskrav vad gäller offentligt biträde som utses för ett barn. Ett offentligt biträde för ett

barn ska ha särskilda kunskaper, erfarenheter och även i övrigt vara särskilt lämplig för uppdraget. Ett offentligt biträde för ett barn vid prövningen av en fråga om vårdnadsöverflyttning bör för det första ha kunskap både om beslutsprocessen enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga och i mål om vårdnad enligt föräldrabalken. Biträdet bör dessutom ha erfarenhet av att arbeta med båda måltyperna och av att företräda eller biträda barn. Advokater bör som huvudregel anses uppfylla kraven på kunskap och erfarenhet, liksom andra jurister som saknar advokattitel men som har relevant yrkeslivserfarenhet. Utöver detta ska biträdet även i övrigt vara lämplig för uppdraget. En viktig uppgift för biträdet är att prata med barnet och bilda sig en uppfattning om barnets vilja. Ett biträde bör därför precis som ett offentligt biträde i ett LVU-mål ha förmåga att sätta sig in i barnets situation och kunna kommunicera med barnet på ett lättförståeligt och anpassat sätt. För ett barn som på grund av ålder och mognad inte kan uttrycka sina åsikter på ett tydligt sätt krävs att biträdet har förmåga att med hjälp av information om barnet bilda sig en uppfattning om barnets situation. Det är viktigt att biträdet har förståelse för att ett barn kan befinna sig i en lojalitetskonflikt mellan socialtjänsten, familjehemmet och föräldrarna. Biträdet ska ha förmåga att skapa en miljö som är förtroendeingivande. Biträdet ska anpassa sitt arbete utifrån barnets ålder och mognad. I detta ingår att göra en avvägning när det är lämpligt att enbart prata med barnet för att tillgodogöra sig barnets åsikter och när det även är lämpligt att utan att barnet själv begärt det inhämta ytterligare information om barnet. För att utföra detta uppdrag krävs att biträdet har generell kunskap om barns utveckling och behov. En annan viktig uppgift för det offentliga biträdet är att bevaka barnets rättigheter under en utredning om vårdnadsöverflyttning. Biträdet måste därför ha god kunskap om barns rättigheter. Det ankommer på domstolen att säkerställa att den som förordnas som offentligt biträde för ett barn uppfyller de särskilda lämplighetskraven.

Om det i ett LVU-mål utsetts ett offentligt biträde för barnet bör samma biträde, om möjligt och lämpligt, utses även vid prövningen av frågan om vårdnadsöverflyttning. Det finns flera skäl för att utse samma biträde för barnet. Fördelarna med det är att barnet då många gånger redan träffat och haft kontakt med biträdet. Det ger goda förutsättningar för ett tryggt samarbete mellan biträdet och barnet. En annan fördel är att biträdet redan är insatt i barnets situation, vilket

kan skapa ett ökat förtroende från barnets sida. Om samma biträde utses blir det inte heller en ytterligare person som barnet ska anförtro sig åt. Ett biträde som tidigare varit involverad i processer om barnet har också bättre förutsättningar att förklara skillnaderna mellan de olika processerna för barnet. Det finns också utmaningar med att samma biträde utses och det är inte självklart att det alltid bör göras. När barnet är under 15 år har biträdet också varit barnets ställföreträdare i LVU-målet. Det kan innebära att biträdet haft en annan inställning än barnet om huruvida ett omhändertagande varit förenligt med barnets bästa eller inte. Även vårdnadshavaren kan uppfatta det som att biträdet på grund av detta har förutfattade meningar. Om samma biträde utses i målet om vårdnadsöverflyttning finns en risk att det skapas motsättningar mellan barnet och biträdet eftersom uppdraget i vårdnadsålet är begränsat till att enbart biträda barnet och förmedla barnets åsikter. Det kan också innebära att biträdet uppfattar uppdraget som otydligt. När socialnämnden ansöker om förordnande av biträde alternativt inger yttrande över en ansökan om förordnande av biträde är det lämpligt att socialnämnden informerar om det funnits ett offentligt biträde i ett tidigare mål, vem som utsetts och om den som biträde ska förordnas för har synpunkter på om samma person förordnas. Om socialnämnden känner till någon omständighet som gör att det inte är lämpligt att utse det biträdet, bör socialnämnden delge domstolen den. Stor vikt ska läggas vid den enskildes åsikt.

För ett biträde som utses för en vårdnadshavare finns inga särskilda lämplighetskrav utöver de allmänna krav som gäller för ett offentligt biträde. Enligt 5 § lagen om offentligt biträde ska bestämmelsen i 26 § rättshjälpslagen om förordnande och byte av rättshjälpsbiträde tillämpas även i fråga om offentligt biträde. Kraven som ställs är alltså de samma som ställs på ett rättshjälpsbiträde.

Av *fjärde stycket* framgår att ett beslut om förordnande, byte eller entledigande av ett offentligt biträde gäller även om beslutet inte har fått laga kraft. Ett beslut om offentligt biträde gäller direkt eftersom det är nödvändigt att ett biträde kan påbörja sitt arbete omgående för att kunna tillgodose barnets och vårdnadshavares intressen. Ett förordnande om offentligt biträde gäller även i högre rätt.

I paragrafens *femte stycke* finns en särskild bestämmelse som anger att ett offentligt biträde för ett barn inte ska tillåtas sätta någon annan i sitt ställe. Anledningen till att substitution inte tillåts är att uppdraget är av personlig karaktär. Bestämmelsen är ett avsteg från vad

som i övrigt gäller för offentliga biträden (jfr 5 § lagen om offentligt biträde som hänvisar till 26 § tredje stycket rättshjälpslagen).

10 a §

Ett offentligt biträde som utsetts för ett barn enligt 9 § ska få ta del av sådana uppgifter som kan vara av betydelse i målet eller ärendet.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om informations-skyldighet gentemot ett barns offentliga biträde. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.12.

Bestämmelsen garanterar ett barns offentliga biträdes rätt att ta del av handlingar av betydelse i mål eller ärende om vårdnadsöverflyttning trots att barnet inte är part i målet. Med uppgifter som kan vara av betydelse avses samtliga uppgifter av substans. Det offentliga biträdet bör få del av handlingarna i samband med förordnandet. Det offentliga biträdet är skyldigt att förmedla innehållet i handlingarna till barnet på det sätt som behövs för att barnet ska kunna bilda sig en åsikt. Sekretess bör inte hindra att handlingar med uppgifter av betydelse i målet lämnas till biträdet, eftersom utlämnandet från domstolen eller socialnämnden får anses nödvändigt enligt bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL.

Aktuell bestämmelse gäller både vid handläggning i socialnämnd och domstol. Detta följer av hänvisningen till 9 §.

10 b §

Ett offentligt biträde som utsetts för ett barn enligt 9 § får samtala med barnet utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om ett barns offentliga biträdes befogenhet att vidta åtgärder utan vårdnadshavarens samtycke och närvaro. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.8.

Ett offentligt biträde för ett barn har rätt att samtala med barnet utan att barnets vårdnadshavare samtycker till det eller är närvarande. Med samtala avses både att träffa barnet och att prata med barnet i t.ex. telefon. Bestämmelsen innebär ett avsteg från huvudregeln om vårdnadshavarens bestämmanderätt (6 kap. 11 § FB). När ett barn inte är tillräckligt gammalt för att uttrycka sina åsikter verbalt kan det

även finnas behov av att samtala med personer i barnets närhet, t.ex. med familjehemsföräldrar, föräldrar, personal i förskola och släktingar, för att på så sätt bilda sig en uppfattning om barnets vilja. Under handläggningen i socialnämnden bör biträdet kunna samråda med socialnämnden för att få del av sådan information. I praktiken bör t.ex. biträdet kunna ta del av information som socialnämnden inhämtat från barnets förskola i stället för att biträdet själv inhämtar samma information vid ett annat tillfälle.

Bestämmelsen är inte en sekretessbrytande bestämmelse. Biträdet har därför inte med stöd av bestämmelsen rätt att ta del av uppgifter som omfattas av sekretess hos t.ex. förskola. Om biträdet anser att det finns ett behov av att inhämta en viss utredning kan biträdet påtala behovet för socialnämnden. Biträdet har rätt att ta del av uppgifter av betydelse i målet enligt 10 a §.

10 c §

I ett mål om överflyttning av vårdnaden ska ett offentligt biträde som förordnats för ett barn enligt 9 § föreläggas att inom viss tid yttra sig skriftligen.

Ett sådant biträde ska också kallas till sammanträde och förhandling i målet. Vid sammanträde och förhandling ska biträdet få tillfälle att yttra sig.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om ett barns offentliga biträdes uppgifter vid handläggningen av ett mål om vårdnadsöverflyttning i domstol. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.11.

Eftersom barnet inte är part i ett mål om vårdnadsöverflyttning är rättegångsbalkens regler om parter rättigheter och skyldigheter i en rättegång inte tillämpliga. I denna paragraf finns därför bestämmelser om ett barns offentliga biträdes roll under rättegången. I *första stycket* anges att ett offentligt biträde för ett barn i ett mål om vårdnadsöverflyttning ska föreläggas att inom viss tid yttra sig skriftligen till domstolen. Detta kan lämpligen ske efter att stämning utfärdats och förberedelsen inletts.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att barnets biträde även ska kallas till sammanträden och förhandlingar i målet. I mål om vårdnad kan det bli fråga om sammanträde för muntlig förberedelse och huvudförhandling. Ett biträde bör precis som andra professionella aktörer kallas utan något särskilt äventyr. Under ett sammanträde och huvudförhandling ska det offentliga biträdet få tillfälle att yttra sig. Vid ett

sammanträde kan det lämpligen ske efter att parterna redovisat sina yrkanden, inställning och grunder. Vid en huvudförhandling kan det offentliga biträdet lämpligen yttra sig efter att parterna utvecklat sin talan. Ett biträdes utevaror kan beroende på omständigheterna anses utgöra hinder för förhandling enligt 43 kap. 2 § första stycket 4 RB.

12.2 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:435)

6 kap.

8 b §

När barnet har varit placerat i samma familjehem under två år från det att placeringen verkställdes, ska socialnämnden särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldralken. Därefter ska frågan övervägas årligen.

Vid ett sådant övervägande ska följande särskilt beaktas:

- barnets och familjehemsföräldrarnas inställning till en vårdnadsöverflyttning,
- barnets relation till familjehemsföräldrarna och deras förmåga att tillgodose barnets behov av en trygg och god uppväxt,
- familjehemsföräldrarnas inställning till och förmåga att tillgodose barnets behov av kontakt med sina föräldrar och andra närstående,
- barnets relation till sina föräldrar, *och*
- *barnets sociala situation i övrigt.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om socialnämndens övervägande om det finns skäl att ansöka om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.4.

I *andra stycket* görs ett tillägg med anledning av ändringarna i 6 kap. 8 § FB. Se kommentaren till 6 kap. 8 § FB.

11 §

Om vårdnaden av ett barn har flyttats över till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare som barnet tidigare varit familjehemsplacerat hos, får kommunen fortsätta att betala dessa vårdnadshavare skälig ersättning. Vid sådan överflyttning av vårdnaden ska socialnämnden ge särskilt förordnade vårdnadshavare råd och stöd.

Råd och stöd ska ges av socialnämnden i den kommun som beslutat om familjehemsplaceringen om särskilt förordnade vårdnadshavare begär det.

Socialnämnden i den kommun som beslutat om familjehemsplaceringen får även bevilja fortsatta insatser till barnet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kommuners ansvar efter en vårdnadsöverflyttning. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.6.

I ett nytt *tredje stycke* görs ett tillägg som innebär att socialnämnden i den kommun som beslutat om en familjehemsplacering får bevilja fortsatta insatser till barnet, även efter att en vårdnadsöverflyttning genomförts. Syftet med bestämmelsen är att placeringskommunen ska få en möjlighet att fortsätta bevilja nödvändiga insatser till barnet även efter en vårdnadsöverflyttning. Bestämmelsen möjliggör för placeringskommunen att fortsätta ge insatser som barnet haft under familjehemsplaceringen beträffande t.ex. skola och umgänge. Kommunen kan även fortsätta bevilja insatser som är nödvändiga, även om insatserna inte varit aktuella tidigare. Bestämmelsen omfattar även insatser som kräver en biståndsprövning enligt 4 kap. 1 § SoL. Fram till dess att en vårdnadsöverflyttning sker är det enligt 2 a kap. 4 § SoL placeringskommunen som ansvarar för det stöd och den hjälp som kan komma i fråga. Därefter är det som regel bosättningskommunen som tar över ansvaret enligt 2 a kap. 3 §. Att en placeringskommun kan fortsätta bevilja insatser efter en vårdnadsöverflyttning är ett avsteg från denna huvudregel.

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

13 c §

När den unge har varit placerad i samma familjehem under två år från det att placeringen verkställdes, ska socialnämnden särskilt överväga om det finns skäl att ansöka om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 8 § föräldrabalken. Därefter ska frågan övervägas årligen.

Vid ett sådant övervägande ska följande särskilt beaktas:

- den unges och familjehemsföräldrarnas inställning till en vårdnadsöverflyttning,
- den unges relation till familjehemsföräldrarna och deras förmåga att tillgodose den unges behov av en trygg och god uppväxt,
- familjehemsföräldrarnas inställning till och förmåga att tillgodose den unges behov av kontakt med sina föräldrar och andra närstående,
- den unges relation till sina föräldrar, och
- *den unges sociala situation i övrigt.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om socialnämndens övervägande om det finns skäl att ansöka om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 8 § FB. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.4.

I *andra stycket* görs ett tillägg med anledning av ändringarna i 6 kap. 8 § FB. Se kommentaren till 6 kap. 8 § FB.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1972:132 med förslag till lag om ändring i rätts hjälpslagen m.m.

Prop. 1979/80:1 om socialtjänsten.

Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m.

Prop. 1981/82:168 om vårdnad och umgänge m.m.

Prop. 1989/90:107 om godkännande av FN-konventionen
om barnets rättigheter.

Prop. 1990/91:8 om vårdnad och umgänge.

Prop. 1992/93:139 om olovligt bortförande och andra övergrepp
mot barn.

Prop. 1993/94:251 Förmyndarskapslagstiftningen.

Prop. 1994/95:224 Barns rätt att komma till tals.

Prop. 1996/97:9 Ny rätts hjälpslag.

Prop. 1997/98:7 Vårdnad, boende och umgänge.

Prop. 1998/99:133 Särskild företrädare för barn.

Prop. 2000/01:80 Ny socialtjänstlag m.m.

Prop. 2002/03:53 Stärkt skydd för barn i utsatta situationer m.m.

Prop. 2005/06:99 Nya vårdnadsregler.

Prop. 2006/07:38 Socialtjänstens stöd till våldsutsatta kvinnor.

Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag.

Prop. 2009/10:192 Umgängesstöd och socialtjänstens förutsättningar
att tala med barn.

Prop. 2012/13:10 Stärkt stöd och skydd för barn och unga.

- Prop. 2012/13:45 *En mer ändamålsenlig förvaltningsprocess.*
- Prop. 2017/18:86 *Mer ändamålsenliga bestämmelser om rättsliga biträden.*
- Prop. 2017/18:121 *Modernare adoptionsregler.*
- Prop. 2017/18:145 *Ökat skydd för hotade och förföljda personer samt några åtgärder för att öka kvaliteten i folkbokföringen.*
- Prop. 2017/18:186 *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.*
- Prop. 2020/21:35 *Regelbundna överväganden av vårdnadsöverflyttning och särskilda lämplighetskrav för offentliga biträde.*
- Prop. 2020/21:150 *Ett stärkt barnperspektiv i vårdnadstvister.*
- Prop. 2021/22:138 *Ett särskilt brott för hedersförtryck.*
- Prop. 2021/22:178 *Barnets bästa när vård enligt LVU upphör – lex lilla hjärtat.*

Utskottsbetänkanden och riksdagsskrivelser

- Bet. 1989/90:SoU28 *Godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter.*
- Bet. 2005/06:LU27 *Nya vårdnadsregler.*
- Bet. 2017/18:SoU25 *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter.*
- Bet. 2017/18:CU14 *Modernare adoptionsregler.*
- Bet. 2020/21:SoU5 *Övervägande av vårdnadsöverflyttning, revidering av vårdplan för placerade barn och särskilda lämplighetskrav för offentliga biträden.*
- Bet. 2020/21:SoU19 *Frågor om placerade barn och unga.*
- Bet. 2021/22:JuU17 *Ett särskilt brott för hedersförtryck.*
- Bet. 2022/23:SoU9 *Barnets bästa vid fortsatt vård enligt LVU.*
- Rskr. 1989/90:350.
- Rskr. 1990/91:53.
- Rskr. 2005/06:309.
- Rskr. 2017/18:389.
- Rskr. 2017/18:372.

Rskr. 2020/21:128.

Rskr. 2020/21:187.

Rskr. 2021/22:251.

Statens offentliga utredningar, SOU

SOU 1979:63 *Barnets rätt 2.*

SOU 1987:7 *Barnets rätt 3.*

SOU 1994:139 *Ny socialtjänstlag.*

SOU 1998:31 *Insatser mot psykiska problem hos barn och ungdomar.*

SOU 2000:77 *Omhändertagen – Samhällets ansvar för utsatta barn och unga.*

SOU 2005:43 *Umgänge. Barnets bästa, föräldrars ansvar.*

SOU 2009:61 *Modernare adoptionsregler.*

SOU 2009:68 *Lag om stöd och skydd för barn och unga.*

SOU 2015:71 *Barns och ungas rätt vid tvångsvård.
Förslag till ny LVU.*

SOU 2017:6 *Se barnet!*

SOU 2017:112 *Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende.*

SOU 2019:32 *Straffrättsligt skydd för barn som bevittnar brott mellan närstående samt mot uppmaning och annan psykisk påverkan att begå självmord.*

SOU 2020:63 *Barnkonventionen och svensk rätt.*

SOU 2022:38 *Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv.*

Departementspromemorior

Ds 1994:85 *Barns rätt att komma till tals.*

Ds 2002:13 *Utöandet av barns rättigheter i familjerättsprocesser.*

Ds 2020:16 *Stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende – förslag till bestämmelser rörande bl.a. omedelbar placering, sekretess och skolgång.*

Övriga publikationer

Barnets bästa vid fortsatt vård enligt LVU – Utredning som ett led i socialutskottets beredning av fråga om ändring i LVU (dnr 1416-2021/22).

Socialdepartementet, regeringsbeslut 11 juni 2020, *Uppdrag om kunskapshöjande insatser om nationella adoptioner m.m. inom familjehemsvården*. S2020/05272/SOF (delvis).

Socialdepartementet, Utkast till lagrådsremiss. *Ett fönster av möjligheter – stärkta rättigheter för barn och vuxna i skyddat boende* (S2022/03649).

Allmänna kommentarer från Barnrättskommittén

CRC/GC/2003/5, *General comment no. 5 (2003): General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child.*

CRC/C/GC/7, *General comment No. 7 (2005): Implementing Child Rights in Early Childhood.*

CRC/C/GC/12, *General comment No. 12 (2009): The right of the child to be heard.*

CRC/C/GC/13, *General comment No. 13 (2011): The right of the child to freedom from all forms of violence.*

CRC/C/GC/14, *General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration.*

Beslut från Justitieombudsmannen

JO, beslut den 6 november 1998 (dnr 2410-1997).

JO, beslut den 26 januari 1999 (dnr 2138-1998).

JO, beslut den 15 mars 2004 (dnr 185-2002).

JO, beslut den 27 augusti 1996 (dnr 2039-1996).

JO, beslut den 11 maj 1999 (dnr 750-1998).

JO, beslut den 28 oktober 2004 (dnr 2508-2002).

Rättsfall

Högsta domstolen

NJA 1987 s. 116.

NJA 1987 s. 628.

NJA 1993 s. 666.

NJA 1995 s. 727.

NJA 2003 s. 372.

NJA 2014 s. 307.

NJA 2021 s. 801.

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 2005 ref. 66.

HFD 2011 ref. 13.

Hovrätterna

RH 1998:28.

RH 2005:38.

Hovrätten över Skåne och Blekinge, dom den 20 december 2021
i mål nr T 2139-21.

Svea hovrätt, beslut den 25 oktober 2022 i mål nr ÖÄ 7115-22.

Tingsrätterna

Göteborgs tingsrätt, dom den 8 juni 2021 i mål nr T 888-21.

Europadomstolen

Olsson mot Sverige (10465/83), dom den 24 mars 1988.

Eriksson mot Sverige (11373/85), dom den 22 juni 1989.

Olsson 2 mot Sverige (13441/87), dom den 27 november 1992.

KA mot Finland (27751/95), dom den 14 april 2003.

R mot Finland (34141/96), dom den 30 maj 2006.
Schalk och Kopf mot Österrike (30141/04), dom den 24 juni 2010.
Saleck Bardi mot Spanien (66167/09), dom den 24 maj 2011.
Strand Lobben m.fl. mot Norge (37283/13), dom den 10 september 2019.
Abdi Ibrahim mot Norge (15379/16), dom den 17 december 2019.
Pedersen m.fl., mot Norge (39710/15), dom den 10 mars 2020.

Norges Høyesterett

HR-2020-661-S.
HR-2020-662-S.
HR-2020-663-S.

Litteratur m.m.

Broberg, Anders m.fl. (2011), *Stöd till barn som bevittnat våld mot mamma. Resultat från en nationell utvärdering*. Göteborgs universitet, Karlstads universitet, Örebro universitet, Uppsala universitet.

Danelius, Hans (2015), *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*. JUNO version 5.

Domstolsverket (2021), *Regeringsuppdrag om rättsliga biträden* (dnr 2021/503).

Fitger, Peter m.fl., *Rättegångsbalken*, JUNO.

Gatenheim, Christofer, *FN:s konvention om barnets rättigheter*. Artikel 5, Karnov (JUNO).

GREVIO (2019), *Evaluation Report on Sweden*. GREVIO/Inf(2018)15.

Howe, David m.fl. (1999), *Attachment theory, child maltreatment and family support. A practice and assessment model*. Red Globe Press, 1999th edition (June 18, 1999).

Kaldal, Anna (2010), *Parallella processer – En rättsvetenskaplig studie av riskbedömningar i vårdnads- och LVU-mål*. Jure Förlag.

- Lavin, Rune (2020), *Förvaltningsprocessrätt. JUNO version 4*.
- Lundgren, Lars & Sunesson, Per-Anders, *Nya Sociallagarna, JUNO*.
- Lysell, Henrik m.fl. (2016), *Killing the Mother of Ones Child – Psychiatric Risk Factors Among Male Perpetrators and Offspring Health Consequences*. The Journal of Clinical Psychiatry, March 23 2016.
- Mattsson, Titti (2002), *Barnet och rättsprocessen: rättssäkerhet, integritetsskydd och autonomi i samband med beslut om tvångsvård*. Juristförlaget i Lund.
- Mattson, Titti (2010), *Rätten till familj inom barn- och ungdomsvården*. Liber.
- Jernbro, Carolina & Landberg, Åsa (2018), *Det är mitt liv! Om sambandet mellan att inte få bestämma över sitt eget liv och barnmisshandel*. Länsstyrelsen Östergötland, Stiftelsen Allmänna Barnhuset.
- Jernbro, Carolina & Landberg, Åsa (2020), *Multiutsatta barn*. Stiftelsen Allmänna Barnhuset.
- Jämställdhetsmyndigheten (2022), *Uppgifter om våld är inget undantag*. 2022:1.
- Länsstyrelsen Östergötland (2022), *Myndighetsgemensam vägledning vid hedersrelaterad brottslighet*. 2022:23.
- Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, *Allmänna råd om socialnämndens ansvar vid behov av ny vårdnadshavare* (HSLF-FS 2017:47).
- Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, *Allmänna råd om socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge* (HSLF-FS 2017:51).
- Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (2018), *Riskbedömning i utredningar om vårdnad, boende och umgänge*.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2022), *Unga hbtq-personers utsatthet för omvändelseförsök i Sverige*.
- Prop. 113 L, *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven*, Norge.

- Pösö, Tarja, Skivenes Marit & Thoburn June (2021), *Adoption from Care, International Perspectives on Children's Rights, Family Preservation and State Intervention*. Bristol University Press, Policy Press.
- RP 47/2011 rd, *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till revidering av lagstiftningen om adoption samt till godkännande av den europeiska konventionen om adoption av barn och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen, Finland*.
- Singer, A. (2000), *Föräldraskap i rättslig belysning*. Iustus.
- SKR, *Cirkulär 20:52 (dnr 20/01637)*.
- Socialstyrelsen (1995), *Ovissbetens barn*. Rapport 1995:8.
- Socialstyrelsen (2006), *Vårdnadsöverflyttningar för barn placerade i familjehem. Uppföljning av lagändringar enligt prop. 2002/03:53*. Artikelnummer 2006-109-27.
- Socialstyrelsen, *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem, stödboende och hem för vård eller boende (SOSFS 2012:11)*
- Socialstyrelsen (2012), *Oplanerade avbrott i familjehemsplaceringar av yngre barn och långvarigt placerade barn*. Artikelnummer 2012-11-28.
- Socialstyrelsen (2012), *Vårdnad, boende och umgänge*. Artikelnummer 2012-4-8.
- Socialstyrelsen (2014), *Nationella adoptioner av barn i familjehem – En kartläggning av hur socialnämnderna uppmärksammar frågan*. Artikelnummer 2014-3-11.
- Socialstyrelsen (2015), *Nya bestämmelser för den sociala barn- och ungdomsvården – Uppföljning av 2013 års ändringar i SoL och LVU*. Artikelnummer 2015-12-6.
- Socialstyrelsen (2016), *Våld – Handbok om socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära relationer*. Artikelnummer 2016-6-37.
- Socialstyrelsen (2020), *LVU – handbok för socialtjänsten*. Artikelnummer 2020-3-6642.
- Socialstyrelsen (2020), *Nationell adoption – handbok för socialtjänsten*. Artikelnummer 2020-2-6589.

- Socialstyrelsen (2020), *Placerade barn och unga – Handbok för socialtjänsten*. Artikelnummer 2020-3-6640.
- Socialstyrelsen (2020), *Statistik om socialtjänstinsatser till barn och unga, 2020*.
- Socialstyrelsen (2021), *Att lyssna på barn i familjehem*. Artikelnummer 2021-3-7251.
- Socialstyrelsen (2022), *Anmäla oro för barn – Stöd för anmälnings-skyldiga och andra anmälare*. Artikelnummer 2022-5-7884.
- Socialstyrelsen, *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om våld i nära relationer* (HSLF-FS 2022:39).
- Staafl m.fl. (2017), *Rätt och rättssystem – en introduktion för professionsutbildningar*, JUNO version 2.
- VEJ nr 9400 af 26/06/2020, *Vejledning om frigivelse af børn til national adoption*, Socialog Indenrigsministeriet, Danmark.
- VEJ nr 10064 af 20/12/2020, *Vejledning om forældremyndighed, barnets bopæl og samvær*, Social- og Ældreministeriet, Danmark.
- Walén & Vängby m.fl., *Föräldrabalcken*, JUNO.
- Överlien, C. (2012), *Våld i hemmet – barns strategier*. Gleerups Utbildning AB.

Webbplatser

- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets webbplats,
https://bufdir.no/Statistikk_og_analyse/Barnevern/barn_med_tvangsvedtak/tvangsadopsjon/. Hämtad 2022-03-22.
- Brottsoffermyndighetens webbplats,
<https://www.brottsoffermyndigheten.se/barnsombevittnat/>. Hämtad 2022-11-28.
- Psykologförbundets webbplats,
<https://www.psykologforbundet.se/Specialistutbildning/specialiteter/klinisk-barn--och-ungdomspsykologi/>. Hämtad 2022-11-28.
- Skatteverkets webbplats,
<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2022.10/330544.html>. Hämtad 2022-09-23.

- Skatteverkets webbplats,
<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2022.10/330545.html>. Hämtad 2022-09-23.
- Skatteverkets webbplats,
<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2022.10/330546.html>. Hämtad 2022-09-23.
- Socialstyrelsens termbank, <https://termbank.socialstyrelsen.se/>.
Definition av skyddat boende. Hämtad 2022-11-27.
- Socialstyrelsens webbplats,
<https://www.socialstyrelsen.se/kunskapsstod-och-regler/omraden/vald-och-brott/vald-i-nara-relationer/vald-mot-barn/>. Hämtad 2022-11-27.
- Webbplatsen hedersförtryck.se,
<https://www.hedersfortryck.se/hedersrelaterat-vald-och-fortryck/intellektuell-funktionsnedsattning-och-heder/>.
Hämtad 2022-07-08.
- WHO:s webbplats, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/child-maltreatment>. Hämtad 2022-09-24.

Kommittédirektiv 2021:70

Vikten av trygghet och kontinuitet för barn i utsatta situationer – en översyn av reglerna i föräldrabalken

Beslut vid regeringssammanträde den 16 september 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över regler i föräldrabalken om vårdnadsöverflyttning, adoption och umgänge. Uppdraget syftar till att skapa bättre förutsättningar för kontinuitet, stabilitet och trygghet för familjehemsplacerade barn och barn som har upplevt våld av närstående.

I uppdraget ingår att ta ställning till bl.a.

- om förutsättningarna för vårdnadsöverflyttning och adoption bör ändras för att tillgodose familjehemsplacerade barns rätt till trygghet och stabilitet,
- behovet av åtgärder för att underlätta förutsättningarna för prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning för barn i familjehem, och
- hur skyddet för barnet kan stärkas när fråga uppkommer om umgänge med en förälder som har utövat våld eller gjort sig skyldig till någon annan allvarlig kränkning.

Utredaren ska föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2022.

Behovet av en utredning

Barnets rättigheter är en del av de mänskliga rättigheterna och de kommer till uttryck i bl.a. FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som sedan den 1 januari 2020 gäller som lag i Sverige. En av barnkonventionens grundprinciper är att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand vad som bedöms vara barnets bästa beaktas (artikel 3). Även barnets rätt till delaktighet är en grundprincip i barnkonventionen (artikel 12). Principen om barnets bästa och rätten att komma till tals kommer även till uttryck i föräldrabalken (se bl.a. 4 kap. 1 och 3 §§ och 6 kap. 2 a och 2 b §§).

Alla barn har rätt att växa upp under trygga och stabila förhållanden utan våld, övergrepp eller kränkande behandling. Utgångspunkten är att familjen är den grundläggande och naturliga enheten för ett barn, och det är i första hand barnets föräldrar som har ansvaret för att barnets behov och rättigheter tillgodoses. Ibland är det dock inte till barnets bästa att bo tillsammans med sina föräldrar. Det kan bero på brister i föräldrarnas omsorgsförmåga, vilket i sin tur kan bero på t.ex. missbruk eller psykisk sjukdom. Det kan även bero på att en förälder utövar våld i hemmiljön. Regeringen återkommer nedan till situationen då barnet bor tillsammans med en förälder som har tagit steget och lämnat en våldsam partner.

Ett barn som inte kan tas om hand av sina föräldrar kan vårdas utanför hemmet, vilket ofta sker i ett familjehem. En familjehemsplacering kan ske på frivillig väg eller tvångsvis enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). År 2019 var drygt 20 000 barn placerade i familjehem.

Vård i familjehem sker med målsättningen att barnet ska kunna återvända till sina föräldrar (den s.k. återföreningsprincipen). Ofta är familjehemsplaceringar korta men ibland kan placeringen bli lång och framstå som mer eller mindre permanent. I sådana fall kan barnet komma att utveckla en stark bindning till familjehemmet, särskilt om placeringen inletts tidigt i barnets liv, och en återförening med föräldrarna efter vårdens avslutande kan innebära stora påfrestningar för barnet och ibland stå i strid med barnets bästa. För att ytterligare tillgodose barnets bästa och för att samordna de civilrättsliga reglerna i föräldrabalken med de socialrättsliga reglerna har det över tid införts regler som i viss mån innebär ett avsteg från återföreningsprincipen. År 1983 skärptes möjligheten att frånta föräldrar vårdnaden på grund

av olämplighet. Samtidigt infördes särskilda regler om att vårdnaden om ett familjehemsplacerat barn under vissa förutsättningar kan flyttas över till familjehemsföräldrarna, även om föräldrarna inte är olämpliga som vårdnadshavare. Denna bestämmelse har som främsta syfte att förhindra att ett barn som har rotat sig i ett familjehem blir uppryckt ur en miljö där barnet har funnit sig till rätta. År 2003 infördes en skyldighet för socialnämnden att överväga om det finns skäl att ansöka om vårdnadsöverflyttning när barnet har varit placerat i samma familj i tre år. Om familjehemsföräldrarna blir barnets särskilt förordnade vårdnadshavare upphör familjehemsvården men barnet bor kvar i familjen. År 2013 tydliggjordes socialnämndens ansvar att då ge de särskilt förordnade vårdnadshavarna råd och stöd.

I vissa fall kan ett familjehemsplacerat barn adopteras. Adoption kan vara ett alternativ till en vårdnadsöverflyttning för ett barn som placeras i tidig ålder eller som saknar föräldrar i livet, eller om det under placeringens gång blir alltmer tydligt att det bedöms vara till barnets bästa att bo kvar i familjehemmet under lång tid. I praktiken används dock i första hand vårdnadsöverflyttning och inte adoption för att uppnå stabilitet och trygghet för barn som inte kan tas om hand av sina föräldrar. Det förekommer att adoption sker efter att en vårdnadsöverflyttning först ägt rum.

Frågan om hur stabilitet och trygghet ska uppnås för familjehemsplacerade barn samtidigt som barnets rätt till sina föräldrar tillgodoses är komplex och har varit föremål för diskussion under lång tid. Det har anförts att återföreningsprincipen gör sig för starkt gällande i den svenska regleringen med följderna att vårdnadsöverflyttning eller adoption utifrån ett barnrättsperspektiv inte sker tillräckligt ofta. Samtidigt kan det konstateras att Sverige och vissa andra länder har fått kritik från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) för att inte i tillräcklig utsträckning verka för återförening, vilket i vissa fall har lett till överträdelser av rätten till privat- och familjeliv enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), se bl.a. Strand Lobben m.fl. mot Norge, no. 37283/13, 10 september 2019, Saleck Bardi mot Spanien, no. 66167/09, 24 maj 2011 och Eriksson mot Sverige, Ser. A no. 156, 22 juni 1989. Det är mot denna bakgrund viktigt att det regelverk som ska skydda utsatta barn är utformat så att samtliga intressen i det enskilda fallet kan beaktas.

Förra året uppmärksammades en tragisk händelse då en treårig flicka avled sedan hon återvänt till sina föräldrar efter en familjehemsplacering enligt LVU. Händelsen initierade en förnyad debatt om hur tryggheten och säkerheten för placerade barn kan stärkas och flera åtgärder har därefter vidtagits i detta syfte. Bland annat fick en utredare förra året i uppdrag att biträda Socialdepartementet med att utreda hur principen om barnets bästa kan stärkas i samband med bedömningen av om vård enligt LVU ska upphöra. Utredaren har presenterat flera förslag som har remissbehandlats och nu bereds i Socialdepartementet (Ds 2021:7).

De åtgärder som har vidtagits under det gångna året tar i första hand sikte på den socialrättsliga regleringen som rör tvångsvård och socialnämndens hantering av familjehemsplacerade barn. Regeringen anser att arbetet nu bör fortsätta genom att även de civilrättsliga bestämmelserna ses över. För att säkerställa att den samlade regleringen utgör en fungerande helhet som tillgodoser utsatta barns behov och säkerställer barnets bästa finns det anledning att analysera om reglerna om vårdnadsöverflyttning och adoption i föräldrabalken är utformade så att de tillgodoser barnets bästa i situationer då barnet är placerat i familjehem. Denna uppfattning delas av riksdagen som våren 2020 tillkännagav att regeringen bör ta initiativ till en översyn av reglerna om vårdnadsöverflyttning och adoption vid familjehemsplaceringar och angav att det då finns anledning att också titta närmare på om formerna och ordningen för prövningen av en fråga om vårdnadsöverflyttning i de aktuella fallen är ändamålsenlig (bet. 2019/20:CU17 punkt 9, rskr. 2019/20:235). Genom det uppdrag som nu ges anser regeringen att detta tillkännagivande är slutbehandlat. Riksdagen tog även i mars i år upp frågan och uppmanade i ett tillkännagivande regeringen att återkomma med de lagförslag som kan anses påkallade för att säkerställa dels att barnets bästa verkligen går före alla andra intressen när det gäller vårdnadsöverflyttning och adoption, dels att prövningen av en fråga om vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrar görs i den ordning som är mest lämplig och ändamålsenlig (bet. 2020/21:CU6 punkt 13, rskr. 2020/21:223). Enligt regeringen finns det även skäl att se över hur det stöd som socialnämnden kan lämna efter en vårdnadsöverflyttning kan förbättras för att skapa bättre förhållanden för barnet och de särskilt förordnade vårdnadshavarna och underlätta vårdnadsöverflyttningar. Genom uppdraget som nu lämnas anses det tillkännagivande om en sådan översyn som riksdagen

lämnade tidigare i år slutbehandlat (bet. 2020/21:SoU19 punkt 5, rskr. 2020/21:187).

I vissa fall handlar ett barns otrygga situation inte om att båda föräldrarna brister i omsorgen utan om att en förälder utsätter en eller flera personer i familjen för våld. Mer än 200 000 barn i Sverige lever i hem där det förekommer olika former av våld eller andra övergrepp. I detta sammanhang är det viktigt att ha med sig att ett barn kan fara illa inte bara av att själv utsättas för våld utan också av att behöva bevittna våld eller andra brottsliga handlingar (jfr den nya lagstiftningen om barnfridsbrott som nyligen har trätt i kraft, prop. 2020/21:170). Om föräldrarna har separerat kan det vara så att barnet visserligen inte bor tillsammans med den förälder som har utövat våld men att fråga uppkommer om umgänge med den föräldern.

Att förbättra regleringen av frågor om vårdnad, boende och umgänge är ett kontinuerligt arbete. Lagändringar som bl.a. syftar till att stärka barnrättsperspektivet i vårdnadsprocessen har nyligen trätt i kraft. Genom lagändringarna lyfts och stärks barnets rätt till delaktighet och att komma till tals i dessa förfaranden ytterligare. Ändringarna innebär även ett stärkt skydd för barn som riskerar att fara illa. Bland annat är det nu möjligt att i vissa situationer utse en tillfällig vårdnadshavare, bland annat i situationen då den ena föräldern har dödat den andra. Vidare gäller nya regler om behörig domstol när barn eller föräldrar har skyddade personuppgifter. I förarbetena framgår att regeringen har för avsikt att se över behovet av ytterligare åtgärder för att säkerställa att barn inte mot sin vilja måste träffa en våldsam förälder (prop. 2020/21:150 s. 39). En sådan översyn bör nu göras.

En särskild utredare bör ges följande uppdrag.

Utredningsuppdraget

Behöver reglerna om vårdnadsöverflyttning ändras för att öka tryggheten för barn som är placerade i familjehem?

I 6 kap. 7 § föräldrabalken regleras möjligheten att frånta en förälder vårdnaden om ett barn om föräldern gör sig skyldig till missbruk eller försummelse eller i övrigt brister i omsorgen om barnet på ett sätt som medför bestående fara för barnets hälsa eller utveckling. Om bristerna gäller den ena föräldern ska i regel den andra föräldern ensam få vårdnaden om barnet. Om bristerna gäller båda föräldrarna

ska vårdnaden anförtros en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. När båda föräldrar brister i omsorgen om barnet på ett så allvarligt sätt som beskrivs i 6 kap. 7 § aktualiseras ofta vård i familjehem med stöd av LVU. Att barnet får vård i ett familjehem kan vara tillräckligt för att skydda barnet från en förälder som missbrukar sitt ansvar som vårdnadshavare, vilket kan innebära att det saknas behov av en vårdnadsöverflyttning (prop. 1981/82:168 s. 37 f.). I regel blir överflyttning av vårdnaden enligt denna paragraf aktuell först när vård enligt LVU har pågått under längre tid och det står klart att bristerna består (jfr prop. 1981/82:168 s. 68 och Mattsson, Rätten till familj inom barn- och ungdomsvården, 2010, s. 97).

I 6 kap. 8 § föräldrabalken finns en särskild bestämmelse om överflyttning av vårdnaden om ett barn som vistas i familjehem. Enligt den paragrafen kan vårdnaden om ett barn som stadigvarande har vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet flyttas till familjehemsföräldrarna om det är uppenbart att det är bäst för barnet att det rådande förhållandet består. Denna möjlighet till vårdnadsöverflyttning bygger alltså inte primärt på att vårdnadshavarna brister i omsorgen om barnet utan tar i stället sikte på barnets behov av trygghet och stabilitet. I förarbetena uttalas bl.a. att det i allmänhet bör krävas att barnet har bott i familjehemmet under flera år innan det kan bli aktuellt att överväga en överflyttning av den rättsliga vårdnaden. Vid bedömningen ska såväl anknytningen till familjehemmet som kontakten med föräldrarna beaktas och stort avseende ska fästas vid barnets inställning. Det krävs enligt förarbetena att barnet har fått en så stark bindning till familjehemmet att barnet uppfattar det som sitt eget (prop. 1981/82:168 s. 70).

Till en början användes den särskilda bestämmelsen om vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrar i 6 kap. 8 § föräldrabalken sällan. För att förändra detta infördes ett krav på att socialnämnden ska överväga vårdnadsöverflyttning när barnet har varit placerat i samma familjehem i tre år (prop. 2002/03:53 s. 84 f.). Antalet vårdnadsöverflyttningar har successivt ökat, från drygt 11 ärenden per år under andra halvan av 1980-talet till 340 ärenden år 2019. Det finns nu förslag på att socialnämndens skyldighet att överväga vårdnadsöverflyttning ska tidigareläggas så att ett övervägande alltid sker efter två år (Ds 2021:7 s. 88 f.). Dessutom har det i mars i år införts krav på att frågan om vårdnadsöverflyttning ska övervägas årligen när det första övervägandet inte resulterar i en vårdnadsöverflyttning (prop. 2020/21:35

s. 12 f.). Regeringen har vidare gett Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra kunskapshöjande insatser inom familjehemsvården (S2020/05272). I uppdraget lyfts att frågor om bl.a. vårdnadsöverflyttning och familjehemmets inställning till vårdnadsöverflyttning och till en varaktig relation kan behöva uppmärksammas redan när familjehem rekryteras. Uppdraget har delredovisats i maj i år och ska slutredovisas i mars 2023.

Den lagstiftning som nyligen har trätt i kraft och det arbete som pågår kan leda till att frågan om vårdnadsöverflyttning övervägs oftare och tidigare än vad som är fallet i dag. Det finns nu anledning att även se över reglerna i föräldrabalken och överväga om förutsättningarna för vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrar bör ändras för att ytterligare tillgodose familjehemsplacerade barns rätt till trygghet. Det är viktigt att regleringen i föräldrabalken ger möjlighet till överflyttning av vårdnaden som innebär att principen om barnets bästa får genomslag i det enskilda fallet.

I de fall familjehemsplaceringen förväntas bli kortvarig med goda möjligheter till återförening finns det sällan skäl att överväga vårdnadsöverflyttning. När placeringen har varat länge och barnet är äldre finns det skäl att tro att vårdnadsöverflyttning i regel aktualiseras i de fall det är lämpligt (jfr rättsfallen NJA 1993 s. 666 och NJA 2014 s. 307). Däremellan finns de mer svårbedömda fall då det inte står klart från början hur lång familjehemsplaceringen kan komma att bli och om en återförening är möjlig. Det bör mot denna bakgrund övervägas om det är möjligt att ytterligare ringa in de fall då en vårdnadsöverflyttning bör ske.

Det bör kartläggas och belysas vilka omständigheter som i praxis särskilt beaktas vid bedömningen av om det finns förutsättningar för vårdnadsöverflyttning och övervägas vilken vikt olika omständigheter bör tillmätas vid bedömningen. Det bör även lyftas i vilken utsträckning barnets rätt att komma till tals, och att få sina åsikter beaktade, tillgodoses när frågan om vårdnadsöverflyttning övervägs. Utredaren behöver förhålla sig till de lagändringar i socialtjänstlagen (2001:453) och LVU som trädde i kraft den 1 mars i år om att socialnämnden särskilt ska beakta vissa omständigheter när nämnden överväger om det finns skäl att ansöka om vårdnadsöverflyttning (bet. 2020/21:SoU5, rskr. 2020/21:128). Det är angeläget att det samlade regelverket är förutsebart och konsekvent.

I förarbetena uttalas att det inte bör komma i fråga att flytta vårdnaden från föräldrar som håller en god kontakt med barnet (prop. 1981/82:168 s. 40). Betydelsen av det umgänge eller den kontakt som finns mellan barnet och föräldrarna under familjehemsplaceringen har varit föremål för diskussion (se bl.a. Singer, Föräldraskap i rättslig belysning, 2000, s. 481 f.). En vårdnadsöverflyttning ändrar inte det rättsliga föräldraskapet och barnet har även om vårdnaden flyttas över rätt till umgänge med sina föräldrar (6 kap. 15 § föräldrabalken). Det finns mot den bakgrunden anledning att överväga vilken betydelse en kontakt mellan barnet och föräldrarna bör ha vid bedömningen av om en vårdnadsöverflyttning ska göras. Det kan övervägas om en välfungerande kontakt med föräldrarna alltid behöver tala mot en vårdnadsöverflyttning och om familjehemsföräldrarnas förmåga och möjlighet att efter en vårdnadsöverflyttning verka för att upprätthålla kontakten mellan barnet och föräldrarna bör tillmätas större betydelse. Även betydelsen av fortsatt kontakt med andra närstående än föräldrarna kan övervägas av utredaren.

En vårdnadsöverflyttning är en ingripande åtgärd som innebär en inskränkning i barnets och föräldrarnas rätt till privat- och familjeliv. Det är därför viktigt att regleringen är balanserad och proportionerlig och att de förslag som utredaren lämnar tar hänsyn till samtliga relevanta intressen. Det bör beaktas att ett barn som är placerat i familjehem kan ha en stark anknytning till såväl sina föräldrar som till familjehemmet. Förslagen bör analyseras utifrån kraven i Europakonventionen och Europadomstolens praxis på området.

Något som påverkar om en vårdnadsöverflyttning kommer till stånd i det enskilda fallet är familjehemsföräldrarnas inställning till att åta sig ansvaret som särskilt förordnade vårdnadshavare. Under en familjehemsplacering ansvarar socialnämnden för att familjehemsföräldrarna får råd, stöd och annan hjälp som de behöver (6 kap. 7 a § socialtjänstlagen). Denna hjälp kan vara av stor betydelse för familjehemmet eftersom många av de barn som vårdas i familjehem har levt i instabila miljöer och har svåra upplevelser bakom sig när de placeras. När en vårdnadsöverflyttning sker upphör familjehemsvården. Det innebär att socialnämndens ansvar att följa, överväga och ompröva vården av barnet bortfaller. Barnets behov av stöd och hjälp behöver dock inte minska i omfattning bara för att en vårdnadsöverflyttning sker och det kan även fortsatt finnas behov av löpande kontakter med t.ex. hälso- och sjukvård och skola. Dessutom kan kontakten med

barnets föräldrar i vissa fall vara konfliktfylld och det kan finnas utmaningar kring barnets umgänge med föräldrarna.

Socialnämnden har en skyldighet att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan vård och fostran utanför det egna hemmet har upphört (5 kap. 1 § 10 socialtjänstlagen). Enligt 6 kap. 11 § socialtjänstlagen får kommunen efter en vårdnadsöverflyttning fortsätta att betala de nya vårdnadshavarna skälig ersättning. År 2013 kompletterades denna regel med en skyldighet för socialnämnden i den kommun som beslutat om familjehemsplaceringen att efter en vårdnadsöverflyttning ge råd och stöd till de särskilt förordnade vårdnadshavarna. Syftet var att underlätta för de familjehem som överväger att överta vårdnaden om ett placerat barn och tydliggöra att socialtjänstens ansvar inte avslutas i och med att familjehemsplaceringen ersätts av en vårdnadsöverflyttning (prop. 2012/13:10 s. 90 och 132). Det har dock även efter denna lagändring anförts att tveksamhet kring om tillräcklig hjälp och tillräckligt stöd kommer att ges riskerar att avhålla vissa familjehemsföräldrar från att åta sig ansvaret som särskilt förordnad vårdnadshavare (se bl.a. SOU 2015:71 Del A s. 623). Så borde det inte vara. Det bör finnas en välfungerande ordning för socialnämndens stöd efter en vårdnadsöverflyttning som familjehemsföräldrar och barn kan känna sig trygga med. Att tillräckligt stöd ges är dessutom av största vikt för att barnets rättigheter ska tillgodoses. Om flera kommuner är inblandade är det viktigt att ansvarsfördelningen är tydlig och fungerar i praktiken. Det finns mot denna bakgrund anledning att se över hur stödet till vårdnadshavarna och barnet efter en vårdnadsöverflyttning kan förbättras och om författningsändringar eller andra åtgärder behövs. Översynen förutsätter att utredaren skapar sig en bild av vilket stöd som erbjuds i dag utifrån den gällande regleringen och i vilka avseenden ytterligare stöd och hjälp efterfrågas.

Regeringen har tidigare aviserat sin avsikt att ge en särskild utredare i uppdrag att se över och föreslå åtgärder för att säkerställa kvaliteten i vården av barn och unga som placeras utanför det egna hemmet, exempelvis i familjehem. Detta arbete har en nära koppling till det uppdrag som nu ges och bör följas.

Utredaren ska därför

- kartlägga och redovisa vilka omständigheter som i dag särskilt beaktas vid prövningen av frågan om vårdnadsöverflyttning när ett barn har stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet,
- ta ställning till om förutsättningarna för vårdnadsöverflyttning bör ändras för att tillgodose familjehemsplacerade barns rätt till trygghet och stabilitet och hur övriga intressen – inte minst rätten till privat- och familjeliv – samtidigt kan tillgodoses,
- ta ställning till hur stödet till vårdnadshavarna och barnet efter en vårdnadsöverflyttning kan förbättras, och
- föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs.

Kan förutsättningarna för prövningen av frågan om vårdnadsöverflyttning förbättras?

Processer som rör utsatta barns framtid måste vara rättssäkra och ändamålsenliga. När ett barn vårdas i familjehem kan prövningar behöva göras enligt flera olika regelverk som delvis fyller olika funktioner. Det förekommer att flera processer pågår parallellt. Om t.ex. frågan om upphörande av vård enligt LVU är föremål för prövning kan det finnas anledning för socialnämnden att framställa ett yrkande om vårdnadsöverflyttning och ibland även att få till stånd ett s.k. flyttningsförbud i avvaktan på att vårdnadsfrågan prövas (jfr rättsfallet HFD 2011 ref. 13).

Medan frågor om barnets behov av vård prövas i allmän förvaltningsdomstol prövas frågor om vårdnad i allmän domstol. En talan om vårdnadsöverflyttning som förs av socialnämnden och t.ex. avser ett barn som har vårdats i familjehem (6 kap. 8 § andra stycket föräldrabalken) prövas alltså av allmän domstol.

Det har anförts att det finns nackdelar med att mål om vård av barn och mål om vårdnadsöverflyttning handläggs i olika domstolar och att det bör övervägas om mål om vårdnadsöverflyttning på talan av socialnämnden i stället bör prövas i allmän förvaltningsdomstol (se bl.a. SOU 2015:71 s. 672 f.). Riksdagen har i sitt tillkännagivande våren 2020 lyft detta som ett exempel på en fråga som regeringen bör titta närmare på (bet. 2019/20:CU17 s. 31 f.). Om frågor om vårdnads-

överflyttning till familjehemsföräldrar skulle prövas i allmän förvaltningsdomstol skulle processerna som rör barnet sannolikt kunna samordnas bättre. Det finns dock även starka argument mot en sådan ordning. Till att börja med rör frågan om vårdnadsöverflyttning den civilrättsliga vårdnaden om barnet enligt föräldrabalken och det kan framstå som främmande att vissa frågor om vårdnad skulle prövas i allmän förvaltningsdomstol. Vidare aktualiseras frågor om avgränsningen av de måltyper som skulle flyttas från allmän domstol. I vissa fall då vårdnadsfrågan kan prövas på talan av socialnämnden kan frågan också prövas i äktenskapsmål eller vårdnadsfall mellan föräldrarna (6 kap. 7 § fjärde stycket föräldrabalken).

Utredaren bör mot denna bakgrund analysera och bedöma för- och nackdelar med att flytta mål om vårdnadsöverflyttning som prövas på talan av socialnämnden till allmän förvaltningsdomstol.

Utredningen om tvångsvård för barn och unga anför i sitt slutbetänkande att det har förekommit att företrädare för socialtjänsten har känt en osäkerhet inför att ta initiativ till vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrar, bl.a. eftersom det innebär att socialtjänsten måste vända sig till ett annat domstolssystem än det som man normalt vänder sig till. Det anføres vidare att det inom socialtjänsten uppfattas som en nackdel att ärenden avgörs av allmän domstol eftersom de saknar den erfarenhet av LVU-ärenden och andra socialrättsliga mål som de allmänna förvaltningsdomstolarna har (SOU 2015:71 s. 672 f.). Regeringen anser att det finns skäl för utredaren att kartlägga vilka faktiska problem och utmaningar som finns med den gällande ordningen och om det finns andra åtgärder än att flytta vissa måltyper till allmän förvaltningsdomstol som bör vidtas, t.ex. utbildningsinsatser och förbättrade rutiner som kan leda till ökad samordning.

I sitt tillkännagivande till regeringen våren 2020 anförde riksdagen att det finns anledning att titta närmare på vem som har rätt att initiera prövningen av frågan om vårdnadsöverflyttning (bet. 2019/20: CU17 s. 31 f.). Lagstiftaren har tidigare bedömt att rätten att föra talan om vårdnadsöverflyttning i nu aktuella fall bör vara förbehållen socialnämnden (jfr prop. 1981/82:168 s. 38). Regeringen har inte uppfattat att denna ordning är ifrågasatt men utredaren har inom ramen för uppdraget möjlighet att överväga om den bör bestå eller om även familjehemsföräldrarna bör ges rätt att föra en sådan talan.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns problem och utmaningar med den nuvarande ordningen för prövningen av frågor om vårdnadsöverflyttning som rör barn i familjehem,
- analysera och bedöma vilka för- och nackdelar som finns med att flytta vissa mål om vårdnadsöverflyttning som prövas på talan av socialnämnden till allmän förvaltningsdomstol,
- bedöma och ta ställning till behovet av andra åtgärder för att förbättra och underlätta förutsättningarna för prövningen av frågan om vårdnadsöverflyttning i dessa fall, och
- föreslå de författningsändringar eller andra åtgärder som behövs.

Behöver reglerna om adoption ändras för att skapa trygghet och stabilitet för familjehemsplacerade barn?

Regler om adoption finns i 4 kap. föräldrabalken. År 2018 genomfördes en modernisering av adoptionsreglerna. Det tydliggjordes bl.a. att barnets bästa ska ges störst vikt vid alla frågor som rör adoption och att barnet har rätt till information och att komma till tals i processen. För att en adoption ska komma till stånd krävs att det med beaktande av samtliga omständigheter är lämpligt. Vid bedömningen ska domstolen särskilt beakta barnets behov av adoption och sökandens lämplighet att adoptera. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållandet till barnets ålder och mognad.

Att bedöma om en adoption bör ske i fråga om ett barn som är eller har varit familjehemsplacerat innebär i regel en avvägning mellan å ena sidan barnets behov av trygghet och stabilitet och å andra sidan barnets rätt till sina föräldrar och föräldrarnas rätt till familjeliv. Det bör övervägas om de gällande reglerna bör justeras för att skapa en bättre balans mellan dessa intressen och möjliggöra adoption i de fall då det är den bästa lösningen. Övervägandena bör göras utifrån en kartläggning av i vilka situationer som adoption aktualiseras i dag och vilka omständigheter som särskilt beaktas när adoptionsansökan avser ett barn som är eller har varit placerat i familjehem.

I analysen bör ingå att överväga om det finns skäl att främja adoptioner då familjehemsföräldern har vilja och förmåga att verka för en fortsatt kontakt mellan barnet och barnets föräldrar (jfr prop. 2017/18:121

s. 51 om s.k. öppen adoption). Det bör alltså utredas om möjligheterna till fortsatt kontakt mellan barnet och föräldrarna i vissa fall bör påverka bedömningen av om en adoption är lämplig. Även betydelsen av fortsatt kontakt med andra närstående än föräldrarna kan övervägas av utredaren. Det ingår inte i uppdraget att överväga införandet av s.k. svag adoption där ett rättsförhållande kvarstår mellan barnet och de ursprungliga föräldrarna efter adoptionen.

För att adoption ska vara en reell möjlighet behöver frågan aktualiseras i de fall då en adoption skulle kunna vara lämplig. En ansökan om adoption får endast göras av den eller dem som vill adoptera. Vid 2018 års adoptionsreform gjordes bedömningen att denna ordning bör bestå. Samtidigt konstaterades att den gällande ordningen inte hindrar att andra än sökanden kan ha en aktiv roll i adoptionsärendet och att det t.ex. kan vara socialnämnden som för frågan om adoption på tal när det gäller ett barn som är familjehemsplacerat (prop. 2017/18:121 s. 77 f.). Det är viktigt att yrkesverksamma inom socialtjänsten har kunskap om reglerna om adoption så att de beaktar frågan i sitt arbete. I det pågående uppdraget till Socialstyrelsen om kunskapshöjande insatser inom familjehemsvården ingår bl.a. att öka kunskapen om nationella adoptioner bland yrkesverksamma inom socialtjänsten och att stödja kommunerna i utvecklingen av sitt rekryteringsarbete av familjehem. I uppdraget framhålls att frågor om adoption kan behöva uppmärksammas redan vid rekryteringen av familjehem. Tidigare i år tillkännagav riksdagen att regeringen bör se till att det tas fram riktlinjer för i vilka situationer socialnämnden bör överväga adoption, på motsvarande sätt som gäller för övervägande av vårdnadsöverflyttning (bet. 2020/21:SoU19 punkt 6, rskr. 2020/21:187). Detta ärende bereds i Socialdepartementet.

I linje med principen att adoption bygger på frivillighet får ett barn som huvudregel inte adopteras utan samtycke från en förälder som är vårdnadshavare (4 kap. 8 § föräldrabalken). Det har under lång tid diskuterats om vårdnadshavarnas s.k. vetorätt utgör ett hinder i vissa fall då en adoption skulle vara till barnets bästa. I 2018 års adoptionsreform gjordes bedömningen att huvudregeln bör kvarstå. Det infördes dock ett nytt undantag från huvudregeln för det fall det finns synnerliga skäl. Avsikten är att undantaget ska komma till användning framför allt vid internationella adoptioner. Det kan dock inte uteslutas att förutsättningarna i något fall kan anses vara uppfyllda även vid en nationell adoption (prop. 2017/18:121 s. 60 och

151 f.). Kravet på samtycke gäller endast en förälder som är vårdnadshavare. Om vårdnaden har flyttats över till en särskilt förordnad vårdnadshavare krävs alltså inget samtycke från föräldern för att en adoption ska kunna genomföras. Även om en förälder inte är vårdnadshavare ska dock hans eller hennes inställning till adoptionen beaktas. Utredaren är inte förhindrad att överväga om kravet på samtycke och betydelsen av föräldrarnas inställning bör förändras men utredaren bör beakta de överväganden som lagstiftaren nyligen har gjort i frågan.

Till skillnad från en vårdnadsöverflyttning innebär en adoption att rättsförhållandet mellan barnet och föräldrarna helt avslutas. En adoption är vidare oåterkallelig på så sätt att verkan av den inte kan ändras på annat sätt än genom en ny adoption. Mot denna bakgrund är det av yttersta vikt att reglerna är balanserade och att adoption inte kan genomföras utan tillräckligt starka skäl. Även i denna del bör förslagen presenteras utifrån en analys av kraven i Europakonventionen och Europadomstolens praxis på området.

Utredaren behöver vidare beakta att reglerna om adoption i 4 kap. föräldrabalken är generella och gäller även för adoptioner som inte rör familjehemsplacerade barn.

Utredaren ska därför

- kartlägga och redovisa vilka omständigheter som i dag särskilt beaktas vid prövningen av frågan om adoption när ett barn har stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet,
- överväga och bedöma om förutsättningarna för adoption bör justeras för att tillgodose familjehemsplacerade barns rätt till trygghet och stabilitet och hur övriga intressen – inte minst rätten till privat- och familjeliv – samtidigt kan tillgodoses, och
- föreslå de författningsändringar som behövs.

Det behövs ett starkare skydd för barn mot föräldrar som har utövat våld

Ett barn har rätt till umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med (6 kap. 15 § föräldrabalken). Umgänge kan ske genom att barnet och föräldern träffar varandra eller genom att de har annan kontakt, t.ex. per telefon. När beslut fattas om umgänge ska

barnets bästa vara avgörande (6 kap. 2 a § föräldrabalken). Vid bedömningen ska barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna och risken för att barnet, eller någon annan i familjen, utsätts för övergrepp eller annars far illa beaktas särskilt. Inom ramen för bedömningen av vad som är förenligt med barnets bästa ska hänsyn även tas till barnets egna åsikter. Det åligger såväl socialnämnden som domstolen att uppmärksamma om det finns en risk för att barnet far illa. Riskbedömningen ska grundas på bl.a. vad som är utrett om tidigare inträffade händelser. Om riskbedömningen utmynnar i att en risk för barnet eller någon annan familjemedlem kan förutses, ska risken väga tungt vid bedömningen av vad som är bäst för barnet.

Umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med är som utgångspunkt viktigt för barnet men det får inte riskera att medföra rädsla, otrygghet eller psykisk ohälsa. Ett barns rätt till båda sina föräldrar får aldrig innebära att barnet måste träffa en förälder under alla förhållanden. Det finns situationer då en förälder genom sitt beteende diskvalificerar sig som umgängesförälder utifrån principen att barnets bästa ska vara avgörande. Regeringen anser därför att det finns anledning att överväga om mer kan göras för att tydliggöra detta och stärka regelverket.

En fråga som bör övervägas är om det i lagstiftningen behöver tydliggöras att det finns situationer då de kränkningar som en förälder har gjort sig skyldig till innebär att utgångspunkten bör vara att inget umgänge ska ske. För att bedöma detta krävs att utredaren analyserar flera frågor. Det handlar bl.a. om att bedöma betydelsen av vilken typ av våld eller annan kränkning som föräldern har gjort sig skyldig till, när i tiden en kränkning har skett och om det rör sig om enstaka eller upprepade händelser. Inte enbart våld mot barnet är relevant. Om ett barn tvingas bevittna våld i hemmet innebär det en kränkning även av barnet (jfr prop. 2020/21:170 s. 9 f.). I vissa fall kan våld eller andra kränkningar utanför familjen och hemmet ha betydelse. Samtidigt finns det gränser för vilket agerande som bör föranleda en ändrad utgångspunkt vid prövningen av umgängesfrågan. Att analysera och bedöma var dessa gränser bör gå blir en viktig uppgift för utredaren. En inskränkning i ett barns rätt till umgänge med en förälder kan innebära en inskränkning i rätten till privat- och familjeliv. Det är mot denna bakgrund viktigt att regelverket är balanserat och att begränsningar i umgänget sker utifrån barnets bästa och behov, inte för att bestraffa en förälder. Betydelsen av barnets åsikter och hur barnets

rätt att komma till tals i frågan tillgodoses bör lyftas och analyseras. I analysen bör även ingå betydelsen av regleringen avseende vårdnad och boende för om ett barn ska träffa en förälder som har utövat våld.

Situationen då barnet befinner sig i ett skyddat boende eller då barnet, eller den förälder som barnet bor med, har s.k. skyddade personuppgifter på grund av risk för hot eller förföljelse bör särskilt uppmärksammas. Till exempel kan det finnas anledning att belysa fall då hotbilden har sin grund i hedersrelaterat våld och förtryck. Umgänge under ett barns vistelse i skyddat boende kan innebära stor press, motverka att barnet får en fredad zon och riskera såväl barnets som den andra förälderns säkerhet. I en sådan situation kan det uppfattas som stötande om en domstol samtidigt beslutar om umgänge. I betänkandet Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende lyfts frågan hur barnets bästa kan beaktas när ett barn som vistas i skyddat boende har umgängesrätt med en förälder som är misstänkt för att ha utövat våld mot den andra föräldern (SOU 2017:112 s. 223 f.). Med anledning av betänkandet gav regeringen i regleringsbrevet för 2020 Brottsoffermyndigheten i uppdrag att ta fram ett kunskapsstöd för berörda aktörer – t.ex. socialtjänstens familjerätter, ombud och domstolar – om behoven hos barn som har bevittnat våld och som vistas i skyddat boende. Resultatet av myndighetsuppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2022 och bör beaktas inom ramen för nu aktuellt uppdrag.

För att få en ökad kunskap om hur uppgifter om övergrepp av en förälder mot den andra föräldern eller ett barn behandlas i mål om vårdnad, boende eller umgänge gav regeringen förra året Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att kartlägga i vilken utsträckning och på vilket sätt uppgifter om våld och andra övergrepp framförs i familjemål, och i vilken grad de beaktas i domarna (A2020/01054). Uppdraget ska redovisas den 31 december 2021. Resultatet av uppdraget kan tjäna som underlag för utredarens överväganden.

Om det i ett mål om umgänge görs gällande att en förälder har utövat våld men det inte har skett någon straffrättslig prövning av det påstådda våldet och det inte heller finns andra konkreta omständigheter som domstolen kan lägga till grund för sitt beslut, kan bedömningen vara ytterst svår. Inte sällan görs det då gällande att påståendet om våld i själva verket är ett led i s.k. umgängessabotage, dvs. ett försök att utan grund försvåra den andra förälderns kontakt med barnet. Det är viktigt att regelverket är rättssäkert och att omgrundade

anklagelser inte hindrar ett barn från att träffa en förälder. Samtidigt är det angeläget att uppgifter om våld tas på allvar och att regelverket ger barn ett verkligt skydd. I det pågående uppdraget till Jämställdhetsmyndigheten ingår att belysa i vilken utsträckning det förekommer att en domstol, med hänvisning till att en förälder inte tillgodoser barnets behov av en nära och god kontakt med den andra föräldern, gör en ändring i vårdnaden eller boendet för barnet. Resultatet av kartläggningen kan tjäna som underlag för det uppdrag som nu ges.

Utredaren ska därför

- föreslå de författningsändringar som behövs för att stärka skyddet för barnet när fråga uppkommer om umgänge med en förälder som har utövat våld eller gjort sig skyldig till någon annan allvarlig kränkning.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma och redogöra för förslagets ekonomiska konsekvenser och konsekvenser i övrigt för enskilda och det allmänna. I konsekvensbeskrivningen ingår att analysera, beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som gjorts enligt 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. De offentligfinansiella effekterna av förslagen ska beräknas och om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Även i övrigt ska förslagets konsekvenser redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474).

Utredaren ska genomgående ha ett barnrättsperspektiv i den analys som görs och konsekvenser för barn och unga ska särskilt belysas. Utredaren ska också ha ett jämställdhetsperspektiv. Utredaren ska även säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen och Europakonventionen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska, i den utsträckning som det bedöms lämpligt, undersöka och beskriva hur de frågor som uppdraget omfattar behandlas i några länder som är jämförbara med Sverige, främst de nordiska. I den

utsträckning som det bedöms lämpligt ska utredaren vidare hämta in synpunkter och upplysningar från barn som har erfarenheter av exempelvis vårdnadsöverflyttning och andra för utredningen relevanta frågor och från berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet – bl.a. beredningen av riksdagens tillkännagivanden till regeringen avseende den socialrättsliga regleringen som rör familjehemsplacerade barn – och utredningsväsendet. Utredaren ska dessutom följa pågående myndighetsuppdrag och beakta resultatet av dessa.

Utredaren får överväga sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2022.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2022

Kronologisk förteckning

1. Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. Ju.
2. En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. Ju.
3. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. S.
4. Minska gapet. Åtgärder för jämställda livsinkomster. A.
5. Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. Ku.
6. Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. M.
8. Rätt och rimligt för statligt anställda. Fi.
9. Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? Fi.
10. Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. S.
11. Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. S.
12. Startlån till förstagångsköpare av bostad. Fi.
13. Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. Fi.
14. Sänk tröskeln till en god bostad. Fi.
15. Sveriges globala klimatavtryck. M.
16. Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet. Fö.
17. En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. U.
18. EU:s förordning om terrorism-innehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. Ju.
19. Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. Ju.
20. Privatkopieringsersättningen i framtiden. Ju.
21. Rätt för klimatet. M.
22. Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. S.
23. En oavvislig ersättningsrätt? Ju.
24. Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. Fö.
25. Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. Fi.
26. Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. S.
27. Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. S.
28. Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. Ku.
29. Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. Ju.
30. Korttidsarbete under pandemin – en utvärdering av stödets betydelse. Fi.
31. Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. S.
32. Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaaksoalaisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av tornedalningar, kväner och lantalaiset. Ku.
33. Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. M.

34. I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. U.
35. Tryggare i vårddyrket – en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. U.
36. Arbetslivskriminalitet – en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. A.
37. Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. S.
38. Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. Ju.
39. Ett register för alla bostadsrätter. Fi.
40. God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. S.
41. Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. S.
42. Skydd för konsumenters kollektiva intressen – genomförande av EU:s grupptalandirektiv. Fi.
43. Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan. N.
44. Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling för företag i kulturella och kreativa branscher. Ku.
45. Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. A.
46. Co-Creation for Innovation. UD.
47. De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. A.
48. Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. Fi.
49. Ändrade regler för vattenskotrar. M.
50. Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. Ju.
51. En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. Fi.
52. Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. Ju.
53. Statens ansvar för skolan – ett besluts- och kunskapsunderlag. Volym 1 och 2. U.
54. Naloxon kan rädda liv – bedömningar av nuläget och nästa steg. S.
55. Granskning av arbetet med att försöka uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai. UD.
56. En tryggad försörjning av metaller och mineral. N.
57. Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. Ju.
58. Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård. N.
59. Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn. Fi.
60. Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – så bör det säkras framöver. S.
61. Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid. U.
62. EU:s vapendirektiv – genomförande av 2017 års ändringsdirektiv på miniminivå. Ju.
63. Teknikutveckling och förvaltning – en antologi. N.
64. En ny ordning för asylsökandes boende. Ju.
65. En ny lag om stöd vid korttidsarbete – ett mer förutsägbart, förenklat och stärkt regelverk. Fi.
66. Åtgärder på fiskeområdet för att skydda Natura 2000-områden i havet. N.
67. Vägar till ett tryggare samhälle. Kraftsamling för barn och unga. Ju.
68. Förnya taktiken i takt med tekniken – förslag för en ansvarsfull, innovativ och samverkande förvaltning. N.
69. Kommuners och regioners kostnader för valfrihetssystem – ett kunskapsunderlag. Fi.

70. En uppväxt fri från våld. En nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn. Volym 1 och 2. S.

71. Tryggare hem för barn. Ju.

Statens offentliga utredningar 2022

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Minska gapet. Åtgärder för minskade livsinkomster. [4]
- Arbetslivskriminalitet
– en definition, en inledande bedömning av omfattningen, lärdomar från Norge. [36]
- Steg framåt, med arbetsmiljön i fokus. [45]
- De regionala skyddsombudens roll i arbetsmiljöarbetet. Värdet av förebyggande arbete och allas rätt till en god arbetsmiljö. [47]

Finansdepartementet

- Rätt och rimligt för statligt anställda. [8]
- Avfallsbeskattning – En fråga om undantag? [9]
- Startlån till förstagångsköpare av bostad. [12]
- Godstransporter på väg – vissa frågeställningar kring ett nytt miljöstyrande system. [13]
- Sänk tröskeln till en god bostad. [14]
- Nya krav på betaltjänstleverantörer att lämna uppgifter. [25]
- Korttidsarbete under pandemin
– en utvärdering av stödets betydelse. [30]
- Ett register för alla bostadsrätter. [39]
- Skydd för konsumenters kollektiva intressen
– genomförande av EU:s grupptalan-direktiv. [42]
- Tullverkets rättsliga befogenheter i en ny tid. [48]
- En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder. [51]
- Försöksverksamhet utan författningsändring i den kommunala sektorn. [59]

En ny lag om stöd vid korttidsarbete
– ett mer förutsägbart, förenklat och stärkt regelverk. [65]

Kommuners och regioners kostnader för valfrihetssystem – ett kunskapsunderlag. [69]

Försvarsdepartementet

- Ett förstärkt lagstöd för utlämnande av sekretesskyddade uppgifter till utlandet [16]
- Materieförsörjningsstrategi. För vår gemensamma säkerhet. [24]

Justitiedepartementet

- Förbättrade åtgärder när barn misstänks för brott. [1]
- En skärpt syn på brott mot journalister och utövare av vissa samhällsnyttiga funktioner. [2]
- EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – kompletteringar och ändringar i svensk rätt. [18]
- Utökade möjligheter att använda hemliga tvångsmedel. [19]
- Privatkopieringsersättningen i framtiden. [20]
- En oavvislig ersättningsrätt? [23]
- Inkomstskatterapporter och några redovisningsfrågor. [29]
- Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv. Del 1 och 2. [38]
- Bättre möjligheter att verkställa frihetsberövanden. [50]
- Utökade möjligheter att använda preventiva tvångsmedel. [52]
- Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap. [57]
- EU:s vapendirektiv
– genomförande av 2017 års ändringsdirektiv på miniminivå. [62]

En ny ordning för asylsökandes boende. [64]
Vägar till ett tryggare samhälle. Kraftsamling för barn och unga. [67]
Tryggare hem för barn. [71]

Kulturdepartementet

Innehållsvillkor för public service på internet – och ordningen för beslut vid förhandsprövning. [5]
Vår demokrati – värd att värna varje dag. Volym 1 och Volym 2, Antologin 100 år till. [28]
Ko ihmisarvoa mitathiin. Tornionlaakso-laisitten, kväänitten ja lantalaisitten eksklyteerinki ja assimileerinki Då människovärdet mättes. Exkludering och assimilering av torne-dalingar, kväner och lantalaiset. [32]
Kreativa Sverige! Nationell strategi för främjande av hållbar utveckling i kulturella och kreativa branscher. [44]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2022. Samhället, tekniken och etiken. [7]
Sveriges globala klimatavtryck. [15]
Rätt för klimatet. [21]
Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen. [33]
Ändrade regler för vattenskotrar. [49]

Näringsdepartementet

Friska djur behöver inte antibiotika – bättre verkan genom internationell påverkan. [43]
En tryggad försörjning av metaller och mineral. [56]
Bättre förutsättningar inom djurens hälso- och sjukvård. [58]
Teknikutveckling och förvaltning – en antologi. [63]
Åtgärder på fiskeområdet för att skydda Natura 2000-områden i havet. [66]

Förnya taktiken i takt med tekniken – förslag för en ansvarsfull, innovativ och samverkande förvaltning. [68]

Socialdepartementet

Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – framgång genom samarbete och helgardering. [3]
Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga. Del 1 och 2. [6]
Sverige under pandemin. Volym 1 Samhällets, företagens och enskildas ekonomi. Volym 2 Förutsättningar, vägval och utvärdering. [10]
Handlingsplan för en långsiktig utveckling av tolktjänsten för döva, hörselskadade och personer med dövblindhet. [11]
Vägen till ökad tillgänglighet – delaktighet, tidiga insatser och inom lagens ram. [22]
Extraordinära smittskyddsåtgärder – en bedömning. [26]
Begränsningar i möjligheterna för vissa aktörer att få tillstånd att bedriva öppenvårdsapotek. [27]
Rätt och lätt – ett förbättrat regelverk för VAB. [31]
Stärkt arbete med att bekämpa bidragsbrott. Administrativt sanktionssystem och effektivare hantering av misstänkta brott. [37]
God tvångsvård – trygghet, säkerhet och rättssäkerhet i psykiatrisk tvångsvård och rättspsykiatrisk vård. [40]
Nästa steg. Ökad kvalitet och jämlikhet i vård och omsorg för äldre personer. [41]
Naloxon kan rädda liv – bedömningar av nuläget och nästa steg. [54]
Sveriges tillgång till vaccin mot covid-19 – så bör det säkras framöver. [60]
En uppväxt fri från våld. En nationell strategi för att förebygga och bekämpa våld mot barn. Volym 1 och 2. [70]

Utbildningsdepartementet

En modell för att mäta och belöna progression inom sfi. [17]

I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning. [34]

Tryggare i vårddyrket
– en översyn av vissa frågor inom utbildning till sjuksköterska och barnmorska. [35]

Statens ansvar för skolan
– ett besluts- och kunskapsunderlag. Volym 1 och 2. [53]

Allmänt fritidshem och fler elevers tillgång till utveckling, lärande och en meningsfull fritid. [61]

Utrikesdepartementet

Co-Creation for Innovation. [46]

Granskning av arbetet med att försöka uppnå frigivning av Dawit Isaak och Gui Minhai. [55]