

Se barnet!

*Betänkande av
2014 års vårdnadsutredning*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:6

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

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

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Teckningar av barn

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24557-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Morgan Johansson

Regeringen beslutade den 12 juni 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera 2006 års vårdnadsreform (dir. 2014:84). En huvuduppgift var att undersöka hur reglerna om vårdnad, boende och umgänge tillämpas och ta ställning till om de behöver ändras för att reformens grundläggande syfte – att stärka barnrättsperspektivet – ska uppnås. Till särskild utredare förordnades samma dag chefsrådmannen Monica Felding.

De sakkunniga och experter som medverkat i utredningsarbetet och de ledamöter som ingått i den till utredningen knutna parlamentariska referensgruppen anges nedan.

Tidigare utredningssekreterare i utredningen har varit numera administrativa direktören Anna Graninger, från och med den 1 augusti 2014 till och med den 7 december 2014, numera rådmannen Petter Anefur, från och med den 6 oktober 2014 till och den 31 mars 2016 och hovrättsassessorn Camilla Gensmann, från och med den 21 mars 2016 till och med den 18 december 2016. Utredningssekreterare har från och med den 22 oktober 2015 varit hovrättsassessorn Karoline Magnusson.

Utredningen, som har antagit namnet 2014 års vårdnadsutredning, överlämnar härmed betänkandet *Se barnet!* (SOU 2017:6). Arbetet har bedrivits i nära samråd med experter och sakkunniga som i stort ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Avvikande uppfattning framgår av bifogat särskilt yttrande.

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Malmö i februari 2017

Monica Felding

/Karoline Magnusson

Övriga medverkande i utredningen

Om inte annat anges har förordnandet för sakkunniga och experter gällt från och med den 1 augusti 2014. För ledamöterna i den parlamentariska referensgruppen har förordnandet gällt från och med den 1 juni 2015.

Sakkunniga

Rättsakkunniga Linnea Brossner, till och med den 8 maj 2016

Rättssakkunniga Anna-Karin Larsson, från och med den 9 maj 2016

Numera ämnesrådet Jessica Löfvenholm

Experter

Familjerättssekreteraren Joakim Blom

Utredaren Gunilla Cederström, till och med den 18 september 2016

Program- och utredningschefen Anna Karin Hildingson Boqvist, från och med den 29 april 2015

Numera administrativa direktören Anna Hjort Ööpik

Legitimerade psykologen Jenny Klefbom, från och med den 29 april 2015

Rådmannen Ylva Myhrberg

Advokaten Fredric Renström

Utredaren Kerstin Sahlgren, från och med den 19 september 2016

Professorn Anna Singer

Ledamöter i parlamentarisk referensgrupp

F.d. landstingsrådet Monica Ekström, Vänsterpartiet

Riksdagsledamoten Mikael Eskilandersson, Sverigedemokraterna

Riksdagsledamoten Thomas Finnborg, Moderata samlingspartiet

Riksdagsledamoten Ola Johansson, Centerpartiet

Riksdagsledamoten Hillevi Larsson, Socialdemokraterna

Kommunpolitikern Marie Litholm, Kristdemokraterna

Kommunpolitikern Bosse Parbring, Miljöpartiet de gröna

Riksdagsledamoten Christina Örnebjär, Liberalerna

Innehåll

Vissa förkortningar	23
Sammanfattning	25
Summary	41
1 Författningsförslag.....	57
1.1 Förslag till lag (20xx:xxx) om informationssamtal med föräldrar i konflikt om barn	57
1.2 Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken	59
1.3 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken	61
1.4 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453).....	81
1.5 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	84
1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1949:661) om skyldighet för domstol att lämna uppgifter i mål och ärenden enligt föräldrabalken, m.m.	86
1.7 Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937)	88
2 Vårt uppdrag och arbete	89
2.1 Vårt uppdrag i korthet	89
2.2 Vårt arbete	90
2.3 Betänkandets disposition och innehåll	92

3	Bakgrund	95
3.1	Barn- och barnrättsperspektiv	95
3.2	Utvecklingen av reglerna om vårdnad.....	96
3.3	Vårdnadens innebörd	100
3.4	Vem är vårdnadshavare?	101
3.5	Beslut om barnet.....	102
3.6	Boende och umgänge	103
3.7	Handläggningen i domstol.....	104
3.8	Verkställighet.....	105
4	Nedslag i internationell rätt	107
4.1	Inledning.....	107
4.2	Barnkonventionen	107
4.2.1	Bakgrund.....	107
4.2.2	Principer av särskild betydelse för vårt arbete.....	108
4.2.3	Barnrättighetsutredningens förslag om att barnkonventionen ska bli svensk lag.....	110
4.3	Europakonventionen.....	111
4.4	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.....	113
4.5	Bryssel II-förordningen	113
5	Något om konflikter om barn	115
5.1	Intresse- och värdekonflikter	115
5.1.1	Rapport om separationer – utvecklingen under 2000-talet	116
5.1.2	Viss forskning.....	117
6	Varför har vårdnadsmålen ökat?	123
6.1	Vårt uppdrag	123

6.2	Befolkningsutvecklingen i Sverige mellan 2006 och 2015.....	123
6.3	Antalet vårdnadsmål i domstol	124
6.3.1	Domstolsverkets officiella statistik.....	124
6.3.2	Domstolsverkets till utredningen framtagna statistik.....	125
6.3.3	Hur vanligt är det att en förälder yrkar ensam vårdnad?	129
6.4	Olika uppgifter inom socialtjänsten med anknytning till en vårdnadstvist.....	130
6.4.1	Inledning	130
6.4.2	Antalet samarbetsamtal	130
6.4.3	Antalet s.k. snabbupplysningar.....	131
6.4.4	Antalet vårdnads-, boende- eller umgängesutredningar	132
6.5	Antalet separationer.....	133
6.6	Vår bedömning när det gäller ökningen av antalet mål om vårdnad.....	135
6.7	Vad beror ökningen av vårdnadsmål på?	136
6.7.1	Inledning	136
6.7.2	2006 års vårdnadsreform	137
6.7.3	Brister i det förebyggande arbetet	138
6.7.4	Ett mer jämställt föräldraskap	140
6.7.5	En ökad konfliktnivå och konfliktbenägenhet	140
6.7.6	Reformen om prövningstillstånd.....	141
6.7.7	Internationella förhållanden	142
6.7.8	Föräldrapenning.....	142
7	Våra undersökningar av domar om vårdnad om barn....	143
7.1	Inledning.....	143
7.2	I syfte att följa upp 2006 års vårdnadsreform har vi undersökt tingsrättsdomar om vårdnad om barn	144
7.2.1	Det av oss granskade materialet.....	144
7.2.2	Det av 2002 års vårdnadskommitté granskade materialet.....	144

7.2.3	Några inledande anmärkningar	145
7.2.4	Hur lång var tingsrättens handläggningstid?.....	145
7.2.5	Vad tvistade föräldrarna om?	148
7.2.6	Hade föräldrarna tvistat tidigare?	149
7.2.7	Vad åberopades till stöd för yrkandet om ensam vårdnad?	151
7.2.8	Hur ofta påstods övergrepp?	153
7.2.9	Hur ofta hade en förälder och barnet/barnen skyddade personuppgifter?	154
7.2.10	Hur ofta hämtades en vårdnadsutredning in?	154
7.2.11	Hur lång tid tog det att genomföra vårdnadsutredningen?	154
7.2.12	Lämnade utredaren förslag till beslut i vårdnadsfrågan?	155
7.2.13	Överensstämde förslaget till beslut i vårdnadsfrågan med domen?	155
7.2.14	Hur ofta hindrade en vårdnadshavare att barnet hördes inom ramen för vårdnadsutredningen?	156
7.2.15	Hördes barnet under huvudförhandlingen?	156
7.2.16	Hur ofta hölls ett sammanträde för muntlig förberedelse?	156
7.2.17	Hur ofta fattade tingsrätten ett interimistiskt beslut?	156
7.2.18	Hur gamla var barnen?	157
7.2.19	I vilken utsträckning redovisades och beaktades barnets inställning och hur ofta överensstämde domen med denna?	159
7.2.20	Varför överensstämde inte domen med barnets inställning?	161
7.2.21	Gemensam eller ensam vårdnad?	162
7.2.22	Gemensam vårdnad – vem hade vårdnaden föret?	165
7.2.23	Ensam vårdnad för mamman respektive pappan – vem hade vårdnaden föret?	167
7.2.24	Hur ofta beaktade tingsrätten samarbetssvårigheter?	169
7.2.25	Överklagades domen?	170
7.2.26	Något om riskbedömningar	171

7.3	Hur ofta kommer föräldrarna överens?.....	171
7.3.1	Det av oss granskade materialet.....	171
7.3.2	Det är vanligt att föräldrarna kommer överens ...	172
8	Gemensam vårdnad, m.m.....	175
8.1	Vårt uppdrag.....	175
8.2	Bakgrund	175
8.2.1	Bestämmelser om beslut om vårdnad.....	175
8.2.2	Bakgrunden till bestämmelsen om att föräldrarnas samarbetsförmåga ska beaktas	176
8.2.3	NJA 2007 s. 382.....	177
8.3	Vår kartläggning och analys av hur reglerna om gemensam vårdnad tillämpas	179
8.3.1	Inledning	179
8.3.2	Resultat av våra undersökningar.....	180
8.3.3	Aktörernas syn på regleringen om föräldrarnas samarbetsförmåga.....	190
8.3.4	Slutsatser av vår kartläggning.....	192
8.4	Våra överväganden och förslag om gemensam vårdnad, m.m.	196
8.4.1	Betydelsen av föräldrarnas förmåga att samarbeta i frågor om barnet.....	196
8.4.2	Domstolen ska kunna döma till gemensam vårdnad även om båda föräldrar motsätter sig det	202
8.5	Hur beaktar domstolar att en part inte följt vad som tidigare beslutats om barnet?	203
8.5.1	Inledning	203
8.5.2	Domar i vår undersökning	203
8.5.3	Uppgifter från domare	206
8.5.4	Vår slutsats	206
8.6	Barns umgänge med någon annan än en förälder.....	207
8.6.1	Inledning	207
8.6.2	Bestämmelserna om barnets rätt till umgänge med någon annan än en förälder.....	207

8.6.3	Något om tillämpningen av bestämmelserna om barnets rätt till umgänge med någon annan än en förälder.....	209
8.6.4	Våra överväganden	210
9	Samförståndslösningar	211
9.1	Vårt uppdrag	211
9.2	Gällande rätt	212
9.2.1	Möjligheter att komma överens före och under en domstolsprocess	212
9.3	Vår kartläggning av arbetet med samförståndslösningar ...	214
9.3.1	Vår undersökning av domar	214
9.3.2	Några pågående projekt i Sverige som har till syfte att ge barn och föräldrar hjälp och stöd	215
9.3.3	Domstolarna arbetar på olika sätt för att nå samförståndslösningar	219
9.4	Regelverket i några andra länder.....	222
9.4.1	Danmark.....	222
9.4.2	Finland.....	223
9.4.3	Norge.....	225
9.5	Våra överväganden och förslag om ökade möjligheter för föräldrar att komma överens innan en domstolsprocess inleds.....	229
9.5.1	Utgångspunkter för våra överväganden.....	229
9.5.2	Hur går det att nå föräldrar i konflikt om barn?	232
9.5.3	Informationssamtal med föräldrar i konflikt om barn.....	234
9.5.4	Kommunerna ska ansvara för informationssamtalen	234
9.5.5	Vilken information ska lämnas?	235
9.5.6	Ska barn delta i informationssamtal?	238
9.5.7	Vem ska leda informationssamtal?	238
9.5.8	Den närmare utformningen av ordningen med informationssamtal	239

9.5.9	Särskilda skäl för att inte delta i ett informationssamtal	242
9.5.10	Den lagtekniska utformningen	244
9.5.11	Den praktiska handläggningen i domstol	245
9.5.12	Behov av utbildning, information och resurser ...	247
10	Medlare	249
10.1	Vårt uppdrag	249
10.2	Avgränsningar	249
10.3	Forskning om familjemedling	249
10.4	Bestämmelsen om medlare	250
10.5	Närmare om medling	251
10.5.1	När bör en medlare utses?	251
10.5.2	Vilka kompetenskrav gäller för medlare?	252
10.5.3	Hur ska uppdraget genomföras?	252
10.5.4	Medlare, vittnesplikt och frågeförbud	253
10.6	Vår kartläggning och utvärdering av medlingsförfarandet	253
10.6.1	Inledning	253
10.6.2	Vår undersökning av antalet mål med medlare	254
10.6.3	Hur uppfattar de olika aktörerna medlingsförfarandet?	255
10.6.4	Slutsatser av vår kartläggning av medlingsförfarandet	259
10.7	Hur kan medlingsförfarandet utvecklas och förbättras?	261
10.7.1	Osäkerheten kring medlares kompetens är ett problem	261
10.7.2	En bestämmelse om kompetens- och lämplighetskrav för medlare ska införas	262
10.7.3	Medlingsförfarandet ska omfattas av sekretess ...	264
10.7.4	Bör det införas ett frågeförbud för medlare?	266
10.7.5	Barnets rätt till information och rätt att komma till tals stärks	268
10.7.6	Behövs en ny bestämmelse om vilka uppgifter medlares redogörelse ska innehålla?	272

10.7.7	Är medlare anmälnings- och uppgiftsskyldiga till socialnämnden?.....	272
10.7.8	Utbildning och kompetensutveckling	274
10.7.9	Ökad information till medlare	275
11	Barnets bästa och barnets rätt att komma till tals	277
11.1	Inledning.....	277
11.2	Avgränsningar.....	278
11.3	Barnets bästa	278
11.3.1	Reglering om barnets bästa	278
11.3.2	Vår utvärdering av barnets bästa	280
11.3.3	Våra överväganden och förslag om barnets bästa.....	281
11.4	Reglering om barnets rätt att komma till tals, m.m.	283
11.4.1	Barnkonventionen.....	283
11.4.2	Bestämmelser i föräldrabalken och socialtjänstlagen	286
11.5	Några rapporter som behandlar barnets rätt att komma till tals.....	292
11.5.1	Socialstyrelsens uppföljning av barnets rätt att komma till tals i socialtjänstens arbete.....	292
11.5.2	Socialstyrelsens undersökning om hur kommunerna hanterar domstolars beslut om umgängesstöd	292
11.5.3	Socialstyrelsens kartläggning av barns delaktighet i utredningar om vårdnad, boende och umgänge.....	293
11.5.4	Kartläggning av föräldrars och samtalsledares erfarenheter av samarbetssamtal	294
11.6	Barns åsikter om delaktighet.....	294
11.7	Vår kartläggning och utvärdering av reglerna om barnets rätt att komma till tals	296
11.7.1	Inledning.....	296
11.7.2	Våra undersökningar av barnets rätt att komma till tals i socialnämndens utredningar.....	296

11.7.3	Vår undersökning av hur barnets inställning beaktas i domar	299
11.7.4	Hur ofta hindrar en vårdnadshavare att ett barn kommer till tals i en vårdnadsutredning?	302
11.7.5	Hur ofta hörs barn under en huvudförhandling?	302
11.7.6	Hur uppfattar de olika aktörerna barnets rätt att komma till tals?	302
11.8	Våra slutsatser, överväganden och förslag om barnets rätt att komma till tals och få information	306
11.8.1	Slutsatser av vår kartläggning och utvärdering av barnets rätt att komma till tals	306
11.8.2	Barnets rätt att komma till tals behöver tydliggöras.....	308
11.8.3	Barnets rätt att få information i frågor om vårdnad, boende och umgänge behöver klargöras	310
11.8.4	Barns åsikter bör redovisas i större utsträckning	311
11.8.5	Våra förslag till lagändringar om barnets rätt att komma till tals och få information.....	313
11.8.6	Andra tänkbara möjligheter att stärka barnperspektivet	320
12	Risken för att barnet far illa.....	327
12.1	Vårt uppdrag.....	327
12.2	Bestämmelsen om att det ska fästas särskilt avseende vid risken för att barnet far illa.....	328
12.3	Närmare om riskbedömningar i vårdnadsutredningar	330
12.3.1	Socialstyrelsens allmänna råd m.m. om riskbedömningar	330
12.3.2	Socialstyrelsens arbete med metodutveckling för riskbedömningar.....	331
12.3.3	Socialstyrelsens uppföljning av socialnämndens riskbedömningar i vårdnadsutredningar.....	333

12.3.4	Viss forskning om riskbedömningar i vårdnadsmål.....	335
12.3.5	Ett regeringsuppdrag till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd.....	336
12.4	Vår kartläggning och analys av tingsrätternas och socialnämndernas riskbedömningar	336
12.4.1	Inledning.....	336
12.4.2	Vår genomgång av vårdnadsutredningar och tingsrättsdomar.....	337
12.4.3	Hur uppfattar de olika aktörerna riskbedömningarna?.....	343
12.5	Våra överväganden.....	345
12.5.1	Riskbedömningar är ett utvecklingsområde.....	345
12.5.2	Ett handlägningsstöd behövs	346
13	Allvarligt våld i familjen – överflyttning av vårdnad	349
13.1	Vårt uppdrag	349
13.2	Bestämmelser om vårdnad och förmyndarskap om barn...	350
13.2.1	Vad innebär det att vara vårdnadshavare?.....	350
13.2.2	Vårdnadshavaren är normalt också förmyndare	352
13.2.3	När kan vårdnaden flyttas över till en särskilt förordnad vårdnadshavare?.....	352
13.2.4	Vem kan vara särskilt förordnad vårdnadshavare?.....	355
13.2.5	Vilken rätt till ersättning har en särskilt förordnad vårdnadshavare?.....	357
13.3	Annan reglering om att företräda och ansvara för ett barn	357
13.3.1	Tvångsvård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)	357
13.3.2	God man för ett barn i vissa situationer	359
13.3.3	God man för ensamkommande barn	359
13.3.4	Särskild företrädare för barn.....	360
13.4	Rätten till familjeliv enligt Europakonventionen	360

13.5	Socialstyrelsens rapport om vårdnadsöverflyttning i samband med våld i familjen	361
13.6	Hur ofta förekommer det att en förälder dödar den andra föräldern?	363
13.7	Synpunkter från aktörer när det gäller vårdnadsöverflyttningar vid allvarligt våld	364
13.8	Bättre förutsättningar för en snabb vårdnadsöverflyttning vid allvarligt våld i familjen	365
13.8.1	Inledning	365
13.8.2	Vad är orsaken till att en vårdnadsöverflyttning dröjer?	365
13.8.3	Finns det behov av lagstiftningsåtgärder för att förbättra förutsättningarna för en snabb vårdnadsöverflyttning?	366
13.8.4	Hur kan en snabbare vårdnadsöverflyttning åstadkommas?	367
13.8.5	Domstolen ska i vissa undantagsfall kunna flytta över vårdnaden till en tillfällig vårdnadshavare	370
13.8.6	Vilket ansvar har en tillfällig vårdnadshavare?	373
13.8.7	Vilken rätt till ersättning har en tillfällig vårdnadshavare?	374
13.8.8	När och hur upphör ett uppdrag som tillfällig vårdnadshavare?	375
13.8.9	Följdändringar	377
14	Barn och föräldrar med skyddade personuppgifter.....	379
14.1	Vårt uppdrag.....	379
14.2	Gällande rätt	380
14.2.1	Forumregler för mål och ärenden om vårdnad, boende och umgänge samt mål om underhåll.....	380
14.2.2	Skyddade personuppgifter	383
14.3	Hur många i Sverige har skyddade personuppgifter?	388

14.4	Forumfrågans tidigare behandling.....	390
14.4.1	Inledning.....	390
14.4.2	Kvinnovåldskommissionen.....	390
14.4.3	Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor.....	390
14.4.4	Brottsofferutredningen.....	391
14.4.5	Propositionen Stöd till brottsoffer (2000/01:79).....	392
14.4.6	Personsäkerhetsutredningen	392
14.4.7	2002 års vårdnadskommitté.....	393
14.4.8	Trygghetsutredningen	393
14.5	Vår kartläggning och analys av handläggningen av mål där det förekommer skyddade personuppgifter	395
14.5.1	Inledning.....	395
14.5.2	Vår genomgång av vårdnadsutredningar och tingsrättsdomar	395
14.5.3	Vilka problem anser aktörerna att det finns när det gäller skyddade personuppgifter?.....	398
14.5.4	Utredningens bedömning om det finns en risk för att skyddade personuppgifter avslöjas i en domstolsprocess.....	400
14.5.5	Våra slutsatser om vilka svårigheter som finns när det gäller att handlägga och avgöra mål där det förekommer skyddade personuppgifter.....	405
14.6	Större möjlighet till en trygg domstolsprocess när någon av parterna och barnet har skyddade personuppgifter	408
14.6.1	Särskilda forumregler.....	408
14.6.2	Bör regler om vilken socialnämnd som ska lämna upplysningar respektive verkställa beslut om utredningar och umgängesstöd införas?.....	417
14.6.3	Särskilda regler om vilken socialnämnd som kan väcka talan när barnet har skyddade personuppgifter	421
14.6.4	Ytterligare vägledning när det gäller mål med skyddade personuppgifter	422

14.7	Behörig kommun vid skyddade personuppgifter när det gäller informationssamtal och prövningen av om ett avtal om vårdnad, boende eller umgänge kan godkännas.....	423
15	Handläggningen av mål om vårdnad, boende och umgänge	427
15.1	Vårt uppdrag.....	427
15.2	En effektiv och ändamålsenlig process	428
15.3	Interimistiska beslut	430
15.3.1	Bakgrund.....	430
15.3.2	Vår kartläggning av interimistiska beslut.....	431
15.3.3	Våra överväganden och förslag om interimistiska beslut.....	433
15.4	Vårdnads-, boende- och umgägesutredningar	436
15.4.1	Inledning	436
15.4.2	Bestämmelsen om vårdnads-, boende- och umgägesutredningar	436
15.4.3	Hur ska en vårdnads-, boende- och umgägesutredning genomföras?.....	437
15.4.4	Vilka uppgifter bör en utredning innehålla?	438
15.4.5	Hur lång tid kan en utredning pågå?	440
15.4.6	Kvaliteten på utredningar före 2006 års vårdnadsreform.....	441
15.4.7	Socialstyrelsens utvärdering av vårdnads-, boende- och umgägesutredningar	441
15.4.8	Vår kartläggning av vårdnads-, boende- och umgägesutredningar	442
15.4.9	Våra överväganden och förslag om vårdnads-, boende- och umgägesutredningar	446
15.5	Sekretess, tystnadsplikt, anmälnings- och uppgiftsskyldighet	449
15.5.1	Vilka uppgifter kan utredaren hämta in utan föräldrarnas godkännande?.....	449
15.5.2	Sekretess och tystnadsplikt inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården	449

15.5.3	Sekretessbrytande bestämmelser vid socialtjänstens arbete med avtal och vårdnadsutredningar	451
15.5.4	Det finns ingen sekretessbrytande bestämmelse för uppgifter från hälso- och sjukvård vid en vårdnadsutredning	452
15.5.5	Anmälnings- och uppgiftsskyldighet.....	453
15.5.6	Våra överväganden och förslag om sekretessbrytande bestämmelser	454
15.6	Konflikt och försoning.....	457
15.6.1	Metodens fördelar.....	457
15.6.2	Det speciella med handläggningen.....	457
15.6.3	Aktörernas åsikter om metoden	458
15.6.4	Forskning kring Konflikt och försoning.....	458
15.6.5	Våra överväganden angående metoden Konflikt och försoning	459
15.7	En mer effektiv och ändamålsenlig domstolsprocess.....	461
15.7.1	Inledning.....	461
15.7.2	Rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen.....	462
15.7.3	Regeringens verksamhetsmål för den dömande verksamheten.....	463
15.7.4	Vår kartläggning av handläggningen.....	463
15.7.5	Våra överväganden om åtgärder för att uppnå en mer effektiv och ändamålsenlig domstolsprocess	468
15.8	Verkställighet.....	474
15.8.1	Inledning.....	474
15.8.2	Bakgrunden till att verkställighetsmålen flyttades till de allmänna domstolarna	474
15.8.3	Bestämmelser om rättegångskostnader	475
15.8.4	Hur har reformen om verkställighet fallit ut?.....	476
15.8.5	Våra överväganden om reformen angående verkställighet	478
15.8.6	Det behövs en kompletterande bestämmelse om fördelning av rättegångskostnader i vissa fall.....	479

15.9	Kompetens och utbildning	480
15.9.1	Vilken kompetens ska utredaren ha?.....	480
15.9.2	Kompetens- och behörighetskrav för domare.....	481
15.9.3	Tillgången till kompetensutveckling	483
15.9.4	Kompetensutveckling – några exempel på verksamheter för en effektiv och ändamålsenlig handläggning	486
15.9.5	Våra överväganden och förslag i frågor om kunskap och kompetens.....	488
16	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	491
17	Konsekvenser av våra förslag	493
17.1	Inledning.....	493
17.2	Konsekvenser för barn.....	493
17.2.1	Inledning	494
17.2.2	Färre konflikter om barn kommer att avgöras i domstol	494
17.2.3	Ökat fokus på barnet.....	495
17.2.4	Tydliggörande av rätten att komma till tals och rätten till information	495
17.2.5	Ökad trygghet för barn.....	497
17.2.6	Andra förslag med konsekvenser för barn.....	497
17.3	Konsekvenser för jämställdheten.....	498
17.4	Ekonomiska konsekvenser	498
17.4.1	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	498
17.4.2	Närmare om de ekonomiska konsekvenserna av förslaget om informationsamtal	499
17.4.3	Övriga ekonomiska konsekvenser för staten.....	511
17.4.4	Övriga ekonomiska konsekvenser för kommunerna.....	512
17.4.5	Ekonomiska konsekvenser för andra aktörer.....	513
17.5	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	513
17.6	Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	514

17.7	Konsekvenser för att nå de integrationspolitiska målen....	515
17.8	Andra konsekvenser	515
18	Författningskommentar	517
18.1	Förslaget till lag (20xx:xxx) om informationssamtal med föräldrar i konflikt om barn.....	517
18.2	Förslaget till lag om ändring i äktenskapsbalken.....	520
18.3	Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken.....	521
18.4	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	552
18.5	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	555
	Särskilt yttrande.....	557
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:84.....	565
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2016:13.....	581
Bilaga 3	Aktörer som utredningen hämtat in synpunkter från	583
Bilaga 4	Checklista 1	585

Vissa förkortningar

Allmänna Barnhuset	Stiftelsen Allmänna Barnhuset
Barnkonventionen	FN:s konvention om barnets rättigheter
Barnrättskommittén	FN:s kommitté för barnets rättigheter
BBIC	Barnets behov i centrum
bet.	betänkande
BR	Barnombudsmannen rapporterar
Bris	Barnens rätt i samhället
Brå	Brottsförebyggande rådet
dir.	direktiv
dnr	diarienummer
DOORS	Detection Of Overall Risk Screen
Ds	promemoria i departementsserien
EU	Europeiska unionen
Europakonventionen	Europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU:s rättighetsstadga	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
FB	Föräldrabalken
FN	Förenta nationerna
FSR	Familjerättssociomernas Riksförening
GC	General Comment (allmän kommentar från barnrättskommittén)
HD	Högsta domstolen

JO	Riksdagens ombudsmän
Ju	Justitiedepartementet
kap.	kapitel
LU	Lagutskottet
LVU	Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
MFoF	Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
NJA	Nytt juridiskt arkiv, avdelning I
NJA II	Nytt juridiskt arkiv, avdelning II
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
prop.	proposition
PSL	Patientsäkerhetslagen (2010:659)
RB	Rättegångsbalken
RF	Regeringsformen
RH	Rättsfall från hovrätterna
rskr.	riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
S	Socialdepartementet
SARA	Spousal Assault Risk Assessment Guide
SCB	Statistiska centralbyrån
SFM	Svenskt Forum för Medling och konflikthantering
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOSFS	Socialstyrelsens författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar
SvJT	Svensk Juristtidning
TF	Tryckfrihetsförordningen
Tingsrättsinstruktionen	Förordningen (1996:381) med tingsrättsinstruktion
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen
ÄktB	Äktenskapsbalken

Sammanfattning

Uppdraget

En av våra huvuduppgifter har varit att utvärdera 2006 års vårdnadsreform och undersöka hur reglerna fungerat i praktiken och om syftet med reformen – att stärka barnrättsperspektivet – har uppnåtts. En annan huvuduppgift har varit att kartlägga och analysera orsakerna till ökningen av antalet vårdnadsfall. I uppdraget har också ingått att ta ställning till bl.a.

- om reglerna om gemensam vårdnad behöver ändras,
- hur föräldrars möjligheter att nå en samförståndslösning i mål om vårdnad, boende och umgänge kan utvecklas och förbättras,
- hur barnets rätt att komma till tals kan stärkas,
- vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att säkerställa att riskbedömningar görs i tillräcklig utsträckning och att dessa bedömningar är av hög kvalitet,
- vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att förbättra och effektivisera hanteringen av frågor om överflyttning av vårdnad när det förekommit allvarligt våld i familjen,
- om det behöver införas särskilda forumregler för situationer när barn och föräldrar har skyddade personuppgifter, och
- om det finns behov av åtgärder för att stärka kompetensen vid handläggning av frågor om vårdnad, boende och umgänge.

Vår utvärdering av 2006 års vårdnadsreform

Vår undersökning och kartläggning

För att belysa resultatet av 2006 års vårdnadsreform har vi bl.a. undersökt domar från landets tingsrätter om vårdnad om barn och haft hearingar med domare, familjerättssekreterare och advokater. Vi har hämtat in synpunkter från barnrättsorganisationer, andra intresseorganisationer och olika föreningar. Dessutom har vi haft samtal med nio barn som har upplevt en vårdnadstvist. I viss mån har vi kunnat jämföra våra resultat med de resultat som 2002 års vårdnadskommitté redovisade i betänkandet *Vårdnad – Boende – Umgänge, Barnets bästa, föräldrars ansvar* (SOU 2005:43).

Det övergripande resultatet av utvärderingen

Syftet med 2006 års vårdnadsreform var framför allt att stärka barnrättsperspektivet. Vår bedömning är att 2006 års vårdnadsreform i många avseenden har fallit väl ut. Barnrättsperspektivet har stärkts. Barn kommer numera till tals i större utsträckning än tidigare, riskbedömningar görs i högre grad än före reformen och socialnämnderna lämnar i mer än 90 procent av målen förslag till beslut i vårdnadsfrågan. Barnets bästa har en framträdande roll vid bedömningar i frågor om vårdnad, boende och umgänge. Även om reformen har bidragit till att stärka barnrättsperspektivet finns det dock förbättringsområden. Vi har t.ex. kunnat konstatera att det fortfarande är vanligt att särskilt yngre barns åsikter – och hur de beaktats – inte framgår av vårdnadsutredningar och domar. Det finns också utrymme för att förbättra riskbedömningarnas kvalitet.

En avsikt med 2006 års vårdnadsreform var att ge domstolarna större utrymme att döma till ensam vårdnad. Vi har kunnat konstatera att det har blivit vanligare att en av föräldrarna i vårdnadstvister får ensam vårdnad. År 2014 dömde tingsrätterna till gemensam vårdnad i 33 procent av målen, till ensam vårdnad för mammor i 46 procent av målen och till ensam vårdnad för pappor i 21 procent av målen. År 2002 dömde tingsrätterna till gemensam vårdnad i 55 procent av målen och till ensam vårdnad för mammor i 36 procent av målen och för pappor i 9 procent av målen. Domstolarna

gör också mer nyanserade bedömningar av vårdnadsfrågan i den meningen att fler omständigheter beaktas vid målens avgöranden.

En annan avsikt med 2006 års vårdnadsreform var att underlätta för föräldrar att komma överens i frågor om vårdnad, boende och umgänge. Vår kartläggning visar att det är vanligt att parterna når en samförståndslösning under domstolsprocessens gång. Så sker i cirka 65 procent av målen där det i något skede under handläggningen i domstol funnits ett yrkande om ensam vårdnad. Domstolarna arbetar på olika sätt med att parterna ska komma överens, t.ex. genom beslut om samarbetsamtal, genom upprepade muntliga förberedelser med överenskommelser där parterna successivt närmar sig varandra och genom handläggning enligt metoden Konflikt och försoning. Möjligheten för domstolar att besluta om medling som infördes genom reformen används dock i få fall. Skälet till detta tycks främst vara många domares negativa erfarenheter av medlingsförfarandet. I de fall medlare är kompetenta och lämpliga för uppdrag är dock medling en effektiv metod för att få föräldrar att komma överens.

Genom 2006 års vårdnadsreform lyftes föräldrarnas förmåga att samarbeta i frågor om barnet fram som en särskilt viktig faktor att beakta när vårdnadsfrågan ska avgöras (6 kap. 5 § andra stycket föräldrabalken [FB]). Avsikten var att tydliggöra att gemensam vårdnad inte ska komma i fråga när föräldrarnas konflikter är så stora att de går ut över barnet. Reformen kan ha bidragit till att fler föräldrar framställer yrkanden om ensam vårdnad. För att nå framgång med sådana yrkanden lyfts samarbetsproblem fram i processen. Intrycket vi har fått är att föräldrar i stor utsträckning fokuserar på sina samarbetsproblem i stället för på tänkbara lösningar på konflikten. I den meningen kan regleringen ha kommit att bli konflikt-drivande.

Den del av 2006 års vårdnadsreform som innebar att prövningen av verkställighet flyttades från de allmänna förvaltningsdomstolarna till de allmänna domstolarna har fallit väl ut. Den praktiska hanteringen av verkställighetsärendena har underlättats och antalet inkomna verkställighetsärenden till tingsrätterna efter år 2006 har ökat endast i begränsad omfattning. Vi har funnit att 21 kap. FB som reglerar verkställighetsärendena är i behov av en översyn innehållsmässigt och språkligt. Vi har inte haft möjlighet att göra en sådan översyn inom ramen för vårt uppdrag. Vi föreslår dock att det

i 21 kap. FB införs en kompletterande bestämmelse om fördelning av rättegångskostnader och särskilda forumregler vid skyddade personuppgifter.

Ökningen av antalet vårdnads mål

År 2006 kom det till tingsrätterna in 3 108 vårdnads mål och år 2015 var motsvarande siffra 6 185. Detta innebär en ökning med 99 procent. Bland dessa mål finns dock inte endast mål som avser tvister mellan föräldrar, utan även mål och ärenden där socialnämnden är kärke eller sökande. När dessa mål och ärenden tagits bort från redovisningen inkom det 2 822 vårdnads mål till tingsrätterna år 2006 och 4 166 mål år 2015. Ökningen motsvarar då i stället 48 procent, vilket är en mer relevant ökning att utgå från.

Varför har antalet vårdnads mål ökat?

Ökningen av antalet inkomna vårdnads mål efter 2006 års vårdnadsreform är markant. Enligt vår bedömning beror ökningen på flera olika faktorer. En förklaring kan vara de större möjligheter till ensam vårdnad som reformen innebar och som sannolikt medfört att fler föräldrar ser en möjlighet att få framgång med en talan om ensam vårdnad. Ett mer jämställt föräldraskap och en ökad konfliktbenägenhet är exempel på andra troliga faktorer som påverkat målutvecklingen. Att det numera krävs prövningstillstånd i hovrätten kan ha medfört att det blivit vanligare med upprepade processer. I vår undersökning fann vi att 40 procent av parterna tidigare hade haft en tvist om barn. År 2002 var motsvarande siffra 29 procent. En ökad förekomst av mål med internationell anknytning där endast en av föräldrarna finns i Sverige är ytterligare en sannolik förklaring till målökningen. Det finns också brister i arbetet med att förebygga konflikter mellan föräldrarna. Även detta har sannolikt påverkat målutvecklingen.

Utgångspunkter för våra förslag

Utdragna konflikter mellan föräldrar påverkar barn negativt. Föräldrars konflikter kan utgöra en riskfaktor för barnets känslomässiga och sociala utveckling. Många gånger innebär en tvist i domstol en långvarig känslomässig påfrestning för barn och föräldrar. För barnets skull är det därför viktigt att konflikter så långt möjligt kan hanteras på ett bra sätt eller i bästa fall undvikas. Det är också viktigt att både barn och föräldrar i ett tidigt skede kan erbjudas stöd och hjälp i frågor som kan påverka barnets situation och vardag. Det behövs en satsning på arbetet med att förebygga föräldrars konflikter, vilket i sin tur kan leda till färre vårdnadstvister.

Vi menar vidare att fokus i processen behöver flyttas från föräldrarna och deras konfliktområden till barnet och barnets rättigheter och behov. Barnets rätt att komma till tals och få information bör ytterligare tydliggöras. För barn som riskerar att fara illa finns det också behov av ett ökat skydd.

Medan en domstolsprocess pågår lever parterna i ovisshet om hur de frågor som tvisten avser kommer att avgöras. Detta är påfrestande för alla inblandade, inte minst för barnen. Domstolsprocessen ska därför vara så effektiv och ändamålsenlig som möjligt. Det är angeläget att domstolarnas förutsättningar att planera målen och driva dem mot snabba avgöranden tillvaratas, samtidigt som domstolarna verkar för att föräldrarna når hållbara samförstånds lösningar.

Våra förslag och bedömningar

Samförstånds lösningar

Obligatoriska informationssamtal ska föregå domstolsprocessen

Det finns behov av att i ett tidigare skede än i dag nå föräldrar som överväger att inleda en tvist om barn i domstol med information. Det införs därför ett krav på att föräldrar, som huvudregel, ska ha deltagit i informationssamtal innan de i domstol framställer ett tvistigt yrkande om vårdnad, boende eller umgänge. Samtliga föräldrar som överväger att inleda en tvist om barn i domstol ska vid samtalen få relevant information om bl.a. den rättsliga regleringen

och olika former av konfliktlösning. Föräldrarna ska, om det är lämpligt, erbjudas samarbetsamtal. Vid informationssamtalen som ska ha ett tydligt barnfokus ska föräldrarna också, efter behov, informeras om och vägledas till de hjälp- och stödinsatser som finns att tillgå. Det är kommunerna, inom ramen för socialtjänsten, som ska ansvara för informationssamtalen. Informationssamtal ska hållas så snart det är möjligt och senast inom fyra veckor från det att samtal har begärts. Socialnämnden ska utfärda ett samtalsintyg till en förälder som har deltagit i informationssamtal. Ett samtalsintyg är giltigt i ett år. En förälder som inleder en process och framställer ett tvistigt yrkande om vårdnad, boende eller umgänge måste ge in ett giltigt samtalsintyg som visar att han eller hon har deltagit i ett informationssamtal. Om ett sådant intyg inte ges in, trots kompletteringsföreläggande, ska talan avvisas. En särskild lag införs, lagen om informationssamtal med föräldrar i konflikt om barn, som reglerar förfarandet kring samtalen. En bestämmelse införs i 6 kap. FB som innebär att informationssamtal i många fall är en processförutsättning för en talan om vårdnad, boende eller umgänge. Bestämmelserna i 14 kap. 5 § äktenskapsbalken kompletteras med en upplysning om att domstolen i vissa fall inte får pröva en förälders yrkande om vårdnad, boende eller umgänge.

Ett kompetens- och lämplighetskrav för medlare ska införas i lag

Vår kartläggning visar att det varierar mellan domstolarna hur ofta medlare utses. Generellt används medlingsförfarandet i få fall. En något osäker uppgift från vår undersökning är att domstolarna utser medlare i 1–3 procent av målen. Det förekommer att domare avstår från att utse medlare på grund av negativa erfarenheter. Det finns dock exempel på medlare som i stor utsträckning får föräldrar att komma överens. För att säkerställa att medlaren uppfyller de höga krav i fråga om kvalifikationer och erfarenhet som måste kunna ställas föreslår vi att ett kompetens- och lämplighetskrav för medlare införs i lag. Enligt vårt förslag ska det krävas att medlaren har relevant utbildning och yrkeserfarenhet och är lämplig för uppdraget. Det är den enskilde domaren som utser medlare och bedömer om kraven är uppfyllda.

För att medling ska bli framgångsrik är det viktigt att den sker i förtroliga former. Vi föreslår att sekretess ska gälla hos domstol för uppgift som en part har lämnat till medlare vid medling i ett mål där medlare utsetts enligt 6 kap. 18 a § FB, om parten har gjort förbehåll om det. Vi föreslår dock inte att medlares vittnesplikt ska begränsas. Det bör inte finnas något som hindrar att uppgifter av betydelse för bedömningen av barnets bästa, som en medlare har kännedom om, kan komma fram i en rättegång.

Gemensam vårdnad

Vid bedömningen av vårdnadsfrågan ska avseende särskilt fästas vid föräldrarnas förmåga att ta ett gemensamt ansvar i frågor som rör barnet

Enligt nuvarande reglering ska domstolen vid bedömningen av om vårdnaden ska vara gemensam eller om en av föräldrarna ska ha ensam vårdnad fästa avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att samarbeta i frågor som rör barnet. Vi har kommit fram till att den fokusering på föräldrars oförmåga att samarbeta, som blivit en konsekvens av regleringen, kan vara konflikt drivande. En högre konfliktnivå får negativa konsekvenser för barn. Av betydelse för vårdnadsfrågan bör inte vara hur föräldrar närmare väljer att lösa frågor om barnet utan hur deras agerande gentemot varandra faktiskt påverkar barnet. Om föräldrarnas agerande går ut över barnet i alltför hög grad kan det medföra att ensam vårdnad är till barnets bästa. Enligt vårt förslag ska därför rätten vid bedömningen av vårdnadsfrågan, i stället för att fästa avseende särskilt vid föräldrarnas samarbetsförmåga, fästa avseende särskilt vid deras förmåga att ta ett gemensamt ansvar i frågor som rör barnet. Att föräldrarna tar ett gemensamt ansvar innebär att de tillsammans kan lösa frågor om barnet på ett sätt så barnet inte drabbas av föräldrarnas konflikt. Detta kan göras genom omfattande eller få kontakter. Kontakterna kan vara muntliga eller skriftliga. Syftet är att minska fokuseringen på föräldrars samarbetsförmåga och i stället fokusera på barnets situation och konsekvenserna för barnet. Vår uppfattning är att utrymmet för föräldrar att konstruera konflikter i syfte att få ensam vårdnad blir betydligt mindre än vad motsvarande ut-

rymme är i dag. Förslaget motsvarar också bättre hur domstolarna i praktiken bedömer samarbetsförmågan.

Domstolen ska kunna besluta om gemensam vårdnad även om båda föräldrarna motsätter sig det

I dag kan en domstol döma till gemensam vårdnad om en förälder motsätter sig det men inte om båda gör det. Vi föreslår att domstolen ska få besluta om gemensam vårdnad även om båda föräldrarna motsätter sig det. Syftet med ändringen är att markera att barnets bästa, inte föräldrarnas inställning, ska vara avgörande vid domstolens bedömning.

Barnets bästa och barnets rätt att komma till tals

Barnets bästa tydliggörs

Vi föreslår ett tillägg i 6 kap. 2 a § FB genom vilket det tydliggörs att principen om barnets bästa är avgörande inte enbart för beslut utan för samtliga frågor om vårdnad, boende och umgänge. Vi föreslår även att det av samma paragraf ska framgå att föräldrarnas förmåga att sätta barnets behov före den egna konflikten ska vara en av de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av vad som är bäst för barnet. En sådan komplettering ger en viktig signal till föräldrar som tvistar om barn eller som överväger en sådan tvist.

Barn ska få relevant information och barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter och få dem beaktade tydliggörs

Ett barn är aldrig skyldigt att framföra sina åsikter men ska ges möjlighet att göra det. Barnets rätt att komma till tals förutsätter att det får information. Vi har funnit att barns rätt till information och att fritt uttrycka sina åsikter behöver tydliggöras. Enligt 6 kap. 2 a § FB ska hänsyn tas till barnets vilja och enligt 6 kap. 19 § FB ska den som verkställer en utredning försöka klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten. Det är olyckligt att lagtexten utgår från ordalydelser som kan leda tankarna till att barnet

måste ha uttryckt en bestämd uppfattning för att få sina åsikter beaktade. Ett sådant synsätt överensstämmer inte med barnkonventionen eller med hur vi ser på barns rätt att komma till tals. Vi föreslår därför en ny bestämmelse i inledningen av 6 kap. FB där det föreskrivs att barn ska få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter eller sin inställning i frågor om vårdnad, boende och umgänge. Om barnet inte framför sina synpunkter ska hans eller hennes åsikter eller inställning så långt det är möjligt klargöras på annat sätt. Bestämmelsen kommer att gälla oavsett om en fråga hanteras av socialnämnden, domstolen eller av en medlare som utsetts enligt 6 kap. 18 a § FB. Vi föreslår också att barnets åsikter och inställning, i stället för vilja, ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Genom att i lagtexten införa ordet åsikter blir det tydligt att även synpunkter som inte kan anses vara uttryck för en bestämd uppfattning ska beaktas. Förslagen innebär att inte minst yngre barns rätt att komma till tals stärks.

Socialnämnden ska få höra barn utan vårdnadshavarens samtycke

Vi föreslår att socialnämnden, vid en utredning eller åtgärd som utförs på uppdrag av domstolen enligt 6 kap. FB, ska få höra ett barn utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. På så sätt tydliggörs att barn har en ovillkorlig rätt att komma till tals oavsett vårdnadshavarnas uppfattning i frågan.

Riskbedömningar

Vi ställer oss positiva till det uppdrag som nyligen har lämnats till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF)

Om det kommer fram uppgifter om att barnet riskerar fara illa måste socialnämnden och domstolen alltid göra en riskbedömning. Vår undersökning visar att både socialnämnder och tingsrätter gör riskbedömningar i större utsträckning än tidigare. Det finns dock behov av att höja riskbedömningarnas kvalitet. Problematiken gäller främst svårigheterna att identifiera och värdera olika omständig-

heter som kan utgöra en risk för barnet och hur dessa omständigheter bör beaktas i det enskilda fallet. Den problematiken är svår att komma tillrätta med genom lagstiftning. Ett handläggningsstöd för riskbedömningar i utredningar om vårdnad, boende och umgänge är efterfrågat och det finns ett tydligt behov av ett sådant stöd. Regeringen har i regleringsbrev för budgetår 2017 gett MFoF i uppdrag att ta fram ett handläggningsstöd för socialnämndernas arbete med riskbedömningar i ärenden om vårdnad, boende och umgänge. Vi ställer oss positiva till detta uppdrag och konstaterar att det därmed saknas anledning för oss att föreslå åtgärder i frågan om riskbedömningar. Uppdraget kan bidra till att höja kvaliteten på riskbedömningarna genom att ge verktyg för att identifiera och värdera risken för att ett barn t.ex. utsätts för övergrepp eller omsorgsbrister. Om socialnämndernas riskbedömningar håller en högre kvalitet kan domstolarnas beslutsunderlag förbättras och därmed även förutsättningarna för ett avgörande som är förenligt med barnets bästa.

Allvarligt våld i familjen

En tillfällig vårdnadshavare ska kunna utses om det finns särskilda skäl

En vårdnadshavare som uppsåtligen dödat eller allvarligt skadat den andra föräldern får i de allra flesta fall anses ha brustit i omsorgen om barnet på ett sådant sätt att det är till barnets bästa att föräldern inte längre har kvar vårdnadsansvaret. Även om det redan i dag finns rättsliga förutsättningar att snabbt flytta över vårdnaden till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare, dröjer det i praktiken ofta innan en sådan vårdnadsöverflyttning sker. Anledningen till dröjsmålet är för det mesta att det saknas någon lämplig person som vill åta sig uppdraget. Vi föreslår att det ska bli möjligt att, om det finns särskilda skäl, i avvaktan på att en särskilt förordnad vårdnadshavare kan utses, förordna en *tillfällig vårdnadshavare*. Uppdraget ska ta sikte på de rättsliga delarna av vårdnadshavarens uppgifter. En grundläggande förutsättning bör vara att den faktiska vården om barnet är tillgodosedd på annat håll, antingen genom insatser som bygger på frivillighet, t.ex. enligt socialtjänstlagen (2001:453), eller med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestäm-

melser om vård av unga. Till tillfällig vårdnadshavare får en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan utses. Endast den får utses som på grund av sina kunskaper och erfarenheter samt personliga egenskaper är särskilt lämplig för uppdraget. Även om regleringen huvudsakligen tar sikte på fall av dödligt våld kan den också i vissa fall bli tillämplig vid annat allvarligt våld riktat mot den andra föräldern eller mot barnet.

Forumregler vid skyddade personuppgifter

Nya forumregler när det finns skyddade personuppgifter

Frågor om vårdnad, boende eller umgänge tas upp av rätten i den ort där barnet har sin hemvist. Det finns därför behov av särskilda forumregler när ett barns personuppgifter är sekretessbelagda, oavsett vem av föräldrarna som barnet bor hos. Äktenskapsmål tas upp av tingsrätten i den ort där en av makarna har sin hemvist. I äktenskapsmål finns det därför behov av en särskild forumregel, dels när endast en av makarna har hemvist i Sverige och den makens personuppgifter är sekretessbelagda, dels när båda makarna har hemvist i Sverige och båda har skyddade personuppgifter. Av rättsfallet NJA 2015 s. 218 framgår att Stockholms tingsrätt i sin egenkap av reservforum ska anses som behörig domstol när ett barn i ett mål om vårdnad, boende eller umgänge har skyddade personuppgifter. Vi bedömer att det bör framgå direkt av lag vilken domstol som är behörig att pröva en tvist. Vårt förslag innebär också en delvis annan lösning än den som erbjuds genom rättsfallet.

Vi föreslår att om uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd tas frågor om vårdnad, boende eller umgänge, utöver vad som nu stadgas, också upp av rätten i den ort där någon av parterna har sin hemvist. Även Stockholms tingsrätt ska vara behörig domstol i sådana mål och ärenden när uppgifter om var barnet och båda parterna är folkbokförda är sekretessbelagda. Stockholms tingsrätt ska också vara behörig domstol i äktenskapsmål om bara en av makarna har hemvist här i landet och uppgift om var den maken är folkbokförd är sekretessbelagd eller om uppgifter om var båda makarna är folkbokförda är sekretessbelagda. Vi lämnar liknande forumförslag i mål angående underhållsbidrag och i verk-

ställighetsärenden när någon av parterna har skyddade personuppgifter.

Handlägningsfrågor

Interimistiska beslut om vårdnad ska meddelas endast om det finns särskilda skäl

Barnets boende och umgänge med den förälder som det inte bor hos behöver ofta regleras genom ett interimistiskt beslut under tiden processen pågår, om föräldrarna inte kommer överens. Att det i stor utsträckning meddelas interimistiska beslut får accepteras. Det är dock viktigt att interimistiska beslut om vårdnad inte meddelas utan att det finns starka skäl för ett sådant beslut. Att en förälder förlorar vårdnaden kan få allvarliga konsekvenser för barnet som riskerar att skärmars från den föräldern. Det är också ingripande för en förälder att förlora vårdnaden om sitt barn. Endast i undantagsfall bör ett sådant beslut meddelas utan ett komplett beslutsunderlag. Det finns redan i dag i praktiken en skillnad mellan när interimistiska beslut meddelas om boende och umgänge å ena sidan och om vårdnad å andra sidan. Generellt meddelar domstolarna endast undantagsvis interimistiska beslut om vårdnad. Vi föreslår att det av lagtexten ska framgå att ett interimistiskt beslut om vårdnad ska meddelas endast om det finns särskilda skäl.

Fler sekretessbrytande bestämmelser mellan socialnämnder

Det finns i dag sekretessbrytande bestämmelser som ger en socialnämnd möjlighet att inhämta uppgifter från annan socialnämnd inför godkännande av avtal (6 kap. 17 a § tredje stycket FB) och vid utredningar om vårdnad, boende och umgänge (6 kap. 19 § femte stycket FB). Före 2006 års reform kunde en utredare endast ta del av uppgifter som fanns hos den egna myndigheten men inte motsvarande uppgifter från en annan kommun. Detta ansågs inte rimligt. Vid vår kartläggning och analys av rättsläget har det kommit fram att samma problematik gör sig gällande vid socialnämndens arbete med upplysningar enligt 6 kap. 19 § andra stycket FB och snabbupplysningar enligt 6 kap. 20 § andra stycket FB. Det är ange-

läget att uppgifter som kan påverka ett beslut kommer fram, oavsett om beslutet är slutligt eller gäller för viss tid. Vi föreslår därför att sekretessbrytande bestämmelser införs även i dessa fall.

En tidsgräns ska införas för utförande av vårdnads-, boende- och umgängesutredningar

Vi har identifierat långa utredningstider som en särskild faktor som fördröjer handläggningen av ett mål om vårdnad, boende eller umgänge vid domstol. De åtgärder som föreslagits tidigare för att begränsa utredningstiderna – utbildning och erfarenhetsutbyte – har visat sig inte vara tillräckliga. Vi föreslår därför att det införs en bestämmelse som innebär att en utredning om vårdnad, boende och umgänge som huvudregel ska vara utförd senast inom fyra månader. Den tidsgränsen har i tidigare lagstiftningsärenden uppskattats som rimlig och den överensstämmer med den som gäller för barnavårdsutredningar som utförs enligt socialtjänstlagen.

Domstolarnas handläggningstider kan förkortas med hjälp av gällande bestämmelser

Utöver utredningstiderna och tvisternas komplexitet har vi kunnat identifiera några faktorer som särskilt orsakar långa handläggningstider för vårdnadsmålen i domstolarna. Upprepade muntliga förberedelser är en sådan faktor, beslut om vårdnadsutredning som fattas när domstolsprocessen pågått under lång tid är en annan. En ytterligare faktor är att huvudförhandlingen ofta genomförs först flera månader efter det att vårdnadsutredningen kommit in till tingsrätten. Vår bedömning är att de verktyg som gällande rätt ger för att åstadkomma en avvägning mellan effektivitet och en ändamålsenlig handläggning kan användas på ett bättre sätt än i dag. Bland annat bör tidsplaner för handläggningen upprättas av domstolen.

Behovet av utbildningsinsatser för familjerättssekreterare

Vid handläggning av frågor om vårdnad, boende och umgänge är det viktigt med utbildning och kompetensutveckling. Det finns ett relativt brett utbildningsutbud för domare. Det behövs däremot en satsning på att stärka kommunernas arbete med att utveckla kompetensen för familjerättssekreterare. Som ett första steg i en sådan satsning föreslår vi att MFOF ska få ett uppdrag av regeringen att göra en kartläggning av hur behovet av utbildningsinsatser för familjerättssekreterare närmare ser ut. En sådan kartläggning bör innefatta en bedömning av inom vilka områden som behovet av utbildning är störst.

Konsekvenser

Färre konflikter om barn avgörs i domstol

Vi bedömer att förslaget om informationssamtal med föräldrar i konflikt om barn kommer att bidra till att konflikter mellan föräldrar minskar och att färre tvister avgörs i domstol, vilket får konsekvenser för barn. Förutsättningarna för att på ett tidigare stadium hitta den bästa lösningen för barnet kommer att öka. Enligt vår bedömning kan förslaget på så sätt bidra till bättre förutsättningar för psykiskt och fysiskt välmående för de barn vars föräldrar är eller har varit oense i frågor som rör vårdnad, boende eller umgänge.

Ökat fokus på barn

Genom våra förslag tydliggörs barns rättigheter i flera avseenden i frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Fokus flyttas från föräldrar till barn. Våra förslag om barns rätt till information och rätt att komma till tals stärker barns rätt till delaktighet i frågor som rör vårdnad, boende eller umgänge.

Ökad trygghet för barn

Genom vårt förslag till kompletterande forumregler blir det i många fall möjligt med en prövning i domstol på annan ort än den där ett barn med skyddade personuppgifter har sin hemvist. På så sätt behöver valet av domstol inte avslöja var barnet befinner sig.

Förslaget om att föra över vårdnaden till en tillfällig vårdnadshavare är primärt avsedd att tillämpas när en vårdnadshavare uppsåtligen har dödat den andra vårdnadshavaren. Genom förslaget ökar förutsättningarna att snabbt ge barnet en ny vårdnadshavare när det finns behov av det och när en sådan lösning är förenlig med barnets bästa.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget om informationssamtal med föräldrar i konflikt om barn kommer sannolikt att leda till färre tvister i domstol om vårdnad, boende eller umgänge, och i vart fall på sikt, till minskade kostnader för domstolarna. Eftersom antalet familjemål blir färre kommer även socialnämndernas arbete med olika moment i tvister som handläggs i domstolarna att minska. Vi räknar med att den kostnad som kommer att uppstå för kommunerna att hålla samtalen kommer att motsvara de besparingar som görs på snabbupplysningar och utredningar för det fall antalet mål i domstolarna minskar med 10 procent.

Vid informationssamtalen ska föräldrar bl.a. erbjudas samarbetsamtal och få information om stöd och hjälp i annan form. Genom förslaget kommer därmed fler föräldrar än i dag att få kännedom om de möjligheter till stöd som finns och sådana insatser kommer sannolikt att bli vanligare, vilket också är avsikten. Utöver informationssamtalen föreslår vi dock inga nya insatser utan det rör sig om att erbjuda föräldrarna redan tillgängliga insatser. Det är rimligt att förutsätta att kommunernas kostnader för sådana insatser kommer att öka. Enligt vår bedömning bör dock dessa kostnader inte ses som en beräkningsbar konsekvens av vårt förslag.

Kostnaderna för de utbildnings- och informationsinsatser vi föreslår bedöms kunna finansieras inom befintliga ekonomiska ramar.

Även kostnaderna för uppdragen till bl.a. MFoF bör kunna finansieras inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget om att en tillfällig vårdnadshavare ska kunna utses för ett barn kan leda till marginellt ökade kostnader för enskilda kommuner.

Ikraftträdande

Våra förslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2018. Förslagen som rör informationssamtal föreslås dock träda i kraft vid den tidpunkt som regeringen bestämmer.

Summary

Remit

One of our main tasks was to evaluate the 2006 custody reform and investigate how the regulations have worked in practice, and whether the aim of the reform – strengthening the child rights perspective – has been achieved. Another main task was to survey and analyse the reasons behind the increase in the number of custody cases. The remit also included considering:

- whether the regulations on joint custody need to be amended;
- how parents' chances of reaching an out-of-court settlement in cases concerning custody, residence and contact can be developed and improved;
- how the child's right to be heard can be strengthened;
- what measures may be needed to ensure that risk assessments are carried out sufficiently, and that they are of high quality;
- what measures may be needed to improve and streamline the handling of issues concerning transfer of custody in cases where serious violence has been committed in the family;
- whether special forum rules need to be introduced for situations in which children and their parents have protected personal data; and
- whether measures are needed to strengthen expertise in the processing of matters concerning custody, residence and contact.

Our evaluation of the 2006 custody reform

Our examination and survey

To shed light on the results of the 2006 custody reform, we examined child custody judgments from district courts throughout the country, and held hearings with judges, family law secretaries and lawyers. We obtained opinions from child rights organisations, other stakeholder organisations and various associations. We also interviewed nine children who have experienced a custody dispute. To some extent, we were able to compare our results with the results of the 2002 Custody Inquiry presented in *Vårdnad – Boende – Umgänge, Barnets bästa, föräldrars ansvar* ('Custody – Residence – Contact; the best interests of the child, parents' responsibilities', Swedish Government Official Reports 2005:43).

The overall results of the evaluation

The primary aim of the 2006 custody reform was to strengthen the child rights perspective. In our assessment, the 2006 custody reform has been successful in many respects. The child rights perspective has been strengthened. Children's views are now heard to a greater extent than before, risk assessments are carried out to a greater extent than prior to the reform, and social welfare committees submit proposed decisions on custody in more than 90 per cent of cases. The best interests of the child play a prominent role in assessments concerning custody, residence and contact. Although the reform has helped to strengthen the child rights perspective, areas for improvement remain. For example, we have noted that the opinions of younger children, in particular – and how these opinions have been considered – are commonly not included in custody investigations and judgments. The quality of risk assessments also needs to be improved.

One aim of the 2006 custody reform was to give courts greater scope to award sole custody. We have noted that it has become more common for one of the parents in custody disputes to be awarded sole custody. In 2014, the district courts awarded joint custody in 33 per cent of cases, sole custody for the mother in 46 per cent of cases, and sole custody for the father in 21 per cent

of cases. In 2002, the district courts awarded joint custody in 55 per cent of cases, sole custody for the mother in 36 per cent of cases, and sole custody for the father in 9 per cent of cases. The courts also make more nuanced assessments of the issue of custody, in the sense that more circumstances are taken into account in the deliberations.

Another aim of the 2006 custody reform was to make it easier for parents to reach an agreement on matters concerning custody, residence and contact. Our survey shows that it is common for the parties to reach a consensus agreement during court proceedings. This happens in around 65 per cent of cases in which there has at some point been a petition for sole custody. Courts work in various ways to help the parties reach an agreement, e.g. by ordering family mediation, by repeatedly drafting agreements that gradually bring the parties closer together, and by using the conflict and conciliation method. However, the possibility for courts to order mediation that was introduced through the reform is used in few cases. The reason for this appears to be that many judges have negative experiences of the mediation process. In cases where mediators have expertise and are suitable for the assignment, however, mediation can be an effective method for helping parents to reach an agreement.

The 2006 custody reform highlighted parents' ability to cooperate on matters concerning the child as a particularly important factor to be taken into account when adjudicating on custody (Chapter 6, Section 5, second paragraph of the Children and Parents Code). The intention was to make it clear that joint custody should not be considered where the level of parental conflict is so high that it has an adverse effect on the child. The reform may have contributed to more parents petitioning for sole custody. Difficulties cooperating are raised in the court case in an attempt to obtain custody. It is our impression that parents focus to a large degree on their difficulties cooperating rather than on possible solutions to resolve the conflict. In this sense, the regulation may have exacerbated conflict.

The part of the 2006 custody reform whereby the examination of enforcement was transferred from the general administrative courts to the general courts has been positive. The practicalities of enforcement cases have been facilitated, and the number of enforce-

ment cases submitted to the district courts since 2006 has increased only slightly. We found that Chapter 21 of the Children and Parents Code, which regulates enforcement cases, needs to be reviewed with regard to content and language. We were not able to undertake such a review under the terms of our remit. Nonetheless, we propose that an additional provision be introduced into Chapter 21 of the Children and Parents Code concerning the division of legal costs and special forum rules for those with protected personal data.

The increase in the number of custody cases

In 2006, 3 108 custody cases were submitted to the district courts; the corresponding figure in 2015 was 6 185. This represents an increase of 99 per cent. However, these cases are not only cases concerning disputes between parents, but rather also cases and matters in which a social welfare committee is the claimant or applicant. When those cases and matters are discounted from the figures, 2 822 custody cases were submitted to the district courts in 2006, and 4 166 cases in 2015. This represents an increase of 48 per cent, which is a more relevant figure on which to base our considerations.

Why has the number of custody cases increased?

The increase in the number of custody cases submitted following the 2006 custody reform is considerable. In our assessment, the increase is due to several factors. One possible explanation is the greater possibilities for sole custody entailed in the reform, which has probably led to more parents seeing an opportunity to successfully petition for sole custody. More equal parenting and an increased tendency towards conflict are other factors that have probably influenced this trend. The fact that leave to appeal is now required from the court of appeal may have led to repeat proceedings becoming more common. In our investigation, we found that 40 per cent of parties had previously been involved in a dispute concerning children. The corresponding figure in 2002 was 29 per cent. An increased incidence of cases with a foreign connection in which only one of the parents is in Sweden is yet another example of a likely reason for the increase in cases. There are also short-

comings in efforts to prevent parental conflict. This has probably also influenced the trend.

Starting points for the Inquiry's proposals

Protracted conflicts between parents have an adverse effect on children. Parental conflict can constitute a risk factor for a child's emotional and social development. A court dispute often entails long-term emotional strain for children and parents. For the sake of the child, it is therefore important that conflicts are handled well, as far as possible – or ideally avoided altogether. It is also important that both children and parents can be offered support and assistance at an early stage on issues that may affect the child's circumstances and daily life. Action is needed to help prevent parental conflict, which in turn may lead to a reduction in custody disputes.

Furthermore, we take the view that the focus in this process needs to be shifted from the parents and their areas of conflict to the child and the child's rights and needs. The child's right to be heard and to receive information should be clarified further. There is also a need for greater protection for children at risk.

While court proceedings are ongoing, the parties live in uncertainty as to the outcome of future rulings in the dispute. This is stressful for everyone concerned, particularly the children. Court proceedings should therefore be as efficient and proper as possible. It is vital that the courts' possibilities to plan cases and pursue them to swift decisions are harnessed, while at the same time courts work to help parents reach lasting consensus agreements.

Our proposals and assessments

Consensus agreements

Obligatory information meetings to precede court proceedings

There is a need to reach out to parents who are considering initiating a court dispute concerning children with information at an earlier stage than at present. A requirement will therefore be intro-

duced whereby parents must, as a general rule, have taken part in information meetings before presenting any petition in a dispute concerning custody, residence or contact. At the meetings, all parents who are considering initiating a court dispute concerning children will receive relevant information about the legal regulations, the various forms of conflict resolution available, etc. before proceedings are initiated. If it is appropriate to do so, the parents will be offered family mediation. At the meetings – which should have a clear focus on the child – the parents will also receive information and guidance, according to their needs, on the assistance and support available to them. The municipalities will be responsible for the information meetings, within the framework of their social services provision. Information meetings should be held at the earliest opportunity, and within four weeks of them being requested. The social welfare committee will issue a certificate to parents who have attended information meetings. The certificate will be valid for one year. A parent who initiates proceedings and presents a petition in a dispute concerning custody, residence or contact must present a valid certificate showing that they have attended an information meeting. If no certificate is submitted – despite a subsequent court injunction to do so – the action will be dismissed. A specific law will be introduced – the act on information meetings with parents involved in disputes over children – to regulate the procedures for these meetings. A provision will be introduced into Chapter 6 of the Children and Parents Code, making information meetings a prerequisite in many cases for legal actions concerning custody, residence or contact. The provisions in Chapter 14, Section 5 of the Marriage Code will be supplemented to stipulate that in some cases, the courts cannot examine a parent's claim concerning custody, residence or contact.

A competency and suitability requirement for mediators to be introduced in law

Our survey shows that the frequency with which mediators are appointed varies from one court to another. In general, mediation is used in few cases. One somewhat uncertain finding from our survey is that the courts appoint mediators in 1–3 per cent of cases. Sometimes, judges refrain from appointing mediators due to nega-

tive experiences. Nonetheless, there are examples of mediators who do succeed in helping parents to reach an agreement. To ensure that mediators meet the high standards that must be imposed in terms of qualifications and experience, we propose the introduction in law of a competency and suitability requirement. Under our proposal, mediators should be required to have relevant training and professional experience, and be suitable for the task. It is up to the judge concerned to ensure that the person appointed as mediator meets the requirements.

For mediation to be successful, it is important that it is conducted in confidence. We propose that secrecy apply in court to information provided by a party to a mediator in the context of mediation in a case in which the mediator has been appointed under Chapter 6, Section 18a of the Children and Parents Code, if the party has entered a reservation to that effect. However, we do not propose any restrictions on mediators' obligation to give evidence. Nothing should prevent information of significance to the assessment of the best interests of a child, of which a mediator may be aware, being presented in court.

Joint custody

In determining custody, particular importance should be attached to the parents' ability to take joint responsibility in matters concerning the child

Under the current regulations, when assessing whether the parents should have joint custody or one of the parents should have sole custody, the court is to pay particular attention to the parents' ability to cooperate in matters concerning the child. We have concluded that the focus on parents' inability to cooperate – which has resulted from the regulation – can exacerbate conflict. An elevated conflict level has negative consequences for children. Custody should be influenced by how the parents' behaviour towards each other affects the child, rather than the precise details of how they choose to resolve matters concerning the child. If the parents' behaviour has an excessively adverse effect on the child, it may mean that sole custody is in the best interests of the child. Under our proposal, therefore, when assessing custody the courts should

take particular account of the parents' ability to take joint responsibility for matters concerning the child, rather than of their ability to cooperate. Parents taking joint responsibility means that together they can resolve matters concerning the child in such a way that the child is not affected by the parents' conflict. This can be achieved through extensive contact or very little contact, and contact can be verbal or written. The aim is to reduce the focus on the parents' ability to cooperate and instead focus on the child's situation and the consequences for the child. In our view, this will allow considerably less scope for parents to contrive conflicts with a view to obtaining sole custody than is possible at present. This proposal also corresponds better to how the courts in practice assess the ability to cooperate.

Courts should be able to award joint custody even if both parents oppose it

At present, the courts can award joint custody if one parent opposes it, but not if both oppose it. We propose that the courts should be able to award joint custody even if both parents oppose it. The aim of this amendment is to make it clear that the best interests of the child, not the parents' positions, should be the crucial factor in the court's assessment.

The best interests of the child and the child's right to be heard

The best interests of the child will be clarified

We propose an addition to Chapter 6, Section 2a of the Children and Parents Code, clarifying that the principle of the best interests of the child is the deciding factor not only for court orders, but for all matters concerning custody, residence and contact. We also propose that the same section stipulate that the parents' ability to place the child's needs before their own conflict is to be one of the circumstances that is taken into particular account when assessing what is best for the child. An addition of this kind sends an important signal to parents involved in a dispute concerning children, or considering such a dispute.

Children must receive relevant information and the child's right to freely express their views and have them taken into account will be clarified

A child is never obliged to express their views, but they should be given the opportunity to do so. The child's right to be heard presupposes that the child receives information. We have found that the child's right to information and to freely express their views needs to be clarified. Under Chapter 6, Section 2a of the Children and Parents Code, the wishes of the child must be taken into account, and under Chapter 6, Section 19 of the Code, the person conducting an investigation must seek to establish the position of the child and present it to the court. It is unfortunate that the legislative text is based on wordings that may imply that the child must have expressed a decided opinion for it to be taken into account. This approach does not reflect the United Nations Convention on the Rights of the Child, or our perception of the child's right to be heard. We therefore propose a new provision in the introduction to Chapter 6 of the Children and Parents Code, stipulating that the child must receive relevant information and be given the opportunity to express their views or position on matters concerning custody, residence and contact. If the child does not express an opinion, their views or position must – in as far as it is possible – be established in some other way. The provision will apply regardless of whether a matter is processed by family law services, the courts or a mediator appointed under Chapter 6, Section 18a of the Children and Parents Code. We also propose that the child's views and position, rather than their wishes, should be given due weight in accordance with the age and maturity of the child. By introducing the word 'views' into the legislative text it is made clear that even views that cannot be considered an expression of a decided opinion should be taken into account. These proposals would strengthen the right of younger children, in particular, to be heard.

Social welfare committees will be able to hear children without custodial parents' consent

We propose that when an investigation or measure is ordered by a court under Chapter 6 of the Children and Parents Code, social welfare committees should be able to hear a child without the consent of their custodial parents and without a custodial parent being present. This will make it clear that children have an unconditional right to be heard, regardless of the views of their custodial parents on the matter.

Risk assessments

We welcome the assignment recently given to the Family Law and Parental Support Authority

If information emerges that a child is at risk, the social welfare committee and the court must always conduct a risk assessment. Our investigation shows that both social welfare committees and district courts conduct risk assessments to a greater extent than previously. Nonetheless, the quality of risk assessments needs to be improved. The issue primarily concerns the difficulty of identifying and assessing different circumstances that may constitute a risk to the child and how those circumstances should be considered in the case in question. This issue is difficult to remedy through legislation. There is a demand – and a clear need – for support for handling risk assessments in investigations concerning custody, residence and contact. In its appropriation directions for the fiscal year 2017, the Government has tasked the Family Law and Parental Support Authority with producing support materials for risk assessments by social welfare committees in cases concerning custody, residence and contact. We welcome this assignment and thus note that there is no reason for us to propose any measures with regard to risk assessments. This assignment can help improve the quality of risk assessments by providing tools to identify and assess the risk of a child being, for example, subjected to abuse or neglect. If social welfare committees' risk assessments maintain a higher standard, it will improve the basis on which the courts make decisions, and

thus also the prospects of decisions that are in the best interests of the child.

Serious domestic violence

It should be possible to appoint a temporary custodian if there are special grounds for doing so

A custodial parent who has intentionally killed or seriously injured the other parent must, in the vast majority of cases, be considered to have failed in their duty of care to the child in such a way that it is not in the best interests of the child for the parent to continue to have custody. Although the legal conditions are already in place for custody to be rapidly transferred to one or two specially appointed custodians, in practice there is often a delay before custody is transferred. The reason for the delay is that there is often no suitable person who is willing to take on this task. We propose that it should be possible, where there are special grounds, to appoint a *temporary custodian*, pending the designation of a specially appointed custodian. This assignment should focus on the legal aspects of a custodian's duties. It should be a fundamental prerequisite that the actual care of the child is provided by someone else, either through voluntary arrangements e.g. under the Social Services Act (2001:453), or pursuant to the Care of Young Persons (Special Provisions) Act (1990:52). A member of the Swedish Bar Association, legal associate at a law firm, or some other person may be appointed as a temporary custodian. Only a person who, due to their expertise and experience, and personal qualities, is particularly suitable for the task may be appointed. Although this regulation primarily targets cases of lethal violence, it may also be applicable in certain cases of other serious violence targeting the other parent or the child.

Forum rules for protected personal data

New forum rules in cases involving protected personal data

Matters concerning custody, residence or access are considered by the court in the place where the child habitually resides. There is therefore a need for special forum rules when a child's personal

data is subject to secrecy, regardless of which parent the child lives with. Matrimonial cases are considered by the district court in the place where one of the spouses habitually resides. In matrimonial cases, there is therefore a need for special forum rules both when only one of the spouses is habitually resident in Sweden and that spouse's personal data is subject to secrecy, and when both spouses are resident in Sweden and both of their personal data is protected. According to the guiding court decision in NJA 2015 p. 218, as the reserve forum Stockholm District Court is to be considered the competent court when the personal data of a child in a case concerning custody, residence or contact is protected. We consider that it should be stated in law which court is competent to examine a dispute. Our proposal also involves a solution that differs in part from that offered by the guiding court decision.

We propose that if the details of where the child is resident are subject to secrecy, matters concerning custody, residence or contact should, in addition to what is currently prescribed, also be examined by the court in the place where one of the parties is habitually resident. Stockholm District Court should also be a competent court in cases and matters where details of where the child and both parties are resident are subject to secrecy. Stockholm District Court should also be a competent court in matrimonial cases if only one of the spouses is resident in Sweden and details of where that spouse is resident are subject to secrecy, or if details of where both spouses are resident are subject to secrecy. We make similar forum proposals for cases concerning child support, and in enforcement cases where the personal data of one of the parties is protected.

Processing issues

Interim custody orders should only be issued if there are special grounds for doing so

If the parents are unable to agree, a child's residence and contact with the parent with whom they do not reside often needs to be regulated through an interim order while proceedings are ongoing. The fact that a large number of interim orders are issued has to be accepted. Nonetheless, it is important that interim custody orders

are not issued without compelling grounds to do so. One parent losing custody can have serious consequences for the child, who risks being cut off from that parent. It is also a serious matter for a parent to lose custody of their child. Only in exceptional cases should such orders be issued without a complete basis for a decision. In practice, there is already a difference between when an interim order is issued concerning residence and contact, and an interim order concerning custody. In general, the courts only issue interim custody orders in exceptional cases. We propose that the legislative text state that an interim custody order must only be issued if there are special grounds for doing so.

More provisions to override secrecy between social welfare committees

At present, there are provisions to override secrecy that enable a social welfare committee to obtain data from another social welfare committee before an agreement is approved (Chapter 6, Section 17a, third paragraph of the Children and Parents Code) and in investigations concerning custody, residence and contact (Chapter 6, Section 19, fifth paragraph of the Children and Parents Code). Prior to the 2006 reform, an investigator could only obtain data that was held by their own authority, not corresponding data from another municipality. This was not considered reasonable. Our survey and analysis of the legal situation found that the same applies to social welfare committees' provision of reports under Chapter 6, Section 19, second paragraph of the Children and Parents Code, and of rapid reports under Chapter 6, Section 20, second paragraph of the Code. It is essential that information that may influence a decision is presented, regardless of whether the decision is final or applies for a limited period. We therefore propose that provisions to override secrecy be introduced in these cases as well.

A time limit will be introduced for completing custody, residence and contact investigations

We have identified long investigation times as a particular factor that delays courts' processing of cases concerning custody, residence or contact. The measures previously proposed to limit investigation times – training and exchange of experience – have proved inadequate. We therefore propose the introduction of a provision whereby investigations concerning custody, residence and contact must, as a general rule, be completed within four months. This time limit has been deemed reasonable in previous legislative matters, and it corresponds to the time limit that applies to child welfare investigations carried out under the Social Services Act.

Court processing times can be reduced using existing provisions

In addition to investigation times and the complexity of disputes, we have identified a number of other factors that particularly cause long processing times for custody cases before the courts. Repeated preparatory hearings are one such factor; decisions to order a custody investigation when court proceedings have been ongoing for a long time are another. A further factor is that main hearings are often not held until several months after a custody investigation has been received by the district court. In our assessment, the tools offered by current law to strike a balance between efficiency and due processing can be used better than they are at present. Courts should, for example, set timetables for processing.

Need for training for family law secretaries

Training and skills development are important for those responsible for processing matters concerning custody, residence and contact. A relatively wide range of training is available to judges. However, action is needed to strengthen municipal efforts to develop the skills of family law secretaries. As a first step, we propose that the Family Law and Parental Support Authority be tasked by the Government with surveying the need for training for family law secretaries.

This should include identifying the areas where the need for training is greatest.

Consequences

Fewer disputes over children will be decided in court

In our assessment, the proposal on information meetings for parents involved in disputes over children will help to reduce parental conflict and to ensure that fewer disputes are decided in court, which has consequences for children. The prospects of finding the best solution for the child at an early stage will increase. In our assessment, the proposal will thus help to improve the mental and physical wellbeing of the children whose parents disagree, or have disagreed, on matters concerning custody, residence or contact.

Increased focus on children

Our proposals will clarify children's rights in several respects in matters concerning custody, residence or contact. The focus will shift from the parents to the children. Our proposals concerning children's right to information and right to be heard strengthen children's right to participate in matters concerning custody, residence or contact.

Greater security for children

Our proposal concerning additional forum rules will mean that, in many cases, it will be possible to have a matter examined by a court in a different place to where a child whose personal details are protected resides. As such, the choice of court will not necessarily reveal the child's location.

The proposal on transferring custody to a temporary custodian is primarily intended to be applied when a custodial parent has intentionally killed the other custodial parent. The proposal will bolster the prospects of finding a new custodian for the child when there is a need to do so and when a solution of this kind is in the best interests of the child.

Financial consequences

The proposal on information meetings for parents involved in disputes concerning children will probably lead to fewer court disputes concerning custody, residence and contact and, at least in the longer term, to reduced costs for the courts. Since the number of family cases will be reduced, the work of the social welfare committees at various stages of disputes processed by the courts will also decrease. If the number of cases before the courts is reduced by 10 per cent, we estimate that the cost incurred by the municipalities for holding the interviews will correspond to the savings made in terms of rapid reports and investigations.

At the information interviews, parents will be offered family mediation and receive information about other forms of support and assistance. The proposal will thus mean that more parents than at present will be aware of the support options available, and such measures will probably become more common, which is also the intention. However, beyond the information meetings we do not propose any other new measures; it is a matter of offering parents measures that are already available. It is reasonable to expect that municipal costs for such measures will increase. In our assessment, however, these costs should not be seen as a calculable consequence of our proposal.

It is anticipated that the costs of the training and information measures we propose can be financed within existing financial frameworks.

It should also be possible to finance the costs of the assignments to the Family Law and Parental Support Authority and others within existing financial frameworks.

The proposal whereby temporary custodians can be appointed for children may lead to marginally increased costs for individual municipalities.

Entry into force

It is proposed that our proposals enter into force on 1 July 2018. However, it is proposed that the proposals concerning information meetings enter into force on a date determined by the Government.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (20xx:xxx) om informationssamtal med föräldrar i konflikt om barn

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller för sådana informationssamtal som avses i 5 kap. 3 a § socialtjänstlagen (2001:453).

Kallelser, tidsfrister och deltagande

2 § Om en förälder begär informationssamtal, ska socialnämnden kalla föräldrarna till samtal.

Informationssamtal ska hållas så snart det är möjligt och senast inom fyra veckor. Om det finns särskilda skäl får samtalet hållas senare.

3 § I första hand ska föräldrarna delta samtidigt i ett informations-samtal. Enskilda samtal ska dock hållas, om någon av föräldrarna begär det.

Samtalsintyg

4 § Socialnämnden ska utfärda ett samtalsintyg till en förälder som har deltagit i ett informationsamtal. Av intyget ska framgå uppgift om föräldrarnas identitet, vem som deltagit och när samtalet ägde rum.

Ett samtalsintyg är giltigt i ett år efter utfärdandet.

Bemyndiganden

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vad samtalsledaren ska informera föräldrarna om vid informationsamtal, och
2. samtalsintygets utformning och närmare innehåll.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer.

1.2 Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken

Härigenom föreskrivs att 14 kap. 3 och 5 §§ äktenskapsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

14 kap.

3 §¹

Äktenskapsmål tas upp av tingsrätten i den ort där en av makarna har *sitt* hemvist. *Har* ingen av dem hemvist *här* i landet, tas målet upp av Stockholms tingsrätt.

Äktenskapsmål tas upp av tingsrätten i den ort där en av makarna har *sin* hemvist. *Om* ingen av dem *har* hemvist i landet, tas målet upp av Stockholms tingsrätt.

Om bara en av makarna har hemvist här i landet och om uppgift om var den maken är folkbokförd är sekretessbelagd eller om uppgifter om var båda makarna är folkbokförda är sekretessbelagda tas målet också upp av Stockholms tingsrätt.

Om kvarskrivning har medgetts enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) tillämpas första stycket.

5 §²

I mål om äktenskapsskillnad får domstolen pröva frågor om underhållsbidrag, vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, rätt att bo kvar i makarnas gemensamma bostad till dess att bodelning sker och

I mål om äktenskapsskillnad får domstolen pröva frågor om underhållsbidrag, vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, rätt att bo kvar i makarnas gemensamma bostad till dess att bodelning sker och

¹ Senaste lydelse 2009:253.

² Senaste lydelse 1998:320.

förbud att besöka varandra. Yrkanden i sådana frågor framställs i den ansökan genom vilken talan om äktenskapsskillnad väcks. *Har* sådan talan redan väckts, får yrkandena framställas muntligen inför domstolen eller skriftligen utan särskild stämning.

I målet får även prövas frågan om förordnande av bodelningsförrättare.

förbud att besöka varandra. Yrkanden i sådana frågor framställs i den ansökan genom vilken talan om äktenskapsskillnad väcks. *Om en* sådan talan redan *har* väckts, får yrkandena framställas muntligen inför domstolen eller skriftligen utan särskild stämning.

I 6 kap. 16 a § föräldrabalken finns bestämmelser om att domstolen i vissa fall inte får pröva en förälders yrkande om vårdnad om barn, barns boende eller umgänge med barn.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018 i fråga om 3 § och i fråga om 5 § den dag som regeringen bestämmer.

1.3 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken

Härigenom föreskrivs i fråga om föräldrabalken³

dels att 1 kap. 4 §, 2 kap. 7 §, 3 kap. 5 och 14 §§, 4 kap. 5 a §, 6 kap. 2, 2 a, 3, 5, 10, 15, 17, 17 a, 18 a, 19 och 20 §§, 7 kap. 12 §, 10 kap. 3 § och 21 kap. 1 och 13 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas sex nya paragrafer, 6 kap. 2 b, 10 d–f, 16 a och 20 a §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 4 §⁴

En bekräftelse av faderskap görs skriftligen och ska bevittnas av två personer. Bekräftelsen ska skriftligen godkännas av socialnämnden och av modern eller en särskilt förordnad vårdnadshavare för barnet. Är barnet myndigt ska bekräftelsen i stället godkännas av barnet självt. Socialnämnden får lämna sitt godkännande endast om det kan antas att mannen är far till barnet.

En bekräftelse av faderskap görs skriftligen och ska bevittnas av två personer. Bekräftelsen ska skriftligen godkännas av socialnämnden och av modern eller en särskilt förordnad *eller tillfällig* vårdnadshavare för barnet. *Om* barnet är myndigt, ska bekräftelsen i stället godkännas av barnet självt. Socialnämnden får lämna sitt godkännande endast om det kan antas att mannen är far till barnet.

Bekräftelsen får göras även före barnets födelse.

Om det senare visar sig att den som har lämnat bekräftelsen inte är far till barnet, ska rätten förklara att bekräftelsen saknar verkan mot honom.

³ Balken omtryckt 1995:974.

⁴ Senaste lydelse 2014:377.

2 kap.7 §⁵

Socialnämnden får lägga ner en påbörjad utredning om faderskapet, om det

1. visar sig omöjligt att få de upplysningar som behövs för bedömning av faderskapsfrågan,

2. framstår som utsiktslöst att försöka få faderskapet fastställt av domstol,

3. har lämnats ett samtycke av modern eller en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt 4 kap. 5 a § till adoption av barnet, eller

3. har lämnats ett samtycke av modern eller en särskilt förordnad *eller tillfällig* vårdnadshavare enligt 4 kap. 5 a § till adoption av barnet, eller

4. av särskilda skäl finns anledning att anta att en fortsatt utredning eller en rättegång skulle vara till men för barnet eller utsätta modern för påfrestningar som innebär fara för hennes psykiska hälsa.

Socialnämnden ska lägga ner en påbörjad faderskapsutredning om faderskapet inte ska fastställas enligt 1 kap. 3 §.

Socialnämndens beslut att lägga ner en påbörjad faderskapsutredning får överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

3 kap.5 §⁶

Talan om fastställande av faderskap väcks av barnet.

I fall som avses i 2 kap. 1 § förs barnets talan av socialnämnden. *Har* modern vårdnaden om barnet, får hon alltid föra barnets talan, även om hon inte har uppnått myndig ålder. Talan får vidare alltid föras av en särskilt förordnad vårdnadshavare för barnet.

I fall som avses i 2 kap. 1 § förs barnets talan av socialnämnden. *Om* modern *har* vårdnaden om barnet, får hon alltid föra barnets talan, även om hon inte har uppnått myndig ålder. Talan får vidare alltid föras av en särskilt förordnad *eller tillfällig* vårdnadshavare för barnet.

⁵ Senaste lydelse 2016:17.

⁶ Senaste lydelse 1994:1433.

14 §⁷

Talan om att en bekräftelse av föräldraskap enligt 1 kap. 9 § saknar verkan mot den som har lämnat bekräftelsen får väckas vid rätten i den ort där barnet har *sitt* hemvist eller, om barnet har avlidit, vid den rätt som *skall* ta upp en tvist om arv efter barnet. *Finns* det inte någon annan behörig domstol, *skall* målet tas upp av Stockholms tingsrätt.

Talan om fastställande av föräldraskap enligt 1 kap. 9 § väcks av barnet. I fall som avses i 2 kap. 8 a § förs barnets talan av socialnämnden. *Har* modern vårdnaden om barnet, får hon alltid föra barnets talan, även om hon inte har uppnått myndig ålder. Talan får vidare alltid föras av en särskilt förordnad vårdnadshavare för barnet. Det som sägs i 6–13 §§ om fastställande av faderskap tillämpas också i fråga om fastställande av föräldraskap.

Talan om att en bekräftelse av föräldraskap enligt 1 kap. 9 § saknar verkan mot den som har lämnat bekräftelsen får väckas vid rätten i den ort där barnet har *sin* hemvist eller, om barnet har avlidit, vid den rätt som *ska* ta upp en tvist om arv efter barnet. *Om* det inte *finns* någon annan behörig domstol, *ska* målet tas upp av Stockholms tingsrätt.

Talan om fastställande av föräldraskap enligt 1 kap. 9 § väcks av barnet. I fall som avses i 2 kap. 8 a § förs barnets talan av socialnämnden. *Om* modern *har* vårdnaden om barnet, får hon alltid föra barnets talan, även om hon inte har uppnått myndig ålder. Talan får vidare alltid föras av en särskilt förordnad *eller tillfällig* vårdnadshavare för barnet. Det som sägs i 6–13 §§ om fastställande av faderskap tillämpas också i fråga om fastställande av föräldraskap.

4 kap.

5 a §⁸

Den som inte har fyllt arton år får *ej* adopteras utan föräldrarnas samtycke. Moderns samtycke *skall* ha lämnats sedan hon har återhämtat sig tillräckligt efter nedkomsten. Vid adoption av

Den som inte har fyllt arton år får *inte* adopteras utan föräldrarnas samtycke. Moderns samtycke *ska* ha lämnats sedan hon har återhämtat sig tillräckligt efter nedkomsten. Vid adoption av

⁷ Senaste lydelse 2005:434.

⁸ Senaste lydelse 1994:1433.

någon annans adoptivbarn *skall* i stället samtycke *inhämtas* från barnets adoptivföräldrar eller, om en adoptivförälder är gift med någon av barnets föräldrar, från båda dessa makar.

Samtycke enligt första stycket behövs inte av den som lider av en allvarlig psykisk störning, *är utan del i* vårdnaden eller befinner sig på okänd ort. *Är* detta fallet i fråga om var och en av dem som enligt första stycket *skall* samtycka till adoptionen, *skall* i stället samtycke *inhämtas* från särskilt förordnad vårdnadshavare för barnet.

någon annans adoptivbarn *ska* i stället samtycke *hämtas in* från barnets adoptivföräldrar eller, om en adoptivförälder är gift med någon av barnets föräldrar, från båda dessa makar.

Samtycke enligt första stycket behövs inte av den som lider av en allvarlig psykisk störning, *inte har* vårdnaden *om barnet* eller befinner sig på okänd ort. *Om* detta *är* fallet i fråga om var och en av dem som enligt första stycket *ska* samtycka till adoptionen, *ska* i stället samtycke *hämtas in* från särskilt förordnad *eller tillfällig* vårdnadshavare för barnet.

6 kap.

2 §⁹

Ett barn står under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem, om inte rätten har anförtrott vårdnaden åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Vårdnaden om ett barn består till dess att barnet fyller 18 år.

Ett barn står under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem, om inte rätten har anförtrott vårdnaden åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare *eller åt en tillfällig vårdnadshavare*. Vårdnaden om ett barn består till dess att barnet fyller 18 år.

Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov enligt 1 § blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare svarar även för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter samt ska bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. I syfte att hindra att barnet

⁹ Senaste lydelse 2014:377.

orsakar skada för någon annan ska vårdnadshavaren vidare svara för att barnet står under uppsikt eller att andra lämpliga åtgärder vidtas.

Om ansvaret i frågor som gäller barnets ekonomiska förhållanden finns bestämmelser i 9–15 kap.

2 a §¹⁰

Barnets bästa *skall* vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge.

Vid bedömningen av vad som är bäst för barnet *skall* det fästas 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, *och*

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

Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad.

Barnets bästa *ska* vara avgörande för alla *frågor och* beslut 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 olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa,

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

– *föräldrarnas förmåga att sätta barnets behov före den egna konflikten.*

Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

2 b §¹¹

Ett barn ska få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter eller sin inställning i frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Om barnet inte framför sina synpunkter, ska hans eller hennes åsikter eller inställ-

¹⁰ Senaste lydelse 2006:458.

¹¹ Tidigare 2 b § upphävd genom 2006:458.

ning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt.

3 §¹²

Barnet står från födelsen under vårdnad av båda föräldrarna, om dessa är gifta med varandra, och i annat fall av modern ensam. *Ingår* föräldrarna senare äktenskap med varandra, står barnet från den tidpunkten under vårdnad av dem båda, om inte rätten dessförinnan har anförtrott vårdnaden åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare.

Om det döms till äktenskapsskillnad mellan föräldrarna står barnet även därefter under båda föräldrarnas vårdnad, om inte den gemensamma vårdnaden upplöses enligt 5, 7 eller 8 §. *Skall* barnet även efter domen på äktenskapsskillnad stå under båda föräldrarnas vårdnad, *skall* rätten i domen *erinra* om att vårdnaden *alltjämt* är gemensam.

Barnet står från födelsen under vårdnad av båda föräldrarna, om dessa är gifta med varandra, och i annat fall av modern ensam. *Om* föräldrarna senare *ingår* äktenskap med varandra, står barnet från den tidpunkten under vårdnad av dem båda, om inte rätten dessförinnan har anförtrott vårdnaden åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare *eller åt en tillfällig vårdnadshavare*.

Om det döms till äktenskapsskillnad mellan föräldrarna står barnet även därefter under båda föräldrarnas vårdnad, om inte den gemensamma vårdnaden upplöses enligt 5, 7 eller 8 §. *Om* barnet även efter domen på äktenskapsskillnad *ska* stå under båda föräldrarnas vårdnad, *ska* rätten i domen *upplysa* om att vårdnaden *fortfarande* är gemensam.

5 §¹³

Står barnet under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem och vill någon av dem få ändring i vårdnaden, *skall* rätten besluta att *vårdnaden skall vara gemensam* eller *anförtro vårdnaden åt en av föräldrarna*.

Om barnet *står* under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem och vill någon av dem få ändring i vårdnaden, *ska* rätten besluta att *föräldrarna ska ha gemensam vårdnad om barnet* eller att en av dem *ska ha ensam vårdnad*.

¹² Senaste lydelse 1994:1433.

¹³ Senaste lydelse 2006:458.

Vid bedömningen av om *vårdnaden skall vara gemensam eller anförtros åt en av föräldrarna skall rätten fästa avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att samarbeta* i frågor som rör barnet. Rätten får *inte* besluta om gemensam vårdnad, om båda föräldrarna motsätter sig det.

Frågor om ändring i vårdnaden enligt första stycket prövas på talan av en av föräldrarna eller båda. I mål om äktenskapsskillnad får rätten utan yrkande *anförtro vårdnaden om barnet åt en av föräldrarna*, om det är uppenbart att gemensam vårdnad är oförenlig med barnets bästa.

Vid bedömningen av om *föräldrarna ska ha gemensam vårdnad eller om en av dem ska ha ensam vårdnad ska rätten fästa avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att ta ett gemensamt ansvar* i frågor som rör barnet. Rätten får besluta om gemensam vårdnad *även* om båda föräldrarna motsätter sig det.

Frågor om ändring i vårdnaden enligt första stycket prövas på talan av en av föräldrarna eller båda. I mål om äktenskapsskillnad får rätten utan yrkande *besluta att en av föräldrarna ska ha ensam vårdnad*, om det är uppenbart att gemensam vårdnad är oförenlig med barnets bästa.

10 §¹⁴

Står barnet under vårdnad av en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare och vill någon av barnets föräldrar eller båda få vårdnaden överflyttad till sig, får rätten besluta om detta. Rätten får *inte* flytta över vårdnaden till föräldrarna gemensamt, om båda föräldrarna motsätter sig det.

Om barnet *står* under vårdnad av en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare och vill någon av barnets föräldrar eller båda få vårdnaden överflyttad till sig, får rätten besluta om detta. Rätten får flytta över vårdnaden till föräldrarna gemensamt *även* om båda föräldrarna motsätter sig det.

Frågor om överflyttning av vårdnaden enligt första stycket prövas på talan av båda föräldrarna eller en av dem eller på talan av socialnämnden.

¹⁴ Senaste lydelse 2006:458.

10 d §¹⁵

Om det finns skäl att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare för ett barn men de praktiska förutsättningarna för ett sådant förordnande för tillfället saknas och den faktiska vården om barnet är tillgodosedd, får rätten, om det finns särskilda skäl, på talan av socialnämnden flytta över vårdnaden till en tillfällig vårdnadshavare.

Till tillfällig vårdnadshavare får en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan utses. Endast den får utses som på grund av sina kunskaper och erfarenheter samt personliga egenskaper är särskilt lämplig för uppdraget. Den som är underårig får inte utses till tillfällig vårdnadshavare. För syskon ska samma person utses, om inte särskilda skäl talar mot det.

När en tillfällig vårdnadshavare har utsetts för ett barn, ska socialnämnden verka för att en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare utses för barnet. När förutsättningar för ett sådant förordnande finns ska rätten, på talan av socialnämnden, flytta över vårdnaden från den tillfälliga vårdnadshavaren till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Vid handläggningen av denna fråga ska barnets förälder eller föräldrar ges tillfälle att yttra sig.

¹⁵ Tidigare 10 d § upphävd genom 1998:319.

10 e §

En tillfällig vårdnadshavare har rätt till ett skäligt arvode för uppdraget och ersättning för de utgifter som har varit skäligen påkallade för uppdragets fullgörande.

Beslut om arvode och ersättning för utgifter fattas av överförmyndaren.

Arvode och ersättning för utgifter ska betalas av kommunen.

10 f §

Vad som sägs i 10 §, 10 b § första stycket och 10 c § första och tredje styckena om en särskilt förordnad vårdnadshavare gäller i tillämpliga delar också en tillfällig vårdnadshavare.

Om en tillfällig vårdnadshavare entledigas eller dör, ska rätten efter ansökan av socialnämnden utse en annan person att vara tillfällig vårdnadshavare.

15 §¹⁶

Barnet *skall* ha rätt till umgänge med en förälder som det inte bor tillsammans med. Umgänget kan ske genom att barnet och föräldern träffar varandra eller genom att de har annan kontakt.

Barnets föräldrar har ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med så långt möjligt

Barnet *ska* ha rätt till umgänge med en förälder som det inte bor tillsammans med. Umgänget kan ske genom att barnet och föräldern träffar varandra eller genom att de har annan kontakt.

Barnets föräldrar har ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med så långt möjligt

¹⁶ Senaste lydelse 2006:458.

tillgodoses. Särskilt förordnade vårdnadshavare har *ett* motsvarande ansvar.

Barnets vårdnadshavare har ett ansvar för att barnets behov av umgänge med någon annan som står det särskilt nära så långt möjligt tillgodoses.

Om barnet står under vårdnad av båda föräldrarna och *skall* umgås med en förälder som det inte bor tillsammans med, *skall* den andra föräldern lämna sådana upplysningar om barnet som kan främja umgänget, om inte särskilda skäl talar mot det. Om barnet *skall* umgås med en förälder som inte är vårdnadshavare eller med någon annan som står barnet särskilt nära, *skall* upplysningar enligt första meningen lämnas av vårdnadshavaren.

tillgodoses. Särskilt förordnade vårdnadshavare *och en tillfällig vårdnadshavare* har motsvarande ansvar.

Om barnet står under vårdnad av båda föräldrarna och *ska* umgås med en förälder som det inte bor tillsammans med, *ska* den andra föräldern lämna sådana upplysningar om barnet som kan främja umgänget, om inte särskilda skäl talar mot det. Om barnet *ska* umgås med en förälder som inte är vårdnadshavare eller med någon annan som står barnet särskilt nära, *ska* upplysningar enligt första meningen lämnas av vårdnadshavaren.

16 a §

För att rätten, när föräldrarna inte är överens, ska få pröva ett yrkande om vårdnad om barn, barns boende eller umgänge med barn i mål enligt 5, 14 a eller 15 a § eller i mål om äktenskapskillnad ska den förälder som först framställer ett sådant yrkande ge in ett giltigt samtalsintyg. Intyget ska visa att föräldern innan yrkandet framställdes har deltagit i ett informationssamtal som avses i 5 kap. 3 a § socialtjänstlagen (2001:453).

Om det finns särskilda skäl får en prövning ske trots att den förälder som först framställer ett yrkande som avses i första stycket inte har deltagit i något informations-samtal.

Om första stycket hindrar en prövning, ska rätten avvisa talan om vårdnad, boende eller umgänge.

I lagen (20xx:xxx) om informationssamtal med föräldrar i konflikt om barn finns bestämmelser om sådana samtal.

17 §¹⁷

Frågor om vårdnad, boende eller umgänge tas upp av rätten i den ort där barnet har *sitt* hemvist. Sådana frågor kan tas upp även i samband med äktenskapsmål. *Om det inte finns någon behörig domstol, tas frågorna upp av Stockholms tingsrätt.*

Frågor om vårdnad, boende eller umgänge tas upp av rätten i den ort där barnet har *sin* hemvist. Sådana frågor kan tas upp även i samband med äktenskapsmål.

Om uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd tas frågor som avses i första stycket också upp av rätten i den ort där någon av parterna har sin hemvist. Om uppgifter om var barnet och båda parterna är folkbokförda är sekretessbelagda tas målet dessutom upp av Stockholms tingsrätt. Vad som sägs i detta stycke gäller dock inte om barnet eller en part har medgetts kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

¹⁷ Senaste lydelse 2005:430.

Om det inte finns någon behörig domstol, tas frågorna upp av Stockholms tingsrätt.

Frågor om vårdnad som avses i 4, 5, 7–8 a och 10 §§ samt 10 b § andra stycket samt frågor om boende och umgänge handläggs i den ordning som är föreskriven för tvistemål. Frågan om fördelning av resekostnader enligt 15 b § *skall* anses som en del av frågan om umgänge. *Står* barnet under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem och *är* föräldrarna överens i saken, får de väcka talan genom gemensam ansökan.

Frågor om vårdnad som avses i 4, 5, 7–8 a och 10 §§ samt 10 b § andra stycket *och 10 d §* samt frågor om boende och umgänge handläggs i den ordning som är föreskriven för tvistemål. Frågan om fördelning av resekostnader enligt 15 b § *ska* anses som en del av frågan om umgänge. *Om* barnet *står* under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem och föräldrarna *är* överens i saken, får de väcka talan genom gemensam ansökan.

Övriga frågor om vårdnad handläggs i den ordning som gäller för domstolsärenden.

I mål om vårdnad och boende kan underhållsbidrag för barnet yrkas utan stämning.

17 a §¹⁸

Föräldrar kan enligt 5 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) få hjälp att träffa avtal om vårdnad, boende och umgänge.

Socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört prövar om ett avtal mellan föräldrarna enligt 6 §, 14 a § andra stycket eller 15 a § tredje stycket ska godkännas.

Om uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd har även socialnämnden i den kommun där någon av föräldrarna är folkbokförd behörighet att pröva om ett avtal som avses i andra stycket ska godkännas. Om uppgifter om var barnet och båda föräldrarna är folkbokförda är sekre-

¹⁸ Senaste lydelse 2009:404.

tessbelagda har socialnämnden i samtliga kommuner en sådan behörighet.

Om personen har medgetts kevarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) tillämpas andra stycket.

Vid sin prövning av föräldrarnas avtal ska socialnämnden se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir *tillbörligt* utredda. *Utan hinder av sekretess* enligt 26 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är en annan socialnämnd som har tillgång till *upplysningar* som kan vara av betydelse för frågans bedömning skyldig att lämna sådana *upplysningar* på begäran av den socialnämnd som ska pröva avtalet.

Vid sin prövning av föräldrarnas avtal ska socialnämnden se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir *tillräckligt* utredda *med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet*. *Trots sekretess* enligt 26 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är en annan socialnämnd som har tillgång till *uppgifter* som kan vara av betydelse för frågans bedömning skyldig att lämna sådana *uppgifter* på begäran av den socialnämnd som ska pröva avtalet.

Socialnämndens beslut enligt andra stycket får inte överklagas.

18 a §¹⁹

Rätten får *uppdra åt* en medlare att försöka få föräldrarna att nå en samförståndslösning som är förenlig med barnets bästa. Rätten kan lämna *medlaren* närmare anvisningar om vad han eller hon skall iakttä när uppdraget fullgörs.

Rätten får *ge* en medlare i *uppdrag* att försöka få föräldrarna att nå en samförståndslösning som är förenlig med barnets bästa. *En medlare ska ha relevant utbildning och yrkeserfarenhet och vara lämplig för uppdraget*. Rätten kan lämna närmare anvisningar till *medlaren om hur uppdraget ska utföras*.

¹⁹ Senaste lydelse 2006:458.

Medlaren *skall* inom den tid som rätten bestämmer lämna en redogörelse för de åtgärder som har vidtagits. Tiden får inte sättas längre än fyra veckor. Rätten får dock förlänga tiden, om det finns förutsättningar att nå en samförstånds lösning.

Medlaren har rätt till skälig ersättning för arbete, tidsspillan och utlägg som uppdraget krävt. Rätten beslutar om ersättningen. Ersättningen betalas av allmänna medel.

Medlaren *ska* inom den tid som rätten bestämmer lämna en redogörelse för de åtgärder som har vidtagits. Tiden får inte sättas längre än fyra veckor. Rätten får dock förlänga tiden, om det finns förutsättningar att nå en samförstånds lösning.

19 §²⁰

Rätten ska se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir *tillbörligt* utredda.

Innan rätten avgör ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge ska socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Har nämnden tillgång till upplysningar som kan *vara av* betydelse för frågans bedömning är nämnden skyldig att lämna *rätten* sådana upplysningar

Om det behövs utredning utöver vad som sägs i andra stycket, får rätten *uppdra* åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att *verkställa* den. Rätten får *fastställa* riktlinjer för utredningen och bestämma en viss tid inom vilken utredningen ska vara slutförd. Om det *behövs*, får rätten förlänga denna

Rätten ska se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir *tillräckligt* utredda *med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet*.

Innan rätten avgör ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge ska socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Har nämnden tillgång till upplysningar som kan *ha* betydelse för frågans bedömning är nämnden skyldig att lämna sådana upplysningar *till rätten*.

Om det behövs utredning utöver vad som sägs i andra stycket, får rätten *ge ett uppdrag* åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att *utföra* den. 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

²⁰ Senaste lydelse 2009:404.

tid. Rätten ska se till att utredningen bedrivs skyndsamt.

Om det inte är olämpligt, ska den som *verkställer* utredningen försöka *klarlägga barnets inställning* och redovisa den för rätten samt lämna förslag till beslut.

Utan hinder av sekretess enligt 26 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är en socialnämnd som har tillgång till *upplysninger* som kan *vara av betydelse* för utredningen skyldig att lämna sådana *upplysningar* på begäran av den socialnämnd som avses i tredje stycket. Detsamma gäller när uppgifterna begärs av den som socialnämnden utsett att *verkställa* 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.

det *finns särskilda skäl*, får rätten förlänga denna tid. Rätten ska se till att utredningen bedrivs skyndsamt.

Om det inte är olämpligt, ska den som *utför* utredningen *höra barnet* och redovisa *barnets åsikter eller inställning* för rätten samt lämna förslag till beslut.

Trots sekretess enligt 26 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är en socialnämnd som har tillgång till *uppgifter* som kan *ha betydelse* för *frågans bedömning* eller utredningen skyldig att lämna sådana *uppgifter* på begäran av den socialnämnd som avses i *andra och tredje styckena*. Detsamma gäller när uppgifterna begärs av den som socialnämnden utsett att *utföra* utredningen.

20 §²¹

I mål eller ärenden om vårdnad, boende eller umgänge får rätten, om det behövs, besluta om *vårdnad*, boende eller umgänge för tiden till dess att frågan har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft eller föräldrarna har träffat ett avtal om frågan och avtalet har godkänts av socialnämnden.

I mål eller ärenden om vårdnad, boende eller umgänge får rätten, om det behövs, besluta om boende eller umgänge för tiden till dess att frågan har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft eller föräldrarna har träffat ett avtal om frågan och avtalet har godkänts av socialnämnden. *I fråga om vårdnad får ett sådant*

²¹ Senaste lydelse 2006:458.

Innan ett beslut enligt första stycket meddelas *skall* motparten få tillfälle att yttra sig i frågan. Rätten kan *inhämta* upplysningar från socialnämnden i frågan. Innan socialnämnden lämnar upplysningar *skall* den, om det är *lämpligt*, höra föräldrarna och barnet. Har rätten meddelat ett beslut som ännu gäller när målet eller ärendet *skall* avgöras, *skall* rätten ompröva beslutet.

beslut meddelas endast om det finns särskilda skäl.

Innan ett beslut enligt första stycket meddelas *ska* motparten få tillfälle att yttra sig i frågan. Rätten kan *hämta in* upplysningar från socialnämnden i frågan. Innan socialnämnden lämnar upplysningar *ska* den, om det *inte* är *olämpligt*, höra föräldrarna och barnet. Har rätten meddelat ett beslut som ännu gäller när målet eller ärendet *ska* avgöras, *ska* rätten ompröva beslutet.

Trots sekretess enligt 26 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är en socialnämnd som har tillgång till uppgifter som kan ha betydelse för frågans bedömning skyldig att lämna sådana uppgifter på begäran av den socialnämnd som avses i andra stycket.

Ett beslut enligt denna paragraf får verkställas på samma sätt som en dom som har vunnit laga kraft. Beslutet får dock när som helst ändras av rätten.

20 a §

I en fråga om vårdnad, boende eller umgänge har barnet rätt att uttrycka sina åsikter eller sin inställning vid samtal med företrädare för socialnämnden utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Detsamma gäller för samtal med medlare vid medling enligt 18 a §.

7 kap.

12 §²²

Talan om underhåll till barn tas upp av rätten i den ort där svaranden har *sitt* hemvist. En sådan fråga kan väckas även i samband med mål om fastställande av faderskapet till barn, äktenskapsmål, mål om vårdnaden om barn eller mål om barns boende.

Talan om underhåll till barn tas upp av rätten i den ort där svaranden har *sin* hemvist. En sådan fråga kan väckas även i samband med mål om fastställande av faderskapet till barn, äktenskapsmål, mål om vårdnaden om barn eller mål om barns boende.

Om uppgift om var svaranden är folkbokförd är sekretessbelagd tas en fråga som avses i första stycket också upp av rätten i den ort där käranden har sin hemvist. Om uppgifter om var båda parter är folkbokförda är sekretessbelagda tas målet dessutom upp av Stockholms tingsrätt. Vad som sägs i detta stycke gäller dock inte om någon av parterna har medgetts kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

Finns det inte någon behörig domstol enligt första stycket, tas målet upp av Stockholms tingsrätt.

Om det inte finns någon behörig domstol enligt första eller andra stycket, tas målet upp av Stockholms tingsrätt.

10 kap.

3 §²³

Den eller de som har förordnats särskilt till vårdnadshavare är också förmyndare för den underårige.

Den eller de som har förordnats särskilt till vårdnadshavare är också förmyndare för den underårige. *Detsamma gäller den som har utsetts till tillfällig vårdnads-*

²² Senaste lydelse 1998:319.

²³ Senaste lydelse 1994:1433.

Om särskilda skäl talar för det, *skall* dock någon annan än den särskilt förordnade vårdnadshavaren *förordnas* till förmyndare. I ett sådant fall tillämpas 6 och 7 §§.

Vad som sägs i denna balk om särskilt förordnade förmyndare *skall* gälla även den som är förmyndare enligt första stycket.

havare.

Om särskilda skäl talar för det, *ska* dock någon annan än den särskilt förordnade vårdnadshavaren *eller den tillfälliga vårdnadshavaren utses* till förmyndare. I ett sådant fall tillämpas 6 och 7 §§.

Vad som sägs i denna balk om särskilt förordnade förmyndare *ska* gälla även den som är förmyndare enligt första stycket.

21 kap.

1 §²⁴

Vid verkställighet *skall* barnets bästa komma i främsta rummet. Hänsyn *skall* tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad.

Verkställighet av en dom eller ett beslut om vårdnad, boende, umgänge eller överlämnande av barn söks hos tingsrätten i den ort där barnet har *sitt* hemvist. *Har domen eller beslutet inte vunnit laga kraft och är det inte särskilt medgivet att verkställighet ändå får ske, får rätten inte vidta åtgärder enligt 2–4 §§.*

Vid verkställighet *ska* barnets bästa komma i främsta rummet. Hänsyn *ska* tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad.

Verkställighet av en dom eller ett beslut om vårdnad, boende, umgänge eller överlämnande av barn söks hos tingsrätten i den ort där barnet har *sin* hemvist.

Om uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd söks sådan verkställighet också hos tingsrätten i den ort där sökanden eller motparten har sin hemvist. Om uppgifter om var barnet och båda parterna är folkbokförda är sekretessbelagda söks verkställighet dessutom hos Stockholms tingsrätt. Vad som sägs i detta stycke gäller dock inte om barnet eller en part har medgetts kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

²⁴ Senaste lydelse 2006:458.

Om domen eller beslutet inte har vunnit laga kraft och är det inte särskilt medgivet att verkställighet ändå får ske, får rätten inte vidta åtgärder enligt 2–4 §§.

Verkställighet av avtal enligt 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket och 15 a § tredje stycket söks hos tingsrätten i den ort där barnet har *sitt* hemvist. Vad som i detta kapitel föreskrivs om verkställighet av en dom eller ett beslut som vunnit laga kraft gäller även ett sådant avtal.

Verkställighet av avtal enligt 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket och 15 a § tredje stycket söks hos tingsrätten i den ort där barnet har *sin* hemvist. *Om uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd gäller vad som sägs i tredje stycket.* Vad som i detta kapitel föreskrivs om verkställighet av en dom eller ett beslut som vunnit laga kraft gäller även ett sådant avtal.

Om en annan tingsrätt handlägger ett mål mellan samma parter om vårdnaden, boendet eller umgänget, får verkställighet också sökas hos den tingsrätten.

Om det inte finns någon annan behörig domstol, tas frågan om verkställighet upp av Stockholms tingsrätt.

13 §²⁵

I fråga om rättegångskostnader *skall* 18 kap. rättegångsbalken tillämpas. *Avskrivs* ärendet på grund av att parterna har nått en samförståndslösning, får rätten besluta att vardera parten *skall bära* sin kostnad.

I fråga om rättegångskostnader *ska* 18 kap. rättegångsbalken tillämpas. *Om* ärendet *skrivs av* på grund av att parterna har nått en samförståndslösning, får rätten besluta att vardera parten *ska betala* sin kostnad. *Om det finns särskilda skäl kan ersättningskyldigheten bestämmas efter vad som är skäligt.*

Kostnader för utförande av uppdrag enligt 2 § första stycket andra meningen, för hämtning

Kostnader för utförande av uppdrag enligt 2 § första stycket andra meningen, för hämtning

²⁵ Senaste lydelse 2006:458.

av en part till sammanträde och för hämtning eller omhändertagande av barn betalas av allmänna medel efter beslut av rätten. Rätten får efter vad som är skäligt besluta att en part som har föranlett kostnad för hämtning eller för omhändertagande av barn *skall* helt eller delvis betala kostnaden till staten.

av en part till sammanträde och för hämtning eller omhändertagande av barn betalas av allmänna medel efter beslut av rätten. Rätten får efter vad som är skäligt besluta att en part som har föranlett kostnad för hämtning eller för omhändertagande av barn *ska* helt eller delvis betala kostnaden till staten.

Denna lag träder i kraft den dag som regeringen bestämmer i fråga om 6 kap. 16 a § och i övrigt den 1 juli 2018.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453) dels att 11 kap. 10 § socialtjänstlagen (2001:453) ska ha följande lydelse,

dels att det i ska införas två nya paragrafer, 5 kap. 3 a och 3 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 a §

Kommunen ska se till att informationssamtal under sakkunnig ledning kan hållas med föräldrar som inte är överens i frågor om vårdnad om barn, barns boende eller umgänge med barn.

I samtalen ska föräldrarna få relevant information som syftar till att de ska hitta en lösning som är bäst för barnet. Föräldrarna ska också, om det är lämpligt, erbjudas samarbetsamtal och efter behov erbjudas eller vägledas till stöd och hjälp i annan form.

I lagen (20xx:xxx) om informationssamtal med föräldrar i konflikt om barn finns ytterligare bestämmelser om sådana samtal.

3 b §

Den kommun där barnet är folkbokfört ansvarar för att sådana samtal som avses i 3 a § kan hållas.

Om betydande kostnader eller olägenheter skulle uppkomma för den som ska delta i samtalet på

grund av att han eller hon måste infinna sig i den kommun som avses i första stycket eller om uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd ansvarar även den kommun där någon av föräldrarna är folkbokförd för att sådana samtal kan hållas. Om uppgifter om var barnet och båda föräldrarna är folkbokförda är sekretessbelagda kan en förälder begära ett informationssamtal i valfri kommun.

Om kvarskrivning har medgetts enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) tillämpas första stycket.

11 kap.

10 §²⁶

När en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information. Ett barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad.

Ett barn som har fyllt 15 år har rätt att föra sin egen talan i mål och ärenden enligt denna lag. Ett barn som är yngre får höras i domstol, om barnet inte kan antas ta skada av det.

Vid en sådan utredning som avses i 2 § om behov av ingripande till ett barns skydd eller stöd får barnet höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. *Detsamma* gäller vid en utredning på socialnämndens initiativ om överflyttning av vård-

Vid en sådan utredning som avses i 2 § om behov av ingripande till ett barns skydd eller stöd får barnet höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. *Av 6 kap. 20 a § föräldrabalken följer att detsamma* gäller vid en utredning på socialnäm-

²⁶ Senaste lydelse 2012:776.

naden enligt 6 kap. 7 eller 8 § dens initiativ om överflyttning
föräldrabalken. av vårdnaden enligt 6 kap. 7 eller
8 § föräldrabalken.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018 i fråga om 11 kap. 10 § och
i övrigt den dag som regeringen bestämmer.

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

Härigenom föreskrivs att 36 kap. 1 och 8 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

36 kap.

1 §²⁷

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 och uppgiften förekommer i

1. ärende enligt lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn,
2. ärende om adoption enligt 4 kap. föräldrabalken,
3. ärende om anordnande av godmanskap enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken,
4. ärende om förvaltarskap, eller
5. ärende enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

Sekretess gäller hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om en part begär det och det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i

1. äktenskapsmål,
2. mål eller ärende enligt föräldrabalken i annat fall än som anges i första stycket,
3. ärende enligt lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn,
4. mål eller ärende enligt rådets förordning (EG) nr 2201/2003 av den 27 november 2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000

²⁷ Senaste lydelse 2014:887.

eller ärende enligt 8 § lagen (2008:450) med kompletterande bestämmelser till Bryssel II-förordningen,

5. mål eller ärende enligt rådets förordning (EG) nr 4/2009 av den 18 december 2008 om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet och enligt Haagkonventionen av den 23 november 2007 om internationell indrivning av underhåll till barn och andra familjemedlemmar, eller

6. mål eller ärende enligt lagen (2012:318) om 1996 års Haagkonvention.

Vidare gäller sekretess hos domstol för uppgift som en part har lämnat till en medlare eller ett biträde till denne vid medling i ett mål där medlare utsetts enligt 6 kap. 18 a § föräldrabalken, om parten har gjort förbehåll om det.

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

8 §²⁸

Den tystnadsplikt som följer av 3 § första och andra styckena samt 6 § första stycket 1 inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1 § tredje stycket och 3 § första och andra styckena samt 6 § första stycket 1 inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 7 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänförs till ärende om annat än ekonomiskt bistånd till enskild.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

²⁸ Senaste lydelse 2011:864.

1.6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1949:661) om skyldighet för domstol att lämna uppgifter i mål och ärenden enligt föräldrabalken, m.m.

Härigenom föreskrivs att 3 § förordningen (1949:661) om skyldighet för domstol att lämna uppgifter i mål och ärenden enligt föräldrabalken, m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²⁹

Har en tingsrätt meddelat beslut om vårdnaden om barn för tiden intill dess det finns ett avgörande som har vunnit laga kraft, ska ett meddelande om beslutets innehåll samma dag sändas till

1. Skatteverket,
2. socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört, och
3. Försäkringskassan.

Det som sägs i första stycket gäller dock inte om tingsrättens beslut innebär att tidigare vårdnadsavgörande fortfarande ska gälla.

Har en tingsrätt meddelat dom eller slutligt beslut som rör vårdnaden och *har* avgörandet vunnit laga kraft, ska ett meddelande om avgörandets innehåll sändas till den socialnämnd som avses i första stycket samt till Skatteverket och Försäkringskassan. *Innebär* domen eller be-

Om en tingsrätt *har* meddelat beslut om vårdnaden om barn för tiden intill dess det finns ett avgörande som har vunnit laga kraft, ska ett meddelande om beslutets innehåll samma dag sändas till

1. Skatteverket,
2. socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört, och
3. Försäkringskassan.

gäller dock inte om tingsrättens beslut innebär att tidigare vårdnadsavgörande fortfarande ska gälla.

Om en tingsrätt *har* meddelat dom eller slutligt beslut som rör vårdnaden och avgörandet *har* vunnit laga kraft, ska ett meddelande om avgörandets innehåll sändas till den socialnämnd som avses i första stycket samt till Skatteverket och Försäkringskassan. *Om* domen eller beslutet

²⁹ Senaste lydelse 2008:915.

slutet att vårdnaden flyttas över till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare, ska meddelande också sändas till överförmyndaren.

Gäller ett vårdnadsavgörande som avses i denna paragraf ett barn som har fyllt 15 år, ska tingsrätten också sända ett meddelande om avgörandets innehåll till Centrala studiestödsnämnden.

innebär att vårdnaden flyttas över till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare *eller till en tillfällig vårdnadshavare*, ska meddelande också sändas till överförmyndaren.

Om ett vårdnadsavgörande som avses i denna paragraf *gäller* ett barn som har fyllt 15 år, ska tingsrätten också sända ett meddelande om avgörandets innehåll till Centrala studiestödsnämnden

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

1.7 Förslag till förordning om ändring i socialtjänstförordningen (2001:937)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2001:937) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

2 §³⁰

Om socialnämnden får veta att någon åtgärd behöver vidtas i fråga om vårdnad, umgänge eller förmynderskap för ett barn, ska nämnden göra en framställning eller ansökan om det hos den domstol till vilken ärendet hör. Detsamma gäller om nämnden bedömer att ett barn är i behov av målsägandebiträde.

Framställningen eller ansökan ska göras av socialnämnden i den kommun som enligt 2 a kap. socialtjänstlagen (2001:453) ansvarar för att tillgodose barnets behov av stöd och hjälp.

Framställningen eller ansökan ska göras av socialnämnden i den kommun som enligt 2 a kap. socialtjänstlagen (2001:453) ansvarar för att tillgodose barnets behov av stöd och hjälp. *Om uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd får även socialnämnden i den kommun där barnet närmast dessförinnan var folkbokfört göra en sådan framställning eller ansökan.*

I fråga om särskilt förordnad vårdnadshavare enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn, gäller bestämmelserna i den lagen i stället för första och andra styckena.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2018.

³⁰ Senaste lydelse 2011:334.

2 Vårt uppdrag och arbete

2.1 Vårt uppdrag i korthet

Genom 2006 års vårdnadsreform genomfördes flera större ändringar i föräldrabalkens regler om vårdnad, boende och umgänge. Huvudsyftena med reformen var att stärka barnrättsperspektivet och att underlätta för föräldrar att komma överens. Reformen har nu varit i kraft under drygt tio år. Under denna tid har antalet vårdnadstvister enligt statistiken ökat. Vi ska följa upp och undersöka hur reglerna om vårdnad, boende och umgänge tillämpas och ta ställning till om de behöver ändras för att reformens grundläggande syfte – att stärka barnrättsperspektivet – ska uppnås. En annan huvuduppgift är att kartlägga och analysera orsakerna till ökningen av antalet vårdnadsfall.

I våra direktiv anges en rad frågor som det finns särskild anledning att undersöka närmare.

I vårt uppdrag ingår att ta ställning till:

- om reglerna om gemensam vårdnad behöver ändras,
- hur föräldrars möjligheter att nå en samförståndslösning kan utvecklas och förbättras,
- hur barnets rätt att komma till tals kan stärkas,
- vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att säkerställa att riskbedömningar görs i tillräcklig utsträckning och att dessa bedömningar är av hög kvalitet,
- vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att förbättra och effektivisera hanteringen av frågor om överflyttning av vårdnad när det förekommit allvarligt våld i familjen,

- om det behöver införas särskilda forumregler för situationer när barn och föräldrar har skyddade personuppgifter, och
- om det finns behov av åtgärder för att stärka kompetensen vid handläggning av frågor om vårdnad, boende och umgänge.

2.2 Vårt arbete

Utredningen har bedrivit sitt arbete i nära samarbete med experter och sakkunniga. Betänkandet skrivs därför i vi-form.

Utredningen har hållit sexton sammanträden. Tre av dessa har sträckt sig över två dagar.

Sedan den 1 juni 2015 har en parlamentarisk referensgrupp varit knuten till utredningen. Utredaren och sekretariatet har hållit två sammanträden med referensgruppen.

I syfte att följa upp och undersöka hur reglerna som infördes genom 2006 års vårdnadsreform har fungerat har utredningen genomfört flera egna undersökningar. I vår huvudundersökning, som avser mål där ett tvistigt vårdnadsyrkande prövats, ingår 139 domar från de flesta av Sveriges tingsrätter. Domarna rör sammanlagt 215 barn. När domen föregåtts av snabbupplysningar och/eller en vårdnadsutredning har materialet begärts in. För att få en uppfattning om hur vanligt det är att föräldrar kommer överens under processen i tingsrätten har vi från alla tingsrätter även begärt in och undersökt avgöranden där vårdnadsyrkandet vid något tillfälle i processen varit tvistigt. Även domar som byggt på att parterna kommit överens har efterfrågats. Den undersökningen omfattar 412 domar. I syfte att kunna få en uppfattning om hur vanligt det är att tingsrätterna utser medlare har domar och avskrivningsbeslut i mål där en medlare varit utsedd begärts in och undersökts. Sådant material har begärts in från landets samtliga tingsrätter.

I arbetet med utvärderingen har stor vikt lagts vid att hämta in erfarenheter och synpunkter från olika aktörer. För att få del av barns perspektiv har utredaren och sekretariatet, tillsammans med Barnombudsmannen, och i några fall med hjälp av en familjerätt, genomfört barnsamtal med barn som upplevt en vårdnadstvist.¹ De

¹ Utredningen har samtalat med nio barn i åldern 5–12 år.

barn som vi har fått hjälp att få kontakt med har haft lätt för att uttrycka sig och har velat uttrycka sin åsikt både i utredningarna som genomförts i föräldrarnas vårdnadstvister och i samtalen med oss. Vi är fullt medvetna om att det finns barn med en annan inställning till att uttala sig och som vi inte har kunnat nå i vår undersökning. Dialogen med barnen har dock gett oss värdefulla insikter för vårt arbete.

Utifrån ett antal frågeställningar har utredaren och sekretariatet hållit hearingar vid domstolar, familjerätter och med advokater. Utifrån det underlag som använts vid hearingarna har skriftliga synpunkter från ytterligare ett antal tingsrätter och familjerätter hämtas in. Utredningen har också hämtat in synpunkter från Barnombudsmannen, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Barnens rätt i samhället, Rädda Barnen, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, Svenskt Forum för Medling och konflikthantering, Riksdagens ombudsmän (JO), Skatteverket, medlare, psykologer samt olika intresseorganisationer och föreningar som berörs av utredningens uppdrag.² Enskilda föräldrar har också kontaktat utredningen och velat förmedla egna erfarenheter av vårdnadstvister.

I syfte att ta del av de erfarenheter som finns utomlands om alternativa tvistlösningsmodeller har utredaren och en av sekreterarna genomfört en studieresa till Norge och en till Finland. I samma syfte har utredaren och en sakkunnig gjort en studieresa till Danmark.

Utredaren och en sekreterare har deltagit på Domstolsakademiens kurs Familjerättsdagar i november 2015. Utredaren, och i något fall en sekreterare, har också deltagit i olika seminarier på familjerättens område.

Ett möte har hållits med Utredningen om tvångsvård för barn och unga (SOU 2015:71). Utredningen har också följt Barnrättsutredningens (SOU 2016:19) och Trygghetsutredningens (SOU 2015:69) arbeten och hållit sig informerad om och beaktat relevant arbete som pågått inom Regeringskansliet.

² En förteckning över vilka domstolar, familjerätter, myndigheter, organisationer med flera som utredningen har varit i kontakt med finns i bilaga 3.

2.3 Betänkandets disposition och innehåll

Kapitel 3–5 är deskriptiva kapitel och behandlar frågor som är av grundläggande betydelse för betänkandet. I kapitel 3 redogörs för barn- och barnrättsperspektivet, utvecklingen av vårdnadslagstiftningen och gällande rätt på området. I kapitel 4 görs, utifrån ett rättighetsperspektiv, nedslag i den internationella rätten. Tyngdpunkten ligger på en beskrivning av för vårt uppdrag relevanta principer i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Kapitel 5 behandlar konflikter om barn, vad som kännetecknar föräldrar som tvistar om barn och hur vårdnadstvister riskerar att påverka barnet. Viss forskning på området återges.

Därefter följer de frågor som utredningen haft i uppdrag att undersöka. I kapitel 6 behandlar vi frågan varför vårdnadsmålen har ökat. I kapitlet presenteras bl.a. officiell statistik på området och statistik som Domstolsverket tagit fram åt utredningen. Statistiken visar att antalet mål har ökat. Utredningens slutsats rörande tänkbara förklaringar till ökningen tas också upp i den här delen.

En av våra huvuduppgifter är att följa upp hur 2006 års vårdnadsreform har fungerat i praktiken. I kapitel 7 presenteras utredningens undersökningar på området. Resultaten jämförs delvis med de resultat som 2002 års vårdnadskommitté kom fram till.

I kapitel 8–15 behandlas i tur och ordning, gemensam vårdnad, m.m. (8), samförståndslösningar (9), medlare (10), barnets bästa och barnets rätt att komma till tals (11), risken för att barn far illa (12), allvarligt våld i familjen – överflyttning av vårdnad (13), barn och föräldrar med skyddade personuppgifter (14) och handläggningen av mål om vårdnad, boende och umgänge (15).³ Dessa kapitel är disponerade på ett likartat sätt. Varje kapitel, eller fråga, inleds med en deskriptiv del som följs av vår kartläggning och utvärdering. Kartläggningen grundar sig i de flesta delar på relevanta resultat från vår undersökning i kapitel 7. Kartläggningen har därutöver i vissa fall kompletterats med mer ingående kvalitativa undersökningar av domar och vårdnadsutredningar som ingått i undersökningen. Vår kart-

³ Frågorna behandlas i huvudsak i den ordning som de tas upp i direktivet.

läggning och utvärdering grundar sig också på synpunkter som vi hämtat in från olika aktörer (se ovan). Därefter presenterar vi våra slutsatser, överväganden och förslag.

Även om utredningen har lagt stor vikt vid att hämta in synpunkter från bl.a. domare, familjerättssekreterare, advokater och barn kan inte de åsikter som vi återger ses som representativa för de aktuella grupperna. Vårt underlag är för begränsat. Många gånger har det också funnits olika uppfattningar i en fråga. När vi återger synpunkter från olika aktörsgupper har vi dessutom sammanfattat de åsikter som förts fram och vi redovisar främst de som delas av flera.

Ikraftträdande behandlas i kapitel 16. De konsekvenser som förslagen kan förväntas medföra framgår av kapitel 17. I kapitel 18 finns författningskommentaren.

3 Bakgrund

3.1 Barn- och barnrättsperspektiv

Vid alla beslut och andra åtgärder som rör barn ska det finnas ett tydligt barnperspektiv. Denna grundsyn kommer till uttryck i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Viktiga principer i konventionen är barnets bästa och barnets rätt att komma till tals (artiklarna 3 och 12). Barnkonventionen uttrycker ett förhållningssätt till barn som sätter barnet i fokus vid beslut eller åtgärder som kan beröra ett enskilt barn eller en grupp barn. Detta barnperspektiv innebär att inför ett beslut eller en åtgärd ska ansvarig beslutsfattare överväga om det berör barnet och i så fall på vilket sätt. Att ha ett barnperspektiv handlar både om attityder, kunskap och arbetssätt. Det speglar synen på barn som fullvärdiga medborgare och kompetenta individer som ska bemötas med respekt i alla sammanhang. Om en åtgärd eller ett beslut bedöms få konsekvenser för barn ska hänsyn tas till de mänskliga rättigheter som barn har enligt bl.a. barnkonventionen¹. Att på så sätt säkerställa barns rättigheter i åtgärder eller vid beslut som rör barn innebär att ha ett barnrättsperspektiv. Beslut och åtgärder som har konsekvenser för barn måste också följas upp ur ett barnrättsperspektiv.²

Sedan ett par decennier tillbaka pågår en utveckling där barnets roll som rättighetsinnehavare successivt införlivats i svensk lagstiftning om offentlig verksamhet. Begrepp som barnets rätt och barnets bästa har blivit vanligt förekommande i lagstiftning som rör barn, t.ex. i föräldrabalken (FB) och i socialtjänstlagen (2001:453),

¹ Det finns också rättigheter i andra konventioner, särskilt i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, som ska beaktas.

² Se den av riksdagen godkända strategin, *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*, artikelnummer: S2010.026, s. 3 och 4.

förkortad SoL. Barnets rätt har också relativt nyligen fått grundlagsstöd. Sedan år 2011 anges i regeringsformen (RF) att det allmänna ska verka för att barns rätt tas till vara (1 kap. 2 § femte stycket RF). Av samma bestämmelse framgår också sedan tidigare att det allmänna ska motverka diskriminering av människor på grund av bl.a. kön, hudfärg, ålder eller andra omständigheter som gäller den enskilde som person. ”Ålder” markerar bl.a. att barn i princip ska bemötas som jämlika individer med rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå när det gäller frågor som rör dem själva (prop. 2001/02:72 s. 50).

År 2010 godkände riksdagen den strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige som hade föreslagits i propositionen *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige* (prop. 2009/10:232). Strategin vänder sig till offentliga aktörer på statlig och kommunal nivå. Några av principerna som slås fast i strategin är att:

- All lagstiftning som rör barn ska utformas i överensstämmelse med barnkonventionen.
- Barnets fysiska och psykiska integritet ska respekteras i alla sammanhang.
- Barn ska ges förutsättningar att uttrycka sina åsikter i frågor som rör dem. Barn ska få kunskap om sina rättigheter och vad de innebär i praktiken.
- Beslut och åtgärder som rör barn ska följas upp och utvärderas utifrån ett barnrättsperspektiv.³

3.2 Utvecklingen av reglerna om vårdnad

Rättsförhållandet mellan barn och föräldrar regleras i föräldrabalken som infördes år 1950. Regleringen byggde då på tidigare lagar om barn utom äktenskap från år 1917 och barn i äktenskap från år 1920. Lagarna innebar att gifta föräldrar hade gemensam vårdnad om barn medan mamman hade ensam vårdnad om barn utom äktenskapet.

³ Se not ovan.

År 1968 infördes regler för verkställighet av domstols avgörande i frågor om bl.a. vårdnad, umgänge och överlämnande av barn. Tidigare hade de allmänna exekutionsreglerna i utsökningslagen tillämpats i dessa frågor (prop. 1967:138).

Familjerätten har sedan början av 1970-talet genomgått stora förändringar. Utvecklingen har styrts av strävanden att tillgodose barnets intressen i relation till föräldrarna.

År 1973 ändrades bestämmelserna om vårdnad så att frågan om vem av makarna som har ansvaret för separationen saknar betydelse vid avgörande av vem av dem som ska få vårdnaden om barnet. På samma gång stärktes pappors möjlighet att få vårdnad om sina barn när föräldrarna inte var gifta med varandra (prop. 1973:32).

År 1976 infördes en möjlighet för ogifta föräldrar att efter prövning av domstol få gemensam vårdnad om barnet. Nu utmönstrades också termerna barn i äktenskap och barn utom äktenskap ur lagstiftningen (prop. 1975/76:170).

År 1983 genomfördes lagändringar med innebörden att föräldrar efter en skilsmässa kan ha gemensam vårdnad om barnen utan att ett särskilt domstolsbeslut behövs (prop. 1981/82:168).

År 1991 genomfördes ändringar med syftet att särskilt underlätta en utveckling mot att föräldrarna i större utsträckning skulle ta ett gemensamt ansvar för barnet och själva komma överens om hur vårdnads- och umgängesfrågor skulle lösas. Ett viktigt inslag i reformen var samarbetsamtal, dvs. samtal där föräldrarna under sakkunnig ledning försöker komma överens i frågor om vårdnad och umgänge. Kommunerna blev nu skyldiga att erbjuda föräldrar sådana samtal. Genom reformen infördes också en möjlighet för domstolen att ta initiativ till att samarbetsamtal kommer till stånd. När det gäller ogifta föräldrar innebar reformen att föräldrarna kan få gemensam vårdnad genom en anmälan till socialnämnden i samband med att faderskapet fastställs. Lagen fick en uttrycklig bestämmelse om att domstolen, när gemensam vårdnad inte är aktuell, vid bedömningen av vad som är bäst för barnet ska fästa avseende särskilt vid barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna (prop. 1990/91:8).

År 1993 infördes en bestämmelse om att domstolen vid bedömningen av en umgängesfråga ska beakta risken för att barnet i samband med umgänge utsätts för övergrepp, olovligen bortförs eller kvarhålls eller annars far illa (prop. 1992/93:139).

År 1996 reformerades lagstiftningen när det gäller barns rätt att komma till tals i mål om vårdnad och umgänge. En bestämmelse om att domstolen vid bedömningen av barnets bästa ska ta hänsyn till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad infördes. Reformen innebar också att den som gör en utredning i mål om umgänge och vårdnad ska försöka klarlägga barnets inställning (prop. 1994/95:224).

År 1998 genomfördes en ny reform med syftet att ytterligare framhäva vikten av samförståndslösningar och underlätta för föräldrarna att i så hög grad som möjligt komma överens (prop. 1997/98:7). Ett viktigt inslag var satsningen på socialnämndens arbete. Föräldrar som är överens kan från denna tidpunkt reglera vårdnad, boende och umgänge genom avtal som godkänns av socialnämnden. Ett annat syfte med reformen var att gemensam vårdnad framöver skulle användas i större utsträckning. Domstolens möjlighet att besluta om gemensam vårdnad vidgades och domstolen får möjlighet att besluta om gemensam vårdnad även om en förälder motsätter sig det, under förutsättning att detta är bäst för barnet. Reformen innebar också att det infördes en möjlighet att besluta om umgänge vid gemensam vårdnad. Det blev nu även möjligt att vid gemensam vårdnad besluta vem av föräldrarna som barnet ska bo tillsammans med. Detta innebar att domstolen även får möjlighet att besluta om s.k. växelvist boende. Bestämmelserna om att hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad gjordes nu tillämpliga även på mål om barns boende och vid socialnämndens prövning av föräldrarnas avtal. Genom 1998 års vårdnadsreform infördes även portalparagrafen om barnets bästa. Av paragrafen följde att barnets bästa skulle komma i främsta rummet när frågor om vårdnad, boende och umgänge avgjordes. Nu markerades alltså att barnets bästa alltid ska finnas med som en utgångspunkt för bedömningen och att de mer preciserade bestämmelserna i kapitlet tar avstamp i denna paragraf.

De senaste större ändringarna gjordes år 2006. Genom reformen genomfördes flera större ändringar i föräldrabalkens regler om vårdnad, boende och umgänge. Syftet med reformen var framför allt att stärka barnrättsperspektivet. Barnets bästa tydliggjordes och ska sedan dess vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge (6 kap. 2 a § FB). Genom reformen markerades att det inte finns några andra intressen som kan gå före barnets

bästa, t.ex. rättvisa mellan föräldrarna eller en förälders behov av att träffa barnet. Genom reformen lyftes också risken för att barnet far illa fram som ett förhållande av särskilt viktigt slag vid bedömningen av barnets bästa. Av 6 kap. 2 a § andra stycket FB framgår sedan dess att vid bedömningen av barnets bästa 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. Kan en sådan risk förutses ska den väga tungt vid bedömningen av barnets bästa.

Gemensam vårdnad förutsattes i de allra flesta fall vara en ur barnets synvinkel mycket bra vårdnadsform och den möjlighet som tidigare införts för domstolen att besluta om gemensam vårdnad mot en förälders vilja lämnades därför orörd. Samtidigt ansågs det vara viktigt att domstolen tar en förälders motstånd mot gemensam vårdnad på allvar. Om en förälder utsätter barnet eller någon annan i familjen för övergrepp, ansågs det i princip vara bäst för barnet att den föräldern inte får del i vårdnaden. Av stor betydelse ansågs också vara föräldrarnas förmåga att samarbeta. Mot den bakgrunden infördes en uttrycklig bestämmelse om att domstolen vid bedömningen av vårdnadsfrågan ska fästa avseende *särskilt* vid föräldrarnas förmåga att samarbeta i frågor som rör barnet (6 kap. 5 § FB). Utrymmet för att döma till ensam vårdnad blev större.

Genom 2006 års vårdnadsreform gjordes även vissa ändringar när det gäller barnets rätt till umgänge. Socialnämnden får nu väcka talan om umgänge i domstol, t.ex. om barnet riskerar att fara illa (6 kap. 15 a § FB). I undantagsfall ska umgänge kunna ske på annat sätt än genom att barnet träffar föräldern, t.ex. genom telefon eller brev. Barnets behov av umgänge med sina mor- och farföräldrar och andra som står barnet särskilt nära lyftes också fram i lagen (6 kap. 15 a § FB).

För att förbättra barnets rätt att komma till tals i mål om vårdnad, boende och umgänge infördes en regel om att socialnämnden innan den lämnar s.k. snabbupplysningar till domstolen ska höra barnet om det är lämpligt (6 kap. 20 § FB). För att markera att ett interimistiskt beslut inte ska fattas i alla fall det yrkas infördes en bestämmelse med innebörd att ett sådant beslut endast ska fattas när det behövs (6 kap. 20 § FB). Det infördes också en bestämmelse med innebörd att den som genomför en utredning om

vårdnad, boende eller umgänge ska lämna en rekommendation till beslut om det inte är olämpligt (6 kap. 19 § FB).

Ett viktigt ändamål med 2006 års vårdnadsreform var att underlätta för föräldrar att komma överens i frågor om vårdnad, boende och umgänge. Det infördes en generell skyldighet för domstolen att, om det är inte är olämpligt, verka för samförståndslösningar i indispositiva tvistemål (42 kap. 17 § rättegångsbalken [RB]). I mål om vårdnad, boende och umgänge innebär det att domstolen ska verka för att föräldrarna når en samförståndslösning som är förenlig med barnets bästa om det inte är olämpligt. Det var också nu som möjligheten för domstol att ge uppdrag åt en medlare att försöka få föräldrarna att nå en samförståndslösning infördes (6 kap. 18 a § FB).

2006 års vårdnadsreform innebar också att handläggningen av verkställighet av avgöranden om vårdnad, boende och umgänge och liknande frågor flyttades från förvaltningsdomstol till de allmänna domstolarna (21 kap. 1 § FB).

3.3 Vårdnadens innebörd

Ett barn står under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem, om inte rätten har anförtrott vårdnaden åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Vårdnaden om ett barn består till dess att barnet fyller 18 år. Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och god fostran blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare ansvarar även för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. Vårdnadshavaren ska också se till att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. Det är vidare vårdnadshavarens ansvar att ha uppsikt över barnet eller vidta andra åtgärder i syfte att hindra att barnet orsakar skada för någon annan (6 kap. 2 § FB).

3.4 Vem är vårdnadshavare?

Ett barn står från födseln under vårdnad av båda föräldrarna om de är gifta med varandra. Om det därefter döms till äktenskapsskillnad står barnet fortfarande under båda föräldrarnas vårdnad om inte den gemensamma vårdnaden upplöses. Om föräldrarna inte är gifta med varandra blir mamman ensam vårdnadshavare från barnets födelse. Om föräldrarna senare ingår äktenskap med varandra, står barnet från den tidpunkten, enligt huvudregeln, under vårdnad av dem båda (6 kap. 3 § FB).

Står barnet under vårdnad av endast en av föräldrarna och vill föräldrarna ha gemensam vårdnad, ska rätten på talan av dem båda besluta i enlighet med deras begäran, om det inte är uppenbart att gemensam vårdnad är oförenlig med barnets bästa. Föräldrarna kan också efter en gemensam anmälan, under vissa förutsättningar, få gemensam vårdnad om barnet genom registrering hos Skatteverket (6 kap. 4 § FB).

Står barnet under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem och vill någon av föräldrarna få ändring i vårdnaden, ska rätten besluta att vårdnaden ska vara gemensam eller anförtro vårdnaden åt en av föräldrarna. Vid bedömningen av om vårdnaden ska vara gemensam eller anförtros åt en av föräldrarna ska rätten fästa avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att samarbeta i frågor som rör barnet. Rätten får inte besluta om gemensam vårdnad, om båda föräldrarna motsätter sig det (6 kap. 5 § FB).

I mål om äktenskapsskillnad får rätten utan yrkande anförtro vårdnaden om barnet åt en av föräldrarna, om det är uppenbart att gemensam vårdnad är oförenlig med barnets bästa (6 kap. 5 § FB).

Föräldrarna kan avtala om att vårdnaden ska vara gemensam eller att en av dem ska ha vårdnaden om barnet. Ett sådant avtal gäller om det är skriftligt och socialnämnden godkänt det (6 kap. 6 § FB).

Om en förälder vid utövandet av vårdnaden om ett barn 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, ska rätten besluta om ändring i vårdnaden. Står barnet under båda föräldrarnas vårdnad och gäller dessa brister i omsorgen en av föräldrarna, ska rätten anförtro vårdnaden åt den andra föräldern ensam. Brister också den föräldern i omsorgen om barnet på det sätt som framgår ovan ska rätten flytta över vård-

naden till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Står barnet under endast en förälders vårdnad, ska rätten om den föräldern brister i omsorgen, på sätt som anges ovan, flytta över vårdnaden till den andra föräldern eller, om det är lämpligare, till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare (6 kap. 7 § FB).

Socialnämnden kan föra talan vid domstol om att vårdnaden ska frånges en olämplig förälder. Domstolen kan också på eget initiativ i mål om äktenskapsskillnad mellan föräldrarna eller i annat mål gällande vårdnad som väckts av föräldrarna enligt 6 kap. 5 § FB förordna om överflyttning av vårdnaden (6 kap. 7 § FB).

Föräldrabalken skiljer mellan vårdnadsansvar och förmynderskap. Barnets förmyndare har ansvar för barnets ekonomiska angelägenheter (jfr 10 kap. och 13 kap. FB). Förmynderskapet följer som regel vårdnadsansvaret (10 kap. 2 § FB). Det är därmed i de allra flesta fall föräldrarna som är förmyndare för barnet.

3.5 Beslut om barnet

Ett barn har begränsad rätt att besluta över sina personliga och ekonomiska angelägenheter. Det är i stället vårdnadshavaren som har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som gäller barnets person (6 kap. 11 § FB). En förälder som inte är vårdnadshavare för ett barn har motsatsvis inte rätt att besluta i frågor som rör barnet, t.ex. vad gäller boendeort eller val av skola. Inte heller har föräldern rätt ta del av information gällande barnet från skola, sjukvård eller andra myndigheter.

Har barnet två vårdnadshavare, ska dessa utöva sina rättigheter och skyldigheter mot barnet tillsammans (6 kap. 13 § FB). Vårdnadshavare ska i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål (6 kap. 11 § FB).

Av förarbetsuttalanden framgår att båda vårdnadshavarna inte kan förutsättas delta i alla de beslut som ingår i den dagliga omsorgen om barnet, t.ex. om mat, kläder och sovtider. Det är naturligt att var och en av föräldrarna ensam har bestämmanderätt i sådana frågor beroende på hur situationen ser ut och på hur föräldrarna själva valt att organisera vårdnadsansvaret (prop. 1975/76:170 s. 178 och prop. 2005/06:99 s. 52).

Kravet på båda föräldrars samtycke kan modifieras i annan lagstiftning (prop. 2009/10:192 s. 20). Ett exempel på en sådan bestämmelse är 6 kap. 13 a § FB som ger socialnämnden rätt att besluta om vissa utredningar, behandlingar m.m. även om endast en vårdnadshavare samtyckt till åtgärden.

3.6 Boende och umgänge

Om föräldrar har gemensam vårdnad, får rätten på talan av en av dem eller båda besluta vem av föräldrarna som barnet ska bo tillsammans med. Föräldrar kan också avtala om barnets boende. Avtalet gäller, om det är skriftligt och socialnämnden godkänt det (6 kap. 14 a § FB). Bestämmelsen om barnets boende innebär också att domstolen har möjlighet att besluta att barnet ska bo hos var och en av föräldrarna, s.k. växelvist boende, om detta är bäst för barnet. Växelvist boende förutsätter att föräldrarna har gemensam vårdnad. Termen växelvist boende förekommer dock inte i lagtext i föräldrabalken.

Barnet har rätt till umgänge med den förälder som det inte bor tillsammans med. Umgänget kan ske genom att de träffar varandra eller genom annan kontakt, t.ex. brev eller telefon. Föräldrar har ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med den andra föräldern så långt som möjligt tillgodoses. En förälder som inte är vårdnadshavare har rätt att få sådana upplysningar från boföräldern som kan främja umgänget mellan barnet och umgängesföräldern, om inte särskilda skäl talar mot det (6 kap. 15 § FB).

Barnets vårdnadshavare har också ett ansvar för att barnets behov av umgänge med någon annan som står det särskilt nära så långt möjligt tillgodoses (6 kap. 15 § FB).

På talan av en förälder som vill umgås med sitt barn får rätten besluta om umgänge mellan barnet och den föräldern. En sådan talan får också föras av socialnämnden. På talan av socialnämnden får rätten vidare besluta om umgänge mellan barnet och någon annan än en förälder (6 kap. 15 a § FB).

Har föräldrarna gemensam vårdnad, eller har en förälder ensam vårdnad om barnet, får de avtala om barnets umgänge med den förälder som barnet inte bor tillsammans med. Avtalet gäller om det är skriftligt och socialnämnden godkänt det (6 kap. 15 a § FB).

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). Vid behovsprövningen är det barnets intressen som har betydelse, inte föräldrarnas (6 kap. 15 c § FB).

3.7 Handläggningen i domstol

Behörig domstol i mål om vårdnad, boende och umgänge är rätten i den ort där barnet har sitt hemvist. Sådana frågor kan också tas upp i samband med äktenskapsmål. Om det inte finns någon behörig domstol tas frågorna upp av Stockholms tingsrätt (6 kap. 17 § FB). Med barnets hemvist menas den ort där barnet var folkbokfört den 1 november föregående år (10 kap. 1 § RB).

De flesta frågor om vårdnad, och alla frågor om boende och umgänge, handläggs enligt den ordning som är föreskriven för tvistemål (6 kap. 17 § FB). Det innebär att rättegångsbalkens regler är tillämpliga. Talan väcks därmed genom ansökan om stämning (13 kap. 4 § RB). Av 42 kap. 6 § RB följer att domstolen ska driva förberedelsen i ett tvistemål med inriktning på ett snabbt avgörande av målet.

Om parterna är överens, och under förutsättning att åtminstone en av föräldrarna är vårdnadshavare, kan talan i stället väckas genom gemensam ansökan (6 kap. 17 § FB och 14 kap. 4 och 5 §§ äktenskapsbalken). Socialnämnden, kan också i vissa fall, väcka talan om vårdnad och umgänge om ett barn (6 kap. 7–8 a §§ FB).

Mål och ärenden om vårdnad, boende och umgänge är indispositiva. Det innebär att domstolen ska se till att frågorna blir tillbörligt utredda och att domstolen i varje enskilt fall ska göra en prövning av vad som är bäst för barnet (jfr 6 kap. 2 a och 19 §§ FB).

Innan domstolen avgör ett mål om vårdnad, boende eller umgänge ska socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Har nämnden tillgång till upplysningar som kan vara av betydelse för frågans bedömning är nämnden skyldig att lämna rätten sådana upplysningar. Om det behövs mer utredning får domstolen ge socialnämnden eller något annat organ i uppdrag att verkställa en utredning. Den som genomför utredningen ska, om det inte är olämpligt, försöka klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten samt lämna förslag till beslut. Barnet får också höras inför domstolen,

om särskilda skäl talar för det, och det är uppenbart att barnet inte kan ta skada av det (6 kap. 19 § FB). Domstolen har i mål om vårdnad, boende och umgänge också möjlighet att höra barnpsykologisk eller barnpsykiatrisk expertis och inhämta skriftligt yttrande från sådan expertis.

I mål om vårdnad, boende och umgänge får domstolen, om det behövs, fatta interimistiska beslut. Det är beslut som gäller fram till dess att frågan avgjorts genom en dom eller ett beslut som vunnit laga kraft eller föräldrarna träffat avtal i frågan som godkänts av socialnämnden. Innan ett sådant 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).

Tingsrättens interimistiska beslut och dom kan överklagas till hovrätten. För att hovrätten ska pröva beslutet eller domen krävs sedan den 1 november 2008 att hovrätten meddelar prövningstillstånd. Interimistiska beslut får inte överklagas till Högsta domstolen (20 kap. 11 och 12 §§ FB). Hovrättens dom kan överklagas till Högsta domstolen. För att Högsta domstolen ska pröva domen krävs prövningstillstånd.

3.8 Verkställighet

Verkställighet av vad allmän domstol har bestämt i dom eller beslut om vårdnad, boende, umgänge eller överlämnande av barn (eller vad som har bestämts i ett avtal om vårdnad, boende eller umgänge) söks hos tingsrätten (21 kap. 1 § FB).

Domstolen ska vägra verkställighet om det är uppenbart att verkställigheten är oförenlig med barnets bästa. Om barnet har nått en sådan ålder och mognad att dess vilja bör beaktas, är det inte möjligt att verkställa avgöranden och avtal mot barnets vilja utom då det är nödvändigt av hänsyn till barnets bästa (21 kap. 5 och 6 §§ FB).

Domstolen får ge i uppdrag åt en ledamot eller suppleant i socialnämnden, tjänsteman inom socialtjänsten eller annan lämplig person att som medlare verka för ett frivilligt överlämnande av barnet (21 kap. 2 § FB).

Beslutar rätten om verkställighet, får den också besluta om tvångsmedel. Den kan antingen förelägga ett vite eller besluta att barnet ska hämtas med hjälp av Polismyndigheten. Ett medlingsuppdrag kan ges även i detta skede. Har rätten beslutat om polishämtning, ska den lämna ett sådant uppdrag om inte särskilda skäl talar mot det. Rätten får besluta att barnet tillfälligt ska tas om hand av socialnämnden eller på annat lämpligt sätt om det behövs för att underlätta överflyttningen och det finns särskilda skäl 21 kap. 3 och 4 §§ FB).

Beslutar rätten om verkställighet kan den vidare komplettera eller ändra vad som har bestämts om de praktiska arrangemangen för utövandet av umgänget, om det är nödvändigt för att umgänget ska kunna ske (21 kap. 4 § FB). I fråga om rättegångskostnader tillämpas 18 kap. RB (21 kap. 13 § FB). Utgångspunkten är därmed att tappande part ska ersätta motparten för rättegångskostnader (jfr 18 kap. 1 § RB). Om ärendet skrivs av på grund av att parterna nått en samförståndslösning, får rätten besluta att vardera parten ska betala sin kostnad (21 kap. 13 § FB).

Avgöranden om verkställighet kan överklagas till hovrätten och Högsta domstolen. För att hovrätten ska pröva tingsrättens avgöranden i ärenden om verkställighet krävs sedan den 1 november 2008 prövningstillstånd. Även i Högsta domstolen krävs prövningstillstånd.

4 Nedslag i internationell rätt

4.1 Inledning

I detta kapitel gör vi, utifrån ett rättighetsperspektiv, nedslag i den internationella rätten. Tyngdpunkten ligger på en beskrivning av, för vårt uppdrag, relevanta principer i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Redogörelsen nedan ger dock inte en heltäckande bild av internationella instrument av betydelse för frågor om vårdnad, boende och umgänge.

4.2 Barnkonventionen

4.2.1 Bakgrund

Barnkonventionen antogs den 20 november 1989 av FN:s generalförsamling. Syftet med konventionen är att stärka barnets rättigheter och den utgör ett komplement till övriga mänskliga rättigheter som gäller för barn och vuxna. Konventionen trädde i kraft den 2 september 1990 sedan den hade ratificerats av 20 stater. Sverige var en av dessa stater. Genom ratifikationen har Sverige iklätt sig en internationell folkrättslig förpliktelse att följa konventionens bestämmelser. Barnkonventionen är inte direkt tillämplig rätt i Sverige och domstolarna är därför inte bundna av konventionens regler såsom av svensk lag. Däremot ska konventionsbestämmelserna användas vid tolkningen av svensk lag, så att tolkningen står i överensstämmelse med våra internationella åtaganden.

För att övervaka att staterna följer barnkonventionen finns det i Genève en FN-kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) (art. 43). Kommittén består av oberoende experter. Barn-

rättskommittén lämnar slutsatser och rekommendationer (Concluding Observations) till konventionsländerna. I dessa finns kommitténs synpunkter på barnkonventionens genomförande och förbättringar som kommittén vill se lyfts fram.

Utöver slutsatser och rekommendationer har barnrättskommittén också publicerat ett antal allmänna kommentarer (General Comments), hittills 19 stycken¹. Dessa ger vägledning i hur artiklar och teman i barnkonventionen ska tolkas.

4.2.2 Principer av särskild betydelse för vårt arbete

En av huvudprinciperna i barnkonventionen är barnets bästa. I *artikel 3* i barnkonventionen anges att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Principen gäller alla samhällsområden. Barnets situation, behov och intressen ska alltid beaktas i beslutsfattandet. I situationer då barnets bästa vägs mot andra intressen ska barnets bästa vara en tungt vägande faktor. I de fall, då andra intressen tillåts väga tyngre, krävs att beslutande myndigheter kan visa att en sammanvägning av relevanta intressen i det enskilda fallet har gjorts. Beslutande myndigheter ska så långt som möjligt ha försäkrat sig om att barnets bästa har kommit med i avvägningen och redovisats i beslutsprocessen. Besluten måste med andra ord innefatta ett barnperspektiv.

Barnrättskommittén har uttalat att det enskilda barnets bästa ska vara det enda kriteriet i beslut om föräldraansvar². Detta innebär att barnets bästa är det enda kriteriet i beslut som gäller vårdnad, boende och umgänge, dvs. inget annat intresse kan väga tyngre.

I *artikel 9* behandlas konventionsstaternas skyldigheter när det gäller skiljande av barn och föräldrar. I artikeln slås fast att konventionsstaterna har en skyldighet att säkerställa att barnet inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja, utom i de fall ett åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa. Ett sådant beslut kan vara nödvändigt, t.ex. vid övergrepp mot eller vanvård av barnet från föräldrarnas sida eller när föräldrarna lever åtskilda och beslut måste fattas angående barnets vistelseort. Ett beslut om åtskiljande av barn och

¹ Avser januari 2017.

² CRC/C/GC/14 p. 67.

föräldrar får endast fattas av behörig myndighet som är underställd rättslig prövning. Punkt 3 i artikel 9 tar sikte på den situationen att barn och förälder är skilda från varandra. Då är konventionsstaterna skyldiga att respektera rätten för barnet att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och en direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa.

Artikel 12 i barnkonventionen innehåller en annan av konventionens grundläggande principer, nämligen barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter och att bli hörd. Konventionsstaterna ska tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. För detta ändamål ska barnet särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller indirekt, i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet. Barnkonventionen ger inte myndigheterna möjlighet att avgöra om barnet ska höras eller inte. Att bli hörd och få uttrycka sina åsikter är barnets absoluta rättighet. Däremot lämnas det öppet i konventionen på vilket sätt barnet höras, direkt eller indirekt. Det finns ingen nedre åldersgräns för när barnet har rätt att delta och fritt uttrycka sina åsikter. Rätten ska tillförsäkras det barn som "är i stånd att bilda egna åsikter" även om barnet ännu inte uppnått sådan mognad att det kan kommunicera sina åsikter. Barnrättskommittén har betonat att även yngre barn kan bilda åsikter och det ansvar som läggs på myndigheterna är att utveckla metoder för att också dessa barn höras. Som framgått föreskriver artikeln inte bara att barnet ska ha rätt att uttrycka sina åsikter utan också att dessa ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.³

Enligt *artikel 18* i barnkonventionen ska konventionsstaterna göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har ett gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Föräldrar eller vårdnadshavare har enligt artikeln huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling och för dem ska barnets bästa komma i främsta rummet. Konventionsstaterna åläggs bl.a. att ge lämpligt bistånd till föräldrar och vårdnadshavare då de fullgör sitt ansvar för barnets uppfostran.

³ Jfr CRC/C/GC/12 p. 19–21, 28, 35 och 36.

Artikel 19 i barnkonventionen behandlar konventionsstaternas skyldigheter när det gäller att skydda barn mot våld och andra former av övergrepp, medan barnet är i föräldrarnas eller annan persons vård. Enligt punkt 1 i artikel 19 är konventionsstaterna skyldiga att vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och sociala åtgärder samt åtgärder i utbildningssyfte för att åstadkomma ett sådant skydd för barnet. I punkt 2 exemplifieras vilka olika åtgärder som staten ska vidta för att skydda barnet. Det nämns bl.a. upprättande av sociala program för att ge barnet och den som har hand om barnet nödvändigt stöd, rapportering av fall där barn far illa och, om så är lämpligt, förfaranden för rättsligt ingripande.

4.2.3 Barnrättighetsutredningens förslag om att barnkonventionen ska bli svensk lag

Barnrättighetsutredningen (S 2013:08) har haft i uppdrag att lämna förslag till en lag om inkorporering av barnkonventionen.⁴ Barnrättighetsutredningen lämnade i februari 2016 förslag till en sådan lag (SOU 2016:19). Barnrättighetsutredningen konstaterade att det genom en inkorporering blir tydligt att konventionen ska ses som en helhet och att artiklarna i konventionen ska tolkas i relation till varandra, något som förväntas lägga grunden till ett mer rättighetsbaserat synsätt. Genom en stärkt formell ställning klargörs det också att annan lagstiftning som rör barn, t.ex. i föräldrabalken och socialtjänstlagen (2001:453), ska tolkas utifrån konventionen i dess helhet. Det konstaterades vidare att för att barnets rättigheter ska få önskat genomslag krävs, vid sidan av inkorporering, fortsatt transformering. Utredningen menade att en inkorporering kan leda till att transformeringen av barnkonventionens bestämmelser påskyndas (SOU 2016:19 s. 22, 25, 366 och 383).

Barnrättighetsutredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

⁴ Dir. 2013:35 och dir. 2015:17.

4.3 Europakonventionen⁵

Europakonventionen och senare tillkomna tilläggsprotokoll behandlar ett antal mänskliga fri- och rättigheter. Konventionsstaterna är skyldiga att garantera var och en som befinner sig under deras jurisdiktion dessa rättigheter (art. 1). Sverige ratificerade konventionen år 1953. Sedan den 1 januari 1995 gäller Europakonventionen som lag här i landet. Av 2 kap. 19 § regeringsformen framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen.

I syfte att kontrollera att konventionsstaterna följer sina åtaganden enligt konventionen finns den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen). Det internationella övervakningssystemet i Europakonventionen är subsidiärt i förhållande till den nationella tillämpningen. Det är alltså i första hand de enskilda konventionsstaterna som har ansvaret för att rättigheterna i Europakonventionen respekteras.

Artikel 6 i Europakonventionen handlar om rätten till domstolsprövning och till en rättvis rättegång. I artikeln anges bl.a. att var och en, vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter, ska vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag (art. 6.1). Familjerättsliga tvister är en typ av tvister som rör civila rättigheter och som därför anses falla under tillämpningsområdet för artikeln. Även verkställigheten av en dom i en sådan tvist anses som en del av det förfarande genom vilket de civila rättigheterna fastställs. Europadomstolen har i fallet *Micallef mot Malta* uttalat att artikel 6.1 är tillämplig även när det gäller förfaranden om interimistiska åtgärder relaterade till civila rättigheter men det kan undantagsvis finnas skäl att tillämpa artikeln mindre strikt i sådana förfaranden.

För att konventionens garantier i fråga om ett rättvist rättegångsförfarande ska bli effektiva måste det finnas en grundläggande rätt till domstolsprövning, dvs. en rätt att få tillträde till domstol.

Artikel 6.1 i konventionen innehåller som framgår ovan också ett krav på att rättegång i mål om bl.a. civila rättigheter och skyl-

⁵ Avsnittet bygger på Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 2015, s. 19 f.

digheter ska hållas inom skälig tid. I mål om vårdnad, boende och umgänge, liksom andra civilrättsliga mål, räknas tiden från den dag som målet anhängiggörs vid domstol fram till dess att det finns en lagkraftvunnen dom som kan verkställas. I mål om vårdnad eller umgänge kan en långdragen process bidra till att barnet hinner rota sig i en viss miljö eller att barnets relationer till båda eller någon av föräldrarna hinner utvecklas i negativ riktning. Detta kan få till följd att det i praktiken blir omöjligt, eller olämpligt, att ändra på den situation som uppkommit eller befästs under handläggningen av målet. För att processen ska bli meningsfull i dessa mål krävs alltså att målen handläggs och avgörs skyndsamt. Även relativt korta dröjsmål kan strida mot artikel 6.1.

Artikel 8 i Europakonventionen angår rätten till skydd för bl.a. privat- och familjelivet. I artikeln anges att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens (art. 8.1). Rätten innebär som huvudregel en rätt att leva tillsammans och att på olika sätt behålla och utveckla relationerna utan att staten ingriper. Lagstiftning som gäller vårdnad, boende och umgänge med barn faller inom tillämpningsområdet för artikel 8. Detsamma gäller de avgöranden i enskilda fall som nationella domstolar eller myndigheter träffar i sådana frågor. Artikel 8 innebär också krav på förfarandet i mål om vårdnad och umgänge. De berörda föräldrarna och barnen måste få möjlighet att på ett effektivt sätt delta i rättegången. Det är också viktigt att domstolen får ett gott underlag för sitt beslut. I vårdnads- och umgangesfrågor ska domstolen fästa särskild vikt vid barnets intressen. Av rätten till familjeliv följer att den förälder som vid skilsmässa inte får vårdnaden om sitt barn som huvudregel har rätt till umgänge med barnet. Det kan finnas särskilda skäl att utesluta umgänsrätt, i vart fall tillfälligt.

Artikel 8 kan vara tillämplig även på relationer utanför kärnfamiljen bestående av föräldrar och barn. Förhållandet mellan barnbarn och deras far- och morföräldrar är exempel på familjeband som skyddas. De rättigheter som härleds ur artikeln är dock inte lika långtgående när det gäller mera avlägsna familjereationer som när det gäller förhållandet mellan föräldrar och minderåriga barn.

4.4 Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga) beskriver de fri- och rättigheter som EU erkänner att varje människa har.

Artikel 24 i stadgan reglerar barnens 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 båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa.

Artikel 7 i stadgan handlar om rätten till respekt för privatlivet och familjelivet. Av artikeln framgår att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och familjeliv, sin bostad och sina kommunikationer.

4.5 Bryssel II-förordningen

Rådets förordning (EG) nr 2201/2003 av den 27 november 2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000 (Bryssel II-förordningen) är hörnstenen i det rättsliga samarbetet på familjerättsens område i EU. Förordningen innehåller regler om domstols behörighet samt erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar (t.ex. vårdnad och umgänge). Bryssel II-förordningen är sedan den 1 mars 2005 tillämplig i alla medlemsstater utom Danmark. Kommissionen har lagt fram ett förslag till omarbeting av den s.k. Bryssel II-förordningen. Förslagets syfte är att underlätta handläggningen av tvister om barn och att förbättra den fria rörligheten av avgöranden på detta område i EU. Det föreslås bl.a. att det införs en allmän skyldighet att ge barn som kan bilda sina egna åsikter möjlighet att komma till tals i mål om föräldra-

ansvar. Det finns också förslag som syftar till att möjliggöra en snabbare verkställighet av domar i andra medlemsstater.⁶

⁶ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/fakta-pm-om-eu-forslag/ny-bryssel-ii-forordning_H306FPM116 och http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2351_sv.htm (hämtat 2016-10-30).

5 Något om konflikter om barn

5.1 Intresse- och värdekonflikter

Ett sätt att se på ett mål om vårdnad, boende och umgänge är att överväga om det rör en intresse- eller värdekonflikt.¹ En intressekonflikt kännetecknas i den situationen av en social relation där föräldrarna har oförenliga krav om en knapp resurs, nämligen barnet. Ett exempel på en sådan konflikt är att föräldrarna är oense om hur mycket tid barnet ska spendera med var och en av dem trots att de inte har några negativa synpunkter på den andras föräldraförmåga. Tvisten handlar då i första hand om frågorna om barnets boende och umgänge. En värdekonflikt kännetecknas i stället av att den rör fakta eller värderingar. Det kan handla om att en av – eller båda – föräldrarna ifrågasätter den andra förälderns lämplighet som vårdnadshavare, förmåga till samarbete etc. Ett exempel på en sådan konflikt är att en av föräldrarna påstår att den andra har ett missbruk och därför är olämplig som vårdnadshavare eller som boende- eller umgängesförälder. Ett annat exempel är att religiösa eller kulturella skillnader får till följd att föräldrarna har olika uppfattning om uppfostran och om skolval och sjukvård för barnet. De flesta konflikter är inte renodlade utan har inslag av både intresse- och värdekonflikter.²

¹ Aubert, Vilhelm, *Continuity and Development in Law and Society*, 1989, s. 95 f.

² Se t.ex. Rejmer, Annika, *Vårdnadsvister: en rättssociologisk studie av tingsrätts funktion vid handläggning av vårdnadskonflikter med utgångspunkt från barnets bästa*, 2003, s. 172, f. med där angivna hänvisningar och Stiftelsen Allmänna Barnhuset, *Slutrapport Barnets rättigheter i vårdnadsvister*, 2015, s. 10 f.

Föräldrar och barn i vårdnadstvister

5.1.1 Rapport om separationer – utvecklingen under 2000-talet

Statistiska centralbyrån (SCB) publicerade i februari 2013 rapporten *Barn, föräldrar och separationer Utvecklingen under 2000-talet*.³ Av rapporten framgår att under 2000-talet har antalet barn i åldern 0–17 år som varit med om att deras biologiska föräldrar eller adoptivföräldrar separerat varierat mellan knappt 40 000 och knappt 50 000 per år. Antalet var högst år 1999 (48 480) och lägst år 2006 (39 686). Från år 2006 steg antalet till 43 936 år 2009 för att sedan minska till 41 277 år 2011 (s. 11 och 51).

I rapporten studerade SCB (under perioden 1999–2011) hur risken för att barnet skulle vara med om att föräldrarna separerade påverkades av sju olika bakgrundsvariabler. Dessa var familjetyp, barnets ålder, antal hemmaboende syskon, barnets och föräldrarnas födelse-land, föräldrarnas högsta utbildningsnivå, mammans ålder vid barnets födelse och föräldrarnas sysselsättningsstatus (s. 9).

Att uppleva en separation mellan föräldrarna var ungefär dubbelt så vanligt bland barn med samboföräldrar som bland barn med gifta föräldrar. Enligt SCB kunde en förklaring till detta vara att de sistnämnda föräldrarna var mer säkra på att de ville leva med varandra då de hade tagit steget att gifta sig. Under hela den studerade perioden var risken för att barnet skulle få uppleva en separation störst bland yngre barn, i åldern 1–4 år. Även antalet hemmaboende syskon påverkade separationsrisken. Dessutom varierade separationsrisken beroende på barnets och föräldrarnas födelse-land. År 2011 var risken störst för inrikes födda barn med en inrikes och en utrikes född förälder. Att båda föräldrarna var utrikes födda, eller att barnet var det, innebar också en större risk. I rapporten pekade SCB på att tidigare studier visat att den större separationsrisken för barn med utrikes födda föräldrar i stor utsträckning berodde på att föräldrarna – generellt sett – hade lägre inkomster och förvärvsarbetade i mindre omfattning än inrikes födda föräldrar. Till detta kom att föräldrarnas utbildningsnivå hade stor betydelse för separationsrisken. Risken var lägst för barn som hade minst en förälder med eftergymnasial ut-

³ Demografiska rapporter 2013:1.

bildning. SCB konstaterade också att föräldrar som får barn tidigt separerar i större utsträckning än andra. Det fanns en väsentligt större separationsrisk om mamman var 24 år eller yngre vid barnets födelse. Risken var minst om hon i stället var 30 år eller äldre. Vidare påverkades separationsrisken av föräldrarnas sysselsättningsstatus, dvs. om de förvärvsarbetade eller inte (s. 17 f.).

5.1.2 Viss forskning

Om familjerna

I en rättssociologisk avhandling av Annika Rejmer⁴ behandlas bl.a. vad som kännetecknar föräldrar som för talan i domstol om vårdnad om barn. I avhandlingen jämfördes vissa resultat med vad SCB hade kommit fram till i en demografisk rapport om separationer och skilsmässor⁵.

En slutsats i avhandlingen var att en majoritet av föräldrarna hade bildat familj relativt snabbt. Många av dem hade lärt känna varandra, flyttat ihop, fått barn och separerat inom loppet av tre år. En annan slutsats var att det fanns en överrepresentation av föräldrar födda utanför Sverige jämfört med befolkningen i landet i stort. Det fanns också en överrepresentation av föräldrar med ett ”splittrat” uppväxtem. I SCB:s rapport konstaterades att föräldrarnas utbildningsnivå påverkade separationsrisken. I föräldrapopulationen i avhandlingen fanns också en överrepresentation av pappor med låg utbildning. I rapporten pekade SCB på att låga inkomster ökade separationsrisken. I avhandlingen konstaterades att föräldrarna var kriminellt belastade i större utsträckning än totalbefolkningen. Vidare fanns det en överrepresentation av föräldrar som led av missbruk eller psykiska besvär. En slutsats i avhandlingen var att föräldrar som förde talan om vårdnad om barn var en socialt och ekonomiskt utsatt grupp (s. 79). Mot bakgrund av slutsatserna i avhandlingen har det diskuterats om en vårdnadstvist primärt är en juridisk kon-

⁴ *Vårdnadstvister: en rättssociologisk studie av tingsrätts funktion vid handläggning av vårdnadskonflikter med utgångspunkt från barnets bästa*, 2003.

⁵ Statistiska centralbyrån, Demografiska rapporter 1995:1.

flikt eller om den i stället är ett symptom på en problemfylld och krisartad livssituation.⁶

Annika Rejmers avhandling indikerade att låg utbildningsnivå och arbetslöshet hos föräldrarna har betydelse för om de – eller en av dem – väcker talan i domstol om vårdnad om barn. Av intresse i sammanhanget är att andra studier från år 2001 respektive år 2005 har visat att dessa faktorer var för sig ökar separationsrisken⁷.

Annika Rejmer med flera författares senaste forskning, som är under publicering (januari 2017), bekräftar till stor del resultaten av den tidigare forskningen. Ny kunskap som tillförts genom den senaste forskningen är bl.a. följande:

- Barn som berörs av vårdnadstvister har föräldrar från olika samhällskikt, vårdnadstvisten är på så vis klasslös. Socialt utsatt arbetarklass är dock överrepresenterad. Många barn och föräldrar, oberoende av klass lever i socialt utsatta situationer under vårdnadstvisten.
- Berörda barn är flickor och pojkar med en medianålder på åtta år. Åldersspridningen är stor från spädbarn till sjutton år.
- Hälften av barnen i vårdnadstvister har varit föremål för en orosanmälan.⁸

Om föräldrars och barns mående

Ett av syftena med Annika Rejmers med fleras senaste forskning (se ovan) var att undersöka föräldrarnas mående under handläggningen av vårdnadstvisten. I det syftet genomfördes aktstudier och en enkätundersökning. Enkäten besvarades av 202 föräldrar. Det genomfördes även en fördjupad studie, genom intervjuer, med 48 av de föräldrar som hade besvarat enkäten. Det var företrädesvis medelklassföräldrar som besvarade enkäten och som intervjuades.

⁶ Rejmer, Annika, Singer Anna, *Vårdnadstvister och barnets bästa. Om konfliktlösning på familjerättens område*, 2003, i *Retfärd: Nordisk juridisk tidsskrift*, årgång 26, nr 102, s. 65.

⁷ Jalovaara, Marika, *Socio-economic status and divorce in first marriages in Finland 1991–93*, *Population Studies* 55(2), s. 119 f. och Lewin, Alica C, *The effect of economic stability on family stability among welfare recipients*, *Evaluation Review* 29(30), s. 223 f.

⁸ Uppgifter från Annika Rejmer och forskningsrapporten av henne, Ann-Sofie Bergman m.fl., *Föräldrar i vårdnadstvist: vilka är de, vad handlar konflikten om och hur upplever de samballets interventioner?*

Resultaten är med andra ord inte representativa för hela gruppen av föräldrar i vårdnadstvister.

Av den genomförda studien framkom att föräldrar i vårdnadstvister generellt sett lider av stressrelaterad ohälsa. Därutöver uppgav 50 procent av de medelklassföräldrar som ingick i enkätundersökningen och i den fördjupande intervjustudien att de hade en diagnos. Det rörde sig främst om psykisk ohälsa och neuropsykiatriska diagnoser. Ytterligare 10 procent av föräldrarna som medverkade i enkätstudien uppgav att de hade en fysisk funktionsnedsättning som påverkade deras vardag. Studien visade även att barnen generellt sett mår dåligt. Det framgick vidare att barns mående under en vårdnadskonflikt är relaterat till barnets ålder, konfliktens längd och intensitet samt föräldrarnas mående (se nedan). Resultaten visade också att föräldrar ogärna berättar om ohälsa under en pågående vårdnadstvist eftersom det kan vändas emot dem. I rapporten anges vårdnadstvisten som en tänkbar förklaring till ohälsan eftersom en sådan tvist leder till långvarig stress som i sin tur kan bidra till ohälsa. Det finns också en koppling mellan föräldrarnas ohälsa och barnens mående på så sätt att föräldrarnas ohälsa påverkar barnens mående negativt. Av uppgifter som besvarades av medelklassföräldrar i enkätstudien framgår att:

- 13 procent av barnen är diagnosticerade med en neuropsykiatrisk funktionsnedsättning.
- 26 procent av barnen lider av ångest.
- Hälften av barnen tar ansvar för föräldrarnas relation.
- 70 procent av barnen oroar sig för föräldrarnas och sin egen situation.⁹

⁹ Uppgifter från Annika Rejmer och hennes senaste forskningsrapport (se ovan).

Allvarliga konflikter mellan föräldrarna är en riskfaktor för barnet

Att föräldrarna separerar innebär i regel en stor förändring för familjen men behöver i sig inte innebära negativa konsekvenser för barnet. Forskning visar dock att uppslitande konflikter mellan föräldrarna i samband med separationen är negativt för barn.¹⁰

Annika Rejmers med fleras kommande forskningsrapport (se ovan) innehåller en redogörelse för forskningsläget. Texten nedan bygger på den redogörelsen.

Av tidigare forskning framgår att fortsatta konflikter efter separationen kan bidra till att barnet utvecklar ohälsa. Fortsatta föräldrakonflikter är alltså en omständighet som har en mycket negativ inverkan på barns mående efter en separation eftersom barnet tvingas leva under höga stressnivåer under lång tid. Tidigare forskning har påvisat ett samband mellan barns mående och föräldrakonfliktens intensitet. Ju högre konfliktnivå, desto sämre mår barnet. Dessutom har det påvisats ett samband mellan barns mående och antalet stressfyllda händelser och livsförändringar som barnet utsätts för under och efter separationen. Ju högre stressnivå och ju fler livsförändringar, desto större inverkan på barnets mående. Därutöver har ett samband mellan fortsatta föräldrakonflikter med hög konfliktnivå och domstolsprocesser visats. Tidigare forskning visar entydigt att långvariga och djupa föräldrakonflikter innebär stora påfrestningar för barn och att konflikterna är en bidragande orsak till att barn utvecklar en egen problematik. Det finns exempelvis studier som visar att en vårdnadstvist ökar risken för att barnet utvecklar beteende- och skolproblem samt psykisk ohälsa på kort men även lång sikt. Även barns fysiska hälsa kan enligt tidigare forskning påverkas negativt. Exempelvis kan barnets förmåga att hanteras stress påverkas negativt på grund av långvarig utsatthet för föräldrakonflikten.

Osämja, konflikter och dålig kommunikation mellan föräldrarna är alltså en stark riskfaktor för en ogynnsam social och känslö-

¹⁰ Se t.ex. Gähler, Michael, *Life After Divorce. Economic, Social and Psychological Well-being among Swedish Adults and Children*, 1998, Doktorsavhandling. Se även Rädde Barnen m.fl., *Skiljas, barnen berättar*, 2008, s. 46, Socialstyrelsen, *Vårdnad, boende och umgänge. Handbok – stöd för rättstillämpning och handläggning inom socialtjänstens familjerätt*, 2012, s. 28 och 29 med där angivna hänvisningar.

mässig utveckling hos ett barn. Barn som inte har något eller ett mycket konfliktfyllt umgänge med den ena föräldern riskerar att påverkas negativt av detta. Föräldrarnas förmåga att samarbeta tycks vara det som har störst betydelse för barnets möjligheter att bearbeta separationen.¹¹

¹¹ Se Annika Rejmers med fleras kommande forskningsrapport och där angivna referenser.

6 Varför har vårdnadsmålen ökat?

6.1 Vårt uppdrag

I våra direktiv anges att antalet vårdnadsmål i domstol har ökat markant sedan år 2006. En huvuduppgift för oss är därför att identifiera och analysera de faktorer som kan ha bidragit till ökningen av antalet mål. Som en bakgrund till denna analys redovisar vi en del statistik om antalet mål om vårdnad i tingsrätt och om en del uppgifter inom socialtjänsten, som ofta är ett led i en domstolsprocess om barn. Vi redovisar också viss statistik om antalet separationer. Kapitlet inleds med en redogörelse för viss befolkningsstatistik.

6.2 Befolkningsutvecklingen i Sverige mellan 2006 och 2015

Sveriges folkmängd ökade mellan åren 2006 och 2015 från 9 113 257 till 9 851 017.¹ Detta motsvarar en ökning med 8 procent. Antalet barn i Sverige ökade under samma period från 1 933 920 till 2 025 077², vilket motsvarar en ökning om 5 procent.

¹ Statistiska centralbyrån, Statistikdatabasen/Befolkning/Befolkningsstatistik/Folkmängd/Befolkning efter ålder och kön. År 1860–2015 (hämtat 2016-10-27).

² Se ovanstående fotnot.

6.3 Antalet vårdnadsmål i domstol

6.3.1 Domstolsverkets officiella statistik

Sedan år 2002 publicerar Domstolsverket officiell statistik avseende domstolarnas verksamhet.³ Uppgifterna i detta avsnitt är hämtade från publikationerna Domstolsstatistik för åren 2003, 2006, 2009, 2014 och 2015.

Tabell 6.1 Avgjorda tvistemål avseende vårdnad av barn m.m. under perioden 2000–2015

År	Talan om vårdnad om barn, m.m.
2000	3 455
2001	3 196
2002	3 092
2003	2 914
2004	3 104
2005	2 628
2006	2 909
2007	3 157
2008	3 660
2009	3 839
2010	4 126
2011	4 586
2012	5 109
2013	5 585
2014	5 783
2015	6 296

Källa: Domstolsverket.

Uppgifterna i tabell 6.1 är hämtade från den officiella statistiken, från kategorin ”Talan om vårdnad om barn m.m.” i tabell 1.4 eller 1.5 i de nyss nämnda publikationerna. I den officiella statistiken redovisas endast uppgifter om antalet avgjorda mål i denna kategori. Med utgångspunkt i tabell 6.1 avgjordes (6 296-2 909=) 3 387 fler vårdnadsmål i domstol år 2015 än år 2006. Detta motsvarar en ökning av antalet avgjorda mål med (3 387/2 909=) 116 procent mellan

³ För åren 1993–2001 producerades domstolsstatistiken av Brottsförebyggande rådet (BRÅ).

åren. Det rör sig alltså om mer än en fördubbling av antalet vårdnadsmål. Uppgifterna i tabell 6.1 kan dock vara i någon mån missvisande. Den nu aktuella kategorin – Talan om vårdnad om barn m.m. – avser nämligen inte bara mål där föräldrar tvistar om vårdnaden om barnet eller barnen. I kategorin ingår också mål om överflyttning av vårdnaden till särskilt förordnade vårdnadshavare. För att få tillgång till mer rättvisande uppgifter har vi vänt oss till Domstolsverket. Innan vi lämnar uppgifterna i tabell 6.1 är det dock värt att notera att antalet vårdnadsmål var lågt under åren 2005 och 2006 även om man jämför med åren dessförinnan, framför allt år 2000.

6.3.2 Domstolsverkets till utredningen framtagna statistik

Som framgått av föregående avsnitt innehåller den officiella statistiken om antalet mål om vårdnad om barn, m.m. mål som inte är relevanta för frågan om vårdnadstvister mellan föräldrar har ökat. Mål om överflyttning av vårdnaden till en särskilt förordnad vårdnadshavare är nämligen inte en tvist mellan föräldrar. Här är i stället socialnämnden kärande. I syfte att skilja ut de mål där föräldrar tvistar om vårdnaden om barn har vi beställt särskild statistik från Domstolsverket.⁴

Statistiken är hämtad från statistiksystemet SIV, vars källa är domstolarnas verksamhetsstöd Vera. Inom målkoden ”1216 Vårdnad” har Domstolsverket sökt efter mål där sökanden eller käranden inte är en privatperson utan en organisation eller en myndighet. Träfflistan har sedan kontrollerats för att utesluta andra sökanden eller käranden än kommuner. I statistiken kallas ”kommun” för ”socialnämnd”. Tabell 6.2 baseras på den aktuella statistiken.

⁴ Den statistik som vi beställt särskilt från Domstolsverket är s.k. levande statistik, vilket innebär att uppgifterna i viss utsträckning kan variera beroende på när statistikuttaget gjorts.

Tabell 6.2 Antalet inkomna mål med målkoden 1216 Vårdnad under åren 2006 och 2015 samt antalet av dessa mål med en socialnämnd som sökande/kärande

År	Antalet inkomna mål	Antalet av dessa mål med en socialnämnd som sökande/kärande
2006	3 108	286
2015	6 185	2 019

Mellan åren 2006 och 2015 har antalet inkomna mål ökat med $(6\,185 - 3\,108 =) 3\,077$ mål. Ökningen motsvarar $(3\,077/3\,108 =) 99$ procent. Om man däremot räknar bort målen där socialnämnd är sökande eller kärande är ökningen av antalet inkomna mål mellan åren 2006 och 2015 $(4\,166 - 2\,822 =) 1\,344$ mål. Ökningen motsvarar då $(1\,344/2\,822 =) 48$ procent. Detta är intressant eftersom mål där socialnämnd är sökande eller kärande som sagt inte är tvister mellan föräldrar. När man diskuterar i vilken utsträckning antalet vårdnadsmål i domstol har ökat är därför ökningen om 48 procent mer relevant.

Av visst intresse är att redovisa även hur antalet och andelen mål med målkoden "1216 Vårdnad" där socialnämnd är sökande eller kärande har utvecklats år för år. Utvecklingen redovisas i tabell 6.3, vilken också baseras på den statistik som Domstolsverket har försett oss med. Som framgår av tabellen har såväl antalet som andelen mål där socialnämnden är sökande eller kärande ökat kraftigt mellan åren 2006 och 2015.

Tabell 6.3 Antalet inkomna mål med målkoden 1216 Vårdnad under åren 2006–2015 där en socialnämnd varit sökande/kärande samt i hur stor andel av det totala antalet mål i kategorin som en socialnämnd varit sökande/kärande

År	Antalet mål med en socialnämnd som sökande/kärande	Andelen mål med en socialnämnd som sökande/kärande (i procent)
2006	286	9,2
2007	338	10,4
2008	561	15,3
2009	705	17,3
2010	853	19,8
2011	1 151	24,0
2012	1 422	26,5
2013	1 569	27,7
2014	1 533	26,9
2015	2 019	32,6

Ett yrkande om vårdnad kan också prövas inom ramen för ett mål om äktenskapsskillnad. Domstolsverket har försett oss med statistik över antalet inkomna mål med målkoden ”1217 Äktenskapsskillnad” under åren 2000–2015. I tabell 6.4 redovisar vi dessa uppgifter.

Tabell 6.4 Antalet inkomna mål i tingsrätt med målkoden 1217
Äktenskapsskillnad under perioden 2000–2015

År	Antalet inkomna mål
2000	5 130
2001	5 411
2002	5 531
2003	5 907
2004	5 892
2005	5 984
2006	6 402
2007	6 602
2008	7 192
2009	7 842
2010	8 813
2011	8 714
2012	8 968
2013	9 507
2014	9 276
2015	8 944

Antalet inkomna mål med målkoden 1217 har ökat med $(8\,944 - 6\,402 =) 2\,542$ mål mellan åren 2006 och 2015. Det motsvarar en ökning med $(2\,542/6\,402 =) 40$ procent. Som framgår av tabellen minskade antalet mål i denna kategori dock både under åren 2014 och 2015. Det bör anmärkas att av statistiken framgår inte om makarna har barn eller om det i äktenskapsskillnadsmålet förs talan om vårdnad, boende eller umgänge.

Det kan vara intressant att jämföra utvecklingen av målen med målkoderna 1216 och 1217 med utvecklingen för andra mål. Mellan åren 2006 och 2015 ökade antalet inkomna gemensamma ansökningar om äktenskapsskillnad (målkod 1312) från 19 478 till 21 365. Detta motsvarar en ökning om 10 procent. År 2006 kom det till tingsrätterna in 31 362 dispositiva tvistemål. Motsvarande antal år 2015 var 40 393. Antalet dispositiva tvistemål har alltså ökat med 29 procent under den aktuella perioden.

6.3.3 Hur vanligt är det att en förälder yrkar ensam vårdnad?

Tabell 6.5 Antalet inkomna mål med målkoderna 1216 och 1299 år 2006 och 2015 och hur stor andel av målen som innehåller ett tvistigt yrkande om vårdnad (1216)

År	Antalet inkomna mål med målkod 1216 ⁵	Antalet inkomna mål med målkod 1299	Antalet inkomna mål totalt	Andel mål med målkod 1216 av antalet totalt inkomna mål
2006	2 822 ⁶	1 470	4 292	66 procent
2015	4 166 ⁷	1 564	5 730	73 procent

Källa: Domstolsverket.

I våra direktiv anges att det finns anledning att undersöka hur vanligt det är att en förälder yrkar ensam vårdnad. För att kunna få en uppfattning i frågan har vi tittat närmare på antalet inkomna mål år 2006 och 2015, med målkoderna ”1216 Vårdnad” och ”1299 Övriga familjemål”⁸. I dessa grupper finns nämligen de allra flesta mål om vårdnad, boende och umgänge. Eftersom vi ska undersöka hur vanligt det är att en förälder yrkar ensam vårdnad har vi i gruppen mål med målkoden 1216 tagit bort antalet inkomna mål där socialnämnden varit sökande/kärande.⁹ Vi har därefter summerat antalet inkomna mål (1216 och 1299) för år 2006 respektive 2015. Därefter har vi för båda åren räknat ut hur stor andel av det totala antalet mål som innehåller ett mellan föräldrar tvistigt yrkande om vårdnad (1216).

Slutsatsen är att det är vanligt att det finns ett tvistigt yrkande om vårdnad i mål som rör vårdnad, boende eller umgänge. Siffrorna talar dessutom för att en allt större del av målen utgörs av mål som innehåller ett tvistigt yrkande om vårdnad.

⁵ Med avdrag för mål med en socialnämnd som kärande/sökande.

⁶ Jfr tabell 6.2.

⁷ Jfr tabell 6.2.

⁸ I gruppen mål med målkoden 1299 finns huvudsakligen mål om boende och umgänge.

⁹ I gruppen mål med målkoden 1299 finns även ett visst antal mål med en socialnämnd som kärande. I avsnitt 8.6.3 konstaterar vi dock att det är ovanligt att en socialnämnd väcker talan om umgänge.

6.4 Olika uppgifter inom socialtjänsten med anknytning till en vårdnadsvist

6.4.1 Inledning

Utvecklingen när det gäller olika uppgifter inom socialtjänsten med anknytning till en vårdnadsvist skulle kunna ge en indikation avseende utvecklingen av antalet vårdnadsmål i domstol. Nedan redovisar vi därför en del statistik om samarbetsamtal, s.k. snabbupplysningar och vårdnads-, boende- eller umgängesutredningar.

Vid tolkningen bör man ha i åtanke att statistiken nedan avser antalet *barn* som berörs av en viss åtgärd medan domstolsstatistiken avser antalet *mål*, där varje mål kan röra fler än ett barn. En annan aspekt att beakta är att en ökning eller minskning av ett visst moment inom socialtjänsten inte nödvändigtvis behöver bero på att antalet vårdnadsvister har förändrats. Det kan i stället hänga samman med att domstolen har ändrat sina handläggningsrutiner och alltså i ökad eller minskad utsträckning ger olika uppdrag till socialnämnden inom ramen för en vårdnadsprocess.

6.4.2 Antalet samarbetsamtal

Av 5 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) följer att kommunen ska sörja för att föräldrar kan erbjudas s.k. samarbetsamtal, dvs. samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor som gäller bl.a. vårdnad, boende och umgänge. Samarbetsamtal kan initieras av föräldrarna utan att det pågår en domstolsprocess. I mål om vårdnad, boende eller umgänge får domstolen dessutom uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att i barnets intresse anordna sådana samtal i syfte att nå enighet mellan föräldrarna (6 kap. 18 § föräldrabalken [FB]).

I tabell 6.6 redovisar vi statistiska uppgifter om antalet barn vars föräldrar har deltagit i samarbetsamtal. Av statistiken framgår inte om det är föräldrarna eller domstolen som har initierat samarbetsamtalen. Som kan utläsas av tabellen ökade antalet barn per 10 000 barn som berördes av samarbetsamtal med 8 barn mellan åren 2006 och 2015. Detta motsvarar en ökning med 8 procent.

Tabell 6.6 Antal barn 0–17 år vars föräldrar deltagit i samarbetssamtal under perioden 2006–2015

År	Antal berörda barn	Antal berörda barn per 10 000 av samtliga barn
2006	18 800	97
2007	18 200	94
2008	18 500	94
2009	18 700	98
2010	19 400	101
2011	18 900	99
2012	19 400	101
2013	19 600	101
2014	21 300	107
2015	21 188	105

Källa: Socialstyrelsen, Familjerätt år 2009 (s. 18) och Familjerätt år 2014 (s. 19). Fr.o.m. år 2016 publicerar Socialstyrelsen statistiken i ett nytt format, som ett faktablad jämte tabeller. Uppgifterna för år 2015 är därför hämtade från tabell (<http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2016/2016-5-8>, hämtad 2016-10-06).

6.4.3 Antalet s.k. snabbupplysningar

Om det behövs får domstolen besluta om vårdnad, boende eller umgänge för tiden till dess att frågan har avgjorts genom en dom eller ett beslut som vunnit laga kraft eller föräldrarna har träffat ett avtal om frågan och avtalet godkänts av socialnämnden (6 kap. 20 § första stycket FB och 14 kap. 7 § äktenskapsbalken). Inför ett sådant interimistiskt beslut kan domstolen inhämta s.k. snabbupplysningar från socialnämnden (6 kap. 20 § andra stycket FB).

I tabell 6.7 redovisar vi statistik om antalet barn som varit föremål för snabbupplysningar. Som framgår av tabellen har antalet barn som berörs av sådana upplysningar ökat årligen mellan 2006 och 2015. Totalt sett har ökningen varit kraftig och uppgår när det gäller antal berörda barn per 10 000 barn till 60 procent. Genom 2006 års vårdnadsreform infördes en bestämmelse i 6 kap. 20 § andra stycket FB om att socialnämnden innan den lämnar snabbupplysningar till domstolen ska höra föräldrarna och barnet om det är lämpligt. Detta kan ha fått till följd att domstolar väljer att i större utsträckning hämta in snabbupplysningar.

Tabell 6.7 Antal barn 0–17 år som varit föremål för snabbupplysningar under perioden 2006–2015

År	Antal berörda barn	Antal berörda barn per 10 000 av samtliga barn
2006	6 900	35
2007	7 100	37
2008	7 700	40
2009	8 300	43
2010	9 000	47
2011	9 300	48
2012	9 800	51
2013	10 300	53
2014	10 900	55
2015	11 325	56

Källa: Socialstyrelsen, Familjerätt år 2009 (s. 19), Familjerätt år 2014 (s. 20) och tabell för år 2015 (<http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2016/2016-5-8>, hämtat 2016-10-06).

6.4.4 Antalet vårdnads-, boende- eller umgängesutredningar

I ett mål om vårdnad, boende eller umgänge får domstolen uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att verkställa en vårdnads-, boende- eller umgängesutredning (6 kap. 19 § FB).

I tabell 6.8 redovisar vi statistik om antalet barn som varit föremål för en vårdnads-, boende- eller umgängesutredning. Som framgår av tabellen var antalet barn som berördes av en utredning relativt konstant under åren 2006–2013 för att därefter minska påtagligt under senare år. Antalet barn per 10 000 barn som berörs av en utredning har minskat med 7 barn mellan åren 2006 och 2015, vilket motsvarar en minskning med 18 procent.

Tabell 6.8 Antal barn 0–17 år som varit föremål för en vårdnads-, boende- eller umgängesutredning under perioden 2006–2015

År	Antal berörda barn	Antal berörda barn per 10 000 av samtliga barn
2006	7 300	38
2007	7 200	37
2008	7 100	37
2009	7 400	38
2010	7 200	38
2011	7 400	39
2012	7 500	39
2013	7 200	39
2014	6 900	35
2015	6 187	31

Källa: Socialstyrelsen, Familjerätt för respektive år t.o.m. år 2014 år och tabell för år 2015 (<http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2016/2016-5-8>, hämtat 2016-10-06).

6.5 Antalet separationer

Även uppgifter om antalet barn som har upplevt en separation kan vara en indikation när det gäller utvecklingen av antalet vårdnads- mål i domstol. Det behöver dock nödvändigtvis inte vara ett tydligt samband mellan dessa förhållanden. De flesta separationer resulterar inte i något mål i domstol. En vårdnadstvist behöver inte heller uppstå i anslutning till en separation utan först senare. Dessutom kan en och samma separation ge upphov till upprepade tvister i domstol. Om utvecklingen av antalet barn som berörs av en separation inte har ökat i samma utsträckning som antalet vårdnads- mål kan det dock innebära att föräldrar i större utsträckning tvistar om sina barn. Vi har därför ansett att det är av värde att redovisa en del uppgifter om separationer mellan föräldrar.

Av uppgifter hämtade från Statistiska centralbyråns (SCB) statistikdatabas framgår att år 2014¹⁰ upplevde 51 484 hemmaboende barn en separation mellan sina föräldrar. År 2006 var motsvarande antal 46 025.¹¹ Detta motsvarar en ökning med 12 procent.¹² Uppgifterna omfattar såväl barn som bor i kärnfamiljer som i ombildade familjer. När det gäller ombildade familjer behöver separationen inte innebära att frågor om vårdnad, boende eller umgänge behöver lösas. Personerna kan nämligen ha löst frågorna med barnets eller barnens biologiska föräldrar sedan tidigare och separationen aktualiserar därmed inte nya sådana frågor. Uppgifterna är därför inte ett särskilt bra mått på hur antalet separationer hänger samman med antalet vårdnadsmål i domstol. Vi har därför beställt uppgifter från SCB om antalet barn som bor med båda sina biologiska föräldrar eller adoptivföräldrar och som upplevt en separation under perioden 2000–2015. I dessa fall innebär en separation regelmässigt att föräldrar – på ett eller annat sätt – måste lösa frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Det är därför av intresse att se hur denna statistik förhåller sig till antalet vårdnadsmål i domstol.

Uppgifterna redovisar vi i tabell 6.9. Av tabellen framgår att antalet barn som upplevt en separation minskade årligen mellan åren 2001 och 2006. Därefter har detta antal ökat mellan vissa år och minskat mellan andra. År 2006 upplevde 39 686 barn en separation medan motsvarande antal år 2015 var 44 722. Den totala ökningen mellan åren 2006 och 2015 uppgår till 13 procent.¹³

¹⁰ Anledningen till att uppgiften för år 2014 använts är att uppgifterna ingår i en tabell som fr.o.m. år 2015 inte uppdateras.

¹¹ http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_LE_LE0102_LE0102X/Separation/?rxid=b5cb734c-21cf-4715-87e0-981ebc287c6f (hämtat 2016-10-06).

¹² Under samma period ökade det totala antalet barn från 1 927 626 till 1 977 598, vilket motsvarar en ökning med tre procent.

¹³ Under samma period ökade det totala antalet barn som bor med båda sina biologiska föräldrar eller adoptivföräldrar med fem procent.

Tabell 6.9 Antal barn 0–17 år som bor med båda sina biologiska föräldrar eller adoptivföräldrar samt antal barn i samma ålderskategori som upplevt en separation¹⁴ under året under perioden 2000–2015

År	Totalt antal barn	Antal barn som upplevt en separation
2000	1 441 456	45 669
2001	1 431 618	45 736
2002	1 422 488	44 539
2003	1 417 930	43 399
2004	1 415 965	42 971
2005	1 415 161	41 301
2006	1 414 071	39 686
2007	1 420 078	40 766
2008	1 423 969	42 159
2009	1 425 307	43 936
2010	1 425 288	42 786
2011	1 428 645	41 277
2012	1 434 314	44 006
2013	1 441 899	45 457
2014	1 458 890	45 268
2015	1 478 185	44 722

Källa: SCB, Barn- och familjestatistik.

6.6 Vår bedömning när det gäller ökningen av antalet mål om vårdnad

Vår bedömning: Antalet tvister i domstol mellan föräldrar om vårdnad om barn har mellan åren 2006 och 2015 sannolikt ökat med 40–50 procent.

Den av Domstolsverket till oss framtagna statistiken utifrån målkoden ”1216 Vårdnad” tyder på att antalet vårdnadstvister mellan föräldrar har ökat med knappt 50 procent mellan åren 2006 och

¹⁴ SCB räknar med att personer separerade ett visst år om de var folkbokförda på olika adresser den 31 december det året under förutsättning att de var boföräldrar på samma adress den 31 december föregående år och ingen av dem har avlidit under året. För det fall bägge boföräldrarna har emigrerat, räknas det som att de fortfarande är sammanboende.

2015. Statistiken när det gäller Äktenskapskillnadsmål (1217) visar också på en kraftig ökning, nämligen 40 procent.

Slutsatsen är att antalet tvister i domstol mellan föräldrar om vårdnad om barn sannolikt har ökat med 40–50 procent under den angivna perioden. Även de dispositiva tvistemålen har ökat kraftigt (29 procent) mellan de angivna åren, dock inte i samma utsträckning som vårdnadsmålen. Däremot har de gemensamma ansökningarna om äktenskapskillnad endast ökat med 10 procent.

6.7 Vad beror ökningen av vårdnadsmål på?

Vår bedömning: Ökningen beror på flera faktorer. 2006 års vårdnadsreform är sannolikt en förklaring. Brister i arbetet med att förebygga vårdnadstvister en annan. Ett mer jämställt föräldraskap och en ökad konfliktbenägenhet är exempel på andra troliga faktorer som påverkat målutvecklingen. Att det numera krävs prövningstillstånd i hovrätten och en ökad förekomst av mål där endast en av föräldrarna finns i Sverige är ytterligare exempel på sannolika förklaringar till målökningen.

6.7.1 Inledning

Vi har konstaterat att vårdnadsmålen sannolikt har ökat med 40–50 procent mellan åren 2006 och 2015. Även om ökningen inte är så stor som den officiella statistiken i kategorin ”Talan om vårdnad om barn m.m.” (se tabell 6.1) ger sken av rör det sig fortfarande om en markant ökning. En uppgift för oss är att identifiera och analysera de faktorer som kan ha bidragit till ökningen av antalet mål. Vi har hämtat in synpunkter från advokater, domare och familjerättssekreterare i frågan. Flera tänkbara förklaringar har framförts. Vi har också genom våra egna undersökningar identifierat olika tänkbara skäl till målökningen. Mot denna bakgrund har vi kommit fram till ett antal faktorer som kan ha bidragit till målökningen. I följande avsnitt redogör vi för dessa.

6.7.2 2006 års vårdnadsreform

En förklaring till målökningen är sannolikt 2006 års vårdnadsreform. Före reformen uppfattades rättsläget som att det rådde en presumption för gemensam vårdnad och det krävdes mycket starka skäl för att få ensam vårdnad. Med de rättsliga utgångspunkterna bedömde troligen många föräldrar det som lönlöst att ansöka om ensam vårdnad. Genom reformen ändrades rättsläget och någon presumption för en viss vårdnadsform finns inte. Samtidigt lyftes föräldrars samarbetsförmåga fram som en omständighet som särskilt ska beaktas vid bedömningen av vårdnadsfrågan.

Ändringarna har – eftersom de öppnat upp för en ökning av vårdnadsformen ensam vårdnad – sannolikt bidragit till att fler föräldrar ansöker om ensam vårdnad. Vi menar att en viss andel föräldrar som före reformen bedömt det som lönlöst att ansöka om ensam vårdnad därefter troligen har gjort en annan bedömning i frågan. Många av de advokater, domare och familjerättssekreterare som vi hämtat in synpunkter från har också menat att reformen kan ha fått denna effekt.

För att nå framgång med yrkanden om ensam vårdnad fokuserar föräldrar i hög grad på den omständighet som genom 2006 års vårdnadsreform lyftes fram som betydelsefull vid bedömningen av vårdnadsfrågan, nämligen förmågan att samarbeta (6 kap 5 § andra stycket FB). Vi har vid vår kartläggning av reglerna om gemensam vårdnad kunnat se en fokusering hos parter på oförmågan att samarbeta i en rad frågor om barnet, se avsnitt 8.3.4.

Genom 2006 års vårdnadsreform lyftes risken för att barnet far illa fram som ett förhållande av särskilt viktigt slag vid bedömningen av barnets bästa. Av 6 kap. 2 a § andra stycket FB framgår sedan dess att vid bedömningen av barnets bästa ska det fästas 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. Vid våra kontakter med advokater, familjerättssekreterare och domare har många haft uppfattningen att påståenden om våld har blivit vanligare i vårdnadsfall. Även den ändringen kan alltså ha bidragit till att fler föräldrar har ansökt om ensam vårdnad med hänvisning till just våld. Den undersökning av domar som vi genomfört visar dock inte att påståenden om våld blivit vanligare, se avsnitt 7.2.8. Vi har varit i kontakt med Brotts-

förebyggande rådet (Brå) för att se om det är möjligt att få fram statistik över hur utvecklingen av våld i nära relation, när det finns barn inblandade, ser ut. Det är dock inte möjligt att ta fram någon sådan statistik.¹⁵

En annan tänkbar förklaring till målökningen är hur hanteringen av verkställighetsärendena har utvecklats efter 2006 års vårdnadsreform. Genom reformen flyttades verkställighetsärendena från förvaltningsdomstol till allmän domstol. Vid vår utvärdering av den ändringen, se avsnitt 15.8.3, har det bl.a. kommit fram att verkställighetsärenden numera många gånger inte prövas i sak. Domare och advokater som vi hämtat in synpunkter från har berättat att ett nytt mål om vårdnad, boende eller umgänge ofta inleds parallellt med ett verkställighetsärende. Det nya målet sätts ut till sammanträde följt av ett sammanträde i verkställighetsärendet. I de fall som ett interimistiskt beslut med nytt innehåll fattas i det nya målet om vårdnad, boende eller umgänge får detta till följd att ansökan om verkställighet faller. Verkställighetsansökan har då i praktiken ersatts av ett nytt mål om vårdnad, boende eller umgänge.

6.7.3 Brister i det förebyggande arbetet

I våra direktiv anges att det kan finnas skäl att undersöka i vilken utsträckning eventuella brister i arbetet med att förebygga vårdnadstvister, t.ex. genom de kommunala samarbetsamtalen, kan ha påverkat antalet vårdnadsfall.

Att gå igenom en separation innebär för många en stor livsomställning och det är naturligt att det kan finnas behov av stöd och hjälp i en sådan situation. Föräldrar har redan i dag tillgång till insatser i form av t.ex. samarbetsamtal. Kommuner erbjuder också andra stöd- och hjälpinsatser anpassade efter hur den enskilda familjens behov ser ut. En stor andel av de familjerättssekreterare och domare som vi varit i kontakt med har menat att det är relativt vanligt att föräldrar och barn i vårdnadstvister har behov av hjälp och stöd som en domstolsprocess inte kan erbjuda. Det har dess-

¹⁵ En uppskattning av hur många barn som bor i hushåll där det förekommer våld har gjorts av Brå vid ett tillfälle och avsåg år 2012 (se rapport 2014:8, *Brott i nära relationer. En nationell kartläggning*, s. 9). Något uppdrag om att göra en uppföljande undersökning har inte getts till Brå.

utom angetts att det inte är ovanligt att föräldrar har en övertro på vad en domstolsprocess kan lösa. Synpunkten att konflikten inte så sällan bottenar i andra förhållanden än barnet har också förts fram.

Många av de domare och familjerättssekreterare vi träffat har haft uppfattningen att det är vanligt att föräldrar inte har tagit del av samarbetsamtal innan de inleder en process i domstol.

Socialstyrelsen och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) har på uppdrag av regeringen kartlagt föräldrars och samtalsledares erfarenheter av samarbetsamtal. Kartläggningen genomfördes bl.a. genom en enkät till samtliga kommuner i landet. MFoF konstaterade att samarbetsamtal hjälper en stor grupp föräldrar att nå samförstånds lösningar och att domstolsprocesser undviks samtidigt som många föräldrar ser ett behov av ytterligare stöd både för sig och barnet.¹⁶ Vid våra kontakter med familjerättssekreterare har många dessutom haft uppfattningen att samarbetsamtal är en bra metod för att få föräldrar att komma överens. Många familjerättssekreterare har också betonat att samarbetsamtal som genomförs före en domstolsprocess är mer framgångsrika än samarbetsamtal som beslutas av domstol. Mot bakgrund av ovanstående är det rimligt att tro att en viss andel processer om barn hade kunnat undvikas om föräldrar i stället för att vända sig till domstol hade genomfört sådana samtal.

Vi menar sammanfattningsvis att det finns behov av ytterligare förebyggande stöd- och hjälpinsatser. Det finns också utrymme för en ökad användning av samarbetsamtal. Vidare finns bristande kunskap hos föräldrar om de stöd- och hjälpinsatser som finns och om domstolsprocessen som sådan.¹⁷ Slutsatsen är att det finns brister i arbetet med att förebygga vårdnadstvister. Dessa brister har sannolikt påverkat målutvecklingen. I kapitel 9 återkommer vi till hur vårdnadstvister kan förebyggas på ett bättre sätt än i dag.

¹⁶ Socialstyrelsens och MFoF:s rapport år 2016, *Samarbetsamtal. Kartläggning av föräldrars och samtalsledares erfarenheter*, s. 7.

¹⁷ Även om information blir allt mer lättillgänglig, vilket i sig kan leda till fler tvister, kan det vara svårt att hitta "rätt" slags information.

6.7.4 Ett mer jämställt föräldraskap

En annan trolig förklaring till att vårdnadsmålen har ökat är ett mer jämställt föräldraskap. En klar majoritet av de advokater, familjerättssekreterare och domare som vi har haft kontakt med har pekat på detta som en viktig orsak till målökningen. Samhällsutvecklingen har gått mot att föräldrar tar lika ansvar för hem, barn och försörjning. Båda föräldrarna är därför i dag i stor utsträckning delaktiga och engagerade i sina barns liv. Föräldrar som inte lever tillsammans vill fortsätta vara aktiva föräldrar och är beredda att processa för det. Det finns också en förväntan i samhället på att föräldrar ska vara lika delaktiga.

Om föräldrarna inte är gifta med varandra blir barnets mamma ensam vårdnadshavare från barnets födelse. Hennes samtycke krävs för att den andra föräldern ska få del i vårdnaden. Om samtycke inte ges måste den andra föräldern inleda en domstolsprocess för att kunna få del i vårdnaden (jfr 6 kap. 3 och 5 §§ FB).

6.7.5 En ökad konfliktnivå och konfliktbenägenhet

En hög konfliktnivå mellan föräldrar kan leda till att en förälder inte ser någon annan utväg än att inleda en process i domstol. Under vårt arbete har det blivit tydligt att tendensen är att det finns en högre konfliktnivå än förr mellan föräldrar som processar om barn. Av vår undersökning av domar, se avsnitt 7.2.5, framgår t.ex. att det är vanligt att föräldrar är oense om såväl vårdnad, boende som umgänge. Den omständigheten talar för att konfliktnivån många gånger är hög. En stor del av de advokater, domare och familjerättssekreterare som vi hämtat in synpunkter från har också framhållit att tvister mellan föräldrar blivit allt mer infekterade och svårösta. Det har också sagts att det finns en stor misstänksamhet mellan föräldrar och att det är vanligt att föräldrar riktar olika anklagelser mot varandra eller anmäler varandra till olika myndigheter. Det har också funnits en bred enighet om att det blivit allt vanligare att en förälder, vanligtvis en mamma, och barn har skyddade personuppgifter. Att en förälder och ett barn har skyddade personuppgifter med anledning av förhållandet till den andra föräldern innebär naturligtvis att det i de flesta fall finns en hög konfliktnivå

mellan föräldrarna. Någon annan utväg än att gå till domstol finns sällan i de fallen.

Många personer som utredningen har varit i kontakt med har också angett att det finns ett allt större rättvisetänk hos föräldrar kring barn. Synsättet speglas väl av begreppet ”delad vårdnad” som numera ofta används av föräldrar. Begreppet, som inte har någon juridisk betydelse, tycks utgå från synsättet att frågor om barnet, t.ex. barnets boende, ska lösas på ett så rättvist sätt som möjligt mellan föräldrarna.

Vi har också flera gånger tagit del av synpunkten att föräldrar blivit mer envisa och konfliktbenägna. Den bilden får visst stöd av resultatet av vår genomgång av domar som bl.a. visar att föräldrars påstådda samarbetsproblem rör stort som smått, se avsnitt 8.3.4. Att föräldrar i flera fall, många gånger säkert omedvetna om detta, kan sägas ha huvudfokus på sin egen rätt och sina egna behov, i stället för på barnets, kan i förlängningen påverka målutvecklingen i domstol.

Även de dispositiva tvistemålen har ökat markant. Detta skulle kunna tala för att det finns en generell ökad processbenägenhet i samhället vilket i så fall också kan avspeglas i statistiken över antalet vårdnadsmål.

6.7.6 Reformen om prövningstillstånd

För att hovrätten ska ta upp ett mål om vårdnad, boende eller umgänge krävs sedan år 2008 att den beviljar prövningstillstånd. Det är alltså inte längre möjligt för alla tvistande föräldrar att få en dom meddelad av två instanser. Detta kan vara en tänkbar delförklaring till målutvecklingen. Det kan inte uteslutas att föräldrar tidigare hade lättare att acceptera en dom när en sådan hade meddelats även av hovrätten. Att 40 procent av föräldrarna i vår undersökning haft tidigare vårdnadsmål i domstol kan ge stöd för ett sådant resonemang (se avsnitt 7.2.6). Vid 2002 års vårdnadskommittés genomgång fanns en tidigare tvist i 29 procent av fallen (SOU 2005:43 s. 744). Från advokathåll har också angetts att det händer att en förälder direkt efter att denne fått del av hovrättens beslut om att inte meddela prövningstillstånd vill påbörja ett nytt mål i tingsrätten.

6.7.7 Internationella förhållanden

Internationella förhållanden kan förklara en viss del av målökningen. Det har angetts att det vid vissa tingsrätter har blivit allt vanligare med yrkanden om ensam vårdnad på grund av att en förälder befinner sig på okänd ort utomlands. Så kan vara fallet när endast en av föräldrarna kommit till Sverige men båda registrerats som vårdnadshavare eller om en av vårdnadshavarna flyttat från Sverige. Om en förälder inte går att nå, t.ex. för att han eller hon befinner sig i ett konfliktområde, kan föräldern i Sverige behöva få ensam vårdnad om barnet. Den här bosatta föräldern måste då vända sig till domstol.

6.7.8 Föräldrapenning

Om föräldrar har gemensam vårdnad om ett barn är huvudregeln att vardera föräldern får föräldrapenning under hälften av den ersättningsberättigade tiden (12 kap. 15 § socialförsäkringsbalken). En förälder kan dock avstå rätten att få föräldrapenning till förmån för den andra föräldern (12 kap. 17 § socialförsäkringsbalken). Rätten är begränsad på så sätt att ersättning för 90 dagar är reserverad för vardera föräldern. Ersättning för de dagarna kan alltså inte avstås till förmån för den andra föräldern.

En förälder som har ensam vårdnad om ett barn får dock föräldrapenning under hela ersättningstiden (12 kap. 14 § socialförsäkringsbalken). Familjerettssekreterare har angett att det av ekonomiska skäl förekommer att en förälder har ensam vårdnad om barn trots att föräldrarna lever tillsammans och har lika stor del i barnets liv. På så sätt får den föräldern ersättning också för den andra förälderns reserverade dagar, vilket kan gynna familjens ekonomi. Vid en separation kan en förälder stå fast vid att hon eller han fortfarande ska ha ensam vårdnad, medan den andra föräldern vill ha gemensam vårdnad.

7 Våra undersökningar av domar om vårdnad om barn

7.1 Inledning

En av våra huvuduppgifter är att följa upp hur 2006 års vårdnadsreform har fungerat i praktiken och om syftet med reformen – att stärka barnrättsperspektivet – har uppnåtts. För att belysa detta närmare har vi undersökt domar från landets tingsrätter om vårdnad om barn med stöd av den checklista som finns i bilaga 4, vilken innehåller ett stort antal frågor. När det gäller några frågor är svaren så få eller så osäkra att det inte är meningsfullt att redovisa resultatet av genomgången i den delen. Av det följande framgår därför inte hur vanligt det var att socialnämnden lämnade s.k. snabbupplysningar eller att tingsrätten lämnade uppdrag om samarbetsamtal eller medling eller använde sig av någon alternativ tvistlösningsmetod (frågorna 32 och 77–80 i checklistan). Avsnitt 7.2 avser den aktuella genomgången. I vissa fall kan resultaten jämföras med vad 2002 års vårdnadskommitté kom fram till vid sin genomgång av tingsrättsdomar (SOU 2005:43 s. 739 f.).

Enligt våra direktiv är det av intresse att undersöka hur stor andel av målen som avgörs efter huvudförhandling respektive genom en samförståndslösning. I avsnitt 7.3 redovisas våra resultat i den delen.

7.2 I syfte att följa upp 2006 års vårdnadsreform har vi undersökt tingsrättsdomar om vårdnad om barn

7.2.1 Det av oss granskade materialet

Det finns 48 tingsrätter i Sverige.

Från var och en av tingsrätterna har vi begärt in kopior av de *fem* första domarna som meddelades efter den 1 februari 2014 där det fanns ett tvistigt yrkande om vårdnad om barn. Vi har efterfrågat domar som meddelades efter huvudförhandling vid vilken någon av parterna yrkade ändring i vårdnaden. Domar som bygger på att parterna nådde en samförstånds lösning har inte efterfrågats. Domar i mål där socialnämnden förde talan har inte heller efterfrågats. Vi har begärt in kopior av snabbupplysningar och/eller vårdnadsutredning samt av dagboksblad i det mål domen avser.

Samtliga tingsrätter har skickat material till oss.

Vi skulle haft tillgång till 240 domar om alla tingsrätter hade skickat fem domar till oss. Sammanlagt har vi dock fått 228 domar.

Av de 228 domarna har 89 sorterats bort. Detta har till största del berott på att de inte har uppfyllt kriterierna för att ingå i undersökningen. Från 37 av landets 48 tingsrätter har vi fått två eller fler domar som ingår i undersökningen. Vår genomgång avser 139 domar. Domarna berör sammanlagt 215 barn.

7.2.2 Det av 2002 års vårdnadskommitté granskade materialet

För drygt tio år sedan genomförde Socialstyrelsen en undersökning av tingsrättsdomar i tvistiga vårdnads-, boende- eller umgänges mål som meddelats efter huvudförhandling under år 2002. I februari 2003 hade 249 domar från första halvåret 2002 kommit in till Socialstyrelsen. 2002 års vårdnadskommitté använde dessa domar, vilka berörde sammanlagt 376 barn, som underlag för sin genomgång (SOU 2005:43 s. 739).

Som framgått kan våra resultat i vissa fall jämföras med vad kommittén kom fram till vid sin genomgång. I sammanhanget bör framhållas att kommittén – till skillnad från oss – endast hade tillgång till domstolens dom. Kommittén noterade att det invercade

på vissa resultat. Sannolikt gällde det särskilt frågan om barnet kommit till tals i processen (SOU 2005:43 s. 740).

7.2.3 Några inledande anmärkningar

För att få fram statistiska uppgifter har det ibland varit nödvändigt att schablonisera vissa kriterier. Med detta menas exempelvis att ett uttryck som finns i ett diagram inte alltid användes i den granskade domen men att uttrycket väl motsvarar innebörden. Kommittén gjorde på samma sätt (SOU 2005:43 s. 741). Till detta kommer att man bör hålla i minnet att en del av de uppgifter som redovisas bygger på ett visst mått av tolkning.

7.2.4 Hur lång var tingsrättens handläggningstid?

Diagram 7.1 2002 års vårdnadskommitté

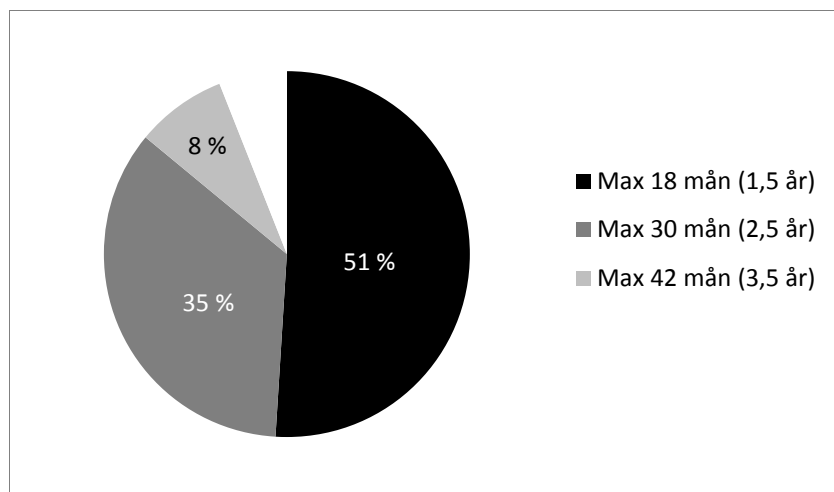
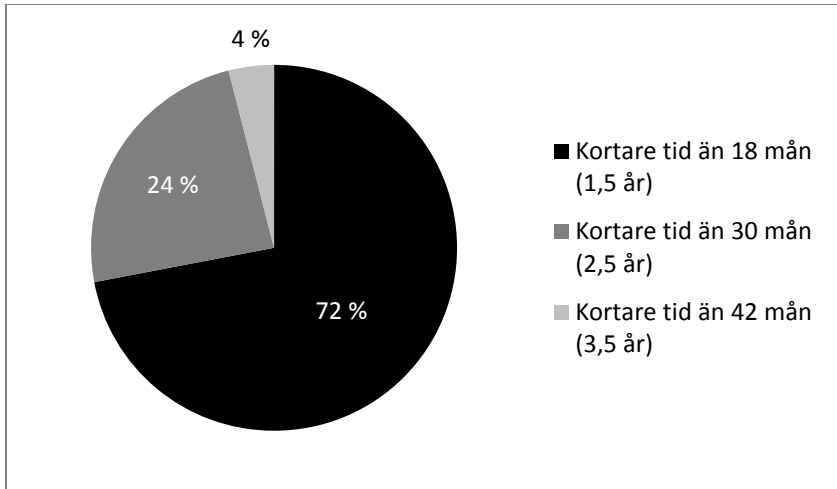


Diagram 7.2 2014 års vårdnadsutredning



Vid vår genomgång har vi noterat tingsrättens handläggningstid, räknat från det att den första skriften kom in till tingsrätten till dess att domen meddelades.

Av diagram 7.2 framgår att 72 procent av målen avgjordes på kortare tid än 18 månader, dvs. på kortare tid än ett och ett halvt år. Handläggningstiden var dock längre än så i 28 procent av målen. Endast i en liten andel av målen tog det längre tid än 30 månader eller två och ett halvt år att komma fram till ett avgörande.

Handläggningstiden var i genomsnitt närmare 15 månader medan medianvärdet var 14 månader. Om man räknar bort de två fjärdedelar mål (sammanlagt 70 stycken) med kortast respektive längst handläggningstid var den genomsnittliga handläggningstiden lite drygt 14 månader. En rimlig slutsats är alltså att den som väcker talan och framställer ett yrkande om ensam vårdnad kan förvänta sig att det tar ungefär 14 månader för tingsrätten att avgöra målet, om någon överenskommelse inte träffas.

Det är svårt att jämföra våra resultat med vad kommittén kom fram till.

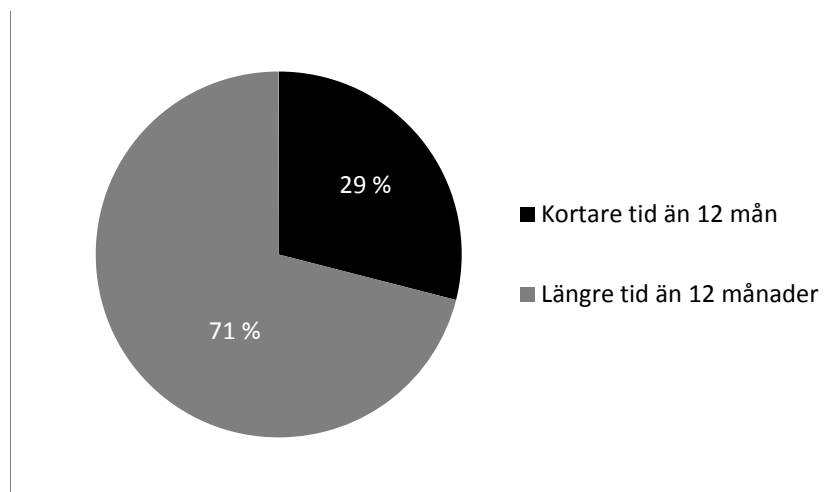
Kommittén gick igenom domar i mål som avgjorts under första halvåret 2002 och noterade exempelvis – kanske med ledning av varje doms målnummer – att 51 procent av domarna hade kommit in till tingsrätten under år 2001. Av det drog kommittén slutsatsen att

handläggningstiden i den kategorin var maximalt 18 månader eller ett och ett halvt år. Kommittén noterade även att 35 procent av domarna hade kommit in till tingsrätten under år 2000, vilket gav en maximal handläggningstid på 30 månader eller två och ett halvt år. Det är dock tänkbart att en dom i den kategorin kom in till tingsrätten i december 2000 och avgjordes i januari 2002. I så fall var handläggningstiden bara lite drygt 12 månader eller lite drygt ett år. Med utgångspunkt i kommitténs resultat har vi ändå konstruerat diagram 7.1. Det visar med angivna brister vad kommittén kom fram till. Att diagrammet avser 94 procentenheter beror på att handläggningstiden i några av de mål som kommittén granskade kan ha varit längre än 42 månader.

Vi kan konstatera att handläggningstiderna i vart fall inte tycks ha blivit längre sedan 2002 års vårdnadskommittés genomgång.

Av diagram 7.3 framgår hur vanligt det var att målen i vår genomgång avgjordes på kortare, respektive längre, tid än tolv månader.

Diagram 7.3 2014 års vårdnadsutredning



Av diagram 7.3 framgår att 29 procent av målen avgjordes på kortare tid än 12 månader. Om man jämför diagrammet med diagram 7.2 kan den slutsatsen dras att handläggningstiden i 43 procent av målen låg någonstans mellan 12 och 18 månader, dvs. mellan ett och ett och ett halvt år.

Målen i vår genomgång är s.k. tvistemål. Om man bortser från gemensamma ansökningar om äktenskapsskillnad är regeringens verksamhetsmål för tingsrätterna att 75 procent av tvistemålen ska avgöras på kortare tid än sju månader. I genomgången avgjordes fyra av 139 mål eller tre procent av målen på kortare tid än sju månader.

7.2.5 Vad tvistade föräldrarna om?

Diagram 7.4 2014 års vårdnadsutredning

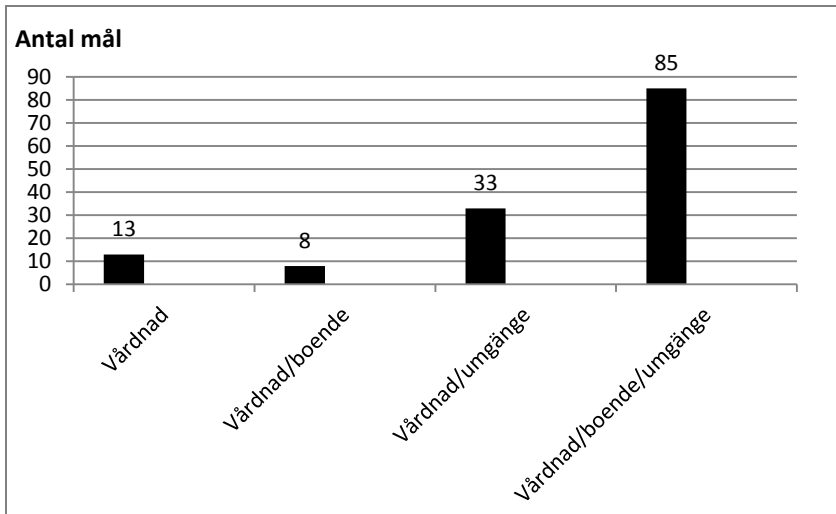
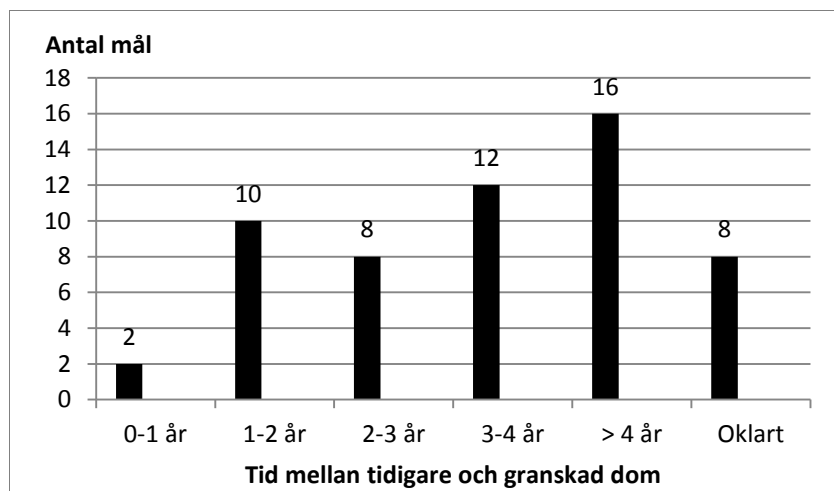


Diagram 7.4 visar vad föräldrarnas tvist rörde i de tingsrättsdomar som vår genomgång avser. Till grund för diagrammet ligger föräldrarnas yrkanden såsom de antecknades i tingsrättens dom. Som framgått rör genomgången bara fall där frågan om vårdnad var tvistig. Den frågan var följaktligen föremål för tvist i samtliga fall. Mer intressant är att föräldrarna tvistade om vårdnad, boende och umgänge i 85 fall eller i 61 procent av alla fall. Det är alltså vanligt att föräldrarna i sådana mål som genomgången avser inte är överens om någon fråga, dvs. vare sig vårdnad, boende eller umgänge. Den omständigheten skulle kunna tas till intäkt för att konfliktnivån många gånger är hög.

Av diagram 7.4 framgår att det var ganska vanligt att tvisten rörde endast frågorna om vårdnad och umgänge. Så var fallet i 33 fall eller i 24 procent av samtliga fall. Ett typfall var att boendeföräldern yrkade ensam vårdnad samtidigt som den andra föräldern motsatte sig det och för egen del yrkade visst umgänge utan att ha något att invända mot var barnet bodde.

7.2.6 Hade föräldrarna tvistat tidigare?

Diagram 7.5 2014 års vårdnadsutredning



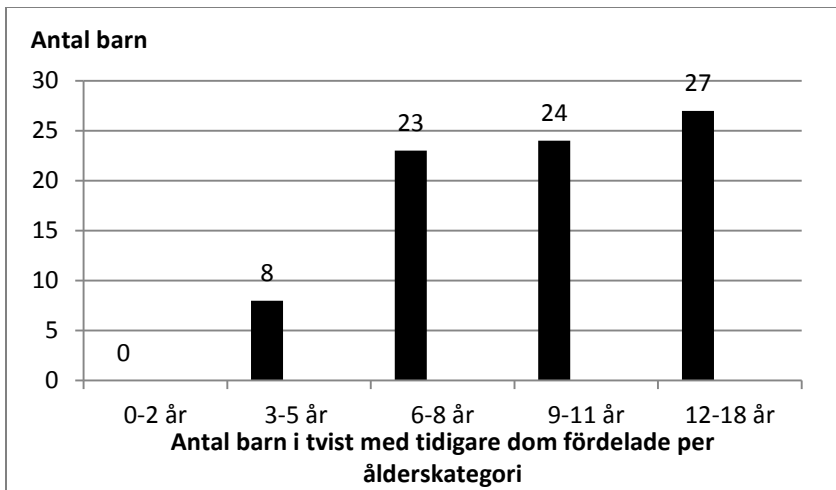
Vi har granskat 139 tingsrättsdomar och – i förekommande fall – gått igenom snabbupplysningarna och/eller vårdnadsutredningen i målet. Av materialet framgår att det fanns en tidigare dom om vårdnad, boende eller umgänge i 56 fall eller i 40 procent av samtliga fall. I 40 procent av alla fall hade föräldrarna alltså tidigare tvistat om barnet i domstol. Här bör poängteras att andelen kan vara större i verkligheten, eftersom det inte är säkert att en tidigare tvist alltid framgår av det material som vi har haft tillgång till.

Diagram 7.5 visar hur lång tid som gick mellan den tidigare och den av oss granskade domen. För att ta ett exempel följer av diagrammet att det i tio fall gick mer än ett men mindre än två år mellan domarna. I åtta fall var det oklart när den tidigare domen meddelades. När det fanns mer än en tidigare dom användes den

senare av dessa som underlag för diagrammet. Sådan var situationen i sju fall. Det fanns alltså åtminstone en tidigare dom i 56 fall. När det gäller 20 av dessa fall gick det mindre än tre år från den tidigare till den av oss granskade domen. Tiden från den tidigare domen till dess att nästa process inleddes måste då ha varit kort. Här finns anledning att påminna om att man kan förvänta sig att det tar tingsrätten ungefär 14 månader att avgöra ett mål av det slag som vår genomgång avser.

Vi kan konstatera att det fanns en tidigare tvist i 29 procent av de fall som 2002 års vårdnadskommitté granskade. Det var oklart om det fanns en tidigare tvist i ytterligare nio procent av fallen (SOU 2005:43 s. 744).

Diagram 7.6 2014 års vårdnadsutredning



Vår genomgång rör 215 barn. Av diagram 7.6 framgår hur många av dem som var föremål för en tvist med tidigare dom, fördelade per ålderskategori. Med uttrycket "tvist med tidigare dom" avses att vi av det tillgängliga materialet har kunnat utläsa att det mellan parterna finns en tidigare dom om vårdnad, boende eller umgänge (jfr diagram 7.5). Diagram 7.6 visar att sammanlagt 82 av 215 barn, eller 38 procent av barnen, var föremål för en tvist med tidigare dom. Om man jämför uppgifterna i diagrammet med uppgifterna i diagram 7.8, framgår exempelvis att 40 procent av barnen i kategorin

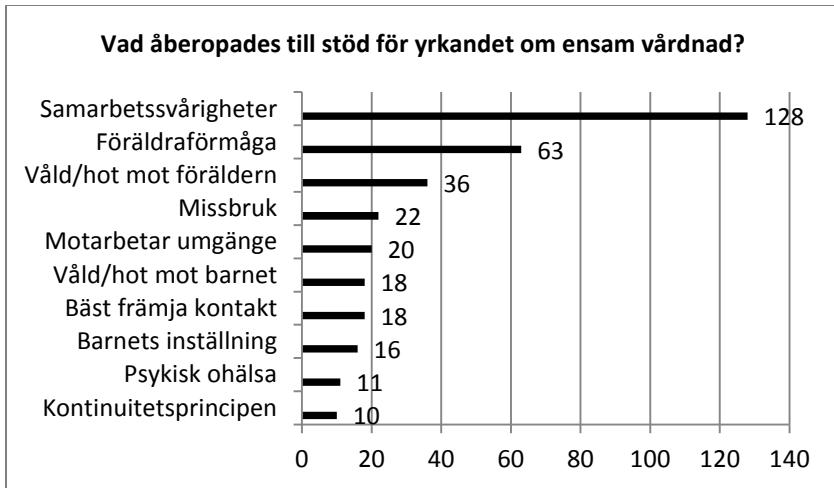
6–8 år, 47 procent av barnen i kategorin 9–11 år och 56 procent av barnen i kategorin 12–18 år var föremål för en tvist med tidigare dom. Jämfört med vad kommittén kom fram till tycks det numera vara vanligare att det i en vårdnadstvist finns en tidigare dom i frågan.

7.2.7 Vad åberopades till stöd för yrkandet om ensam vårdnad?

Här redovisas vad som anfördes till stöd för ett yrkande om ensam vårdnad i de av oss granskade domarna. En förälder som motsatte sig den andra förälderns yrkande om gemensam vårdnad har ansetts ”yrka” ensam vårdnad. När var och en av föräldrarna yrkade ensam vårdnad har vi noterat vad båda anförde. Vi har inte noterat vad en förälder som yrkade gemensam vårdnad anförde. Många gånger är det svårt att veta om en omständighet anfördes som ett stöd för ett yrkande om ensam vårdnad eller som en ”bakgrundsbeskrivning”. Liksom kommittén (SOU 2005:43 s. 741) har vi valt att notera alla omständigheter som togs upp i domarna utan att göra någon sådan värdering.

Vi har gett begreppet ”samarbetssvårigheter” en vidare betydelse än kommittén. I vår genomgång avser det även vad kommittén kallade för ”ingen kommunikation” respektive ”dålig information” (angående detta, se SOU 2005:43 s. 745). Här bör framhållas att begreppet ”samarbetssvårigheter” rymmer stort och smått. I den alldeles övervägande delen av domarna där vi noterat att en förälder anförde samarbetssvårigheter var det dock uppenbart att han eller hon gjorde gällande att svårigheterna – ibland tillsammans med andra omständigheter – borde leda till ensam vårdnad. När det gäller betydelsen av begreppen i diagram 7.7 hänvisas till den inledningsvis nämnda checklistan.

Diagram 7.7 2014 års vårdnadsutredning



Den vågräta axeln i diagram 7.7 visar i hur många av de av oss granskade domarna en viss omständighet anfördes till stöd för ett yrkande om ensam vårdnad. Av diagrammet framgår exempelvis att det följer av 128 domar att (åtminstone) en av föräldrarna gjorde gällande samarbetssvårigheter som stöd för ett sådant yrkande.

Den näst vanligaste omständigheten var föräldraförmåga. När vi använder begreppet avses fall där en förälder anförde att den andra föräldern – på annat vis än genom t.ex. våld eller hot – brustit eller riskerade att brista i omsorgen om barnet/barnen på ett sådant sätt att det var motiverat med ensam vårdnad. Många gånger förekommer allmänt hållna påståenden om bristande föräldraförmåga vid sidan av påståenden om våld, hot, missbruk, psykisk ohälsa etc.

Med ”Bäst främja kontakt” avses att en förälder påstod att han eller hon var den som kunde tillgodose barnets/barnens behov av kontakt med den andra föräldern.

Samarbetssvårigheter anfördes som stöd för ett yrkande om ensam vårdnad i 128 av 139 domar eller i 92 procent av domarna. I fyra av 139 domar var utgången i vårdnadsfrågan olika för olika barn som berördes av avgörandet (angående det, se avsnitt 7.2.21). När det gäller övriga 135 domar anfördes samarbetssvårigheter i 95 respektive 97 procent av de avgöranden där tingsrätten dömde till gemensam vårdnad eller till ensam vårdnad för pappan. När tings-

rätten dömde till ensam vårdnad för mamman anfördes samarbets-svårigheter i 89 procent av domarna.

I 27 av 139 domar eller i 19 procent av domarna gjordes endast samarbets-svårigheter gällande som stöd för ett yrkande om ensam vårdnad. Vidare anfördes något annat än de omständigheter som finns i diagram 7.7 i lika många domar, dvs. i 27. Det rörde sig om påståenden om t.ex. sexuella övergrepp eller om risk för olovligt bortförande av barnet/barnen.

7.2.8 Hur ofta påstods övergrepp?

Med uttrycket ”påstående om övergrepp” avses i det följande att en förälder till stöd för yrkandet om ensam vårdnad anförde att den andra föräldern hade gjort sig skyldig till våld, hot eller sexuella övergrepp mot honom/henne eller mot barnet. I de nedan redovisade uppgifterna ingår inte fall där redogörelsen för övergrepp tycks ha ingått i en ”bakgrundsbeskrivning”. Vi har i det avseendet använt samma tillvägagångssätt som kommittén (jfr SOU 2005:43 s. 775).

I 48 av 139 domar eller i 35 procent av domarna fanns påstående om någon form av övergrepp. Mostvarande siffra var för kommitténs del 36 procent.

I 36 domar eller i 26 procent av domarna påstod en förälder att den andra föräldern hade gjort sig skyldig till våld eller hot mot honom eller henne. Enligt kommittén fanns ett påstående av det slaget i 31 procent av domarna. När det gäller vår genomgång dömde tingsrätten till ensam vårdnad för mamman i 62 domar. I 34 procent av dessa – 21 stycken – påstod mamman att pappan hade gjort sig skyldig till våld eller hot mot henne. I 18 av 139 domar eller i 13 procent av domarna påstod en förälder att den andra föräldern hade gjort sig skyldig till våld eller hot mot barnet/barnen. Vid kommitténs genomgång var motsvarande siffra 16 procent.

Mindre vanligt var att en förälder påstod att den andra föräldern hade gjort sig skyldig till sexuella övergrepp mot barnet/barnen. Ett sådant påstående fanns i fyra domar eller i tre procent av dessa. Kommittén kom fram till att ett påstående av det slaget förekom i sex procent av domarna. Liksom vid kommitténs genomgång var det än mindre vanligt att en förälder påstod att den andra föräldern

hade gjort sig skyldig till sexuella övergrepp mot honom eller henne. Det påstod en förälder i endast ett mål. Vid kommitténs granskning var motsvarande antal fem mål.

7.2.9 Hur ofta hade en förälder och barnet/barnen skyddade personuppgifter?

Av sju av 139 domar eller av fem procent av domarna i vår genomgång framgick att en av föräldrarna och barnet/barnen hade skyddade personuppgifter vid tidpunkten för domen. I något fall framgick av domen att en av föräldrarna och barnet/barnen hade haft skyddade personuppgifter tidigare. I samtliga sju fall var det mamman som hade skyddade personuppgifter. I samtliga fall var det också så att tingsrätten dömde till ensam vårdnad för mamman.

7.2.10 Hur ofta hämtades en vårdnadsutredning in?

I 122 av 139 mål eller i 88 procent av målen i vår genomgång hämtade tingsrätten in en vårdnads-, boende- och/eller umgängesutredning (i det följande kallad för vårdnadsutredning). Kommittén konstaterade att det av domarna som den granskade framgick att en sådan utredning hade hämtats in i minst 83 procent av målen (SOU 2005:43 s. 748).

7.2.11 Hur lång tid tog det att genomföra vårdnadsutredningen?

I vår genomgång har vi noterat hur lång tid det tog att genomföra vårdnadsutredningen, räknat från det att tingsrätten beslutade om den till dess att den inkom. Vi har noterat tiden i antal hela månader, avrundat nedåt till närmaste hel månad. Den faktiska handläggningstiden har därför regelmässigt varit något längre än den vi noterat. Här bör framhållas att vi för det mesta utgått från vad tingsrätten angett i dagboksbladet i målet och att vi i några fall inte varit helt säkra på tidpunkten för förordnandet. Med dessa anmärkningar har vi kommit fram till att den genomsnittliga tiden för att

utföra en vårdnadsutredning var drygt fem månader. Medianvärdet var detsamma, dvs. fem månader.

7.2.12 Lämnade utredaren förslag till beslut i vårdnadsfrågan?

Vi har tagit del av tingsrättsdomen och – i förekommande fall – vårdnadsutredningen i målet. I några fall har vi inte haft tillgång till utredningen. Det har sällan ställt till problem eftersom domen för det mesta ändå innehållit information om utredningens innehåll. Fyra mål har dock sorterats bort. Utgången i vårdnadsfrågan var olika för de barn som målet avsåg i fyra mål (angående det, se avsnitt 7.2.21). Också dessa mål har sorterats bort. Vad som i det följande anförs under denna rubrik avser alltså 131 mål. Tingsrätten inhämtade vårdnadsutredning i 114 av dessa mål.

I 105 av 114 fall eller i 92 procent av utredningarna lämnade den som genomförde utredningen förslag till beslut i vårdnadsfrågan. I de flesta fall där ett sådant förslag inte lämnades var frågan ändå föremål för utredningen. Anledningen till att något förslag i vårdnadsfrågan inte lämnades uppgavs t.ex. vara att det var mycket svårt att ta ställning i frågan.

7.2.13 Överensstämde förslaget till beslut i vårdnadsfrågan med domen?

När det gäller 105 domar fanns det alltså en vårdnadsutredning med förslag till beslut i vårdnadsfrågan. Tingsrättens dom överensstämde med förslaget i 81 av 105 domar eller i 77 procent av domarna. Detta stämmer väl med vad kommittén kom fram till (SOU 2005:43 s. 748 f.).

Några resultat av vår genomgång i den här delen redovisas i avsnitt 7.2.21.

7.2.14 Hur ofta hindrade en vårdnadshavare att barnet hördes inom ramen för vårdnadsutredningen?

När det gäller två av 139 mål i vår genomgång framgår av det material som vi haft tillgång till att barnet inte kunde höras inom ramen för vårdnadsutredningen eftersom en vårdnadshavare inte lämnade sitt samtycke till det. Det är alltså mycket ovanligt att barnet inte kan höras när den som genomför utredningen anser att det finns skäl för det.

7.2.15 Hördes barnet under huvudförhandlingen?

Barnet hördes inte under huvudförhandlingen i tingsrätten i något av de 139 mål som vår genomgång avser. Kommittén kom fram till motsvarande resultat (SOU 2005:43 s. 748).

7.2.16 Hur ofta hölls ett sammanträde för muntlig förberedelse?

I 135 av 139 mål i vår genomgång höll tingsrätten åtminstone *ett* sammanträde för muntlig förberedelse. I 67 mål eller i 48 procent av målen förekom minst två sammanträden. Det var dock relativt ovanligt att tingsrätten höll mer än två sammanträden. Så var fallet i 16 mål eller i 12 procent av målen. I en handfull mål rörde det sig om fyra eller fem sammanträden.

7.2.17 Hur ofta fattade tingsrätten ett interimistiskt beslut?

Utifrån det material som vi har tillgång till var det i fyra mål i genomgången oklart om tingsrätten hade fattat ett interimistiskt beslut eller inte. När det gäller övriga 135 mål fattade tingsrätten ett sådant beslut i 99 mål eller i 73 procent av målen.

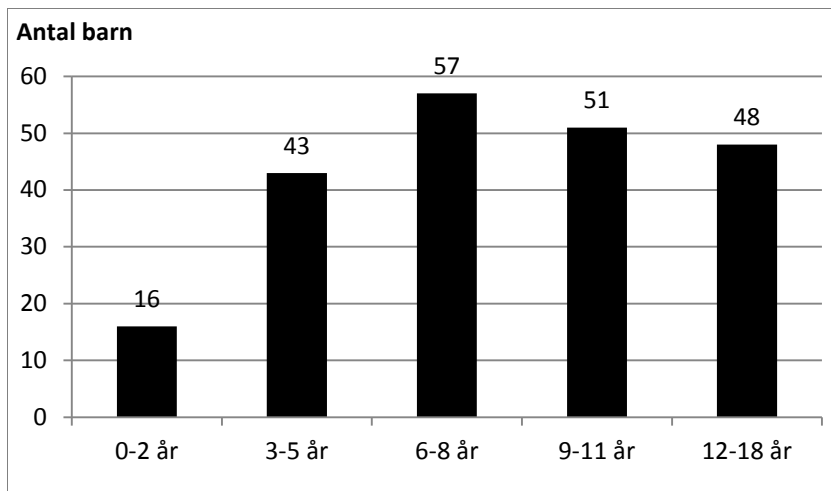
Vi har noterat om domen överensstämde med det interimistiska beslutet eller inte. Framhållas bör dock att resultatet i den här delen bygger på ett inte obetydligt mått av tolkning. För att ta ett exempel har vi ansett att beslutet och domen överensstämde när domen innebar att ett tidigare beslut om umgänge ändrades i endast mindre utsträckning. Många gånger har det inte varit givet hur den bedöm-

ningen bör utfalla. En annan svårighet var när tingsrätten fattade mer än ett interimistiskt beslut. I sådana fall har vi gjort en mer allmän bedömning av om domen överensstämde med besluten eller inte. För att ta ytterligare ett exempel har vi ansett att domen överensstämde med besluten när de gick ut på att umgänge mellan barnet och en förälder skulle trappas upp successivt och ett mer omfattande umgänge än tidigare till sist fastställdes i domen. Vidare har vi för det mesta hämtat information om ett interimistiskt beslut från domen. I vissa fall har informationen varit knapphändig, vilket försvårat för oss. Mot denna bakgrund måste våra resultat i nästa stycke bedömas med försiktighet.

Enligt vår bedömning överensstämde det/de interimistiska besluten/besluten med domen i 53 av de 99 mål eller i 54 procent av målen där tingsrätten fattade (åtminstone) ett sådant beslut. Den vanligaste anledningen till att domen inte överensstämde med ett interimistiskt beslut var att tingsrätten först i domen beslutade om ensam vårdnad.

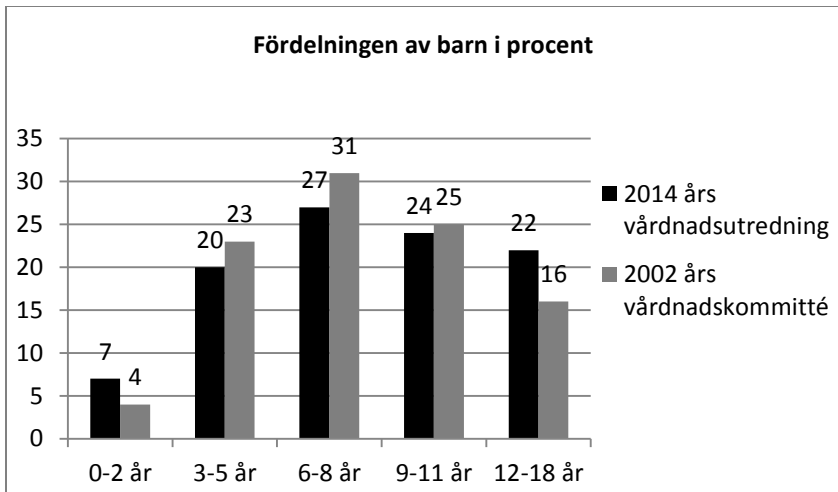
7.2.18 Hur gamla var barnen?

Diagram 7.8 2014 års vårdnadsutredning



Vid vår genomgång har vi noterat barnens ålder vid tidpunkten för tingsrättens dom. Av diagram 7.8 framgår hur gamla barnen i de aktuella målen var vid den tidpunkten, fördelat per ålderskategori. När det gäller ålderskategorin 12–18 år var 42 barn eller 88 procent under 16 år gamla. Kommittén gjorde motsvarande observation, dvs. att de flesta barnen i den ålderskategorin var under 16 år gamla (SOU 2005:43 s. 749).

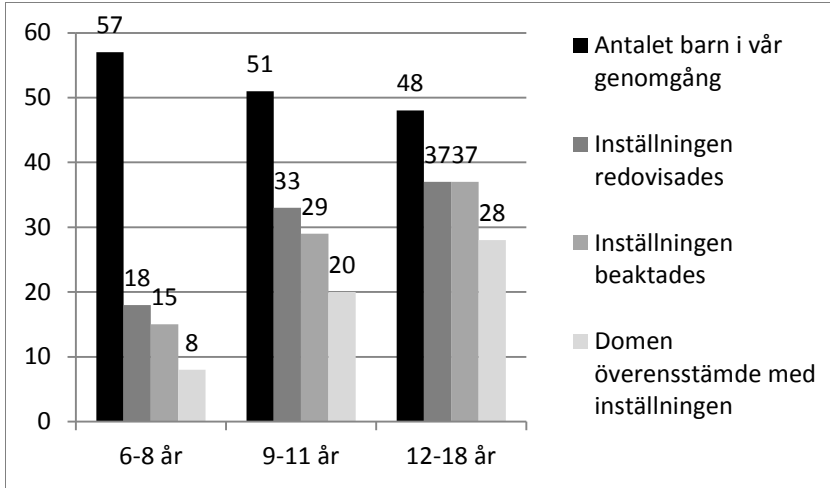
Diagram 7.9 2014 års vårdnadsutredning/2002 års vårdnadskommitté



I diagram 7.9 anges fördelningen av barn per ålderskategori i procent, vilket innebär att det är möjligt att jämföra våra resultat med vad kommittén kom fram till. I sammanhanget bör framhållas att vi inte har kunnat utläsa vilken tidpunkt kommittén utgick från när den noterade barnens ålder. En observation är hur som helst att en större andel barn numera tycks befinna sig i den äldsta respektive yngsta ålderskategorin (jfr SOU 2005:43 s. 749).

7.2.19 I vilken utsträckning redovisades och beaktades barnets inställning och hur ofta överensstämde domen med denna?

Diagram 7.10 2014 års vårdnadsutredning



Av diagram 7.10 – som avser vår genomgång – framgår hur vanligt det var att tingsrätten i domen redovisade barnets inställning i vårdnads-, boende- eller umgängesfrågan. Av diagrammet framgår vidare hur vanligt det var att tingsrätten beaktade inställningen och hur ofta domen överensstämde med denna. Diagrammet visar exempelvis att tingsrätterna redovisade vilken inställning 18 av 57 barn i ålderskategorin 6–8 år hade, att tingsrätten beaktade inställningen i 15 av 18 fall och att tingsrättens dom överensstämde med inställningen i 8 av 18 fall. Att endast tre ålderskategorier (jfr diagram 7.8) finns med i diagram 7.10 beror på att tingsrätten inte i något fall redovisade vilken inställning ett barn i åldern 0–5 år hade. Enligt kommittén redovisade tingsrätten i tre fall vilken inställning ett barn i åldern 3–5 år hade (SOU 2005:43 s. 750). Här bör framhållas att diagram 7.10 inte ger svar på i hur många mål det fanns information om barnets inställning, eftersom den inte alltid redovisades i domen.

Vidare bör framhållas att den omständigheten att tingsrättens dom överensstämde med barnets inställning inte innebär att den med nödvändighet var det enda eller ens det huvudsakliga skälet för

utgången. Någon sådan värdering har vi inte gjort. Se även avsnitt 7.2.3.

Våra resultat i den aktuella delen kan jämföras med kommitténs (SOU 2005:43 s. 750 f.). Vad kommittén kom fram till anges i det följande inom parentes i fet stil, alltid i procent.

Som framgått avser vår genomgång sammanlagt 215 barn.

Beträffande 88 av 215 barn eller 41 (37) procent av barnen redovisades inställningen i domen. Ju äldre barnet var desto vanligare var det att inställningen redovisades. När det gäller barn som var över 12 år gamla redovisades inställningen i 77 (77) procent av fallen. För barn i ålderskategorierna 9–11 år och 6–8 år redovisades inställningen mer sällan, i 65 (49) respektive 32 (36) procent av fallen.

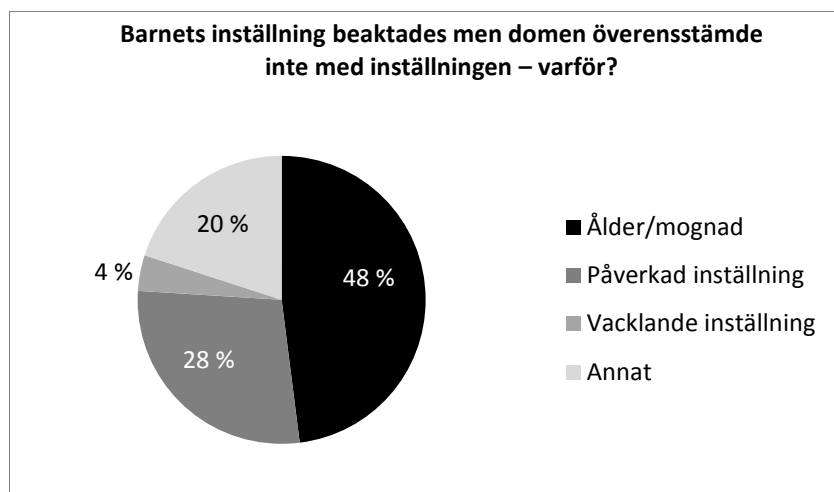
När det gäller 116 av 215 barn – 54 procent – framkom barnets inställning genom snabbupplysningar och/eller vårdnadsutredning i målet. Redan med hänsyn till den omständigheten kan konstateras att barnets inställning inte redovisades i domen i alla fall där den var känd.

I fråga om 81 av 215 barn eller 38 (29) procent av dem beaktade tingsrätten barnets inställning som ett kriterium vid sin bedömning i målet. Också här finns en skillnad mellan å ena sidan äldre och å andra sidan yngre barn. Tingsrätten beaktade inställningen i 77 (65) procent av samtliga fall då barnet var över 12 år gammalt. När barnet var 9–11 år gammalt eller 6–8 år gammalt skedde detta mer sällan, i 57 (43) respektive 26 (23) procent av fallen. När det gäller barn som var över 12 år gamla beaktade tingsrätten inställningen i samtliga fall – 100 (83) procent – där den redovisades i domen.

När barnets inställning beaktades överensstämde domen med inställningen i 73 (69) procent av samtliga fall då barnet var 9–18 år. Fördelat per ålderskategorierna 12–18 år och 9–11 år överensstämde domen med barnets inställning i 76 (70) respektive 69 (68) procent av fallen. På motsvarande sätt överensstämde tingsrättens dom med inställningen i 53 (41) procent av fallen då barnet var 6–8 år.

7.2.20 Varför överensstämde inte domen med barnets inställning?

Diagram 7.11 2014 års vårdnadsutredning



Vad kommittén kom fram till anges i det följande inom parentes i fet stil, alltid i procent.

Om man ser till det totala antalet barn – 215 – i vår genomgång överensstämde tingsrättens dom uttryckligen med barnets inställning i 56 fall eller i 26 (18) procent av fallen.

I 69 (62) procent av samtliga fall där barnets inställning beaktades överensstämde tingsrättens dom med den. Omvänt överensstämde tingsrättens dom inte med inställningen i 31 procent av dessa fall, vilket motsvarar 25 barn.

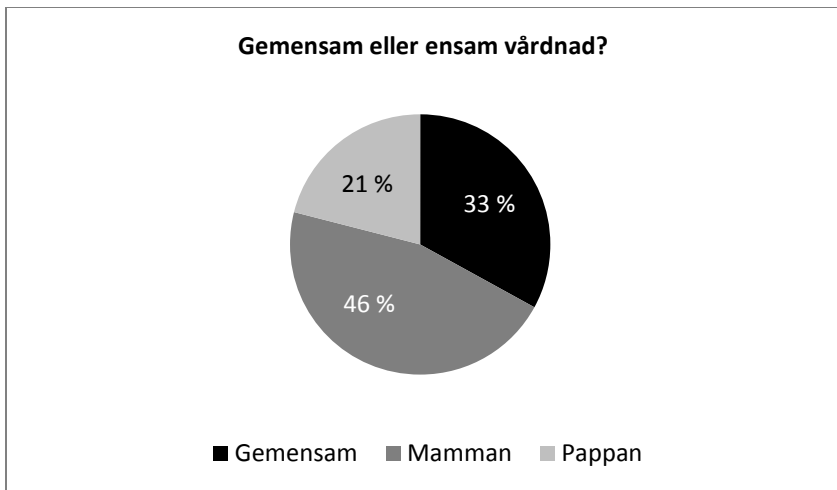
Av diagram 7.11 framgår hur tingsrätten motiverade att den frångick barnets inställning. När det gäller ungefär hälften av fallen eller 48 procent av dessa hänvisade tingsrätten till barnets ålder och/eller mognad. I drygt en fjärdedel av fallen eller i 28 procent av dessa var tingsrätten av uppfattningen att barnets inställning var ett utslag av att det var påverkat, i samtliga fall av en förälder. Här bör framhållas att inställningen i vissa fall överensstämde med målets utgång trots tingsrätten ansåg att barnet var påverkat. I ett fåtal fall bedömde tingsrätten att inställningen var vacklande. I diagrammet anges vidare att tingsrätten i en femtedel av fallen inte dömde i enlighet med barnets inställning på grund av "Annat". Ofta ville

barnet då bo lika mycket hos båda föräldrarna samtidigt som det, enligt tingsrätten, saknades förutsättningar för växelvis boende.

Kommittén redovisade inte vad den kom fram till på samma sätt som vi gör i diagram 7.11 (SOU 2005:43 s. 752). När tingsrättens dom inte överensstämde med barnets inställning hänvisade den enligt kommittén – angivet med den vanligaste motiveringen först – till att barnet var påverkat, till att inställningen var vacklande, till barnets ålder och/eller mognad eller till någonting annat.

7.2.21 Gemensam eller ensam vårdnad?

Diagram 7.12 2014 års vårdnadsutredning

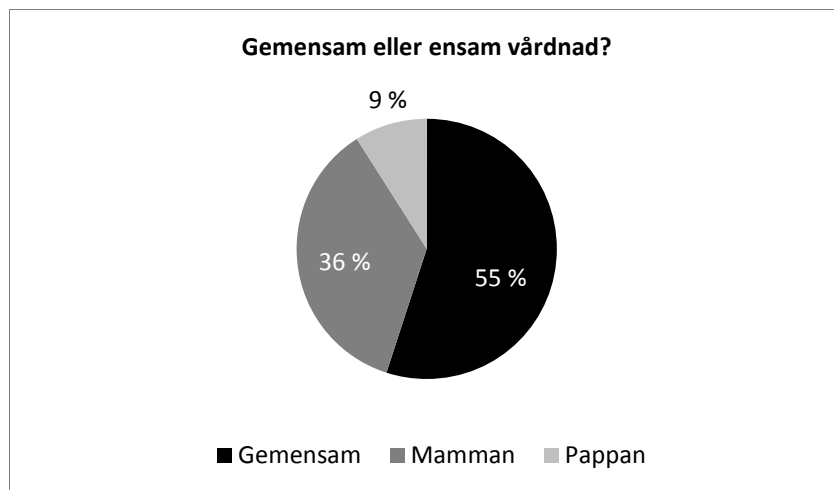


Av diagram 7.12 framgår hur tingsrätten dömde i vårdnadsfrågan i 135 av de domar som vår genomgång avser. I fyra av 139 domar var utgången i den frågan olika beträffande olika barn som berördes av avgörandet. I tre av dessa fall fick var och en av föräldrarna ensam vårdnad om (i vart fall) något barn. I ett fall dömde tingsrätten till ensam vårdnad om det ena barnet och till gemensam vårdnad om det andra barnet. I det följande bortser vi från dessa fyra domar.

I den här delen kan våra resultat jämföras med kommitténs. Den noterade att föräldrarna tvistade i frågan om vårdnaden om barnet/barnen skulle vara ensam eller gemensam i 178 mål som berörde

269 barn. Av diagram 7.13 framgår hur tingsrätterna dömde i vårdnadsfrågan i de 178 domarna (SOU 2005:43 s. 752).

Diagram 7.13 2002 års vårdnadskommitté



Vår genomgång avser tingsrättsdomar som meddelades efter den 1 februari 2014 medan kommitténs rörde tingsrättsdomar som meddelades under första halvåret 2002. De domar som är föremål för vår genomgång meddelades alltså mer än tio år efter de domar som var föremål för kommitténs genomgång. Om man jämför diagrammen 7.12 och 7.13 kan man konstatera att det har blivit mindre vanligt att tingsrätten dömer till gemensam vårdnad. År 2002 blev utgången sådan i 55 procent av målen. År 2014 blev utgången gemensam vårdnad i 33 procent av målen. Omvänt dömde tingsrätten till ensam vårdnad i 45 procent av målen år 2002 och i 67 procent av målen år 2014.

År 2002 var det ovanligt att pappan fick ensam vårdnad. En sådan utgång blev det i nio procent av målen. År 2014 dömde tingsrätten till ensam vårdnad för pappan i 21 procent av målen. Ett annat sätt att beskriva förändringen är att det år 2002 var fyra gånger så vanligt med ensam vårdnad för mamman som för pappan. År 2014 var det i stället drygt två gånger så vanligt med ensam vårdnad för mamman som för pappan. Vidare är ökningen – allt angivet i pro-

centenheter – av ensam vårdnad (22) relativt jämnt fördelad mellan mammorna och papporna (10 respektive 12).

Som framgått (avsnitt 7.2.13) hade tingsrätten i 105 mål i vår genomgång tillgång till en vårdnadsutredning med förslag till beslut i vårdnadsfrågan. Av intresse är att redovisa hur utfallet hade blivit om tingsrätten följt förslaget i samtliga fall.

Diagram 7.14 2014 års vårdnadsutredning (hur utfallet i vårdnadsfrågan blivit om tingsrätten alltid följt förslaget i vårdnadsutredningen)

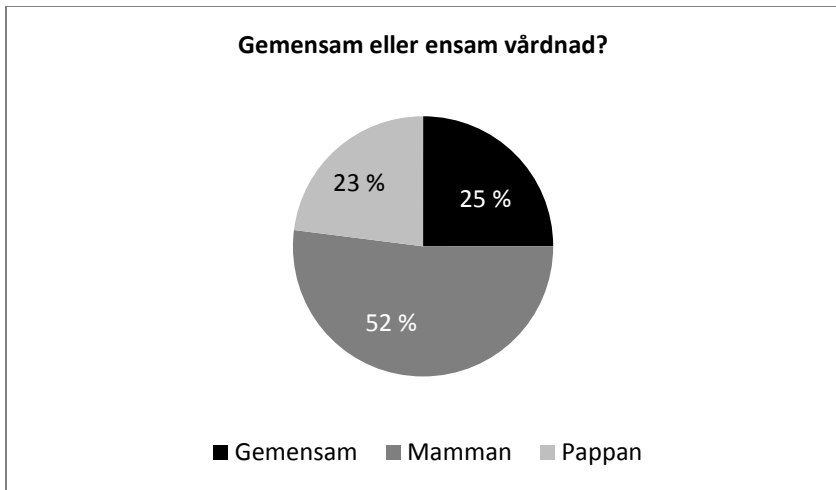


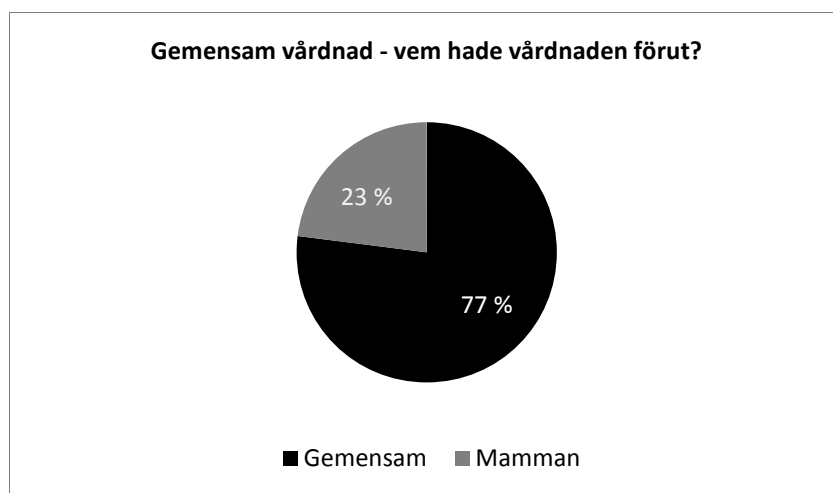
Diagram 7.14 visar hur utfallet i vårdnadsfrågan hade blivit om tingsrätten följt förslaget i vårdnadsutredningen i samtliga 105 domar. Värt att notera är att tingsrätten då hade dömt till gemensam vårdnad i bara en av fyra domar eller i 25 procent av domarna. Omvänt hade tingsrätten dömt till ensam vårdnad i tre av fyra domar eller i 75 procent av domarna.

När det gäller aktuella 105 avgöranden dömde tingsrätten till ensam vårdnad för någon av föräldrarna i 71 mål eller i 68 procent. I 62 av dessa mål eller i 87 procent av målen överensstämde utgången med förslaget i vårdnadsutredningen (oavsett om mamman eller pappan fick ensam vårdnad var överensstämmelsen ungefär densamma, 88 respektive 86 procent). Tingsrätten dömde till gemensam vårdnad i 34 av 105 mål, eller i 32 procent. I 19 av dessa mål (56 procent) överensstämde utgången med förslaget i vårdnadsutredningen. I 4 av 34 mål eller i 12 procent av målen var förslaget

i stället ensam vårdnad för pappan. Förslaget var ensam vårdnad för mamman i 11 av 34 mål eller i 32 procent av målen.

7.2.22 Gemensam vårdnad – vem hade vårdnaden förut?

Diagram 7.15 2014 års vårdnadsutredning



I vår genomgång dömde tingsrätten till gemensam vårdnad i 44 av 135 mål eller i 33 procent av målen (se diagram 7.12).

Av diagram 7.15 framgår att i 77 procent av målen var vårdnaden gemensam också när målet inleddes. I annat fall – 23 procent – hade mamman ensam vårdnad vid den tidpunkten. Noteras kan att det inte i något mål var så att tingsrätten ändrade från ensam vårdnad för pappan till gemensam vårdnad. Diagram 7.15 skiljer sig inte i något avseende av betydelse från vad kommittén kom fram till (SOU 2005:43 s. 754).

En delförklaring till att det var ganska vanligt att mamman inledningsvis hade ensam vårdnad kan vara att faderskapet måste fastställas genom bekräftelse eller dom, om föräldrarna inte är gifta med varandra när barnet föds (1 kap. 1–3 §§ föräldrabalken). Dessutom måste mamman godkänna pappan som vårdnadshavare. I två fall framgick det av domen att modern hade ensam vårdnad från barnets födsel. Det motsvarar 20 procent av målen där mamman inledningsvis hade ensam vårdnad.

Vilka kriterier hänvisade tingsrätten till?

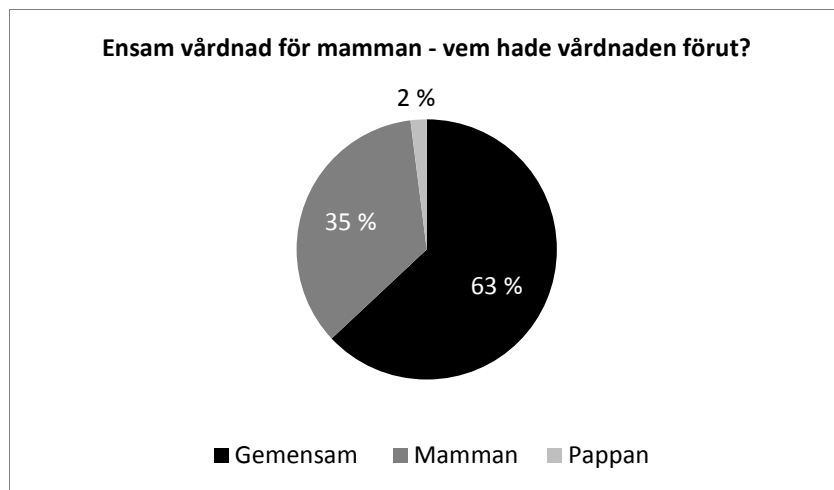
I samtliga domar resonerade tingsrätten kring föräldrarnas förmåga att samarbeta i frågor som rör barnet/barnen. Det ansågs inte finnas så allvarliga samarbetssvårigheter att den omständigheten motiverade ensam vårdnad. Kommittén redovisade att tingsrätten förde ett sådant resonemang i ungefär 75 procent av domarna och att det ofta – i mer hälften av domarna – var den enda motiveringen (SOU 2005:43 s. 754). Vid vår genomgång var resonemanget den enda motiveringen i knappt en femtedel av domarna. Numera är en ”standard-dom” som leder till gemensam vårdnad uppbyggd på det sättet att tingsrätten resonerar om också föräldraförmåga. Så var fallet i 59 procent av domarna.

Det förekom, liksom vid kommitténs genomgång, att ett skäl för gemensam vårdnad var att ensam vårdnad skulle kunna medföra att den förälder som inte blev vårdnadshavare förlorade kontakten med barnet/barnen.

Här bör framhållas att tingsrätten i ett antal fall kom fram till att ensam vårdnad inte skulle leda till att barnet/barnen drabbades av föräldrarnas samarbetssvårigheter i sådan mindre utsträckning att det var motiverat med den vårdnadsformen. Ett exempel på detta är att tingsrätten i ett mål ansåg att samarbetssvårigheterna i allt väsentligt hade att göra med umgängesfrågan och att ensam vårdnad därför inte skulle minska dessa i någon utsträckning av betydelse.

7.2.23 Ensam vårdnad för mamman respektive pappan – vem hade vårdnaden förut?

Diagram 7.16 2014 års vårdnadsutredning

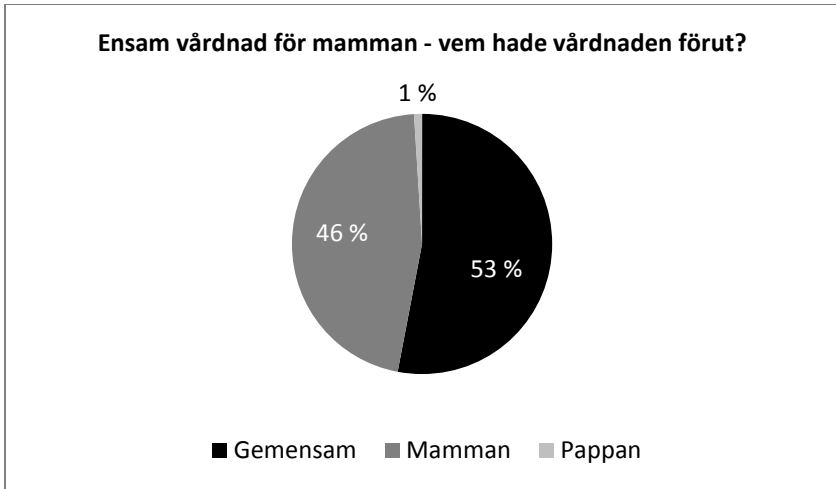


Resultatet av vår genomgång är att tingsrätten dömde till ensam vårdnad för mamman i 62 av 135 mål eller i 46 procent av målen (se diagram 7.12).

Diagram 7.16 avser 60 av de 62 målen. Två mål har sorterats bort eftersom vårdnaden var reglerad på olika sätt för barnen i målet när målet inleddes. Diagrammet visar vem som hade vårdnaden vid den tidpunkten.

Diagrammet kan jämföras med vad kommittén kom fram till (SOU 2005:43 s. 755).

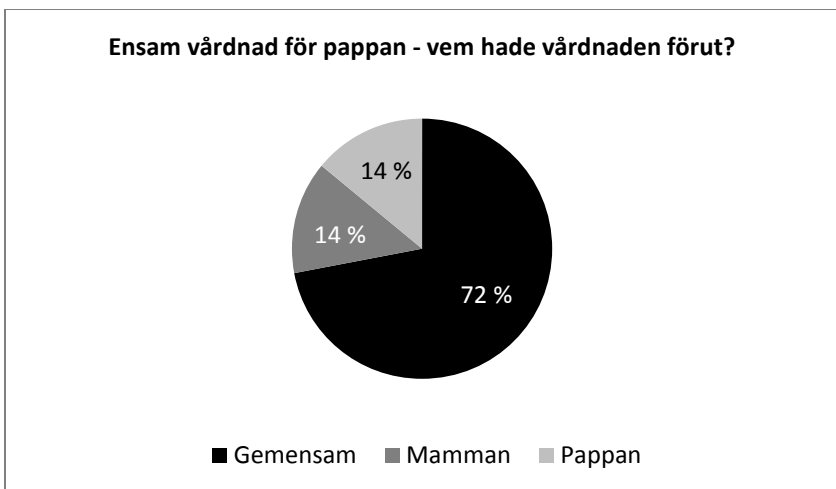
Diagram 7.17 2002 års vårdnadskommitté



Diagrammen 7.16 och 7.17 avser domar där tingsrätten dömde till ensam vårdnad för mamman. Om man jämför diagrammen kan man konstatera att det i mål med den utgången har blivit vanligare att vårdnaden inledningsvis är gemensam och också att tingsrätten ändrar från gemensam till ensam vårdnad för mamman.

Vid både vår och kommitténs genomgång flyttades vårdnaden från pappan till mamman i ett fall (jfr SOU 2005:43 s. 755).

Diagram 7.18 2014 års vårdnadsutredning



Resultatet av vår genomgång är att tingsrätten dömde till ensam vårdnad för pappan i 29 av 135 mål eller i 21 procent av målen (se diagram 7.12). Av diagram 7.18 framgår vem som hade vårdnaden när målen inleddes.

Diagrammet skiljer sig inte i något avseende av betydelse från vad kommittén kom fram till (SOU 2005:43 s. 755).

Vilka kriterier hänvisade tingsrätten till?

Tingsrätten dömde till ensam vårdnad i 89 domar. Som framgått har vi då bortsett från två mål där utgången blev ensam vårdnad för mamman, eftersom vårdnaden var reglerad på olika sätt för olika barn när målet inleddes.

Det vanligaste var att tingsrätten som skäl för ensam vårdnad anförde att föräldrarna hade samarbetssvårigheter av allvarligt slag. Skälet angavs – ofta tillsammans med andra skäl – i 83 av 89 domar eller i 93 procent av domarna. Också kommittén noterade att det var den vanligaste motiveringen till ensam vårdnad. Kommitténs genomgång bör ha avsett 80 domar där tingsrätten dömde till ensam vårdnad. Enligt kommittén fanns motiveringen i 65 domar eller i 81 procent av dessa (jfr SOU 2005:43 s. 753 ff.).

I 14 av 89 domar i vår genomgång eller i 16 procent av dessa dömde tingsrätten till ensam vårdnad med hänvisning till endast samarbetssvårigheter. När tingsrätten dömde till ensam vårdnad för mamman resonerade den kring samarbetssvårigheter i 58 av 60 domar eller i 97 procent av domarna. När tingsrätten dömde till ensam vårdnad för pappan resonerade den kring samarbetssvårigheter i 25 av 29 domar eller i 86 procent av domarna.

Liksom vid kommitténs genomgång förekom det att tingsrätten klassificerade visade eller påstådda övergrepp som exempel på samarbetssvårigheter. Så var fallet i fem domar eller i sex procent av domarna.

7.2.24 Hur ofta beaktade tingsrätten samarbetssvårigheter?

När det gäller vår genomgång framgår av diagram 7.7 att samarbetssvårigheter anfördes som stöd för ett yrkande om ensam vårdnad i 128 av 139 domar eller i 92 procent av domarna. Tingsrätten beaktade

sådana svårigheter som ett kriterium vid sin bedömning i målet i 131 eller i 94 procent av domarna. En förklaring till den högre procentsatsen kan vara att en förälder som motsatte sig ensam vårdnad gjorde gällande att det inte förelåg allvarliga samarbetssvårigheter. Vi har dock inte noterat vad en sådan förälder anförde.

7.2.25 Överklagades domen?

I 51 procent av målen i vår undersökning (71 fall av 139) överklagades tingsrättens dom till hovrätten av en eller båda föräldrar. Vid 2002 års vårdnadskommittés genomgång överklagades 54 procent av tingsrättsdomarna (jfr SOU 2005:43 s. 739). Antalet överklaganden ligger alltså i stort sett på samma nivå som före 2006 års vårdnadsreform. Hovrätterna meddelade prövningstillstånd i 28 procent av de överklagade domarna (20 av 71 fall). Eftersom det inte krävdes prövningstillstånd vid kommitténs genomgång kan ingen jämförelse göras med deras resultat i den här delen. I 20 procent av fallen (4 fall av 20) avslutades målen utan att hovrätten prövat tingsrättens avgörande, t.ex. eftersom överklagandet återkallats. Hovrätten ändrade cirka 60 procent av domarna (12 av 20 domar). Den vanligaste anledningen till att domen ändrades var att parterna i hovrätten hade kommit överens i de överklagade frågorna och att hovrätten dömde enligt parternas överenskommelse. I cirka 20 procent av målen (4 av 20 fall) som det hade meddelats prövningstillstånd i och som parterna inte hade kommit överens i, gjorde hovrätten i vart fall i någon fråga en annan bedömning än den tingsrätten hade gjort. Detta motsvarar knappt 6 procent av samtliga överklagade domar

Kommittén kom fram till att hovrätten ändrade tingsrättens domar i 20 procent av de överklagade domarna. Den redovisade, till skillnad från oss, som en separat post att föräldrarna begärde att en av dem träffad överenskommelse skulle fastställas av hovrätten. Med vårt sätt att redovisa innebär kommitténs resultat att hovrätterna ändrade cirka 41 procent av domarna som överklagades. Detta motsvarar en högre procentsats än hovrätterna i dag meddelar prövningstillstånd i.

7.2.26 Något om riskbedömningar

I checklistan i bilaga 4 finns ett antal frågor som tar sikte på om socialnämnden respektive tingsrätten hade skäl att göra och i så fall också gjorde en riskbedömning (frågorna 41–42 och 148–149).

I mål med uppgifter om övergrepp (våld, hot etc.) innehöll vårdnadsutredningen ofta rubriken ”riskbedömning”. Rubriken var dock vanlig också i mål där sådana uppgifter saknades. I båda fallen förekom det att exempelvis föräldrarnas samarbetsvårigheter och den risk svårigheterna kunde innebära för barnets/barnens utveckling behandlades under rubriken.

När det gäller riskbedömningarna i vårdnadsutredningarna 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 om utredaren hade värderat en risk på ett sådant sätt att fråga 42 i vår checklista borde besvaras jakande.

När tingsrätten gjorde en riskbedömning bestod den ofta i en värdering av omständigheterna som liknar den som domstolar gör vid ställningstagandet till bevisfrågorna i brottmål. Ett intryck är att tingsrätten – i förhållande till utredaren – inte så sällan ställde högre krav för att en viss risk skulle få betydelse i målet.

7.3 Hur ofta kommer föräldrarna överens?

7.3.1 Det av oss granskade materialet

Som framgått finns det 48 tingsrätter i Sverige. Utöver vad som anfördes inledningsvis i avsnitt 7.2.1, har vi från var och en av tingsrätterna begärt in de tio första domarna som meddelades under år 2013 där det fanns ett tvistigt yrkande om vårdnad. Också domar som bygger på att parterna nådde en samförståndslösning har efterfrågats. Det huvudsakliga syftet har varit att få tillgång till ett material som ger svar på hur vanligt det är att föräldrarna når en överenskommelse i mål där vårdnadsfrågan varit tvistig i något skede under målets handläggning.

I den här delen har vi fått material från 46 tingsrätter.

Vi har kunnat använda oss av 412 av 460 domar. Till viss del förklaras differensen om 48 domar av att några tingsrätter har skickat färre än tio domar till oss. Till detta kommer att vi har sorterat bort ett antal domar. Det rörde sig om fall där målet handlade om överflyttning av vårdnaden till särskilt förordnade vårdnadshavare eller mål där frågan om vårdnad inte hade varit tvistig i något skede.

7.3.2 Det är vanligt att föräldrarna kommer överens

När det gäller de statistiska uppgifterna nedan har vi utgått från att föräldrarna var överens när de var ense om exempelvis allt utom den mer exakta utformningen av umgänget.

Av 52 av 412 domar framgick att en förälder medgav den andra förälderns yrkande om vårdnad. Det är svårt att se detta på något annat sätt än att föräldrarna till sist var överens. Tingsrätten kom också regelmässigt fram till att det medgivna yrkandet var förenligt med barnets/barnens bästa. Utöver detta baserades 204 domar på att föräldrarna hade nått en överenskommelse. Av visst intresse är att tingsrätten i samtliga fall dömde i enlighet med föräldrarnas överenskommelse. Totalt baserades alltså 256 av 412 domar eller 62 procent av domarna på att föräldrarna hade nått en överenskommelse.

Det innebär att 156 domar inte baserades på att föräldrarna hade nått en överenskommelse. I sistnämnda kategori om 156 domar var det i 21 fall så att en god man hade utsetts för en av föräldrarna och att han eller hon förklarade att den andra förälderns yrkande/yrkanden varken kunde medges eller bestridas. I 16 av 21 fall fanns det – såvitt vi har kunnat bedöma – inte någon tvist i egentlig mening mellan föräldrarna. Yrkandet om ensam vårdnad hade i stället sin grund i att den föräldern som väckt talan uppgav att han eller hon inte kunde komma i kontakt med den andra föräldern och behövde vara ensam vårdnadshavare för att kunna fatta beslut om barnets skolgång, sjukvård och liknande. Om man räknar bort dessa 16 fall, baserades 256 av 396 domar eller 65 procent av domarna på att föräldrarna hade nått en överenskommelse. Vi är av uppfattningen att denna andel är mest rättvisande vid ställningstagande till hur vanligt det är att föräldrarna når en överenskommelse i mål där vårdnadsfrågan har varit tvistig i något skede under målets handläggning. Som en parentes kan

nämns att god man var förordnad för en av föräldrarna i 28 av 412 mål eller i sju procent av målen.

Som framgått har vi endast begärt in domar. Ibland är det dock så att föräldrarna kommer överens och att målet därefter skrivs av från vidare handläggning vid tingsrätten genom ett slutligt beslut. Även om förfarandet inte är särskilt vanligt, bör detta innebära att andelen överenskommelser är högre än vad som nyss angivits.

8 Gemensam vårdnad, m.m.

8.1 Vårt uppdrag

En viktig uppgift för utredningen är att kartlägga och analysera hur reglerna om gemensam vårdnad tillämpas och då särskilt belysa i vilken utsträckning och på vilket sätt domstolar och socialnämnder beaktar föräldrars förmåga att samarbeta och i vilken utsträckning reglerna är konflikt drivande. En annan uppgift är att ta ställning till om reglerna om gemensam vårdnad behöver ändras eller om andra åtgärder behöver vidtas.

I vårt uppdrag ingår också att analysera hur domstolarna beaktar att en part inte visat sig följa vad som tidigare beslutats om barnet. Vi har valt att redovisa den frågan i det här kapitlet.

Sist i kapitlet redogör vi för vår syn på regleringen om barnets behov av umgänge med mor- och farföräldrar samt andra som står barnet särskilt nära

8.2 Bakgrund

8.2.1 Bestämmelser om beslut om vårdnad

Av 6 kap. 2 a § föräldrabalken (FB) följer att barnets bästa ska vara avgörande för alla beslut 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. Det ska också fästas avseende särskilt vid barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna. Hänsyn ska också tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad. Av 6 kap. 5 § andra stycket FB framgår att vid bedömningen av om vårdnaden ska vara gemensam eller anförtros åt en av

föräldrarna ska rätten fästa avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att samarbeta i frågor som rör barnet.

8.2.2 Bakgrunden till bestämmelsen om att föräldrarnas samarbetsförmåga ska beaktas

1998 års vårdnadsreform syftade bl.a. till att öppna upp för en ökad användning av gemensam vårdnad. Domstolens möjlighet att besluta om gemensam vårdnad vidgades och domstolen fick från denna tidpunkt möjlighet att besluta om gemensam vårdnad även om en förälder motsatte sig det, under förutsättning att detta är bäst för barnet (se mer om 1998 års reform i avsnitt 3.2). I förarbeten till bestämmelsen framhölls att gemensam vårdnad i de flesta fall var att föredra framför ensam vårdnad. Som exempel på när ensam vårdnad kunde bli aktuellt angavs bl.a. att konflikten mellan föräldrarna var så svår och djup att det var omöjligt för dem att samarbeta i frågor som rör barnet (prop. 1997/98:7 s. 49).

Enligt Högsta domstolen innebar 1998 års ändringar i 6 kap. FB att lagstiftningen förutsatte att gemensam vårdnad normalt var till barnets bästa och att vårdnaden skulle anförtros åt en av föräldrarna ensam endast när det framkom särskilda omständigheter som talade mot gemensam vårdnad (NJA 1999 s. 451). I ett senare rättsfall hänvisade Högsta domstolen till ovan nämnda förarbetsuttalanden och angav att en särskild omständighet som kunde tala mot gemensam vårdnad var att konflikten mellan föräldrarna var så svår och djup att det var omöjligt för dem att samarbeta i frågor som rör barnet (NJA 2000 s. 345). Rättsläget kom därefter att uppfattas som att det gällde en presumtion för gemensam vårdnad.

2002 års vårdnadskommitté konstaterade att gemensam vårdnad närmast var utesluten i de fall där konflikten mellan föräldrarna var så svår och djup att det var omöjligt för dem att samarbeta i frågor som rörde barnet. Enligt kommittén kunde gemensam vårdnad vara oförenlig med barnets bästa i alla fall där det fanns reella samarbetssvårigheter som gick ut över barnet. Om föräldrarna inte kunde ha ett någorlunda konfliktfritt samarbete i frågor som rörde barnet hade kommittén svårt att se att gemensam vårdnad skulle vara till barnets bästa. Kommittén menade att möjligheten att besluta om gemensam vårdnad mot en förälders vilja borde stramas upp (SOU 2005:43 s. 114 f.).

I propositionen inför 2006 års vårdnadsreform angavs att gemensam vårdnad är ett viktigt inslag i en önskvärd utveckling mot en starkare betoning av barnets intressen. Vidare angavs följande om föräldrarnas samarbetsförmåga (prop. 2005/06:99 s. 50 och 51).

Av stor betydelse är föräldrarnas förmåga att samarbeta i frågor som rör barnet. Enligt regeringens mening bör gemensam vårdnad normalt förutsätta att föräldrarna har ett någorlunda konfliktfritt samarbete. Det innebär inte att de alltid måste ha samma uppfattning, men de måste kunna hantera sina delade meningar på ett sätt som inte drabbar barnet. Ett barn mår inte bra av ständiga konflikter mellan föräldrarna. Det är uppenbarligen till nackdel för barnet om en förälder genomgående och för att obstruera motsätter sig den andra förälderns initiativ. Om föräldrarna saknar vilja och förmåga att sätta barnets bästa före den egna konflikten, färgar detta omvårdnaden om barnet. Gemensam vårdnad bör i sådana fall inte få användas som ett medel för att "tvinga" föräldrarna att samarbeta. Gemensam vårdnad kan alltså vara oförenlig med barnets bästa även om konflikten mellan föräldrarna inte kan sägas vara så svår och djup att det är omöjligt för dem att samarbeta. Vad som är barnets bästa bör i varje enskilt fall bestämmas utifrån en bedömning av de individuella förhållandena, och någon presumption för eller mot gemensam vårdnad bör inte gälla. Som framhölls vid 1998 års vårdnadsreform måste möjligheten att döma till gemensam vårdnad mot en förälders vilja över huvud taget användas med stor försiktighet och lyhördhet.

Mot den bakgrunden ansågs att det fanns anledning att i lagen betona betydelsen av föräldrars samarbete på så sätt som numera framgår av 6 kap. 5 § andra stycket FB. Lagändringen syftade till en uppstramning av den rättspraxis som kommit till uttryck i rättsfallen NJA 1999 s. 451 och NJA 2000 s. 345 (prop. 2005/06:99 s. 51).

8.2.3 NJA 2007 s. 382

I fallet NJA 2007 s. 382 tog Högsta domstolen ställning till frågan om föräldrarnas samarbetssvårigheter var sådana att de uteslöt gemensam vårdnad. Fallet rörde bl.a. vårdnaden om en flicka som vid tidpunkten för Högsta domstolens avgörande var tre år gammal. Flickan bodde hos sin mamma och hade visst umgänge med sin pappa. Föräldrarna hade, sedan de kommit överens i ett tidigare mål, gemensam vårdnad om flickan. Tingsrätten, som meddelade dom innan lagändringen om samarbetsförmågan hade trätt i kraft,

ansåg inte att samarbetsvårigheterna var av sådan art att den gemensamma vårdnaden skulle upplösas.

Efter tingsrättens dom kommunicerade parterna endast skriftligen via sms eller mejl. Hovrätten, som inledningsvis redogjorde för den nya bestämmelsen om betydelsen av föräldrarnas samarbetsförmåga, konstaterade att parterna sedan flickan föddes hade haft konflikter av varierande art. De hade också haft svårt att enas i viktiga frågor som exempelvis ansökan om dagisplats. Enligt hovrätten var det inte helt omöjligt för parterna att samarbeta eftersom ett sparsamt konfliktfritt samarbete om vardagliga frågor skedde via sms och mejl. Trots detta ansåg hovrätten att samarbetsvårigheterna mellan parterna var av sådan natur att det var bäst för flickan att vårdnaden inte var gemensam. Hovrätten gav mamman ensam vårdnad.

Efter att ha redogjort för den nya bestämmelsen uttalade Högsta domstolen följande.

En gemensam vårdnad får således förutsätta att det finns en realistisk möjlighet för föräldrarna att gemensamt och inom rimlig tid lösa de frågor som rör barnet och hantera de delade meningar som kan finnas, utan att de regelmässigt behöver hjälp utifrån för att fatta beslut och utan att det uppstår ständiga konflikter som drabbar barnet. Gemensam vårdnad kräver att föräldrarna kan ta gemensamt ansvar. Uttryck för brist på förtroende för den andra föräldern liksom för bristande vilja eller förmåga att vara flexibel och jämka samman sin uppfattning med den andres är ett tecken som tyder på att gemensam vårdnad kan vara oförenlig med barnets bästa. En konflikt mellan föräldrarna bör dock inte utesluta gemensam vårdnad, om motsättningarna kan antas vara av övergående natur och därför inte bedöms hindra ett fungerande samarbete på längre sikt i frågor som rör barnet.

Högsta domstolen konstaterade därefter att föräldrarna hade haft konflikter av varierande art och omfattning sedan flickan föddes samt att rättsliga processer hade pågått om henne sedan hon var fyra månader gammal. Högsta domstolen uttalade också att utformningen av umgängesbeslutet i tingsrättens dom och de nya yrkanden som framställdes rörande umgänget i Högsta domstolen illustrerade väl parternas problem att få till stånd ett fungerande samarbete kring barnet.

Högsta domstolen ansåg att föräldrarnas samarbetsproblem var av sådan omfattning att gemensam vårdnad inte var till barnets bästa.¹

8.3 Vår kartläggning och analys av hur reglerna om gemensam vårdnad tillämpas

8.3.1 Inledning

I detta avsnitt redovisar vi vår kartläggning av hur reglerna om gemensam vårdnad tillämpas och särskilt i vilken utsträckning och på vilket sätt domstolar och socialnämnder beaktar föräldrars förmåga att samarbeta. Kartläggningen grundar sig på resultat från den genomgång av domar om vårdnad om barn som vi redovisat i kapitel 7. Vi har också närmare undersökt resonemang om samarbetsförmåga i samtliga domar, och i 30 vårdnadsutredningar², som ingått i vår undersökning i kapitel 7. Vi har undersökt hur vanligt det är att domstolens beslut i vårdnadsfrågan, respektive utredarens förslag till ett sådant beslut, motiverats enbart utifrån föräldrarnas samarbetsförmåga och hur vanligt det är att beslutet motiverats också utifrån andra omständigheter. Med begreppet ”vårdnadsfrågan” avses i det här sammanhanget enbart frågan om vårdnaden ska vara gemensam eller ensam. Begreppet innefattar därmed inte frågan om vem av föräldrarna som, vid ensam vårdnad, ska få vårdnaden om barnet.

Vi jämför i vissa delar våra resultat med de resultat som 2002 års vårdnadskommitté redovisade. Vi vill påminna om att vi har gett begreppet ”samarbetssvårigheter” en vidare betydelse än kommittén. I vår genomgång avser begreppet även vad kommittén kallade för ”ingen kommunikation” respektive ”dålig information” (jfr SOU 2005:43 s. 745). Vidare bygger våra, liksom kommitténs, resultat i vissa delar på ett inte obetydligt mått av tolkning. Vad gäller undersökningen av vårdnadsutredningar har det inte alltid framgått vilka

¹ Rättsfallet kritiserades tidigt för att inte ge någon egentlig vägledning för när gemensam vårdnad är utesluten på grund av samarbetsvårigheter. Något som i sin tur förutsågs innebära en risk för att en samarbetsovillig förälder skulle åstadkomma samarbetsvårigheter för att på så sätt få ensam vårdnad. Se Singer, Anna, *Samarbetsförmåga och gemensam vårdnad*, Juridisk Tidskrift, nr 1 2007/08.

² Undersökningen avser slumpmässigt utvalda vårdnadsutredningar som hämtats in i de 139 mål som ingått i vår undersökning i kapitel 7.

omständigheter som legat till grund för utredarens förslag till beslut. I flera fall har det också varit svårt att få en uppfattning om utredarens bedömning av hur allvarliga föräldrarnas samarbetsproblem var. Vårt underlag är dessutom begränsat. Våra redovisade resultat måste ses mot den bakgrunden.

I de fall vi redovisar utdrag ur domar eller vårdnadsutredningar har vi valt att aidentifiera berörda personer och benämner dessa som föräldrar, mamma, pappa och barn.

Kartläggningen grundar sig också på synpunkter som vi hämtat in från olika aktörer. Sist i avsnittet redovisar vi våra slutsatser och vår syn på om reglerna är konflikt drivande.

8.3.2 Resultat av våra undersökningar

Vilka skäl framfördes till stöd för ensam vårdnad?

I drygt 90 procent av målen i vår undersökning gjorde åtminstone en förälder gällande samarbetssvårigheter till stöd för ett yrkande om ensam vårdnad. I de flesta målen angavs också andra skäl för yrkandet, t.ex. bristande föräldraförmåga, våld/hot mot föräldern eller barn, att den andra föräldern motarbetade umgänge, missbruk, att föräldern var den som bäst främjade kontakt mellan barnet och den andra föräldern, barnets inställning, psykisk ohälsa, kontinuitetsprincipen, sexuella övergrepp eller risk för bortförande av barnet (se diagram 7.7 i avsnitt 7.2.7).

I 19 procent av målen gjordes endast samarbetssvårigheter gällande som stöd för ett yrkande om ensam vårdnad. Det vanligaste är alltså att en förälder anför samarbetssvårigheter som ett av flera skäl för ett yrkande om ensam vårdnad.

Hur ofta dömde tingsrätterna till gemensam respektive ensam vårdnad?

Av vår undersökning framgår att tingsrätterna beslutade om gemensam vårdnad i 33 procent av fallen där föräldrarna tvistade om vårdnaden.³ Mamman fick ensam vårdnad om barnet i 46 procent av fallen och pappan i 21 procent av fallen. Vid 2002 års vårdnadskommittés genomgång beslutade domstolarna om gemensam vårdnad i 55 procent av fallen. Mamman fick ensam vårdnad i 36 procent av fallen och pappan i 9 procent av fallen. Ökningen av ensam vårdnad är, i procentenheter, relativt jämnt fördelad mellan mammor och pappor.⁴

Vår närmare undersökning av hur tingsrätterna beaktar samarbetsförmågan

Hur beaktas samarbetsförmågan när det döms till gemensam vårdnad?

Tingsrätterna dömde till gemensam vårdnad i 33 procent av målen som ingick i vår undersökning. I samtliga dessa fall resonerade tingsrätterna, vid avgörandet av vårdnadsfrågan, om föräldrarnas samarbetsförmåga.

Samarbetsförmågan, eller samarbetsproblemen, i målen var av varierande slag. I något fall fanns ingen kommunikation alls mellan föräldrarna medan föräldrarna i andra fall, trots vissa meningsskiljaktigheter, kunde lösa uppkomna frågor som berörde barnet/barnen. I en del fall pratade föräldrarna inte med varandra utan kommunikationen skedde via sms eller mejl. I andra fall ville den ena föräldern inte ha någon kontakt alls med den andra föräldern. I något fall gällde samarbetsproblemen enbart någon enstaka fråga, t.ex. val av skola. I ytterligare fall rörde det sig om allvarliga samarbetsproblem som i några fall delvis förklarades av missbruk eller våld mot någon i familjekretsen.

³ Om tingsrätterna hade gjort samma bedömning som utredaren i vårdnadsutredningen hade tingsrätterna dömt till gemensam vårdnad i 25 procent av fallen (se diagram 7.12 och 7.14 i avsnitt 7.2.21).

⁴ Se avsnitt 7.2.21.

I samtliga mål kom tingsrätterna fram till att det fanns samarbetsproblem av olika grad men ansåg att dessa inte var så allvarliga – alternativt att samarbetsproblemen inte hindrade eller uteslöt – gemensam vårdnad. 2002 års vårdnadskommitté redovisade att tingsrätterna förde ett motsvarande resonemang i ungefär åtta av tio domar i deras undersökning och att det – i mer än hälften av domarna – var den enda motiveringen (SOU 2005:43, s. 110). Vid vår genomgång var resonemanget den enda motiveringen i ungefär en femtedel av domarna. Resultatet av vår undersökning talar för att tingsrätterna i högre grad än förut resonerar kring föräldrarnas förmåga att samarbeta när det döms till gemensam vårdnad. Resultatet talar också för att tingsrätterna i dag, vid avgörande av vårdnadsfrågan, i större utsträckning än förr beaktar också andra omständigheter än samarbetsförmågan.

Tingsrätterna motiverade många gånger sin bedömning, att samarbetsproblemen inte innebar att en förälder skulle få ensam vårdnad, med att parterna trots bristande kommunikation eller andra samarbetssvårigheter, faktiskt hade förmåga att samarbeta/enas i frågor som rörde barnet/barnen. I många fall redogjorde tingsrätterna också för några konkreta frågor som föräldrarna hade lyckats komma överens om, exempelvis skolval, pass eller umgänge. Ibland gjordes också en bedömning över hur domstolen trodde att samarbetet skulle utvecklas framöver. Några exempel på hur sådana resonemang närmare utvecklades i domar framgår nedan.

När det gäller vårdnaden står det klart att föräldrarna har svårt att samarbeta och tingsrätten tror inte att det kommer bli lättare efter denna rättegång. Det har emellertid inte framkommit att det varit större osämja mellan dem i frågor som rört barnen, som exempelvis val av skola, och tingsrätten tror därför att de har förmåga att även framöver kunna samtala i frågor som rör barnen.

Enligt tingsrättens uppfattning har det framkommit att parterna haft och har vissa svårigheter att samarbeta. De samarbetssvårigheter som föreligger kan dock inte bedömas vara så grava och djupgående som krävs för att upplösa den gemensamma vårdnaden. Föräldrarna har t.ex. under målets handläggning utan större svårigheter kunnat träffa en överenskommelse vid den muntliga förberedelsen. De har även träffat en annan överenskommelse, om än under medverkan av socialtjänsten, om umgänge under julhelgen, utan närvaro av umgängesstöd. Parterna har också en kommunikation med varandra.

Det har framgått av föräldrarnas berättelser och den skriftliga bevisningen att det föreligger en konflikt mellan parterna efter separationen och att det lätt uppstår oenighet mellan dem, bl.a. i frågor som rör barnen och i samband med överlämningar. Föräldrarna har emellertid gemensamt kunnat hantera barnens boende under tiden efter separationen och har på egen hand upprätthållit ett växelvist boende. De har också på egen hand kunnat överenskomma hur storhelger och lov ska delas upp. Tingsrätten finner mot den bakgrunden att det inte föreligger så allvarliga samarbetsproblem mellan parterna att det av den anledningen finns skäl att upplösa den gemensamma vårdnaden. Det kan även antas att samarbetet kan komma att fungera bättre när konflikten efter separationen lagt sig [....].

Det förekom också att tingsrätterna kom fram till att de samarbetsproblem som fanns inte var hänförliga till främst vårdnadsfrågan utan till andra frågor, som till exempel umgänget eller föräldrarnas inbördes relation. Tingsrätterna ansåg därför att ensam vårdnad inte skulle leda till att barnet/barnen drabbades av föräldrarnas samarbetssvårigheter i sådan mindre utsträckning att det var motiverat med den vårdnadsformen. Några exempel på sådana motiveringar framgår nedan.

Enligt tingsrättens mening framstår det dock som att föräldrarnas konflikt till allra största delen enbart rör förhållandet dem emellan och inte särskilt mycket deras syn på barnen och deras uppfostran. Konflikten synes främst hänförlig till tidigare kränkningar och oförrätter mellan föräldrarna och en inte obetydlig del av huvudförhandlingen har rört händelser för flera år sedan, händelser då egna behov har varit styrande på den andres bekostnad.

De konflikter som mamman i övrigt har beskrivit avser frågor som uppstår i anledning av barnets umgänge med pappan och dessa frågeställningar skulle kvarstå även om mamman fick ensam vårdnad om barnet.

Domstolarnas bedömning av föräldrarnas förmåga att samarbeta ingick i normalfallet – när det dömdes till gemensam vårdnad – som en del i den helhetsbedömning som gjordes av flera omständigheter av betydelse för vårdnadsfrågan. Ett exempel på en annan omständighet är risken för att den förälder som inte får del i vårdnaden förlorar kontakten med barnet alternativt riskerar förlora delaktighet i barnets liv (jfr 6 kap. 2 a § FB om barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna). I cirka 20 procent av domarna beaktade tingsrätterna sådana risker när de dömde till gemensam vårdnad trots konstaterade samarbetssvårigheter. 2002 års vård-

nadskommitté redovisade ett motsvarande resonemang i drygt tio procent av domarna (SOU 2005:43 s. 110).

Det är, i vår undersökning, inte heller ovanligt att tingsrätter prövade uppgifter om våld och dylikt. Den vanligaste omständigheten som prövades tillsammans med föräldrarnas förmåga att samarbeta var dock påståenden om brister i föräldraförmågan. Så var fallet i cirka 60 procent av domarna.

Fallet nedan visar hur en helhetsbedömning i vårdnadsfrågan kan se ut.

Det finns heller inget som säger att barnet skulle fara illa hos någon av föräldrarna. [...] Den vårdnads- boende och umgängesutredning som gjorts i målet föreslår i fråga om vårdnad att den ska vara fortsatt gemensam. [...] Såväl mamman som pappan bedöms vara lämpliga vårdnadshavare. De har båda två också uttalat sig positivt om barnets behov av god kontakt med den andre föräldern. Mammans skäl för ensam vårdnad grundar sig på parternas samarbetsproblem och brist på kommunikation eftersom hon inte vågar och anser sig kunna ha kontakter med pappan efter hot och våld. Vad som faktiskt utspelat sig mellan parterna tidigare är inte något som tingsrätten kan bedöma och ta ställning till fullt ut i detta mål om vårdnad genom vad parterna har presenterat. Det kan dock konstateras att förundersökningarna efter mammans polisanmälningar har lagts ned och pappan är inte dömd för något brott mot mamman. Det är utan tvekan så att såväl mamman som pappan vill barnets bästa. Deras brist på kommunikationsmöjligheter påverkar givetvis deras samarbete men då framför allt i praktiskt hänseende. Detta är inte bra, särskilt om ansvaret att förmedla uppgifter läggs på barnet, men parterna har uppenbarligen kunnat samarbeta i frågor med hjälp av döttrar, familjerätten samt ombud. Vid huvudförhandlingen har de också visat att de kan enas och tänka utifrån barnets bästa i frågor om umgänge och skolavslutningar. Vad som framkommit är alltså att parterna har förmåga att enas i frågor om barnet. [...] Tingsrätten anser att det är till barnets bästa att den gemensamma vårdnaden ska bestå och ogillar därför mammans yrkande om ensam vårdnad.

Hur beaktas föräldrarnas förmåga att samarbeta när det döms till ensam vårdnad

Tingsrätten dömde till ensam vårdnad i 67 procent av målen (se avsnitt 7.2.21). I 93 procent av dessa mål motiverade tingsrätten målens utgång helt (cirka 60 procent) eller delvis med föräldrarnas samarbetssvårigheter. Även 2002 års vårdnadskommitté redovisade att den vanligaste motiveringen till att domstolen beslutade om ensam vårdnad var att föräldrarna hade samarbetssvårigheter av all-

varlig art, motiveringen angavs i åtta av tio domar (SOU 2005:43 s. 110). Resultaten talar för att det har blivit vanligare att domstolen resonerar kring samarbetssvårigheter även i dessa mål. Resultaten kan också tala för att tingsrätterna i större utsträckning än förut beaktar också andra omständigheter än samarbetsförmågan vid avgörande av vårdnadsfrågan.

I de fall utgången motiverades av enbart föräldrarnas samarbets-svårigheter prövade domstolarna många gånger också andra omständigheter av betydelse för vårdnadsfrågan som till exempel bristande föräldraförmåga eller påståenden om våld. Tingsrättens slutliga ställningstagande till om vårdnaden skulle vara ensam eller gemensam motiverades dock inte av sådana andra omständigheter. En vanlig motivering till detta var, när det gällde uppgifter om våld, att tingsrätten kom fram till att det rörde sig om påståenden eller anklagelser. Ofta hänvisades också till att föräldern inte var åtalad eller dömd för något brott. Påståenden om våld kunde däremot få betydelse i andra avseenden, t.ex. vid bedömningen av hur allvarliga föräldrarnas samarbetsproblem var.

I de fall föräldrarnas samarbets-svårigheter var det enda argumentet för ensam vårdnad rörde det sig ofta om djupa eller långvariga konflikter. I dessa fall hade föräldrarna många gånger inte någon kommunikation alls eller så hade deras samarbetsproblem gett upphov till konflikter som gått ut över barnet/barnen i alltför hög grad.

Nedan anges exempel på motiveringar där endast samarbets-svårigheter beaktats som skäl för ensam vårdnad.

Tingsrätten måste tyvärr konstatera att parternas möjligheter att samarbeta i frågor som rör barnet allt jämt är näst intill obefintliga. Parterna har haft över 40 samarbets-samtal. Medlaren som förordnades i detta mål har inte heller lyckats. Parternas kommunikation är minimal och sker antingen via mejl eller sms. Även om båda parter uttrycker en önskan om att försöka samarbeta är det fortfarande en så svår och djup konflikt mellan dem och deras samarbetsproblem är av sådan omfattning att gemensam vårdnad är utesluten.

Parterna har berättat att de överhuvudtaget inte har haft någon kontakt med varandra sedan hösten 2012 bortsett från ett fåtal sms och mejl. Av utredningen framkommer att det finns starka motsättningar mellan föräldrarna och att konflikten dem emellan inte har lagt sig. Ingenting har kommit fram som visar att föräldrarnas problem att få till stånd ett fungerande samarbete kring barnet har minskat eller att det finns omständigheter som tyder på att det inom en överskådlig tid finns möjligheter att konflikten kan mildras. Tingsrätten gör den bedöm-

ningen att föräldrarnas samarbetsproblem är av sådan omfattning att gemensam vårdnad inte kan antas vara till barnets bästa.

Till en början kan tingsrätten konstatera att parterna under många år haft en djup konflikt vilket kommit till uttryck i att parterna, sedan separationen i september 2004, nästan oavbrutet haft pågående rättsliga konflikter om barnen. [...] Enligt tingsrättens mening är det med hänsyn till parternas historia av konflikter och samarbetsproblem, trots de förbättringar som skett, fortfarande en allt för stor risk att barnen kommer i kläm om beslut som rör dem ska fattas av föräldrarna gemensamt. Av vårdnads- och umgängesutredningen framgår även att det, med hänsyn till föräldrarnas fortsatta samarbetsproblem, inte är förenligt med barnens bästa om föräldrarna har gemensam vårdnad om dem. Pappan ska därför även fortsättningsvis ha ensam vårdnad om barnen.

I cirka 40 procent av fallen har utgången i vårdnadsfrågan – när det dömts till ensam vårdnad – påverkats också av andra omständigheter än samarbetsproblem, som exempelvis missbruk, våld/brott, skyddat boende, bristande medverkan från den ena föräldern, risk för att barnet förs utomlands, allvarliga brister i föräldrarollen eller barnets vilja. Några sådana motiveringar framgår av följande fall.

En gemensam vårdnad kräver emellertid att föräldrarna har förmåga att samarbeta i frågor om barnet. Mamman har förklarat att hon är rädd för pappan och att hon inte vill ha någon kontakt med honom. Pappan är ganska nyligen dömd för brott mot mamman. Omständigheterna är därigenom sådana att det inte kan antas att parterna inom den närmaste tiden kan samarbeta kring barnet. Det finns därför inte förutsättningar för gemensam vårdnad.

Mamman har berättat att något samarbete mellan henne och pappan inte förekommit på många år. Dessa uppgifter får stöd i vårdnadsutredningen. Pappan har inte inställt sig till den muntliga förberedelsen eller huvudförhandlingen. Inte heller har han medverkat i vårdnadsutredningen. Detta förhållningssätt från pappans sida kan inte förstås på annat sätt än att han inte har något intresse av att samarbeta med mamman. Den utredning som lagts fram visar tydligt att gemensam vårdnad inte är ett realistiskt alternativ. Mamman har i praktiken haft ensam vårdnad om barnen under lång tid och pappan är uppenbarligen inte intresserad av att delta i vårdnaden om dem. Det har redan uppstått problem för barnen beträffande passansökan m.m. då pappan visat bristande vilja att underlätta deras tillvaro genom att hålla sig tillgänglig för att underteckna nödvändiga handlingar inom rimlig tid. Det kan antas att det även fortsättningsvis kan uppstå sådana problem. Tingsrättens bedömning, som överensstämmer med vårdnadsutredarens uppfattning, är sålunda att det är förenligt med barnens bästa att vårdnaden om dem utövas av mamman ensam.

Av de omfattande vårdnadsutredningarna framgår att pappan har allvarligt brustit i sin föräldraroll och barnen har varit illa under hans vårdnad och han sålunda är olämplig som vårdnadshavare. Föräldrarna har ingen kontakt och deras djupa konflikt omöjliggör gemensam vårdnad. Enligt utredarna har båda föräldrarna svårigheter med att tillgodose barnens behov av trygghet, men den av föräldrarna som ändå på ett bättre sätt har kunnat hålla fokus på barnens bästa är mamman.

Hovrättsavgöranden

För att kunna få en bild av hur föräldrars förmåga att samarbeta beaktas av hovrätter har vi – med hänsyn till vårt begränsade underlag av hovrättsavgöranden i vår undersökning – även gjort nedslag i överrättsavgöranden utanför vår undersökning. Vårt intryck av överrättsdomar är att hovrätter beaktar samarbetsförmågan på liknande sätt som tingsrätter, även om hovrätter i de enskilda fallen i en del fall gör en annan bedömning av samarbetsförmågans betydelse för vårdnadsfrågan.

Vår närmare undersökning av hur föräldrars förmåga att samarbeta beaktas i vårdnadsutredningar

Antalet vårdnadsutredningar som det är fråga om redovisas nedan inom parentes.

Hur beaktas föräldrarnas förmåga att samarbeta när utredaren föreslår ensam vårdnad?

I 80 procent (24) av de granskade utredningarna föreslog utredaren att en av föräldrarna skulle få ensam vårdnad om barnet. I cirka 95 procent av dessa utredningar (23 av 24) hänvisade utredaren helt (8) eller delvis (15) till samarbetsproblem. När utredaren enbart hänvisade till föräldrarnas samarbetssvårigheter som skäl för ensam vårdnad rörde det sig i en del fall om djupa eller långvariga konflikter. I flera fall hade föräldrarna ingen eller liten kommunikation. Nedan anges exempel på motiveringar som endast beaktat samarbets-svårigheter som skäl för ensam vårdnad.

Vad vi kan se har föräldrarna aldrig lyckats få till ett fungerande samarbete rörande barnen trots att det i dag är nästan tio år sedan de skildes. Konflikterna och bristerna i samarbete verkar snarare ha ökat med åren. I dag har föräldrarna ingen kontakt med varandra. Föräldrarnas brist i samarbete gör att vi bedömer att det är bäst för barnen att mamman får ensam vårdnad om dem. Det är hon som i dag kan fatta beslut som är nödvändiga för barnen.

Föräldrarna har i dag inget samarbete och vi har förstått att föräldrarna har en djup konflikt. Med tiden brukar de flesta föräldrar hitta bättre samarbetsformer, men här uppfattar vi att konflikten dessvärre ökar i stället för minskar. Vi bedömer att föräldrarnas samarbete inom det närmaste året inte kommer att förbättras. Vi bedömer att föräldrarna inte kan ha gemensam vårdnad.

Exempel på andra omständigheter som fått betydelse vid bedömningen av vårdnadsfrågan är risker för barnet, brister i föräldraförmågan, brott mot mamman, mamman och barnet hade sekretesskyddade personuppgifter, bristande engagemang och intresse för barnet och att ingen av föräldrarna ville ha gemensam vårdnad. Två exempel på när även andra omständigheter än samarbetsförmågan fick betydelse för utredares förslag i vårdnadsfrågan återges nedan.

Vid överväganden beträffande vårdnaden ska särskild vikt fästas vid barnets behov av en nära och god kontakt med båda sina föräldrar. Det är även viktigt hur föräldrarna kan samarbeta i frågor gällande barnet. Föräldrarnas samarbete fungerar inte bra och barnet har fått sitta emellan. [...] De brister som bedöms föreligga i mammans föräldraförmåga och som finns dokumenterade i Barn och familjs utredningar kan komma att påverka barnets fortsatta utveckling negativt. Mamman har gjort klart att hon inte vill arbeta med föräldraförmågan. Som samarbetet mellan föräldrarna ser ut i dag och det brister gällande barnets mamma som finns dokumenterade i Barn och familjs utredningar gör att vi föreslår att pappan ska ha ensam vårdnad om barnet för att trygga barnets hemförhållanden och få en stabilitet.

Vår åsikt är, att fadern skall ha ensam vårdnad. Modern är mindre lämplig som vårdnadshavare, hon har, även när hon varit vårdnadshavare för barnen, försvunnit utan att meddela sig och hon kan inte sätta sig in i vad det innebär för barnen att hon uppträder oförutsägbart. Modern kan inte hantera sitt temperament och hon har brukat våld mot två barn och ett barn kan fortfarande känna rädsla för henne [...]. Modern och fadern kan inte samarbeta, fadern litar inte på modern och han känner sig orolig, rädd och stressad, både för barnens skull och för egen del, då modern framfört hot mot honom.

I ett fall motiverades inte förslaget om ensam vårdnad med hänsyn till samarbetssvårigheter. I det fallet bodde barnet i Sverige med sin pappa. Mamman, som bodde utomlands, ansökte om ensam vårdnad om barnet. Moderns tillvaro i hemlandet verkade vara något osäker. Barnet ville själv bo kvar hos pappan.

Hur beaktas föräldrarnas förmåga att samarbeta när utredaren föreslår gemensam vårdnad?

I cirka 13 procent (4) av de granskade utredningarna föreslog utredaren att föräldrarna skulle ha gemensam vårdnad om barnet. I två av dessa fall motiverades detta enbart utifrån föräldrarnas förmåga att samarbeta.

Det framkommer att föräldrarna sedan separationen haft bristfällig kommunikation med varandra där båda lägger skulden till den dåliga kommunikationen på den andre. Kommunikationen har främst skett via mejl eller sms. [...] Då barnen i dag har sitt stadigvarande boende hos mamman krävs inte samma kommunikation som vid växelvis boende. Som boendeförälder fattar mamman vardagsbeslut kring barnen [...]. Trots att föräldrarna har en bristfällig kommunikation och haft viss oenighet kring skolledighet för barnen har föräldrarna löst frågor kring barnen som krävt bådas underskrifter [...]. Utredaren anser inte att föräldrarnas samarbetssvårigheter är av den grad att det finns skäl att ändra vårdnaden. Vår bedömning är att det fortsatt ska vara gemensam vårdnad om barnen.

Föräldrarna har haft gemensam vårdnad under hela barnets levnad. Efter separationen kunde föräldrarna samarbeta så pass bra att de hade växelvis boende fram till december 2012. Samarbetet har gradvis försämrats och föräldrarna kommunicerar endast i frågor som handlar om tider för hämtning och lämning och liknande. [...] Det är föräldrarnas ansvar att samarbeta i frågor som rör barnet och föräldrarna har tidigare kunnat göra det. Även om samarbetet försämrats anser utredaren att det bästa för barnet är att föräldrarna har fortsatt gemensam vårdnad. Båda kan på så sätt ta till vara barnets intressen.

I två av utredningarna motiverades förslaget i vårdnadsfrågan också utifrån andra omständigheter. I båda fallen rörde det sig om allvarliga samarbetsproblem. I ett av fallen hade mamman och barnet skyddade personuppgifter. I det fallet menade utredaren att det fanns en risk för att barnet skulle föras utomlands om en förälder fick ensam vårdnad. I det andra fallet fanns en total brist på sam-

arbete. Utredaren föreslog gemensam vårdnad och angav att båda föräldrar har intresse och möjlighet av att ta del av barnets fostran och erbjuda omsorg.

Hur beaktas föräldrarnas förmåga att samarbeta när utredaren inte lämnar något förslag till beslut?

I två av de granskade utredningarna lämnade inte utredaren något förslag till beslut i vårdnadsfrågan. I båda dessa fall gjordes i stället en konsekvensbeskrivning av olika beslutsalternativ. I båda fallen intog resonemang om föräldrarnas bristande samarbetsförmåga en central roll.

8.3.3 Aktörernas syn på regleringen om föräldrarnas samarbetsförmåga

Advokater

De advokater vi träffat ansåg att parter i stor utsträckning fokuserar på samarbetsförmågan. Advokater menade att det kan vara både positivt och negativt att föräldrars samarbetsförmåga ska beaktas. Det är positivt att de kan upplysa sina klienter om vikten av ett gott samarbete. I de fall deras klienter ”driver linjen” att det inte finns någon samarbetsförmåga är regleringen om att samarbetsförmågan ska beaktas däremot negativ. I de fallen kan regleringen leda till en ökad konfliktnivå mellan föräldrarna. En förälder kan till exempel framställa ett orimligt yrkande, som den vet att den andra föräldern inte kan gå med på, bara för att visa att de inte kan samarbeta. Ett annat problem med bestämmelsen är att domstolarna i praktiken har lagt lägsta nivån för vad som kan be-tecknas som samarbete väldigt lågt.

Barns röster

De flesta barnen gav uttryck för att det är viktigt att föräldrarna samarbetar i frågor om barnen. Om föräldrarna är ovänner i frågor om barnen framförde flera av barnen att det är viktigt att föräldrarna inte bråkar inför sina barn. Något barn gav föräldrar som ska

separera följande tips. ”Skäll inte på varandra. Speciellt inte när barnet är med.” Något barn uppgav att föräldrar inte ska prata illa om varandra inför sina barn. Något barn betonade att om föräldrarna bråkar hela tiden är det bättre att föräldrarna inte ses.

Domare

Det rådde bred enighet bland de domare som vi inhämtat synpunkter från om att föräldrar under processen i stor utsträckning fokuserar på förmågan att samarbeta. Någon domare menade att föräldrar ofta ”samlar på sig exempel” som ska visa att samarbetet mellan dem inte fungerar. Något som i många fall senare visar sig inte stämma. Någon menade att det med dagens sätt att kommunicera – sms, mejl etc. – borde vara enklare än förr att lösa olika frågor trots att man är i konflikt. Flera domare ansåg att man måste skilja på ”separationsrelaterade” konflikter och samarbetsproblem ”på djup nivå”. Det betonades att föräldrarnas problem många gånger inte är samarbets- utan tillitsproblem. Flera domare ansåg att det kan vara svårt att nå fram till en samförståndslösning när en part vill visa på samarbetsproblem. Flera menade att regleringen om att samarbetsförmågan ska beaktas sannolikt är konflikt drivande. Det rådde bred enighet om att samarbetssvårigheter normalt måste röra större frågor för att de ska kunna leda till ensam vårdnad.

Familjerättssekreterare

Bland de familjerättssekreterare som vi hämtat in synpunkter från var den allmänna uppfattningen att det i dag finns en stor medvetenhet hos föräldrar om betydelsen av samarbetsförmåga. Det angavs att föräldrar som vill ha ensam vårdnad i vissa fall ”använder sig av samarbetsförmågan” i syfte att få ensam vårdnad. Detta medför att de föräldrarna inte vill samarbeta. Vid en annan familjerätt betonades att bestämmelsen om att föräldrarnas samarbetsförmåga ska beaktas signalerar en högre ambitionsnivå än vad som är nödvändigt för att föräldrar, inom ramen för gemensam vårdnad, ska kunna hantera frågor på ett tillfredsställande sätt. Det framhölls att det viktiga är att föräldrar kan lösa mer konkreta frågor som t.ex. skolval, pass och sjukvård. Vid en familjerätt framhölls att det är

mycket sällan som de föreslår ensam vårdnad på grund av enbart samarbetssvårigheter och att det i så fall ska handla om extrema omständigheter som att barnet inte får nödvändig vård eller dylikt. Någon underströk att samarbetssvårigheter mellan föräldrarna många gånger kan minska efter att föräldrarna fått en dom att förhålla sig till. Synpunkten framfördes att fokus kanske egentligen borde ligga mer på ansvaret att samarbeta, att vara en god förälder.

Intresseorganisationer

Från några intresseorganisationer framfördes att ensam vårdnad aldrig bör förekomma som en lösning på föräldrarnas oenighet. Från någon organisation framhölls att det läggs för stor vikt vid föräldrarnas samarbetsförmåga.

8.3.4 Slutsatser av vår kartläggning

Det görs en mer nyanserad bedömning av vårdnadsfrågan

Vår bedömning: Tingsrätter gör en mer nyanserad bedömning av vårdnadsfrågan än tidigare och dömer i större utsträckning till ensam vårdnad. Ökningen av ensam vårdnad är relativt jämnt fördelad mellan mammor och pappor.

I merparten av domarna i vår undersökning angavs att det inte finns någon presumtion för eller mot gemensam vårdnad. Begreppet presumtion verkar dock användas i olika betydelser i de olika domarna.⁵ Enligt vår uppfattning innebär uttalandet om att det inte finns någon presumtion för eller mot gemensam vårdnad att det inte finns någon bevisregel som talar för eller mot gemensam eller ensam vårdnad i det enskilda fallet. Avgörande i varje fall är i stället vad som är bäst för barnet. En annan sak är att gemensam vårdnad i de allra flesta fall är en bra vårdnadsform för barn och föräldrar. Inte minst ur barnets perspektiv är det viktigt att

⁵ I ett fåtal domar angavs att det finns en presumtion för gemensam vårdnad. I någon dom angavs att det inte finns någon presumtion för eller mot gemensam vårdnad men att det i praktiken ändå finns en presumtion för gemensam vårdnad.

båda föräldrarna tar ansvar för barnet och är delaktiga i barnets liv. En grundprincip som också kommer till uttryck i t.ex. barnkonventionen (art. 18).

Av vår undersökning framgår att det döms till gemensam vårdnad i betydligt mindre utsträckning än förut. Att det har blivit vanligare med ensam vårdnad kan i sig tala för att det i dag görs mer nyanserade bedömningar av vårdnadsfrågan än tidigare. Resultaten av vår undersökning av domar talar för att tingsrätterna i högre utsträckning än förut beaktar också andra omständigheter än samarbetsförmågan vid avgörandet av vårdnadsfrågan. Vårt generella intryck av domarna är också att det överlag rör sig om nyanserade bedömningar.

Av vår undersökning framgår att pappor får ensam vårdnad i mer än dubbelt så många fall som de fick vid 2002 års vårdnadskommittés genomgång. Ökningen kan möjligtvis till viss del förklaras av ett mer jämställt föräldraskap. Fortfarande är det dock vanligast att mamman får ensam vårdnad om barn i en vårdnadstvist. Vid 2002 års vårdnadskommittés genomgång var det fyra gånger så vanligt att mamman fick ensam vårdnad jämfört med pappan, i dag är det lite mer än dubbelt så vanligt.

Vår slutsats är att det görs en mer nyanserad bedömning av vårdnadsfrågan än förut och att möjligheten att döma till gemensam vårdnad när någon av föräldrarna yrkat ensam vårdnad används med större försiktighet. Däremot har bestämmelsen om att föräldrarnas samarbetsförmåga ska beaktas fört med sig andra problem.

Fokuseringen på föräldrarnas förmåga att samarbeta är stor i vårdnads mål

Vår bedömning: Föräldrar, socialnämnder och domstolar fokuserar i stor utsträckning på föräldrarnas förmåga att samarbeta i frågor om barnet.

Vår kartläggning visar att fokuseringen på föräldrarnas förmåga att samarbeta är stor i vårdnads mål. Detta gäller både när det döms till gemensam och ensam vårdnad. Den undersökning som 2002 års vårdnadskommitté gjorde visar dock att även före 2006 års vårdnads-

reform var fokuseringen i domar på föräldrars förmåga att samarbeta stor.

Det krävs många gånger väsentliga samarbetsvärigheter för att få ensam vårdnad

Vår bedömning: Det krävs i dag, generellt sett, mindre samarbetsproblem än före 2006 års vårdnadsreform för att en förälder ska få ensam vårdnad med hänvisning till sådana problem. Det krävs trots detta, många gånger, väsentliga samarbetsproblem för att en förälder ska få ensam vårdnad med hänvisning till enbart samarbetsproblem.

Vår genomgång av hur domstolar beaktar samarbetsförmågan visar att det generellt sett handlar om nyanserade bedömningar som ingår som ett led i den helhetsbedömning av samtliga omständigheter som görs i vårdnadsfrågan.

Vår bedömning är att både tingsrätts- och hovrättsavgöranden spretar något gällande samarbetsförmågans betydelse för utgången i vårdnadsfrågan. Med detta menar vi att det finns fall med liknande grundförutsättningar gällande samarbetsförmågan men med olika utgång i vårdnadsfrågan.

Det finns en osäkerhet gällande hur stora samarbetsvärigheter som krävs för att gemensam vårdnad ska vara utesluten med hänvisning till sådana problem. Detta innebär en sämre förutsebarhet för föräldrar som tvistar. En allmän iakttagelse är dock att det i många fall döms till gemensam vårdnad även om föräldrarna faktiskt har ett dåligt eller minimalt samarbete. Ett annat sätt att uttrycka detta på är att det, generellt sett, krävs väsentliga samarbetsproblem för att domstolarna ska döma till ensam vårdnad. Att föräldrarna enbart har ett fåtal kontakter via sms eller mejl är i dag inte alla gånger något hinder mot gemensam vårdnad (jfr NJA 2007 s. 382).

Vår bedömning är dock att den bristande samarbetsförmågan inte behöver vara lika stor i dag som tidigare för att det ska dömas till ensam vårdnad. Detta var ett syfte med reformen. Det syftet har alltså uppnåtts.

Bestämmelsen om att föräldrarnas samarbetsförmåga ska beaktas särskilt kan i vissa fall vara konflikt drivande

Vår bedömning: Bestämmelsen om att föräldrarnas samarbetsförmåga ska beaktas särskilt kan i vissa fall fördjupa konflikter och motverka samförståndslösningar.

Föräldrar som står i begrepp att inleda en tvist i domstol om sina barn befinner sig redan i en konflikt. Av vår undersökning, som enbart gäller fall där frågan om vårdnad var tvistig, framgår att föräldrar tvistade om både vårdnad, boende och umgänge i 61 procent av alla fall (se avsnitt 7.2.5). Det är alltså vanligt att föräldrar i sådana mål som genomgången avser inte är överens i någon fråga. Det framgår också att det fanns en tidigare dom om vårdnad, boende eller umgänge i 40 procent av fallen (se avsnitt 7.2.6). Siffran kan vara högre i verkligheten eftersom det inte är säkert att uppgift om tidigare process framgått av det material vi har haft tillgång till. Dessa omständigheter talar för att konfliktnivån många gånger redan är hög när parterna kommer till domstol.

När en vårdnadstvist i domstol väl inletts fokuserar föräldrar på och lyfter fram den andra förälderns brister. Detta innebär att konflikten sannolikt fördjupas.

När en vårdnadstvist pågår framgår av vår kartläggning att det både hos föräldrar och domstol finns en stor fokusering på föräldrarnas förmåga att samarbeta. Föräldrars fokusering på samarbetsförmågan rör stort och smått. Det kan röra sig om frågor om pass och boendeort. Det kan också handla om förhållanden som lämpar sig mindre väl för ett domstolsförfarande, t.ex. om ett barn, när han eller hon varit hos den ena föräldern, haft kläder med fläckar på i skolan, gått på för många eller för få aktiviteter eller ätit onyttig mat.

Det är ett rimligt antagande att parter som redan befinner sig i konflikt och tvistar i domstol och som dessutom hänvisar till samarbets svårigheter för att få ensam vårdnad förstärker den konflikt som redan finns. Ur ett sådant perspektiv kan bestämmelsen om att föräldrarnas samarbetsförmåga ska beaktas sägas vara konflikt drivande. Att den andra föräldern, vanligtvis den som barnet inte bor tillsammans med, i vissa eller många fall, verkligen vill samarbeta, hjälper inte när en förälder bestämt sig för att det saknas förut-

sättningar för samarbete. Det har också visat sig att det i praktiken kan vara svårt för familjerätter och domstolar att få föräldrar att komma överens när en förälder gör gällande samarbetssvårigheter. Även ur ett sådant perspektiv kan domstolarnas särskilda hänsynstagande till samarbetsförmågan anses vara konflikt drivande. Regelverket om vårdnad, boende och umgänge bygger på utgångspunkten att det i de flesta fall är bra om föräldrarna kan komma överens. Överenskommelser anses i de flesta fall vara bäst för barnet. Ur ett barnperspektiv är det olyckligt att regleringen om betydelsen av samarbetsförmåga i en del fall verkar i motsatt riktning och vidmakthåller och förstärker konflikten.

8.4 Våra överväganden och förslag om gemensam vårdnad, m.m.

8.4.1 Betydelsen av föräldrarnas förmåga att samarbeta i frågor om barnet

Bör betydelsen av föräldrarnas förmåga att samarbeta framgå i lagtext?

Vår bedömning: Betydelsen av föräldrarnas förmåga att samarbeta i frågor om barnet bör inte lyftas fram i lagtext.

Det ligger i sakens natur att föräldrar som processar om sina barn i domstol har svårt för att samarbeta med varandra. Till detta kommer att ett skäl för ensam vårdnad enligt regleringen i dag kan vara samarbets svårigheter mellan föräldrarna. Det tycks förekomma att en del föräldrar därför ”späder på”, och i vissa fall konstruerar, konflikter i syfte att få ensam vårdnad om barnet med hänvisning till samarbets svårigheter. Det har kommit fram att det kan vara svårt för socialnämnden, inom ramen för samarbets samtal, och för domstolen att få föräldrar att komma överens när en förälder som vill ha ensam vårdnad grundar detta helt eller delvis på uppgivna samarbets svårigheter. Regleringen är alltså i en del fall konflikt drivande. Detta går ut över barnet, men också över den förälder som utsätts för en samarbets ovillig förälder.

Vi har också kommit fram till att domstolar, vid bedömningen av vårdnadsfrågan, i många fall inte ställer särskilt höga krav på föräldrarnas förmåga att samarbeta. Att lösa upp den gemensamma vårdnaden med hänsyn till att föräldrar inte kommer överens i allt för triviala frågor bedöms i de flesta fall som uteslutet. Inte sällan grundar sig t.ex. domstolens slutsats – att föräldrarna kan samarbeta – helt eller delvis på att föräldrarna under processens gång, t.ex. vid muntlig förberedelse, eller med hjälp av ombud, lyckats träffa tillfälliga överenskommelser om umgänge. Enligt vår mening motsvarar sådana överenskommelser inte särskilt väl vad som normalt sett kan betecknas som samarbete. Inte heller begränsad kontakt via sms eller mejl är i sig, vid en domstolsprövning, i dag alla gånger hinder mot gemensam vårdnad. Det har i vissa domar där samarbetsförmågan bedömts vara låg getts uttryck för en förhoppning om att förmågan att samarbeta ska bli bättre när det väl finns en dom att förhålla sig till.

Ur barnets perspektiv är det inte heller alltid så att ensam vårdnad innebär att barnet kommer att påverkas i lägre grad av föräldrarnas konflikt eller samarbetsproblem än vid gemensam vårdnad. Av vår kartläggning har det blivit tydligt att föräldrars samarbetsproblem ofta rör frågor som inte är direkt knutna till den juridiska vårdnaden om barnet. Det kan t.ex. handla om att den ena föräldern tvivlar på den andra förälderns förmåga att tillgodose barnets behov när barnet är hos den andra föräldern. Detta kan i sin tur ge upphov till konflikter och samarbetsproblem mellan föräldrarna i samband med umgänget. Att en förälder i ett sådant läge får ensam vårdnad om ett barn kommer sannolikt ofta inte att minska konflikterna i sådan mån att det är motiverat med ensam vårdnad utifrån barnets bästa. Risken i de fallen kan också vara att den förälder som får ensam vårdnad kommer att försöka skärma barnet från den andra föräldern, något som givetvis måste tas med i bedömningen av barnets bästa.

Vår slutsats är att bestämmelsen om att föräldrarnas samarbetsförmåga ska beaktas särskilt, inte på bästa sätt ger uttryck för de överväganden som bör göras vid bedömningen av om vårdnaden ska vara gemensam eller ensam. I stället finns det skäl att tro att bestämmelsen i vissa fall är konflikt drivande och har bidragit till en ökning av antalet vårdnadsmål. Bestämmelsen bör därför ändras.

Om vårt förslag om informationssamtal med föräldrar i konflikt om barn genomförs (se kapitel 9) finns det skäl att tro att de mål som kommer finnas kvar i domstol kommer att ha en hög konflikt-nivå. Det kommer snarare vara regel än undantag med relativt stora samarbetsproblem i dessa mål. Det kommer då vara särskilt viktigt att undvika en konfliktdrivande reglering.

Bestämmelsen om att föräldrarnas samarbetsförmåga ska beaktas särskilt bör ersättas med en ny bestämmelse

Vår bedömning: Att ta bort bestämmelsen om att föräldrarnas samarbetsförmåga ska beaktas särskilt utan att ersätta den med en ny kan leda till negativa konsekvenser. Vi föreslår därför inte en sådan lösning.

Ett alternativ är att bestämmelsen om att föräldrarnas samarbetsförmåga ska beaktas (6 kap. 5 § andra stycket FB) tas bort utan att ersättas med en annan. Den fokusering som i dag finns hos föräldrar på samarbetsförmåga eller, som det i praktiken många gånger blivit, oförmågan att samarbeta, skulle kunna bli mindre med en sådan lösning. Om bestämmelsen tas bort undviks en konfliktdrivande reglering och förutsättningarna för föräldrar att komma överens bör därmed öka. I vart fall undviks en reglering som i en del fall direkt motverkar överenskommelser. En sådan reglering stämmer bättre överens med grundtanken bakom regelverket om vårdnad – att föräldrar ska försöka att komma överens. Genom att ingen omständighet lyfts fram som särskilt viktig i 6 kap. 5 § FB blir helhetsperspektivet i tillämpningen också bättre.

Det finns emellertid även negativa följder med att ta bort regleringen om att föräldrarnas samarbetsförmåga ska beaktas särskilt utan att ersätta den med någon annan. Regleringen skulle då bli väldigt lik den som fanns innan tillägget om samarbetsförmåga infördes år 2006. Om bestämmelsen tas bort kan det bli ett oklart rättsläge gällande samarbetsförmågans eventuella betydelse för vårdnadsfrågan.

Ett dåligt samarbete och konflikter mellan föräldrar kan påverka barns mående och utveckling negativt. I sådana fall kan det ur ett barnperspektiv vara bättre med ensam vårdnad. Även i fall då det

inte är omöjligt för föräldrar att samarbeta kan det, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, vara till barnets bästa med ensam vårdnad (prop. 2005/06:99 s. 51). Det går inte heller att bortse från att gemensam vårdnad kräver gemensamma beslut i ett antal viktiga frågor, t.ex. skolval, boendeort och passansökan. Föräldrars förmåga att tillsammans fatta sådana beslut har betydelse för om den vårdnadsformen kan bli aktuell.

Vår slutsats är att det inte är lämpligt att ta bort bestämmelsen om att föräldrarnas samarbetsförmåga ska beaktas särskilt utan att ersätta den med någon annan. Vi föreslår därför inte en sådan lösning.

En ny bestämmelse om föräldrarnas förmåga att ta gemensamt ansvar införs

Vårt förslag: Vid bedömningen av om föräldrarna ska ha gemensam vårdnad eller om en av dem ska ha ensam vårdnad ska rätten fästa avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att ta ett gemensamt ansvar i frågor om barnet.

Vår uppfattning är att regleringen om betydelsen av föräldrarnas samarbetsförmåga signalerar en högre ambitionsnivå än vad som är nödvändigt för att föräldrar inom ramen för gemensam vårdnad ska kunna lösa frågor om barnet på ett tillfredsställande sätt. I dag finns en tendens att föräldrar i processen tar upp en rad frågor som de har olika uppfattning om för att belysa hur svårt de har att samarbeta. Detta innebär många gånger att fokus i processen läggs på föräldrarnas konflikt och samarbetssvårigheter i stället för på hur deras agerande faktiskt påverkar barnet.

Vi föreslår i stället en reglering som tar sikte på föräldrarnas förmåga att ta ett gemensamt ansvar i frågor om barnet. Att föräldrar tar ett gemensamt ansvar innebär att de tillsammans kan lösa frågor gällande barnet. Detta kan göras genom omfattande eller få kontakter. Kontakterna kan vara muntliga eller skriftliga.

Utgångspunkten är givetvis att det är bra för barnet om föräldrarna i så hög grad som möjligt kan samarbeta i frågor om barnet. Det är också, generellt sett, bäst för barnet om föräldrarna kan träffas och prata med varandra på ett naturligt sätt även om de inte

lever tillsammans. Men det finns också situationer som innebär att föräldrar av olika skäl, vi bortser här från våld eller liknande, inte vill eller klarar av att träffas och prata med varandra i någon större utsträckning. Besvikelsen kan av olika skäl vara stor och föräldrar kan dessutom må dåligt under en pågående vårdnadstvist.

Att föräldrar inte har ett särskilt gott samarbete, i ordets rätta bemärkelse, behöver inte innebära att en förälder ska ha ensam vårdnad om barnet. Av betydelse för vårdnadsfrågan bör i stället för föräldrarnas brister i det avseendet vara hur föräldrarnas agerande påverkar barnet. Barnets bästa är överordnat föräldrarnas samarbetsförmåga.

Barn ser och känner av hur föräldrar mår. Det kan vara påfrestande för ett barn att behöva utsättas för ett ”påtvingat” samarbete mellan föräldrar som inte vill, och kanske mår dåligt av, att träffa varandra. Föräldrarna kanske ofta hamnar i bråk när de pratar med varandra, vilket barnet kan må mycket dåligt av. Det kan även uppstå spänningar mellan föräldrarna som barnet inte mår bra av att utsättas för. Det kan i en sådan situation vara till barnets bästa att föräldrarna, även vid gemensam vårdnad, inte har någon större kontakt med varandra. På så sätt slipper barnet, i vart fall till viss del, att utsättas för och dras in i föräldrarnas konflikt.

Om föräldrarnas agerande gentemot varandra går ut över barnet i alltför hög grad kan föräldrarnas konflikt påverka barnet på ett sätt som motiverar ensam vårdnad. Det gäller oavsett om föräldrarna har omfattande eller få kontakter. Ett tydligt exempel på en sådan situation är om en förälder använder barnet som ett verktyg i konflikten, t.ex. genom att hela tiden motsätta sig förslag rörande barnet från den andra föräldern i syfte att försvåra livet för den föräldern (jfr prop. 2005/06:99 s. 51). Ett sådant agerande kan utöver att påverka barnets mående negativt leda till att barnet drabbas av praktiska konsekvenser. Exempelvis kan barnet hindras från att delta i fritidsaktiviteter som barnet önskar vara med på.

I vårt förslag syftar uttrycket ”frågor om barnet” inte på varje fråga som rör barnet. Att föräldrarna har olika synsätt i frågor om barnet är i sig inte något märkligt eller skadligt för barnet. Föräldrar måste, så länge som barnet inte far illa eller påverkas alltför negativt, respektera varandras föräldraskap även om de inte utövar detta på samma sätt. Föräldrar som bor på olika håll behöver inte, lika lite som föräldrar som bor tillsammans, vara överens i alla frågor

som rör barnet. Det är naturligt att den förälder som barnet är hos för tillfället ensam fattar beslut som ingår i den dagliga omsorgen om barnet, t.ex. om mat, kläder, aktiviteter och sovtider. Föräldrarna är också skyldiga att, i takt med att ett barn blir äldre, ta allt större hänsyn till barnets egen uppfattning. Det finns dock vissa frågor som föräldrar på något sätt gemensamt måste kunna lösa inom ramen för gemensam vårdnad. Vi tänker framför allt på frågor om hälso- och sjukvård och skolval. Gemensam vårdnad förutsätter även att föräldrarna kan samarbeta och hantera t.ex. ansökningar om pass och adressändring för barnet. Det kan även finnas andra frågor som i enskilda fall är så viktiga att de kräver att föräldrarna kommer överens i saken för att gemensam vårdnad ska vara aktuell. Vidare måste föräldrarna kunna lösa andra löpande frågor om barnet som kräver båda vårdnadshavarnas medgivande på ett sätt så att barnet inte drabbas.

I ett fall där en förälder utsätter barnet eller någon annan i familjen för våld, övergrepp eller annan kränkande behandling är det som regel bäst för barnet att den föräldern inte får någon del i vårdnaden. I en sådan situation ska det alltså inte läggas den andra föräldern till last att han eller hon inte tar ett gemensamt ansvar i frågor om barnet (jfr 6 kap. 2 a § FB).

Utöver att vårt förslag har ett pedagogiskt värde och bättre motsvarar hur domstolarna i praktiken i dag många gånger beaktar föräldrarnas samarbetsförmåga är syftet med ändringen att stärka barn- och barnrättsperspektivet. Fokus flyttas från föräldrarna och deras konflikter till barnet. Syftet är också att minska fokuseringen i vårdnadsfall på föräldrarnas förmåga, eller snarare oförmåga, att samarbeta. Detta kan i sin tur leda till att det blir ett bättre helhetsperspektiv vid bedömningen av vad som är barnets bästa i vårdnadsfrågan. Utrymmet för en förälder att aktivt motverka ett samarbete och konstruera konflikter för att sedan hänvisa till bristande samarbete minskar också med vårt förslag. Syftet är att ta bort, eller i vart fall kraftigt minska, det konflikt drivande inslaget som bestämmelsen om att samarbetsförmågan ska beaktas, i vissa fall, fört med sig. Detta gynnar i förlängningen barnet.

Förslaget innebär givetvis en risk för att föräldrar i stället för att fokusera på bristande samarbetsförmåga i vissa fall kommer att fokusera på bristande förmåga hos den andra föräldern att ta ett gemensamt ansvar. En sådan fokusering kan säkert, liksom fokuseringen

på samarbetsförmågan, vara konflikt drivande och i en del fall motverka överenskommelser. Man kan därför fråga sig om vårt förslag kommer att innebära någon skillnad i praktiken eller om det bara innebär en förskjutning av problematiken. Vi anser dock att utrymmet för föräldrar att konstruera konflikter i syfte att få ensam vårdnad kommer att bli mindre än utrymmet är i dag. En förälder som felaktigt påstås inte ta ett gemensamt ansvar i frågor om barnet kommer lättare kunna peka på åtgärder som han eller hon vidtagit för att ta ett sådant ansvar.

Föräldrarnas samarbetsförmåga vid växelvist boende

Vår bedömning: Ett växelvist boende förutsätter även fortsättningsvis att föräldrarna har en särskilt god samarbetsförmåga.

Vid växelvist boende har barnet lika mycket boendetid hos vardera föräldern. Om det finns långvariga och djupa konflikter mellan föräldrarna är risken stor att barnet påverkas negativt av dessa. Redan i dag är en grundläggande förutsättning för växelvist boende att föräldrarnas samarbetsförmåga är särskilt god (se prop. 2005/06:99 s. 53). Vi anser att detta ska gälla även fortsättningsvis. Finns det konflikter mellan föräldrarna krävs det, vid växelvist boende, att föräldrarna har förmåga att hålla barnet utanför dessa så att barnet inte tar skada.

8.4.2 Domstolen ska kunna döma till gemensam vårdnad även om båda föräldrar motsätter sig det

Vårt förslag: Rätten får besluta om gemensam vårdnad även om båda föräldrar motsätter sig den vårdnadsformen.

I dag kan domstolen döma till gemensam vårdnad om en förälder motsätter sig det men inte om båda föräldrarna gör det (6 kap. 5 § andra stycket FB). I ett sådant fall måste domstolen döma till ensam vårdnad. Vi föreslår att det ska bli möjligt att döma till gemensam vårdnad också när båda föräldrarna motsätter sig det. Motsvarande ska gälla om vårdnaden ska flyttas från en eller två särskilt

förordnade vårdnadshavare till någon av föräldrarna eller båda (6 kap. 10 § FB). Syftet med ändringarna är att markera att det är domstolen som, i de indispositiva vårdnadsmålen, avgör när det är till barnets bästa med gemensam vårdnad.

Utrymmet för gemensam vårdnad lär i praktiken inte vara så stort när båda föräldrarna motsätter sig vårdnadsformen (jfr prop. 2005/06:99 s. 50). Det kan dock finnas fall när det är till barnets bästa att vårdnaden är gemensam. Vi tänker framför allt på fall när föräldrarna, utan någon närmare motivering, motsätter sig gemensam vårdnad. I vår undersökning fanns ett sådant fall. Domstolen dömde i det fallet till ensam vårdnad med motiveringen att båda föräldrarna hade motsatt sig gemensam vårdnad.

8.5 Hur beaktar domstolar att en part inte följt vad som tidigare beslutats om barnet?

8.5.1 Inledning

I detta avsnitt redovisar vi hur tingsrätter beaktar att en part inte visat sig följa vad som tidigare beslutats om barnet. I den här delen grundar sig vår genomgång på de domar om vårdnad om barn som ingått i vår undersökning som redovisas i kapitel 7. Eftersom det i vår undersökning endast var ett fåtal domar som behandlade frågan att en förälder agerat i strid med ett tidigare beslut har vi även tagit del av några andra domar som behandlar frågan. Vi har också hämtat in synpunkter från domare. Vår slutsats, som vi redovisar sist i avsnittet, grundar sig även på vår egen samlade erfarenhet i frågan.

8.5.2 Domar i vår undersökning

I knappt tre procent av målen (4 av 139) beaktade tingsrätterna vid avgörandet att en förälder inte hade följt vad som tidigare beslutats om barnet. I tre av målen dömde tingsrätten till ensam vårdnad för pappan och i ett mål blev utgången ensam vårdnad för mamman. I samtliga fall var det mamman som inte följde vad som tidigare hade beslutats.

I fallet där mamman fick ensam vårdnad var barnet sex år gammalt. Mamman hade sedan tidigare ensam vårdnad om barnet. Tings-

rätten kom fram till att mamman med avsikt hade förhindrat kontakt mellan barnet och pappan under cirka ett års tid. Mammans invändning att hon gjort detta med hänsyn till barnets bästa, bl.a. med hänvisning till alkoholmissbruk hos pappan, godtogs inte. I stället fann tingsrätten att mammans syfte varit att hindra kontakten mellan barnet och pappan. För att pappan skulle få ensam vårdnad talade hans uppgifter om att han skulle tillåta full kontaktmöjlighet och insyn för mamman och medge ett omfattande umgänge. Det som talade mot ensam vårdnad var att barnet aldrig hade bott hos pappan och att barnets sociala miljö i huvudsak fanns hos mamman (kontinuitetsprincipen). Umgänget mellan barnet och pappan hade huvudsakligen fungerat det senaste året. En överflyttning av vårdnaden till pappan menade tingsrätten förutsatte en bestående förbättring för barnet på lång sikt. Vid en samlad bedömning fann tingsrätten, trots mammans försvärande agerande, att det saknades tillräckliga skäl att ändra vårdnaden.

Också i ett annat fall hade mamman, enligt en tidigare dom som grundade sig på en överenskommelse mellan föräldrarna, ensam vårdnad om barnet. Barnet var tio år gammalt. Barnet hade enligt domen rätt till ett omfattande umgänge med pappan. Inför föräldrarnas överenskommelse, som alltså hade legat till grund för den tidigare domen, hade mamman försäkrat att hon inte skulle flytta med barnet. Därefter hade hon, mot pappans vilja, flyttat till en annan ort med barnet. Tingsrätten menade att mamman hade gjort sig skyldig till umgängessabotage. Mamman hade under ett års tid berövat barnet en stor del av kontakten med pappan. Tingsrätten kom fram till att barnets vilja inte kunde anses vara helt klarlagd eftersom barnet var djupt indragen i föräldrarnas konflikt. Tingsrätten konstaterade vidare att barnets kontinuitet hade brytits genom flytten till den nya orten och att den skulle brytas igen om barnet flyttade tillbaka till sin tidigare hemort. Det som blev avgörande för tingsrättens bedömning var att barnet, som hade mått dåligt under det senaste året, behövde ett fungerande liv och tillgång till båda sina föräldrar. Om barnet skulle bo kvar hos mamman skulle barnets tillvaro bli splittrad och barnets fritidsaktiviteter lidande. Tingsrätten fann att barnet skulle bo hos pappan, på den ort barnet hade vuxit upp, vilket barnet också hade bett om i utredningar. Pappan fick, med hänsyn till föräldrarnas samarbetssvårigheter, ensam vårdnad om barnet.

I det tredje fallet hade föräldrarna gemensam vårdnad om två syskon (tvillingar) som vid tidpunkten för tingsrättens dom var tolv år gamla. Barnen bodde, sedan mamman hade flyttat utomlands, hos pappan. Vid ett umgänge stannade båda barnen hos mamman. I samband med detta väckte mamman talan och yrkade ensam vårdnad om barnen. Tingsrätten beslutade interimistiskt att barnen skulle bo hos pappan. Ett av barnen hade då redan återvänt till pappan. Trots det interimistiska beslutet bodde det andra barnet kvar hos mamman. Vid tidpunkten för tingsrättens avgörande hade det barnet, under mer än ett års tid, knappt haft någon kontakt med sin pappa och endast begränsad kontakt med sitt syskon. Tingsrätten kom fram till att föräldrarna inte kunde ha gemensam vårdnad. Vid den bedömningen beaktade tingsrätten att föräldrarna inte hade något samarbete om barnen. Tingsrätten konstaterade också att mamman inte respekterade pappans föräldraskap och inte heller domstolens beslut. Eftersom föräldrarna var överens om att barnet som bodde hos pappan skulle göra det även framöver, fick pappan ensam vårdnad om det barnet. Det andra barnet som fortfarande, i strid med tingsrättens beslut, bodde hos mamman hade genomgående uttryckt att hon ville bo där. Tingsrätten kom dock fram till att barnets vilja inte kunde få avgörande betydelse, bl.a. eftersom barnet bodde hos en förälder som tydligt tagit avstånd från den andra föräldern. Tingsrätten konstaterade att syskonen hade starka band till varandra och att de inte borde växa upp på skilda håll. Vid en sammantagen bedömning kom tingsrätten fram till att barnets behov av en trygg tillvaro och en god och nära relation till den övriga familjen tillgodosågs bäst genom att pappan fick ensam vårdnad om barnet. I domskälen fördes inget resonemang om kontinuitetsprincipen.

I det sista målet hade föräldrarna gemensam vårdnad om barnet. Barnet var fyra år gammalt och bodde hos pappan. Mamman hade ett alkoholmissbruk och socialtjänsten hade därför bedömt att barnet skulle bo hos pappan och träffa mamman för umgänge dagtid vid två tillfällen i veckan utan övernattning. Vid ett umgängetillfälle försvann mamman med barnet under en veckas tid. Därefter väckte pappan talan om ensam vårdnad. Tingsrätten dömde till ensam vårdnad för pappan. I domskälen sågs mammans agerande när hon försvann med barnet under en veckas tid, som försvårande.

Avgörande för bedömningen av vårdnadsfrågan var dock mammans alkoholmissbruk.

8.5.3 Uppgifter från domare

Domare uppgav att de ser allvarligt på att en förälder inte följer vad som tidigare beslutats om barnet. De angav också att det beror på omständigheterna i det enskilda fallet vilken betydelse det får att en part inte följt vad som tidigare beslutats om barnet. Flera domare menade att det är särskilt problematiskt när en förälder, i strid med ett beslut, flyttar med barnet till en ny ort. I ett sådant fall kan barnet, vid tidpunkten för domstolens avgörande i målet, många gånger ha fått en fungerande tillvaro på sin nya bostadsort. I vissa fall kan kontinuitetsprincipen då leda till att det är till barnets bästa att bo kvar med föräldern, trots att denna agerat i strid med ett tidigare beslut när den flyttade med barnet.

8.5.4 Vår slutsats

Vår bedömning: Domstolar beaktar att en part inte följt vad som tidigare beslutats på olika sätt.

Att en förälder inte följt ett tidigare beslut utgör en av de omständigheter som domstolar beaktar vid helhetsbedömningen av barnets bästa. Domstolar ställs i dessa mål ofta inför svåra bedömningar. Hur domstolar beaktar föräldrarnas agerande beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Vårt intryck är dock att domstolar ser allvarligt på att en förälder agerat i strid med ett tidigare beslut, särskilt om det innebär att barnet ryckts upp från sin boendeort. Föräldrarnas agerande kan leda till bedömningen att föräldrarna har en djup konflikt och så allvarliga samarbetssvårigheter att de inte kan ha gemensam vårdnad om barnet. Vi har också sett flera exempel på att agerandet tas till intäkt för att föräldern inte har förmåga att tillgodose barnets behov av en nära och god relation till båda föräldrarna. Något som i sin tur kan tala mot att föräldern ska ha vårdnaden om barnet. Även om barnet i vissa fall uttryckt att det vill bo tillsammans med föräldern som agerat i strid med ett tidi-

gare beslut, frångås i vissa fall barnets inställning med hänsyn till att barnet anses vara så påverkat av föräldern, eller föräldrarnas konflikt, att barnets vilja inte kan få någon avgörande betydelse för domstolens bedömning. Detta gäller även äldre barn. Domstolar beaktar också många gånger kontinuitetsprincipen. Vid tiden för domstolens avgörande, kan barnet ha hunnit rota sig på den nya bostadsorten. Vi har sett exempel där barnet därför fått bo kvar hos den förälder som i strid med ett tidigare beslut flyttat med barnet. Vårt intryck är dock att rättens utgångspunkt verkar vara att barnet ska flytta tillbaka till den ort där barnet tidigare bott.

8.6 Barns umgänge med någon annan än en förälder

8.6.1 Inledning

I våra direktiv noteras att genom 2006 års vårdnadsreform betonades barnets behov av umgänge med mor- och farföräldrar samt andra som står barnet särskilt nära. Frågan om barnets rätt till umgänge med någon annan än en förälder är dock inte en av de frågor som regeringen har identifierat som det finns särskild anledning för oss att överväga närmare. Till oss har det framförts kritik mot rådande ordning, bl.a. mot att mor- och farföräldrar inte har rätt att föra talan på egen hand om umgänge med ett barnbarn. Även om vi saknar möjlighet att göra någon djupare kartläggning har vi mot denna bakgrund valt att i vart fall något undersöka frågan om talarätten i detta avseende bör utvidgas.

8.6.2 Bestämmelserna om barnets rätt till umgänge med någon annan än en förälder

År 1983 infördes bestämmelser om barns umgänge med någon annan än en förälder. Enligt 6 kap. 15 § tredje stycket FB⁶ har barnets vårdnadshavare ett ansvar för att barnets behov av umgänge med någon annan som står det särskilt nära så långt möjligt tillgodoses. Om umgänge begärs av någon annan än en förälder får talan om

⁶ Bestämmelsen fanns tidigare i 6 kap. 15 § första stycket FB.

sådant umgänge föras endast av socialnämnden (6 kap. 15 a § andra stycket FB)⁷.

I 2002 års vårdnadskommittés uppdrag ingick att överväga om det borde införas en talerätt om umgänge för närstående. I förarbetena till 2006 års vårdnadsreform konstaterades det att när bestämmelserna om umgänge mellan barnet och andra personer än barnets föräldrar infördes, ansågs det mindre lämpligt att var och en som ansåg sig stå barnet särskilt nära skulle kunna föra talan vid domstol om umgänge och att slutsatsen var densamma vid 1998 års vårdnadsreform. Regeringen delade kommitténs bedömning att det inte borde införas en talerätt för närstående och det konstaterades att det är av största vikt att barnet inte utsätts för fler processer än som är absolut nödvändigt. Det anfördes vidare att en sådan avvägning inte är lätt att göra för en utomstående person som vill ha ett umgänge med barnet men att socialnämnden får förutsättas på ett mera objektivt sätt överväga om de nackdelar som en process för med sig från barnets synpunkter vägs upp av de fördelar som ett umgänge kan leda till. Det ansågs finnas anledning att på annat sätt lyfta fram betydelsen av barnets kontakt med andra närstående. I propositionen uttalades följande i denna fråga (se prop. 2005/06:99 s. 56 och 57).

Socialnämnderna bör ha ett tydligt ansvar för att barnet inte onödigtvis förlorar kontakten med sina närstående vid en separation mellan föräldrarna när det framgår att ett sådant umgänge är bäst för barnet. Inte minst mot bakgrund av att närstående inte bör ha en egen talerätt är det angeläget att socialnämnderna verkligen uppmärksammar de situationer där barnet kan ha behov av ett umgänge med andra än föräldrarna. Det gäller särskilt kontakten med mor- och farföräldrar. En kontinuerlig kontakt med den äldre generationen är av stor betydelse. Den kan ge en värdefull trygghet, inte minst om föräldrarna separerar eller en av dem dör. Men också i andra fall kan ett barn ha ett starkt behov av umgänge med en närstående. Det gäller t.ex. halvsyskon eller barn som växer upp i en samkönad familjebildning.

För att ytterligare tydliggöra barnets behov av umgänge i de ovan nämnda situationerna framgår det därför efter 2006 års vårdnadsreform av föräldrabalken att socialnämnden särskilt ska beakta bar-

⁷ Bestämmelsen fanns inledningsvis i 6 kap. 15 § tredje stycket FB och därefter i 6 kap. 15 a § första stycket FB.

nets behov av umgänge med sina mor- och farföräldrar och andra som står barnet särskilt nära (6 kap. 15 a § andra stycket FB).

8.6.3 Något om tillämpningen av bestämmelserna om barnets rätt till umgänge med någon annan än en förälder

Som framgått inledningsvis har vi inte haft möjlighet att djupare kartlägga hur bestämmelserna om barnets rätt till umgänge med någon annan än en förälder tillämpas. För att bilda oss en uppfattning har vi dock kontaktat några familjerätter med frågan om i vilken utsträckning det förekommer att någon annan än barnets förälder hör av sig med önskemål om att socialnämnden ska föra en talan om umgänge. Vi har också frågat hur familjerätten brukar agera när den får en sådan förfrågan.

Genom våra kontakter med dessa familjerätter har det framkommit att det är ovanligt att en närstående till ett barn hör av sig till familjerätten med önskemål om att socialnämnden ska föra en talan om barnets rätt till umgänge med personen. Vi har dock fått intrycket att trenden i storstadsregionerna är att allt fler hör av sig med en sådan förfrågan.

Våra kontakter med familjerätter visar att det förekommer, men är ovanligt, att socialnämnden för en talan om att ett barn ska ha umgänge med någon annan än en förälder. När en förfrågan om att nämnden ska föra en sådan talan kommer in till familjerätten gör socialnämnden ofta en utredning och bedömer om det tilltänkta umgänget är till barnets bästa. Inte sällan saknas det behov av en talan i domstol eftersom den närstående och barnets vårdnadshavare under handläggningen hos familjerätten når en samförståndslösning. Annars kan det vara så att socialnämnden gör bedömningen att det inte skulle vara till barnets bästa att ett umgänge med någon annan kommer till stånd. Så kan t.ex. vara fallet när en mor- eller farförälder, samtidigt som det pågår en vårdnadstvist mellan barnets föräldrar, för egen del yrkar umgänge med barnet för att få till stånd ett umgänge mellan barnet och barnets förälder. Även i andra fall kan socialnämnden avstå från att föra talan eftersom en sådan skulle öka konfliktnivån, vilket inte är till barnets bästa.

Att det förekommer att socialnämnderna för talan om ett barns rätt till umgänge med någon annan än en förälder bekräftas också av att vi har funnit exempel på sådana mål i domstol.

8.6.4 Våra överväganden

Vår bedömning: Regleringen om att endast socialnämnden är behörig att föra talan om barnets umgänge med någon annan än en förälder bör behållas.

Utgångspunkten är att ett barn har behov av umgänge inte bara med sina föräldrar utan även med andra personer som står barnet särskilt nära. Genom 2006 års vårdnadsreform betonades detta genom att det föreskrevs att socialnämnden särskilt ska beakta barnets behov av umgänge med sina mor- och farföräldrar och andra som står barnet särskilt nära. Våra efterforskningar ger bilden av att det är ovanligt men att det trots allt förekommer att socialnämnden för talan om ett barns rätt till umgänge med någon annan än en förälder. Vi ansluter oss till den i tidigare förarbeten anförda uppfattningen att det får förutsättas att socialnämnden på ett mer objektivt sätt kan överväga om de nackdelar som en process för med sig från barnets synpunkter vägs upp av de fördelar som ett umgänge kan leda till. Enligt vår bedömning framstår det därför ur ett barnperspektiv som lämpligast att socialnämnden även i fortsättningen ensam får avgöra om en talan om umgänge mellan barnet och någon annan än en förälder ska föras.

9 Samförståndslösningar

9.1 Vårt uppdrag

Samförståndslösningar mellan föräldrar i frågor som rör vårdnad, boende och umgänge får i regel anses vara bäst för barnet. Lagstiftningen har därför på olika sätt utformats så att föräldrar ska kunna komma överens i sådana frågor. Det är eftersträvansvärt att föräldrar lyckas nå enighet för att undvika att konflikter som rör barn behöver avgöras i domstol. I vårt uppdrag ingår att

- kartlägga och analysera hur domstolarna arbetar för att nå samförståndslösningar i mål om vårdnad, boende och umgänge,
- ta ställning till om det finns andra sätt att ytterligare stärka föräldrars möjligheter att nå samförståndslösningar inför en domstolsprocess, och
- ta ställning till om det ska införas en lagstadgad skyldighet för föräldrar att delta i samarbetsamtal eller medling innan en domstolsprocess inleds.

Hur domstolar framöver, mot bakgrund av förslagen i detta kapitel, kan arbeta med samförståndslösningar under domstolsprocessen behandlar vi i kapitel 15. I vårt uppdrag ingår också att ta ställning till hur medlingsförfarandet kan utvecklas och förbättras. Vi behandlar medlingsförfarandet i kapitel 10.

9.2 Gällande rätt

9.2.1 Möjligheter att komma överens före och under en domstolsprocess

Kommunen ska erbjuda föräldrar samarbetsamtal, hjälp med att träffa avtal om vårdnad, boende och umgänge och familjerådgivning

Enligt 5 kap. 3 § första stycket 1 socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, ska kommunen sörja för att föräldrar kan erbjudas samarbetsamtal, dvs. samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor som gäller vårdnad, boende och umgänge. En bestämmelse av det slaget infördes redan den 1 mars 1991.¹ Samarbetsamtalen har sedan den 1 juli 2014 även till syfte att föräldrarna ska nå enighet i frågor som gäller barnets försörjning.²

Samarbetsamtal kan begäras av föräldrar men även domstolen kan i mål om vårdnad, boende och umgänge ge ett uppdrag åt socialnämnden eller något annat organ att i barnets intresse anordna sådana samtal i syfte att nå enighet mellan föräldrarna (6 kap. 18 § föräldrabalken, [FB]). Det krävs inte att föräldrarna begär eller samtycker till samarbetsamtal för att domstolen ska kunna besluta om sådana samtal. Om samtal är motiverade beror på omständigheterna i det enskilda fallet (prop. 1990/91:8 s. 64). Samarbetsamtal är alltid kostnadsfria.

Kommunen är även skyldig att erbjuda föräldrar hjälp med att träffa avtal om vårdnad, boende och umgänge (5 kap. 3 § första stycket 2 SoL). Avtalet är verkställbart om det är skriftligt och socialnämnden godkänt det (6 kap. 6, 14 a och 15 a §§ FB).³

Kommunen ska också erbjuda familjerådgivning åt dem som begär det (5 kap. 3 § tredje stycket SoL). Med familjerådgivning avses en verksamhet som består i samtal med syfte att bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden och familjer. För familjerådgivning får kommunen ta skäliga avgifter (8 kap. 2 § första stycket SoL).

Samarbetsamtal och familjerådgivningssamtal har delvis olika fokus. I båda samtalsformerna tar man i regel upp frågor som har

¹ SFS 1990:1527.

² SFS 2013:1000.

³ En förutsättning för att ett avtal om boende ska vara giltigt är att föräldrarna har gemensam vårdnad (6 kap. 14 a § FB).

med föräldrars relation att göra. I familjerådgivningssamtal fokuserar man på relationen mellan parterna och problem och konflikter inom relationen. I samarbetssamtal diskuteras positiva och negativa aspekter av föräldrarnas relation, men inte för att bearbeta relationen i sig, utan för att undersöka och förbättra förutsättningarna för ett fungerande samarbete kring barnen efter en separation.⁴

Domstolen ska verka för en samförståndslösning

Tingsrätten ska under förberedelsen i ett mål om vårdnad, boende och umgänge klarlägga om det finns förutsättningar för en samförståndslösning (42 kap. 6 § rättegångsbalken [RB]). Om det inte är olämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet och övriga omständigheter ska tingsrätten verka för att föräldrarna når en sådan lösning (42 kap. 17 § RB). I den proposition som låg till grund för att bestämmelserna infördes anges att det nästan alltid är värdefullt om föräldrarna kan nå en samförståndslösning. Normalt sett 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 hålla på sikt betydligt större än i andra fall. En förälder som klart motsätter sig en diskussion om en samförståndslösning får dock inte tvingas att medverka i en sådan (prop. 2005/06:99 s. 63 och 104).

Skyldigheten att verka för samförståndslösningar i vårdnadsmål skärptes år 2011. Numera gäller att tingsrätten bör kunna låta bli att väcka frågan om samförståndslösning bara om det finns konkreta skäl som talar mot att detta är lämpligt (prop. 2010/11:128 s. 26). År 2011 lagreglerades även hovrättens möjlighet att verka för en samförståndslösning. Hovrätten bör verka för att föräldrar når en samförståndslösning, om det är lämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet och övriga omständigheter (50 kap. 11 § RB).

Domstolen kan arbeta på olika sätt för att få parter att komma överens. Utöver att domare på egen hand försöker få parter att

⁴ Socialstyrelsen, *Vårdnad, boende och umgänge. Handbok – stöd för rättstillämpning och handläggning inom socialtjänstens familjerätt*, 2012, s. 161.

komma överens kan rätten besluta om samarbetsamtal eller utse medlare.

Verksamheten med samarbetsamtal har utvärderats

Socialstyrelsen och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) har på uppdrag av regeringen kartlagt föräldrars och samtalsledares erfarenheter av samarbetsamtal. Resultatet av kartläggningen publicerades år 2016 i rapporten *Samarbetsamtal. Kartläggning av föräldrars och samtalsledares erfarenheter*. Kartläggningen har genomförts genom en enkät till samtliga kommuner i landet. En fördjupad studie har gjorts där samtalsledare och föräldrar har fått svara på frågor om samarbetsamtalen. I rapporten konstateras bl.a.

- att samarbetsamtal hjälper en stor grupp föräldrar att nå samförståndslösningar och att domstolsprocesser undviks samtidigt som många föräldrar ser ett behov av ytterligare stöd både för sig och för barnet,
- att många föräldrar var oroliga och i psykisk obalans före samarbetsamtalen och även att en del barn var det, och
- att samarbetsförmågan ökar och att konfliktnivån oftast sjunker efter samarbetsamtalen.

9.3 Vår kartläggning av arbetet med samförståndslösningar

9.3.1 Vår undersökning av domar

Som framgått av avsnitt 7.3 har vi undersökt hur vanligt det är att föräldrar når en överenskommelse i mål där vårdnadsfrågan varit tvistig i något skede under målets handläggning. Vår slutsats av undersökningen är att föräldrar nådde en överenskommelse i 65 procent av dessa mål. Andelen överenskommelser är troligen i praktiken något större eftersom en del överenskommelser inte resulterar i en dom.

9.3.2 Några pågående projekt i Sverige som har till syfte att ge barn och föräldrar hjälp och stöd

Försöksverksamhet med samverkansteam

Utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad föreslog att en verksamhet med s.k. separationsteam skulle utvecklas och prövas

År 2009 tillsattes en utredning med uppdrag att göra en översyn av hur ekonomiska stöd till barnfamiljer påverkar samarbete mellan särlevande föräldrar, Utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad (S 2009:04). Ett av målen för utredningen var att undanröja samarbetshinder och underlätta för särlevande föräldrar att komma överens och samarbeta i såväl ekonomiska som andra närliggande frågor som rör barnet. Utredningen föreslog bl.a. att Socialstyrelsen skulle få i uppdrag att, i samarbete med Försäkringskassan, Sveriges Kommuner och Landsting och ett antal kommuner, utveckla och pröva en verksamhet med s.k. separationsteam. Försöksverksamheten skulle gå ut på att flera olika huvudmän och professioner samverkade för att gemensamt bistå föräldrar och barn med adekvata insatser utifrån behoven i det enskilda fallet. Syftet med försöksverksamheten skulle vara att förebygga eller mildra konflikterna mellan föräldrar och att främja ett fungerande föräldrasamarbete i frågor som rör föräldraansvar och omsorg om barnet.

Bakgrunden till den föreslagna försöksverksamheten beskrevs i utredningens betänkande enligt följande (SOU 2011:51 s. 547–551). I dag kan en rad olika myndigheter och instanser vara inblandade i samband med en separation. Flera parallella processer och utredningar som är helt eller delvis beroende av varandra kan pågå. Det kan då finnas en stor risk för att helhetsperspektivet på barnets situation förloras. Om föräldrar inte lyckas komma överens inom ramen för samarbetssamtal, står i dag närmast till buds att väcka talan i domstol. Risken är att en tvist i domstol snarare förstärker än löser föräldrars konflikter. Många gånger innebär tvisten dessutom en långvarig känslomässig och ekonomisk påfrestning för såväl föräldrarna som barnet. Domstolen har knappast bättre möjligheter än familjerätten att få föräldrar att sätta barnets behov främst.

Det konstaterades vidare att intresset av kompletterande insatser och av en bättre helhetssyn på både föräldrars och barns behov

förefaller vara stort. Det bör vara värdefullt för enskilda och för samhället om föräldrar och barn på ett bättre sätt än i dag kan erbjudas adekvat stöd och hjälp, anpassad efter behoven i det enskilda fallet, såväl under som efter separationen, i syfte att förebygga eller minska konflikterna mellan föräldrarna. Ett sådant stöd bör kunna öka förutsättningarna för samarbete mellan föräldrarna och minska risken för ogynnsam utveckling hos barnet samt bidra till att barnet kan få en nära och god relation till båda föräldrarna, även om de inte längre lever tillsammans.

En försöksverksamhet med s.k. samverkansteam pågår för närvarande

Mot bakgrund av bl.a. den ovan nämnda utredningens slutsatser pågår för närvarande en försöksverksamhet med s.k. samverkansteam i Stiftelsen Allmänna Barnhusets (Allmänna Barnhuset) regi. De kommuner som deltar i försöksverksamheten är Helsingborg, Nacka, Norrköping, Malmö och Västerås.

I projektbeskrivningen noterar Allmänna Barnhuset att en vårdnadstvist innebär att såväl föräldrar som barn befinner sig i en oerhört utsatt situation samt att forskning och praktik under lång tid har uppmärksammat att nuvarande arbetsmetoder och handläggningsprocesser varken är anpassade för eller tillräckligt effektiva för att möta föräldrars och barns behov och därmed leda till hållbara lösningar med barnets bästa i fokus.⁵

Den övergripande målsättningen med försöksverksamheten med samverkansteam är att ge tvärprofessionellt och samordnat stöd till föräldrar och barn i samband med föräldrarnas separation och de konflikter som då kan uppstå kring barnet. Syftet är att pröva om ett sådant stöd kan bidra till att konflikter mellan föräldrar minskar och om de skadeverkningar som konflikterna kan få för dem och för barnen därmed kan minimeras. Försöksverksamheten riktar sig till barn och föräldrar som behöver stöd och insatser i samband med en konfliktfylld separation. Även föräldrar som är i konflikt med varandra med anledning av en separation längre tillbaka i tiden kan få stöd och insatser inom ramen för försöksverksamheten. Detsamma gäller föräldrar som har många och intensiva konflikter trots att de aldrig

⁵ <http://www.allmannabarnhuset.se/projekt/samverkansteam/> (hämtat 2016-09-27).

bott tillsammans. Med konflikt avses fall där den omständigheten att föräldrar inte kan komma överens om grundläggande föräldrauppgifter som är viktiga för barnets omsorg och utveckling leder till svårigheter och lidande för barnet. Fokus i försöksverksamheten är att få till stånd tidiga insatser, innan konflikten mellan föräldrarna eskalerat. Tanken är att utveckla bättre anpassade arbetsmetoder som involverar föräldrar och barn i syfte att uppnå en trygg relation mellan barn och föräldrar. Tanken är också att erfarenheterna från försöksverksamheten ska spridas till övriga kommuner och berörda aktörer.

I försöksverksamheten används frågeformuläret Detection Of Overall Risk Screen (DOORS). Formuläret är utarbetat av ett internationellt forskarteam och utformat för föräldrar som separerar och har konflikter kring barnet. DOORS ska vara en ”dörr in” till stöd och insatser och ett hjälpmedel i valet mellan olika aktörer. DOORS är inriktat på olika målområden som t.ex. våld, konflikt, föräldraförmåga och barnets mående. I försöksverksamheten utgår man från en teoretisk beprövad modell som anger riktade insatser på olika nivåer, en s.k. insatstrappa. Den är tänkt att vara ett hjälpmedel för att hitta rätt stödnivå utifrån de identifierade behoven. Insatstrappan innehåller bl.a. screening av föräldrars och barns behov av stöd, generella och riktade insatser samt specialiserade insatser för barn som utvecklat en egen problematik p.g.a. föräldrarnas konflikter.

Varje kommun i försöksverksamheten har åtagit sig att bilda ett samverkansteam med uppdrag att erbjuda föräldrar och barn ett tidigt och samordnat stöd. Förutom kommunens resurser i form av familjerätts socionom, barnvårdsutredare, familjebehandlare och budget- och skuldrådgivare ligger det nära till hands att samarbeta med t.ex. familjerådgivare, barnpsykologer, hälso- och sjukvård, Försäkringskassan samt förskola och skola.

Projektet Ett fredat rum

Sedan januari 2014 driver Rädda Barnens Centrum för barn och ungdomar det tidsbegränsade projektet *Ett fredat rum*, med mottagningar i Malmö, Göteborg, Stockholm och Umeå.⁶ Under år 2017 kommer projektet bara att bedrivas i Malmö och Göteborg. Projektet vänder sig inte bara till barn med föräldrar i domstolstvist. Ett barn kan komma i fråga för projektet under förutsättning att det föreligger ett arbets-samarbetsbrott mellan föräldrarna som gör att barnet far illa. Även våldsutsatta barn kan komma i fråga.

I projektet samverkar man på det sättet att Rädda Barnen står för barnkontakten medan familjerätten eller socialtjänsten står för föräldrakontakten. Rädda Barnen erbjuder barnet individuell behandling utifrån barnets behov. Familjerätten eller socialtjänsten erbjuder stöd till föräldrarna.

Vanligen underrättar familjerätten eller socialtjänsten Rädda Barnen att man har kommit i kontakt med en familj där barnet är i behov av stöd och hjälp. Rädda Barnen träffar föräldrarna för ett informations-samtal. Om vårdnadshavarna samtycker får barnet träffa någon av Rädda Barnens psykologer eller kuratorer enskilt för inledande bedömnings-samtal. Syftet är att komma fram till om det finns någon psykisk ohälsa hos barnet. Om det finns anledning att gå vidare, upprättar psykologen eller kuratorn en behandlingsplan. I vissa svårare fall skrivs en remiss till barn- och ungdomspsykiatri (BUP).

Målsättningen är att landets kommuner och landsting i förlängningen ska använda den samverkansmodell som tillämpas i projektet.

⁶ Avsnittet bygger på uppgifter från projektkoordinatorn och på informationsmaterialet *Ett fredat rum – ett projekt för barn som lever i vårdnadstvister*.

9.3.3 Domstolarna arbetar på olika sätt för att nå samförståndslösningar

Inledning

Genom våra kontakter med domare har det kommit fram att domare arbetar på olika sätt för att nå samförståndslösningar i mål om vårdnad, boende och umgänge. Nedan beskriver vi ett antal exempel på sådana arbetsmetoder.

Traditionell handläggning

Vid den traditionella handläggningen tar domaren för det mesta upp frågan om samförstånds lösning med föräldrarna vid den muntliga förberedelsen. Sådana samtal kan ske antingen separat med respektive förälder eller i gemensamma diskussioner. Det förekommer också att domare i anslutning till sammanträdet beslutar om samarbetsamtal. Vidare utser domare i vissa fall en medlare. Om föräldrar inte kommer överens vid eller efter sammanträdet hämtas eventuellt en vårdnadsutredning in. Därefter får parterna komma in med bevisuppgifter och målet sätts ut till huvudförhandling. Domare tar också regelmässigt upp frågan om en överenskommelse vid eller i anslutning till huvudförhandlingen.

Upprepade muntliga förberedelser

När det finns interimistiska yrkanden arbetar domare ibland med upprepade muntliga förberedelser. Avsikten är att en överenskommelse, t.ex. om barns umgänge med en förälder, ska kunna prövas under viss tid för att därefter utvecklas efter det enskilda barnets behov.

Vid det första sammanträdet försöker domaren få föräldrarna att träffa en tillfällig överenskommelse. Om detta lyckas återkallar i de flesta fall föräldrarna de interimistiska yrkandena och överenskommelsen antecknas i protokollet. Det förekommer att rätten meddelar ett interimistiskt beslut i enlighet med föräldrarnas tillfälliga överenskommelse. Sammanträdet avslutas oftast med att tid för ett nytt sammanträde bokas, vanligtvis två till fyra månader senare. Vid det sammanträdet brukar det diskuteras hur den till-

fälliga överenskommelsen har fungerat och hur möjligheterna till en ny överenskommelse ser ut. I vissa fall träffas då en ny tillfällig överenskommelse. Det är sällsynt att det hålls fler än tre sammanträden inom ramen för det nu beskrivna arbetssättet. Kan parterna inte enas slutligt hämtas eventuellt en vårdnadsutredning in. Därefter får parterna komma in med bevisuppgifter och målet sätts ut till huvudförhandling. Även med detta arbetssätt tar domaren regelmässigt upp frågan om en överenskommelse vid eller i anslutning till huvudförhandlingen.

Konflikt och försoning

Konflikt och försoning bygger på ett samarbete mellan domstol och familjerätt. Södertörns tingsrätt var först med att använda sig av arbetssättet. Attunda tingsrätt, Västmanlands tingsrätt och tingsrätterna i Helsingborg och Malmö är exempel på andra tingsrätter som tillämpar modellen. Arbetssättet har även spridits till fler tingsrätter. Tillämpningen av metoden varierar mellan och inom tingsrätterna. Nedan beskriver vi översiktligt hur Södertörns tingsrätt arbetar med Konflikt och försoning.⁷

En förutsättning för att ett mål om vårdnad, boende och umgänge ska handläggas inom ramen för Konflikt och försoning är att föräldrarna inte invänder mot att delta. Tingsrätten beslutar om metoden ska användas sedan den gett familjerätten tillfälle att komma in med upplysningar alternativt hämtat in snabbupplysningar från familjerätten. På så sätt får familjerätten tillgång till eventuella uppgifter i socialregistret och eventuella tidigare utredningar om barnet. Metoden anses inte vara lämplig om någon av föräldrarna har en psykiatrisk diagnos eller ett aktivt missbruk. Detsamma gäller om någon av dem har gjort sig skyldig till våld eller övergrepp mot barnet eller den andra föräldern. Metoden är i regel inte heller lämplig om någon av föräldrarna och barnet har skyddade personuppgifter.

När tingsrätten har beslutat att metoden ska användas kallar rätten föräldrarna och ansvarig familjerättssekreterare till ett första sammanträde för muntlig förberedelse. En halv dag sätts av för detta. Domaren håller i sammanträdet och familjerättssekreteraren får

⁷ Avsnittet bygger på uppgifter från en rådman vid Södertörns tingsrätt.

ordet när det är lämpligt. Ombuden har en undanskynd roll och såväl domaren som familjerättssekreteraren riktar sig direkt till föräldrarna. Inledningsvis presenterar domaren metoden utförligt. Därefter får föräldrarna berätta om barnet och redogöra för sin syn på vilka problem som behöver lösas för att barnets behov ska tillgodoses. Familjerättssekreterarens uppgift är att föra in relevant barnkunskap som har bäring på föräldrarnas konflikter. Efter diskussioner, som i de flesta fall leder till en tillfällig överenskommelse och en inventering av den hjälp föräldrarna behöver, meddelar tingsrätten ett interimistiskt beslut och ett beslut om samarbetsamtal. Förutom föräldrarna kan personer i deras nätverk delta i samarbetsamtalen. Föräldrarna kan komma överens om att ta hjälp av familjerättssekreteraren för att kommunicera med varandra på ett mindre konflikt drivande sätt eller att i övrigt ta emot hjälp eller stöd av familjerätten eller av annan enhet inom socialtjänsten. Vidare får familjerättssekreteraren med stöd av 6 kap. 20 § FB i uppdrag att till nästa sammanträde ge in upplysningar. Familjerättssekreteraren skaffar sig därefter information, genom t.ex. hembesök och samtal med föräldrarna, barnet och närstående samt med personal vid barnets förskola eller skola. Man bestämmer också en tid för nästa sammanträde, tre till fyra månader framåt i tiden. Avsikten är att föräldrarna ska kunna kontakta familjerättssekreteraren för att be om hjälp om det uppstår oklarheter eller andra problem i stället för att trappa upp konflikten genom att ge in inlagor till tingsrätten.

Vid det andra sammanträdet får föräldrarna redogöra för sina erfarenheter av den tillfälliga överenskommelsen. Familjerättssekreteraren informerar om hur samarbetet mellan föräldrarna har fungerat. Familjerättssekreteraren redovisar endast muntligt resultatet av arbetet med upplysningarna. Protokollföraren skriver ner vad familjerättssekreteraren uppger. Efter diskussioner når föräldrarna förhoppningsvis en slutlig överenskommelse som läggs till grund för en dom. Det händer att domstolen i domskälen eller i protokollet noterar vissa överenskommelser som är viktiga för ett fortsatt bra samarbete mellan föräldrarna samt tid för uppföljning hos familjerätten. Om föräldrarna inte når en slutlig överenskommelse kan de träffa ännu en tillfällig överenskommelse och familjerättssekreteraren får ett fortsatt uppdrag. Tid bestäms i dessa fall för ett tredje sammanträde.

Det hålls endast undantagsvis fler än tre sammanträden inom ramen för Konflikt och försoning.

Om föräldrarna inte når en slutlig överenskommelse som godkänns av tingsrätten, övergår målet till ordinär handläggning. Enligt en undersökning vid Södertörns tingsrätt kommer cirka 70 procent överens i de mål som har handlagts där enligt metoden. Även andra domstolar som använder sig av metoden har uppgett att föräldrar i stor utsträckning kommer överens inom ramen för Konflikt och försoning (se mer om Konflikt och försoning i avsnitt 15.6).

Fullmakter

Ett sätt att få föräldrar att komma överens är att arbeta med fullmakter. Om föräldrarna har gemensam vårdnad kan den ena föräldern utfärda en fullmakt för den andra att ensam fatta beslut i frågor som normalt sett kräver båda vårdnadshavarnas samtycke. Omvänt kan en förälder som har ensam vårdnad om ett barn utfärda en fullmakt för den andra förälder att få tillgång till samma information och insyn som en vårdnadshavare gällande t.ex. skola, hälso- och sjukvård etc.⁸

9.4 Regelverket i några andra länder

9.4.1 Danmark⁹

I Danmark tas frågor om oenighet angående vårdnad, boende och umgänge upp i Statsförvaltningen som är en administrativ myndighet. Statsförvaltningen försöker på olika sätt att få föräldrarna att komma överens. Föräldrarna kallas inledningsvis till ett vägledningsmöte som de är skyldiga att delta i. Avsikten med mötet är att finna lösningar inför barnets framtid som är till barnets bästa. I komplicerade fall deltar både jurister och barnexperter. Om föräldrarna inte kommer överens är Statsförvaltningen skyldig att erbjuda barnsakkunnig rådgivning eller konfliktmedling.

⁸ Se Sjösten, Mats, *Vårdnad, boende och umgänge samt verkställighet av sådana avgöranden och överenskommelser*, 2014, s. 157.

⁹ Vi har besökt Social- og Indenrigsministeriet i Köpenhamn. Avsnittet bygger på uppgifter som lämnats av en specialkonsulent vid Kontoret for Familier.

Om föräldrarna inte blir eniga har Statsförvaltningen behörighet att fatta beslut om umgänge. Besluten kan överklagas till en annan administrativ myndighet, Ankestyrelsen. Är föräldrarna oeniga om vårdnad och boende kan Statsförvaltningen fatta interimistiska beslut men det är domstolen som beslutar slutligt.

Statsförvaltningen behandlar varje år 25 000 fall. Av de cirka 9 000 fall som gäller oenighet om vårdnad och boende går cirka 2 400 till slutligt avgörande av domstol.

Under åren 2016–2018 genomförs ett försöksprojekt i Statsförvaltningen. Inom projektet erbjuds föräldrarna deltagande i individuellt anpassade samtal och vid behov deltagande i en kurs. Samtal kan äga rum även med barn. Cirka 1 200 föräldrapar kommer årligen att omfattas av projektet. Projektets mål är att begränsa belastningen för barn i separationer, att stärka föräldrarnas samarbetsförmåga och att förhindra att nya konflikter uppstår mellan parterna. Projektet kommer att utvärderas.

Under hösten 2016 har den danska regeringen tagit initiativ till en ny ordning på familjerättens område. En arbetsgrupp ska utreda en sådan ordning. Avsikten är att skapa ett enkelt och enhetligt system för frågor om vårdnad, boende och umgänge. Utöver att processen ska förenklas ska föräldrarnas eget ansvar betonas.

9.4.2 Finland¹⁰

Frågor om vårdnad och umgänge kan i Finland bli föremål för medling i domstol (10 § lagen om medling i tvistemål och stadfästelse av förlikning i allmänna domstolar [medlingslagen]). Föräldrar kan ansöka om medling utan att väcka talan om vårdnad eller umgänge. När en sådan talan är väckt kan frågorna hänskjutas till medling på begäran av båda föräldrarna eller en av dem. Beslut om att inleda medling fattas av domstolen (2 kap. 4 § medlingslagen). Det är vanligt att frågan om medling initieras sedan talan har väckts genom att ansvarig domare frågar föräldrarna om de är intresserade av medling.

Medling kan ske om det är lämpligt och ändamålsenligt (3 § medlingslagen). I de flesta fall anses kraven vara uppfyllda. Ett exempel på

¹⁰ Vi har träffat domare vid Helsingfors tingsrätt. Avsnittet bygger på uppgifter från dessa domare.

motsatsen är om föräldrarna har en mycket djup och svår konflikt. Ett annat exempel är om det finns påståenden om övergrepp. Medling kan vara uteslutet också då någon av föräldrarna har missbruksproblem eller lider av psykisk sjukdom. Påståenden om våld utesluter inte att medling inleds. I sådana fall är det dock viktigt att överväga maktbalansen mellan föräldrarna och hur den kan påverka medlingen.

Medlaren ska vara domare vid den aktuella domstolen (5 § medlingslagen). Alla domare får genomgå en utbildning i medling i tvistemål i allmänhet (tre dagar). Medlare i vårdnadsmål får dessutom genomgå en särskild utbildning som omfattar tolv dagar, där bl.a. metodik och barns utveckling behandlas. Till detta kommer att medlaren har "gått bredvid" en domare med erfarenhet av medling. Med föräldrars samtycke kan medlaren anlita ett sakkunnigbiträde för att säkra behövlig expertis i den eller de frågor som medlingen rör eller för att i övrigt främja medlingen (5 § medlingslagen). Av 17 c § lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt följer, något förenklat, att biträdet ska vara psykolog, barnpsykiatriker eller socialarbetare eller ha annan lämplig högskoleexamen. Av paragrafen följer vidare att biträdet ska ha genomgått kompletterande utbildning eller tilläggutbildning som krävs för uppgiften samt ha erfarenhet av arbete med skilsmässofamiljer. Enligt 17 b § i den sistnämnda lagen ska kommunen se till att domstolen har tillgång till ett tillräckligt antal sådana biträden som avses i 5 § medlingslagen. Helsingfors tingsrätt använder sig av fyra biträden.

Föräldrar kan begära att en viss domare vid domstolen utses till medlare. Vidare ska föräldrarna ha godkänt valet av sakkunnigbiträde för att han eller hon ska kunna utses (4 och 5 §§ medlingslagen). Det förekommer att föräldrar har synpunkter på vem som bör utses till biträde.

När det gäller frågor om vårdnad eller umgänge ska ett sammanträde anordnas utan dröjsmål efter det att domstolen har beslutat att inleda medling (10 § medlingslagen). Sammanträdet äger i allmänhet rum inom sex veckor.

Domaren – dvs. medlaren – och det utsedda sakkunnigbiträdet håller i sammanträdet. Normalt avsätter domstolen en hel dag till sammanträdet. Vid sammanträdet är också föräldrarna och i förekommande fall deras ombud närvarande. Sammanträdet är informellt, bl.a. sitter man vid ett runt bord i en mindre sal. Ombud ska vara passiva medan föräldrarna ska vara aktiva. Inledningsvis redogör

domaren för medlingsförfarandet och målet med detta, dvs. att föräldrarna ska få stöd i att själva nå fram till en lösning. Därefter får föräldrarna berätta var ”knuten” sitter. Sakkunnigbitrådets insats är viktig. Han eller hon för alltid fram barnperspektivet och ställer dessutom frågor till föräldrarna som vanligtvis får dem att reflektera. Vem av domaren och bitrådet som är mest aktiv under sammanträdet varierar. Det är ovanligt att barnet involveras i medlingen. Sammanträdet avslutas ofta med att föräldrarna träffar ett avtal som de sedan prövar under tre eller sex månader. Föräldrarna träffar många gånger ett slutligt avtal vid det andra sammanträdet. Det finns inte någon tidsgräns för förfarandet. Mer än tre sammanträden är dock ovanligt. Det är sällsynt att domaren eller bitrådet har kontakt med föräldrarna mellan sammanträdena.

Uppskattningsvis kommer föräldrar överens i ungefär 70 procent av medlingsfallen. Efter slutligt avtal sker ingen uppföljning av föräldrarnas och barnens situation. Det finns inte någon statistik i Finland som visar hur många föräldrar som återkommer efter det att de har träffat ett slutligt avtal under medlingen. Uppfattningen är dock att det inte är särskilt vanligt att föräldrar återkommer. Här bör framhållas att det är möjligt för föräldrar att ändra avtalet i fråga utan att vända sig till domstolen.

Som framgått är det vanligt att frågan om medling initieras sedan talan har väckts. Om föräldrarna inte kommer överens under medlingen, hanteras målet därefter inom ramen för det traditionella domstolsförfarandet. Den domare som har varit medlare dömer inte i målet. Även om den domare som därefter hanterar målet har en skyldighet att verka för en samförstånds lösning, är det ovanligt att han eller hon gör mer långtgående försök att få föräldrarna att enas.

9.4.3 Norge¹¹

Sedan år 1993 använder man sig i Norge av obligatorisk medling (mekling). Bestämmelser om obligatorisk medling finns i lov om barn og foreldre (barnelova). Sådana bestämmelser finns också i t.ex.

¹¹ Vi har besökt bl.a. Homansbyen familievernkontor och Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet i Norge för att få information. Avsnittet bygger på uppgifter som lämnades vid besöken.

forskrift om mekling etter ekteskapsloven og barneloven (föreskrifterna).

Alla föräldrar som separerar och har gemensamma barn under 16 år genomgår medling, även de som är överens i frågor om barnet. I 75 procent av fallen ingår föräldrar ett skriftligt avtal i samband med medlingen. Många som genomgår medling har dock inte haft avsikt att väcka talan i domstol. En fördel med att också föräldrar som är överens omfattas av medlingen anses vara att de får medlarens synpunkter på hur ett avtal mellan dem bör utformas, vilket förutsätts leda till färre tvister i domstol. En mer generell tanke bakom bestämmelserna om obligatorisk medling är att så mycket som möjligt ska lösas i ett så tidigt skede som möjligt. Då föräldrarna har deltagit i medlingen ska ett medlingsintyg (meklingsattest) skrivas. Ett sådant intyg krävs för att kunna väcka talan om vårdnad, boende och umgänge (54 och 56 §§ barnelova).

Medlingsplikten är inte helt utan undantag. En förälder är inte skyldig att träffa medlaren om tvingande skäl hindrar det. Medlaren avgör om sådana skäl finns. Medlingsplikten omfattar inte heller vissa situationer där en av eller båda föräldrar bor utomlands (7 § föreskrifterna). I allmänhet krävs starka skäl för att en förälder inte ska behöva delta i medlingen.

Att föräldern har ett giltigt medlingsintyg är alltså en förutsättning för att kunna väcka talan i domstol. Efter yrkande från en förälder kan domstolen dock, även om föräldern inte har väckt talan, fatta ett interimistiskt beslut om vårdnad, boende och umgänge om det finns särskilda skäl. Som lagstiftningen är utformad innebär detta att domstolen kan fatta ett sådant beslut trots att föräldern inte har genomgått obligatorisk medling och därför inte har ett giltigt medlingsintyg. Domstolen ska i så fall också bestämma en tidsfrist för att väcka talan. Om talan inte väcks inom den utsatta tiden, faller beslutet. Bestämmelsen om interimistiskt beslut före det att talan är väckt är tänkt för akuta situationer. Särskilda skäl anses finnas om det finns risk för att barnet utsätts för våld eller för att han eller hon får fysiska eller psykiska men (56 och 60 §§ barnelova).

Syftet med medlingen är att föräldrarna ska träffa ett skriftligt avtal om vårdnad, boende och umgänge. Huvudregeln är att föräldrar ska träffa medlaren personligen och tillsammans. Mötet ska komma till stånd inom tre veckor. Om starka skäl talar för det, kan medlaren tillåta att föräldrarna träffar honom eller henne var för sig

(52 och 53 §§ barnelova samt 7 § föreskrifterna). Exempelvis är det vanligt att en förälder uppger att det har förekommit våld eller hot och därför begär att få träffa medlaren enskilt. Medlaren värderar uppgifterna och bestämmer om föräldrarna ska träffa honom eller henne tillsammans eller var för sig. Normalt tillgodoser medlaren begäran, om det inte är möjligt att bortse från uppgifterna. Föräldrar som bor mycket långt ifrån varandra kan undantagsvis få träffa var sin medlare eller delta i medlingen per telefon eller videolänk. I särskilda fall kan medlaren tillåta att en av eller båda föräldrarna har ett ombud med sig (52 och 53 §§ barnelova samt 5 och 7 §§ föreskrifterna).

Medlingsplikten omfattar en timme men kan förlängas. Fram till 2007 omfattade den obligatoriska delen av medlingen tre timmar.¹²

Vid mötet ska medlaren redogöra för medlingsförfarandet och dess syfte. Medlaren ska också informera föräldrarna om såväl aktuella bestämmelser i barneloven som annan relevant lagstiftning gällande barn och föräldrar. Om föräldrarna inte kommer överens bör medlaren dessutom behandla bl.a. vilka alternativ – t.ex. andra insatser – som finns att tillgå för att nå en lösning (1 § i föreskrifterna).

Vid uppgifter om våld eller hot kan medlaren avbryta medlingen för att socialtjänsten eller polisen ska få möjlighet att ta ställning till om det finns någon grund för uppgifterna. Om medlaren i ett visst fall bedömer att det inte är lämpligt med medling i egentlig mening, ägnas den första (obligatoriska) medlingstimmen mer åt information.

Det förekommer att man använder sig av två medlare när det står klart att föräldrarna inte är överens om barnet. Medlingen avslutas ofta – i 61 procent av fallen – efter den obligatoriska timmen. Föräldrar träffar i genomsnitt medlare under 1,8 timmar.

Barnet kommer till tals inom ramen för medlingsförfarandet i sju procent av fallen. Det ser olika ut över landet; siffran är som lägst tre procent och som högst 14 procent. Trenden är att barn i allt större utsträckning kommer till tals vid medlingen.

Medlaren får inte journalanteckningar vid medlingen utan skriver endast minnesanteckningar. Utgångspunkten är också att medlaren har tystnadsplikt och att han eller hon kan vittna endast om båda föräldrarna samtycker till det (50 § barnelova).

¹² SINTEF:s rapport *Evaluering av mekling etter ekteskapslov og barnelov*, 2011, s. 22.

Som framgått är huvudregeln att föräldrar ska träffa medlaren personligen och tillsammans. En förälder som inte deltagit i medlingen får inte ett medlingsintyg och kan därmed inte väcka talan. Vid separat medling ska intyget skrivas sedan båda föräldrarna har träffat medlaren. Medlaren kan emellertid skriva ett medlingsintyg om den ena förälderns laga förfall inte har upphört inom rimlig tid. Intyget ska dateras. Om bara en av föräldrarna deltagit i medling ska detta framgå av intyget. Intyget är giltigt i sex månader (54 § barnelova och 8 § föreskrifterna). Efter den tiden måste föräldrarna träffa medlare på nytt för att kunna väcka talan (56 § barnelova och 11 § föreskrifterna).

Om föräldrarna inte kommer överens under den obligatoriska medlingstimmen ska medlaren verka för ytterligare tre timmars medling. Om medlaren är av uppfattningen att det kan leda till att föräldrarna träffar ett avtal, kan han eller hon därefter erbjuda dem ytterligare tre timmars medling (54 § barnelova). Den obligatoriska (en timme) och frivilliga (sex timmar) medlingen kan alltså omfatta sammanlagt sju timmar. Till detta kommer att medlingen kan övergå i frivillig terapi. Sådan terapi är alltid kostnadsfri och kan i princip pågå hur lång tid som helst. Även medlingen är i alla delar kostnadsfri.

Till stor del – 83 procent – sker medling vid ett s.k. familjevernkontor. Övrig medling utförs av en extern medlare. Endast vissa personer kan godkännas som medlare. Vid sidan av vissa präster rör det sig i första hand om fackmän anställda vid ett av staten godkänt familjevernkontor eller i offentlig ”helse- og sosialinstans” eller vid ”pedagogisk-psykologisk tjenstekontor”. Vid behov kan också privatpraktiserande psykolog, psykiatriker eller advokat godkännas som medlare (4 § föreskrifterna).

För att någon ska få ägna sig åt medling krävs att han eller hon har ett certifikat (meklingsbevilling) (3 § föreskrifterna). Ett certifikat förutsätter att medlaren har genomgått en grundkurs som omfattar tre dagar där han eller hon fått utbildning i bl.a. de aktuella regelverken, medlingsmetodik och ekonomiska konsekvenser för föräldrarna av olika lösningar. Den som vill bli godkänd som medlare måste också vara med när någon annan medlar för att på så sätt tillgodogöra sig ytterligare kompetens. Till detta kommer att alla godkända medlare varje år måste genomgå vidareutbildning under två dagar.

Medlingsordningen har utvärderats¹³. Av utvärderingen framgår att 22 procent av ”entimmesmedlingar” avslutades utan att föräldrar hade träffat ett avtal. Konflikter och andra problem såsom t.ex. missbruk och psykisk sjukdom förekom i betydligt större utsträckning i dessa fall än i andra. De föräldrar som inte kom överens ville ofta väcka talan vid domstol. Slutsatsen var att den största utmaningen var att nå fram till föräldrar med allvarliga konflikter. En annan slutsats var att de allra flesta föräldrar var positiva till medling som sådan och till att den var obligatorisk.

9.5 Våra överväganden och förslag om ökade möjligheter för föräldrar att komma överens innan en domstolsprocess inleds

9.5.1 Utgångspunkter för våra överväganden

Vår bedömning: En process i domstol förstärker många gånger föräldrars konflikter. Detta drabbar barn. Domstolsprocessen kan dessutom vara otillräcklig för att möta föräldrars och barns behov och tillgängliga stöd- och hjälpinsatser kan vara okända eller kännas främmande att använda sig av. Bland vissa föräldrar finns också en okunskap kring regleringen om vårdnad, boende och umgänge och om domstolsprocessen som sådan. För att motverka att barn utsätts för långvariga konflikter är det viktigt att föräldrar kommer överens i frågor om sina barn i ett så tidigt skede som möjligt. Det finns sammantaget ett behov av att kunna nå föräldrar som överväger att inleda en tvist om barn i domstol.

Det finns en okunskap om den rättsliga regleringen

Under arbetets gång har vi uppmärksammat på att det finns en del föräldrar som har bristande kunskap om den rättsliga regleringen gällande vårdnad, boende och umgänge. Vissa föräldrar tror t.ex. att gemensam vårdnad är detsamma som växelvist boende. Andra tror att ensam vårdnad är en förutsättning för att barnet ska vara bosatt

¹³ SINTEF:s rapport *Evaluering av mekling etter ekteskapslov og barnelov*, 2011, s. 22.

hos den föräldern. Det är inte helt ovanligt att föräldrar vid en separation vänder sig direkt till domstol i frågor om vårdnad, boende och umgänge, utan föregående kontakt med personal inom socialtjänsten/familjerätten eller något juridiskt ombud. I en del fall beror detta på att föräldrarna tror att en domstolsprövning krävs vid oenighet. Detta kan medföra att processer i domstol inleds i onödan.

Det är viktigt att föräldrar kommer överens innan konflikten blir för djup och långvarig

Det är känt att utdragna konflikter mellan föräldrar kan påverka barn negativt. Många gånger innebär en tvist i domstol en långvarig känslomässig påfrestning för barn och föräldrar. Föräldrars konflikter kan utgöra en riskfaktor både för barnets känslomässiga och sociala utveckling. Även de barn som vi samtalat med har uttryckt att det är viktigt att föräldrar inte bråkar om eller inför barnen. Flera av barnen vi samtalat med har också betonat vikten av att föräldrar inte ”pratar skit” om varandra inför barnen.

När ett mål om vårdnad, boende och umgänge når domstolen har konflikten mellan föräldrarna ofta pågått en tid. Väl i domstol finns det risk för att konflikten fördjupas. En tvist i domstol innebär ofta att föräldrar lyfter fram varandras brister. När talan väl är väckt kan det också vara svårt för föräldrarna att vara konstruktiva. I det skedet har de redan, i någon mening, lagt ansvaret för att fatta beslut kring barnet på domstolen.

Vår kartläggning visar att föräldrar i en stor andel av målen i domstol når en överenskommelse. Det är dock inte ovanligt att föräldrar kommer överens först när målet har handlagts i domstol under ganska lång tid. Ibland träffas överenskommelsen först inför huvudförhandlingen, när all utredning har inhämtats. Det är en stor vinst, för samtliga inblandade, om föräldrar kan enas i frågor om sina barn i ett så tidigt skede som möjligt. Det finns dock situationer där det är olämpligt att försöka få föräldrar att komma överens. Så kan t.ex. vara fallet när en förälder har utsatt barnet eller någon annan i familjen för våld eller något annat övergrepp.

Eftersom överenskommelser nås i hög grad i domstol (se avsnitt 7.3) bör det finnas goda förutsättningar för en stor andel föräldrar att komma överens också utanför en domstolsprocess. Ett system som leder till att föräldrar kan komma överens så tidigt som möjligt,

redan innan en domstolsprocess inleds, skulle vara av stort värde för barn, föräldrar och samhället i stort.

Domstolsprocessen kan vara otillräcklig för att möta föräldrars och barns behov

Forskning visar att det inte är ovanligt att föräldrar som väcker talan om vårdnad, boende och umgänge är i behov av stöd och hjälp som en domstolsprocess inte kan bidra med. Det är till exempel inte ovanligt att barn som är eller har varit föremål för en vårdnadsutredning också är föremål för en barnavårdsutredning.¹⁴

Vidare har de aktörer som vi inhämtat synpunkter från genomgående framfört att det numera är vanligare än förr med ärenden där föräldrarna eller barnet har någon form av problematik som kräver insatser av ett eller annat slag. I arbetet med samverkansteam har man också uppmärksammat behovet av tvärprofessionellt och samordnat stöd till barn och föräldrar i samband med föräldrars separation och de konflikter som då kan uppstå kring barnet. De flesta advokater, familjerättssekreterare och domare som vi hämtat in synpunkter från har också framfört att vissa föräldrar har en övertro på domstolsprocessen och har orealistiska förväntningar på vad en sådan kan lösa. En process i domstol löser sällan konflikter av värdemässig karaktär (jfr avsnitt 5.1). Det är viktigt att föräldrar som överväger en tvist om sina barn i domstol har kunskap om vad en domstolsprocess faktiskt kan åstadkomma.

Tillgängliga insatser är ibland okända eller känns främmande att använda sig av

Föräldrar kan redan i dag få tillgång till insatser i form av t.ex. samarbetsamtal och familjerådgivning. Uppgifter från familjerättssekreterare och domare som vi varit i kontakt med tyder dock på att det är ganska vanligt att föräldrar som väcker talan om vårdnad, boende och umgänge inte har tagit del av några sådana insatser.

¹⁴ Se t.ex. Rejmer, Annika med fleras forskningsrapport *Föräldrar i vårdnadstvist: vilka är de, vad handlar konflikten om och hur upplever de samhällets interventioner?* Rapporten är i januari 2017 under publicering.

Trots att det, t.ex. på internet, finns information om insatser för barn och föräldrar är det inte alltid som föräldrar känner till att de kan få stöd och hjälp genom kommunen. Detta är givetvis inte tillfredsställande. Det kan också i de fall där föräldrar faktiskt har kunskap om familjerådgivning och samarbetsamtal finnas ett motstånd mot att vända sig till socialtjänsten med sina problem.

Vi menar att det är nödvändigt med ökade kunskaper hos föräldrar om vilka insatser som samhället kan erbjuda för att motverka konflikter om barn. Det behövs också en bättre helhetssyn på föräldrars och barns behov och en bättre samverkan mellan olika myndigheter och verksamheter. Som framgår ovan (avsnitt 9.3.2) framhöll Utredningen om ekonomi och föräldrasamarbete vid särlevnad att det bör vara värdefullt för enskilda och för samhället om föräldrar och barn på ett bättre sätt än i dag kan erbjudas adekvata stöd- och hjälpinsatser, anpassade efter behoven i det enskilda fallet. På så sätt kan konflikterna mellan föräldrar förebyggas eller minskas.

Att vara i behov av stöd och hjälp för att lösa en konflikt om barn är inget märkligt. Även föräldrar som aldrig annars skulle vända sig till socialtjänsten kan ha behov av detta. Det kan därmed finnas anledning att hitta nya vägar att nå föräldrar med information, erbjudande om hjälp med konfliktlösning och vägledning beträffande olika insatser, vilket kan bidra till att konflikter om barn motverkas.

9.5.2 Hur går det att nå föräldrar i konflikt om barn?

Vår bedömning: Ett sätt att nå föräldrar som överväger en tvist om barn i domstol är att ställa krav på att de deltar i någon form av insats innan de inleder en sådan tvist.

Mot bakgrund av våra utgångspunkter finns det behov av att införa en modell som kan öka föräldrars motivation att hitta en annan väg att lösa sina konflikter på än i domstol. Syftet bör vara att barn ska skonas från föräldrars konflikter och att föräldrar därför i ett så tidigt skede som möjligt ska hitta den lösning som är bäst för barnet. Vi menar att en modell som föregår en domstolsprocess bör vara ett effektivt sätt för att tidigt nå föräldrar som överväger att inleda en tvist om sina barn. Förutsättningarna för att informera om bl.a.

domstolsprocessen och om andra möjliga vägar att lösa konflikter på, är sannolikt bättre innan föräldrar har intagit sina positioner i en process.

Vi överväger därför en ordning som innebär att föräldrar, liksom i Danmark och Norge, ska delta i någon form av samtal innan de kan få en domstolsprövning av yrkanden om vårdnad, boende och umgänge. För att en sådan ordning ska komma alla barn till del, vars föräldrar överväger att inleda en tvist i domstol, bör den vara obligatorisk.¹⁵ Detta innebär att ett deltagande bör vara en nödvändig förutsättning för att få väcka talan om vårdnad, boende och umgänge angående gemensamma barn under 18 år.

En tidig insats innebär att ett villkor för domstolsprövning införs. Vid utformningen av en sådan ordning måste hänsyn tas till regleringen i den europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt artikel 6.1 är var och en vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol. Om nationell rätt utsluter domstols behörighet i en fråga som omfattas av artikel 6.1, innebär det ett åsidosättande av den enskildes rättigheter enligt Europakonventionen. Rätten till domstolsprövning får dock begränsas på olika sätt under förutsättning att begränsningarna tjänar ett legitimt ändamål och står i rimlig proportion till detta ändamål. Begränsningarna får dock inte vara så långtgående att de urholkar det centrala innehållet i den av artikeln garanterade rättigheten. Av Europadomstolens praxis följer att om talan vid domstol kan väckas först efter ett förberedande administrativt förfarande, ska även tiden för det förfarandet räknas in i den tid som ska bedömas enligt artikel 6:1 (t.ex. König mot Tyskland, Erkner och Hofauer mot Österrike samt Schouten och Meldrum mot Nederländerna).¹⁶ Våra överväganden måste göras mot bakgrund av detta.

¹⁵ Den tidiga insatsen i Norge tar sikte på alla föräldrar, oberoende av om de är oense eller inte. I ett svenskt sammanhang framstår det dock som främmande att låta föräldrar som är överens omfattas av ett obligatoriskt moment. Endast föräldrar som inte är överens i frågor om vårdnad, boende och umgänge och som överväger att väcka talan i domstol bör därför omfattas av en tidig insats.

¹⁶ Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 2015, s. 183 och 321.

Syftet med en tidig insats är att föräldrarna ska hitta den lösning som är bäst för barnet. Detta är ett legitimt syfte. En skyldighet att delta i insatsen är enligt vår bedömning därmed förenlig med regleringen i Europakonventionen under förutsättning att regleringen kring insatsen utformas på ett sådant sätt att kravet på deltagande står i proportion till syftet med regleringen.

9.5.3 Informationssamtal med föräldrar i konflikt om barn

Vårt förslag: Det införs ett krav på att föräldrar som huvudregel ska ha deltagit i informationssamtal innan de i domstol framställer ett tvistigt yrkande om vårdnad, boende eller umgänge.

Avsikten med en insats före domstolsprocessen är att barn i så stor utsträckning som möjligt ska skonas från föräldrars konflikt om barnet. En viktig del för att åstadkomma detta är att ge föräldrar information. En sådan informationsinsats kan leda till att föräldrar inleder samarbetsamtal och till att de efter behov får kunskap om andra hjälp- och stödinsatser i samhället. Även om insatsen för vissa föräldrar kan leda till andra stödinsatser så är grunden i förslaget att samtliga föräldrar som överväger att inleda en tvist om barn i domstol ska få relevant information om bl.a. den rättsliga regleringen och olika former av konfliktlösning innan processen inleds. Vi har valt att kalla den obligatoriska insatsen för ”Informationssamtal med föräldrar i konflikt om barn”.

9.5.4 Kommunerna ska ansvara för informationssamtalen

Vårt förslag: Kommunerna ska, inom ramen för socialtjänstens verksamhet, ansvara för informationssamtalen och erbjuda föräldrar, där någon av dem överväger att inleda en tvist i domstol, att delta i ett sådant samtal. Socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört ansvarar för att informationssamtal ska hållas. Om betydande kostnader eller olägenheter skulle uppkomma för den som ska delta i samtalet genom att han eller hon måste infinna sig i barnets folkbokföringskommun, ansvarar även

den kommun där någon av föräldrarna är folkbokförd för att sådana samtal kan hållas.

Till socialnämndens uppgifter hör redan i dag att ansvara för insatser i form av t.ex. samarbetsamtal och familjerådgivning. Det är därför naturligt att kommunerna, inom ramen för socialtjänstens verksamhet, erbjuder sådana informationssamtal som vi föreslår.

Informationssamtal kan i förlängningen resultera i att föräldrar träffar ett avtal om vårdnad, boende och umgänge. Enligt 6 kap. 17 a § andra stycket FB är det socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört som prövar om ett sådant avtal mellan föräldrar ska godkännas. Vi bedömer därför att det är lämpligt att det är barnets folkbokföringskommun som även ansvarar för att informationssamtal kan hållas. Det kan hända att de kostnader eller olägenheter som skulle uppkomma för den som ska delta i samtalet blir betydande om han eller hon måste infinna sig i barnets folkbokföringskommun. I sådant fall anser vi det rimligt att även den kommun där någon av föräldrarna är folkbokförd ansvarar för att sådana samtal kan hållas. Vad som avses med betydande kostnader får avgöras i varje enskilt fall med hänsyn till föräldrarnas ekonomiska förhållanden. Ett exempel på när det kan finnas betydande olägenheter är om någon till följd av sjukdom har svårt att resa till en annan kommun för att delta i samtal.

Kommunen bör inte vara skyldig att erbjuda informationssamtal inom sin egen organisation. I stället överlämnas det till varje kommun att inom ramen för sina resurser avgöra hur skyldigheten ska fullgöras (jfr prop. 1990/91:8 s. 28, 29 och 70).

9.5.5 Vilken information ska lämnas?

Vår bedömning: Föräldrar bör vid informationssamtal få information om

- lagstiftning och praxis inom det familjerättsliga området,
- domstolsprocessen i mål om vårdnad, boende och umgänge,
- forskning om hur barnet kan påverkas av processen och konflikter mellan föräldrarna,

- möjligheten till samarbetsamtal,
- möjligheten att få hjälp med att träffa avtal enligt 5 kap. 3 § första stycket 2 socialtjänstlagen (2001:453),
- möjligheten till stöd och hjälp i annan form, och
- vilken sekretess som kommer att gälla för uppgifterna från samtalet.

Många av de advokater, domare och familjerättssekreterare som vi har hämtat in synpunkter från har framfört att många föräldrar har en övertro på vad en domstolsprocess kan åstadkomma. Det framstår därför som angeläget att föräldrar vid informationssamtal får information om såväl den rättsliga regleringen som domstolsprocessen. Informationen bör kunna leda till att en del föräldrar kommer fram till att det är viktigare att de får stöd och hjälp än att domstolen bestämmer t.ex. hur mycket tid barnet ska spendera med var och en av dem. Dessutom är det värdefullt för alla föräldrar att i informationssamtal få veta vad de kan förvänta sig om talan ändå väcks i domstol.

Föräldrars förmåga att samarbeta tycks vara det som har störst betydelse för barnets möjligheter att bearbeta separationen (se avsnitt 5.1.2). Som framgått anser vi att det finns en risk för att en domstolsprocess snarare förstärker än löser föräldrars konflikter. Inte minst av den anledningen framstår det som angeläget att föräldrar vid informationssamtalet får information om hur barn kan påverkas av en sådan process. Till detta kommer att föräldrarna ofta har funderingar kring vad som är lämpligt för barn i olika åldrar. Det kan röra sig om övernattnings i samband med umgänge, längden på umgängestillfällen etc.

En avsikt är att informationssamtalet ska bidra till att förebygga eller dämpa föräldrarnas konflikter. I linje med detta bör föräldrar få information om möjligheten till samarbetsamtal. Enligt 5 kap. 3 § första stycket 2 SoL ska kommunen sörja för att föräldrar får hjälp att träffa avtal i frågor om vårdnad, boende och umgänge. Föräldrarna bör få information också om detta.

En del av de föräldrar som väcker talan om vårdnad, boende och umgänge är i behov av stöd och hjälp som en domstolsprocess inte kan bidra med. Med hänsyn till detta bör det vid informationssamtalet

vara en uppgift för samtalsledaren att till föräldrarna förmedla kontaktuppgifter till stöd och hjälp i annan form än samarbetsamtal och familjerådgivning. Samtalsledarens uppgift bör styras av vad kommunen i fråga kan erbjuda. Det kan röra sig om att förmedla kontaktuppgifter till exempelvis samverkansteam, föräldragrupper eller familjestödsverksamheter. Samtalsledaren bör även vid behov förmedla kontaktuppgifter till verksamheter som riktar sig direkt till barn. I de fall det finns behov bör samtalsledaren även hänvisa familjen att söka hjälp inom hälso- och sjukvården. På så sätt kan de stöd- och hjälpinsatser som redan finns, t.ex. inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården, nå fler föräldrar och barn än i dag.

Vid informationssamtalet bör föräldrar även få information om den sekretess som kommer att gälla för uppgifter som lämnas vid samtalet. Enligt 26 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, gäller sekretess inom socialtjänsten för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men. Med socialtjänst i OSL avses verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst (26 kap. 1 § andra stycket 2 OSL). Med hänsyn till hur vårt lagförslag är utformat får informationssamtal anses vara att hänföra till socialtjänstverksamhet i den mening som avses i andra stycket 2. Sekretessen enligt första stycket kommer därmed i regel att vara tillämplig på uppgifter från ett sådant samtal.

Utgångspunkten är att den information som vi listat ovan ska lämnas vid informationssamtalet. Alla föräldrar kommer dock inte ha behov av all information. Så är t.ex. fallet när det gäller information om stöd- och hjälpinsatser. Informationen måste också anpassas efter eventuella insatser som föräldrarna eventuellt redan tagit del av. Föräldrar som har deltagit i samarbetsamtal kan redan ha fått viss information som annars bör lämnas vid ett informationssamtal. Samtalsledaren bör alltså anpassa informationen efter den enskilda familjens behov.

9.5.6 Ska barn delta i informationssamtal?

Vår bedömning: Barn ska inte delta i informationssamtal.

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) har barn rätt att komma till tals i alla frågor som rör barnet (artikel 12). Informationssamtal är en insats som riktar sig till föräldrar som överväger en domstolstvist om barn. Informationen handlar visserligen till stor del om barn och barns behov men har föräldrar som adressat. Samtalet i sig kommer inte heller att påverka barnet. Däremot kan det resultera i olika insatser som påverkar barnet direkt eller indirekt. Det kan t.ex. handla om att föräldrar deltar i samarbetsamtal eller ingår avtal om vårdnad, boende och umgänge. Det kan också handla om stödinsatser direkt riktade till barnet. I alla sådana efterföljande åtgärder har barnet rätt att komma till tals och rätt att få information. Detsamma gäller i en eventuell domstolsprocess. Samtalen syftar till att minska konflikter mellan föräldrar, vilket i förlängningen innebär att barn skonas från konflikter och processer. Att involvera barnet i det här skedet, när det är ovisst om en process om barnet överhuvudtaget kommer att inledas, kan leda till onödigt oro hos barnet. Mot bakgrund av ovanstående anser vi att barn inte ska delta i informationssamtal.

9.5.7 Vem ska leda informationssamtal?

Vårt förslag: Informationssamtal ska hållas under sakkunnig ledning.

För att samtalen ska leda till så goda resultat som möjligt är det viktigt att de leds av kompetent personal.

Enligt 3 kap. 3 § andra stycket SoL ska det inom socialtjänsten finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet för utförande av uppgifter inom socialtjänsten. Kravet är allmänt formulerat och syftar till att framhålla hur viktigt det är att upprätthålla en hög kompetens och att välja personer med lämplig bakgrund och personlighet för yrken inom socialtjänsten (prop. 1996/97:124 s. 51).

Med hänvisning till 3 kap. 3 § andra stycket SoL har Socialstyrelsen meddelat allmänna råd beträffande personalens kompe-

tens vid samarbetsamtal (SOSFS 2012:4 s. 19). Av de allmänna råden framgår att en person bör ha minst ett års yrkeserfarenhet inom områdena vårdnad, boende och umgänge för att självständigt arbeta med att leda samarbetsamtal. Personen bör vidare ha kunskaper om olika modeller för konfliktlösning och om

- lagstiftning och praxis inom det familjerättsliga området,
- kriser och konflikter som kan förekomma i samband med separationer, samt
- problemen med våld, hot och missbruk samt psykisk ohälsa i familjen.

Vi menar att motsvarande kompetenskrav bör gälla för den som leder informationssamtal.

9.5.8 Den närmare utformningen av ordningen med informationssamtal

Vårt förslag: Om en förälder begär informationssamtal, ska socialnämnden kalla föräldrarna till samtal.

Informationssamtal ska hållas så snart det är möjligt och senast inom fyra veckor från det att samtal begärts. Om det finns särskilda skäl får samtalet hållas senare.

I första hand ska föräldrarna delta samtidigt i informationssamtal. Enskilda samtal ska dock hållas, om någon av föräldrarna begär det.

Socialnämnden ska utfärda ett samtalsintyg till en förälder som har deltagit i informationssamtal. Ett samtalsintyg är giltigt i ett år.

Informationssamtal ska vara avgiftsfria.

Kallelser, tidsfrister och deltagande

Om föräldrarna eller någon av dem begär informationssamtal, ska socialnämnden kalla föräldrarna till samtal.

Inte minst ur barnets perspektiv är det viktigt att det inte dröjer någon längre tid innan frågor om vårdnad, boende och umgänge får

sin lösning. Även med hänsyn till regleringen i Europakonventionen är det viktigt att samtalen hålls relativt snart eftersom ett deltagande i samtal är en processförutsättning.

Vid bestämmandet av inom vilken tid samtalen ska hållas måste dock praktiska hänsyn tas. Som kommer att framgå är vår utgångspunkt att båda föräldrar ska närvara tillsammans vid samtalet. Det kommer därför krävas viss administration för att boka in ett samtal. Vi anser att informationssamtal ska hållas så snart som möjligt och som huvudregel senast inom fyra veckor från det att en förälder eller någon av dem vänt sig till socialtjänsten och begärt samtal. Det kan inte uteslutas att det i undantagsfall kan finnas behov av att hålla samtalet senare. Om det finns särskilda skäl får samtalet därför hållas vid en senare tidpunkt.

Den föreslagna utformningen av systemet medför att domstolens prövning av ett tvistigt yrkande om vårdnad, boende och umgänge i regel skulle fördröjas med maximalt fyra veckor jämfört med i dag. En sådan fördröjning måste i sammanhanget enligt vår uppfattning vara förenlig med regleringen i Europakonventionen.

För att samtalen ska leda till så goda resultat som möjligt är utgångspunkten att föräldrarna deltar samtidigt i samtalen. Detta är många gånger en förutsättning för att föräldrarna ska kunna träffa en överenskommelse. Det förekommer dock att en förälder som vill väcka talan i domstol inte vet var den andra föräldern uppehåller sig. Kanske är det då inte möjligt för socialtjänsten att nå föräldern med en kallelse till informationssamtal. Ett enskilt samtal bör i ett sådant fall kunna hållas med föräldern som vill väcka talan. Det kommer också att finnas föräldrar som inte vill delta i samtalen tillsammans med den andra föräldern. Socialnämnden bör i de allra flesta fall försöka få en förälder att komma till ett gemensamt samtal. Ett exempel på när så inte bör ske kan vara om en förälder lämnar uppgifter om att han eller hon har varit utsatt för våld eller något annat övergrepp av den andra föräldern. I ett sådant fall kan det finnas skäl att hålla enskilda samtal med föräldrarna.

Vi har övervägt en ordning som innebär att socialnämnden skulle kunna neka en förälder ett enskilt informationssamtal. Detta skulle kunna leda till att en förälder, som motsätter sig ett gemensamt samtal, inte kan få en prövning i domstol av ett tvistigt yrkande om vårdnad, boende och umgänge. Beslutet att neka en förälder ett enskilt samtal skulle vara överklagbart. Den fördröjning som ett prövningen

av ett sådant överklagande skulle kunna medföra skulle dock kunna stå i strid med rätten till en domstolsprövning inom skälig tid.

Vår bedömning är därför att det inte i något fall bör vara möjligt för socialnämnden att neka en förälder ett enskilt informations-samtal. Vi vill dock poängtera att socialtjänsten för föräldrarna som huvudregel bör framhålla fördelarna med att föräldrarna kommer gemensamt till samtalet.

Vi har övervägt om omfattningen av samtalen bör regleras i författning på så sätt att samtalet måste pågå en viss tid för att en förälder ska anses ha deltagit. Enligt vår mening är det dock inte lämpligt att fastställa en exakt tid. Föräldrarnas behov kommer variera och informationen måste anpassas därefter. Som framgått ovan har samtalen flera syften och det är en relativt omfattande mängd information som ska lämnas. Ett riktmärke för tidsåtgången bör vara ungefär två timmar.

Samtalsintyg

En förälder måste alltså enligt vårt förslag i regel ha deltagit i ett informationssamtal för att få ett tvistigt yrkande om vårdnad, boende eller umgänge prövat i domstol. En förälder som väcker talan i domstol måste visa att han eller hon deltagit i ett sådant samtal.

Det är viktigt att domstolen i normalfallet på ett enkelt sätt kan kontrollera om denna processförutsättning är uppfylld. Vi föreslår därför att föräldrar som har deltagit i ett informationssamtal ska få ett samtalsintyg av socialnämnden. Ett samtalsintyg ska endast innehålla uppgifter av formell karaktär. Det måste alltid framgå vem som deltagit och när samtalet ägde rum.

Om en förälder inte kommer till samtalet menar vi att det är lämpligt att skälen för detta framgår av intyget i de fall nämnden har tillgång till sådana upplysningar. Domstolen får från fall till fall bedöma om en förälders ovilja att delta i informationssamtalet talar mot hans eller hennes lämplighet som vårdnadshavare, boendeförälder etc. (jfr prop. 1990/91:8 s. 30).

Vi föreslår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om vad ett samtalsintyg ska innehålla. För att uppnå en likartad tillämpning över landet bedö-

mer vi vidare att det är lämpligt att ett formulär för samtalsintyget fastställs.

Vi menar att giltigheten av ett samtalsintyg bör begränsas i tid. När det har förflutit en viss tid kan nämligen förutsättningarna ha ändrats. Till exempel kan behov av insatser eller stöd ha förändrats. Det kan inte heller uteslutas att möjligheterna för föräldrarna att komma överens har förbättrats. Enligt vår bedömning är en lämplig giltighetstid för ett samtalsintyg ett år.

En följd av detta är att föräldrar som återkommande tvistar om vårdnad, boende och umgänge i domstol i regel ska delta i nya informationssamtal. Inte minst ur ett barnperspektiv är det viktigt att försöka motivera denna grupp till att hantera sin konflikt på annat sätt än i domstol. Familjens situation kan ha förändrats sedan den förra processen, inte minst eftersom barnet/barnen har blivit äldre. Det kan också ha tillkommit nya stöd- och hjälpinsatser som kan erbjudas familjen.

Informationssamtal ska vara avgiftsfria

I vissa fall får kommunen ta ut avgifter (se framför allt 8 kap. 2 § SoL). Som vårt förslag är utformat måste en förälder i allmänhet delta i informationssamtal för att kunna framställa ett tvistigt yrkande om vårdnad, boende eller umgänge i domstol. En eventuell senare domstolsprocess är avgiftsbelagd. Mot den bakgrunden är det inte rimligt att en förälder ska behöva betala en avgift för informationssamtal. Vi föreslår att kommunerna inte ska få ta ut avgifter för verksamheten med informationssamtal.

9.5.9 Särskilda skäl för att inte delta i ett informationssamtal

Vårt förslag: Om det finns särskilda skäl ska en domstolsprövning kunna ske även om den förälder som väcker talan inte har deltagit i ett informationssamtal.

Vår bedömning är att det i regel finns stora fördelar för både barn och föräldrar med informationssamtal före en eventuell domstolsprocess. Det kan dock inte uteslutas att omständigheterna i undan-

tagsfall är sådana att en förälder bör kunna få inleda en process och få sitt yrkande prövat trots att han eller hon inte dessförinnan deltagit i ett informationssamtal. Vi föreslår därför att regleringen förses med en ventil för sådana fall. Om det finns särskilda skäl ska en domstolsprövning kunna ske även om den förälder som väcker talan inte har deltagit i ett informationssamtal. Eftersom föräldrar har rätt till individuella samtal måste det dock röra sig om ytterst få fall där denna möjlighet tillämpas.

Särskilda skäl kan föreligga dels i förhållande till själva saken, dels när det gäller en förälders praktiska möjligheter att delta i ett informationssamtal. Exempel på den förstnämnda situationen är om det på det inledande stadiet framgår att det finns en risk för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för våld eller övergrepp eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa. I ett sådant fall kan det finnas skäl för ett skyndsamt beslut av domstolen. Ett annat exempel gäller processer med internationell anknytning. Om en förälder flyttar till Sverige med ett barn och båda föräldrar blir registrerade som vårdnadshavare kan det hända att det inte är möjligt att kontakta den andra föräldern, t.ex. om denne befinner sig på okänd ort eller i ett konfliktområde. Det kan då med tiden bli nödvändigt att upplösa den gemensamma vårdnaden. Det måste i sådant fall ske i domstol. Det kan ifrågasättas vilket syfte ett samtal skulle fylla i en sådan situation.

Särskilda skäl i förhållande till en förälders praktiska möjligheter att delta i ett informationssamtal tar sikte på om han eller hon inte utan väsentlig olägenhet kan delta i ett sådant samtal. Att en förälder är allvarligt sjuk är ett exempel på när det kan finnas särskilda skäl för en prövning i domstol utan föregående informationssamtal. Om den som avser väcka talan bor utomlands och har lång resväg för att komma till samtalet kan förhållandena vara sådana att det finns särskilda skäl att inte delta i ett informationssamtal.

Enligt vår bedömning ska domstolens prövning av om det finns särskilda skäl ta sin utgångspunkt i stämningsansökan utan att denna kommuniceras med den andra föräldern. Om tingsrätten kommer fram till att det inte finns skäl för att pröva yrkandet ska talan avvisas. Om tingsrätten i stället anser att det finns särskilda skäl och påbörjar handläggningen är kravet på informationssamtal överspelat. Även om det visar sig att det inte behövdes en skyndsamt handlägg-

ning ska handläggningen fortsätta utan att föräldrarna deltagit i informationssamtal.

9.5.10 Den lagtekniska utformningen

Vårt förslag: En ny bestämmelse ska införas i socialtjänstlagen (2001:453) om kommuners skyldighet att erbjuda informationssamtal.

En särskild lag som reglerar förfarandet kring samtalen ska införas.

6 kap. föräldrabalken ska kompletteras med en bestämmelse som föreskriver att informationssamtal i många fall är en processförutsättning för en talan om vårdnad, boende eller umgänge.

14 kap. 5 § äktenskapsbalken (ÄktB) ska kompletteras med en upplysning om att domstolen i vissa fall inte får pröva en förälders yrkande om vårdnad, boende eller umgänge.

Kommunen ska se till att informationssamtal kan hållas med föräldrar. Vi föreslår därför att det införs en ny bestämmelse om detta i SoL. Det bör också införas en särskild lag som reglerar syftet med och förfarandet kring samtalen. Som framgått bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om vad som ska anges i ett samtalsintyg. Detsamma bör gälla för vilken information som ska ges vid samtalen. Enligt vår bedömning är det lämpligt att den information som framgår av avsnitt 9.5.5 lämnas. Eftersom deltagande i informationssamtal kommer vara en processförutsättning krävs dessutom en ny bestämmelse i 6 kap. FB.

Den nya bestämmelsen bör omfatta äktenskapsmål enligt ÄktB och mål enligt 6 kap. 5 (vårdnad), 14 a (boende) och 15 a första stycket (umgänge) §§ FB. När det gäller frågan om umgänge kan även socialnämnden föra talan. Eftersom den nya paragrafen tar sikte på en förälders yrkande ska bestämmelsen inte träffa fall när socialnämnden enligt 6 kap. 15 a § FB för talan. Den nya paragrafen ska givetvis inte heller omfatta mål enligt 6 kap. 4 § FB (gemensam ansökan om gemensam vårdnad) eftersom den bestämmelsen bygger på att föräldrar är överens om att vårdnaden framöver ska vara gemensam. Vidare kan endast socialnämnden föra talan enligt bestämmelserna i 6 kap. 7–8 a §§ FB (brister i omvårdnaden, familjehem,

varaktigt hinder). Dessa bestämmelser ska därmed inte omfattas av den föreslagna regleringen. Bestämmelserna i 6 kap. 9 § FB avser den situationen att en av eller båda föräldrarna dör och träffas inte av bestämmelsen. Bestämmelserna i 6 kap. 10, 10 b och 10 c §§ FB rör fall där vårdnadshavare har förordnats särskilt för barnet. Inte heller då är informationssamtal aktuellt. Den nya paragrafen bör alltså inte omfatta dessa mål eller ärenden.

9.5.11 Den praktiska handläggningen i domstol

I detta avsnitt beskriver vi hur vårt förslag kommer att påverka tingsrättens praktiska hantering av familjemål.

En förälder som inleder en process och framställer ett tvistigt yrkande om vårdnad, boende eller umgänge måste ge in ett giltigt samtalsintyg som visar att han eller hon dessförinnan har deltagit i ett informationssamtal. För det fall parterna är överens har de möjlighet att ansöka gemensamt om vårdnad, boende och umgänge. Domstolen får därför utgå från att ett yrkande är tvistigt om det framställs av en part. Om föräldern inte har bifogat ett samtalsintyg ska tingsrätten med stöd av 42 kap. 3 § RB förelägga parten att komplettera ansökan, vid äventyr av avvisning. Parten kan lämna in ett giltigt samtalsintyg eller visa att yrkandet medges av den andra föräldern.

Utgångspunkten är att en förälder inte ska kunna delta i samtal när målet handläggs i domstol och där begära anstånd med att ge in intyget. Ett syfte med det föreslagna systemet är att undvika att föräldrarna processar i domstol. Om det regelmässigt skulle vara tillåtet att ”läka” en bristande processförutsättning när målet redan finns i domstol uppnås inte detta syfte. Samtalet måste alltså normalt ha ägt rum innan föräldern framställer sitt tvistiga yrkande.

Om en förälder kompletterar med ett samtalsintyg som är daterat i nära anslutning till att yrkandet framställdes finns det dock enligt vår mening inget som hindrar att domstolen tillåter att föräldern framställer yrkandet på nytt. Om yrkandet avvisades skulle föräldern vara tvungen att ge in en ny stämningsansökan trots att intyget var daterat i anslutning till att den första talan väcktes, vilket framstår som oskäligt. Den situationen bör utan svårighet kunna skiljas från den icke önskvärda, där domstolen beviljar anstånd för

att göra det möjligt för föräldrarna att delta i ett informations-samtal.

Om föräldern i stället för att ge in ett samtalsintyg visar att yrkandet är medgivet av den andra föräldern kan yrkandet inte längre ses som tvistigt. Något krav på samtalsintyg kan då inte ställas utan domstolen får ta upp yrkandet till prövning.

Om parten inte följer föreläggandet ska tingsrätten avvisa ansökan på grund av rättegångshinder (42 kap. 4 § andra stycket RB). Ett mål kan innehålla både tvistiga och icke tvistiga yrkanden. Eftersom samtal är en processförutsättning endast för tvistiga yrkanden om vårdnad, boende eller umgänge kan tingsrätten endast avvisa yrkanden som är tvistiga.

Yrkanden om äktenskapsskillnad ska alltid tas upp till prövning. Detsamma gäller ett yrkande om kvarsittningsrätt. Det ska dock noteras att det inte kommer vara möjligt att framställa ett tvistigt yrkande om barns boende i detta sammanhang utan att dessförinnan ha deltagit i ett informations-samtal.

När det gäller mål om äktenskapsskillnad löper betänketid om någon av föräldrarna har vårdnaden om ett eget barn under 16 år som stadigvarande bor med den föräldern. Det är inte ovanligt att tvist i frågor om vårdnad, boende och umgänge uppstår först under betänketiden. Enligt vår bedömning är det av stor vikt att frågor om vårdnad, boende och umgänge fortfarande kan handläggas gemensamt med äktenskapsskillnadsmål även om det först senare i processen uppstår tvist i dessa frågor. I dessa fall bör en förälder som vill få ett tvistigt yrkande om vårdnad, boende eller umgänge prövat kunna begära ett samtal hos socialnämnden medan handläggningen av målet pågår i tingsrätten. När föräldern deltagit i ett informations-samtal kan han eller hon framställa tvistiga yrkanden i det pågående målet.

Vårt förslag innebär att det kommer krävas en ökad vaksamhet under handläggningen för att uppmärksamma nya tvistiga yrkanden. Om ett sådant yrkande framställs i ett mål under pågående handläggning utan att ett samtalsintyg samtidigt ges in ska ett kompletteringsföreläggande utfärdas. Det tvistiga yrkandet får därefter hanteras på samma sätt som när ett mål inleds med ett tvistigt yrkande. Om ett samtalsintyg ges in får yrkandet tas upp och i annat fall ska det avvisas.

Som framgått ovan kan det vara så att endast en förälder har deltagit i ett informationssamtal. Om den föräldern därefter framställer ett tvistigt yrkande om vårdnad, boende eller umgänge kan den andra föräldern alltid framställa egna yrkanden i målet.

I undantagsfall kommer tingsrätten att påbörja handläggningen av ett tvistigt yrkande om vårdnad, boende eller umgänge även om inte någon av föräldrarna deltagit i ett informationssamtal. Så är fallet när det föreligger särskilda skäl. Om tingsrätten har funnit att det finns särskilda skäl att påbörja handläggningen behöver föräldrarna inte i något skede delta i informationssamtal. Det gäller även om tingsrätten senare skulle finna att det inte förelåg särskilda skäl för en domstolsprövning utan föregående informationssamtal.

9.5.12 Behov av utbildning, information och resurser

Vår bedömning: Införandet av systemet med informationssamtal förutsätter riktade utbildningsinsatser till de som ska hålla i samtalen. Dessutom krävs informationsinsatser i förhållande till medarbetare i domstol och allmänheten.

Vårt förslag: Regeringen ska ge Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ett uppdrag som tar sikte på att samordna utbildningsinsatserna för samtalsledarna.

För att vårt förslag ska leda till så goda resultat som möjligt är det viktigt att samtalen håller hög kvalitet. Det kommer finnas ett behov av utbildningsinsatser för de som ska hålla i samtalen. Utbildningen bör avse både samtalens innehåll och den praktiska hanteringen kring dessa. För att tillämpningen av systemet ska bli likartad över landet bedömer vi att det är nödvändigt med en samordning av utbildningsinsatserna. Detta är dessutom mest resurseffektivt. MFoF har bl.a. till uppgift att bedriva ett kunskapsbaserat arbete avseende förebyggande insatser inom områdena samarbetsamtal, familjerådgivning och stöd till föräldrar i deras föräldraskap för att främja barnets utveckling (föräldrastöd). Vi menar därför att det är lämpligt att MFoF får ett uppdrag som tar sikte på att samordna utbildningsinsatserna.

I många fall är det domstolshandläggare som efter delegation utfärdar stämning i familjemål (16 § tingsrättsinstruktionen [1996:381]). Enligt vår bedömning ska detta fortfarande vara möjligt trots införandet av informationssamtal. Det finns därför behov av utbildning och information till domstolshandläggare. Även domare behöver informeras om den nya ordningen. Huvudsakligen bör detta, i inledningsskedet, vara ett ansvar för varje domstol. I de kurser som Domstolsverket och Domstolsakademien anordnar bör dessutom det nya systemet uppmärksammas.

Det är relativt många föräldrar som kommer att beröras av vårt förslag. I samband med ikraftträdandet är det rimligt med vissa informationsinsatser som riktar sig till allmänheten. Huvudsakligen bör detta vara ett kommunalt ansvar. Med tanke på MFoF:s uppdrag ligger det nära till hands att även MFoF står för viss information till allmänheten. Vidare är det lämpligt om Sveriges Domstolar på sin webbplats informerar allmänheten om informationsamtal som en processförutsättning.

10 Medlare

10.1 Vårt uppdrag

Sedan den 1 juli 2006 kan domstolen i mål om vårdnad, boende och umgänge lämna uppdrag till en medlare. Av våra direktiv framgår att det är oklart i vilken utsträckning som medlingsförfarandet används, hur det fungerar i praktiken och om det har haft önskad effekt. I vårt uppdrag ingår att kartlägga och utvärdera området. Vi ska också ta ställning till hur medlingsförfarandet kan utvecklas och förbättras.

10.2 Avgränsningar

Vi kommer – med hänsyn till att vårt övergripande uppdrag är inriktat på att utvärdera 2006 års vårdnadsreform – att avgränsa oss till att undersöka och kartlägga medlingsinstitutet inom ramen för mål om vårdnad, boende och umgänge enligt 6 kap. 18 a § föräldrabalken (FB). Vi kommer alltså inte beröra medling i verkställighetsprocessen (21 kap. 2 § FB).

10.3 Forskning om familjemedling¹

Inför att bestämmelsen om medlare infördes uttalades det i propositionen att domstolens möjlighet att ge ett uppdrag till medlare bör vara ytterligare ett sätt för parterna att få en utomstående persons hjälp med att försöka finna en lösning på de tvistiga frågorna (prop. 2005/06:99. s. 64). Lagstiftarens strävan efter att

¹ Begreppet familjemedling avser vanligtvis medling i konflikter som gäller bodelning, underhåll, vårdnad, boende och umgänge om gemensamma barn.

hitta olika metoder för att få föräldrar att komma överens har stöd i den internationella forskningen. Sådan forskning visar att familjemedling som ges i ett tidigt skede leder till färre stämningar i domstol och till att konflikten kan läggas åt sidan snabbare. Det finns vidare stöd i forskning för att familjemedling leder till fler överenskommelser och fler fall av gemensam vårdnad. Det finns också stöd för att familjemedling leder till fler nöjda föräldrar, särskilt pappor. Forskning visar dessutom att ju bättre föräldrarnas relation fungerar desto färre barn med psykiska problem. Tidigare forskning visar att en förutsättning för en framgångsrik medling är utbildade och erfarna medlare. Tidigare forskning visar även att förutsättningarna för en lyckad medling är större om medlingen genomförs i ett tidigt skede av separationsprocessen och om medlingen pågår en längre period.²

10.4 Bestämmelsen om medlare

Genom vårdnadsreformen 2006 infördes alltså en möjlighet för domstolen att besluta om medling i mål om vårdnad, boende och umgänge. Sedan tidigare finns det både i dispositiva tvistemål och i verkställighetsmål enligt FB möjligheter för domstolen att besluta om att parterna ska inställa sig till ett möte inför en medlare³. 2002 års vårdnadskommitté kom fram till att medlingsinstitutet inom ramen för verkställighetsmål delvis hade utvecklats i riktning mot att få föräldrarna att komma överens i den fråga som verkställigheten gällde. Enligt kommitténs bedömning var den verksamheten framgångsrik. Många föräldrar nådde nämligen samförstånds lösningar som ofta dessutom var hållbara lösningar. Kommittén menade att det inte var tillfredställande att medlingsinsatser gjordes så sent som på verkställighetsstadiet. Den föreslog därför att medlingsinstitutet skulle flyttas från verkställighetsprocessen till vårdnadsmålen. Kommittén bedömde också att det borde anordnas lämpliga utbildningsinsatser för medlare, lämpligen via Domstolsverket (SOU 2005:43 s. 261, 262 och 264).

² Stiftelsen Allmänna Barnhuset, *Slutrapport. Barnets rättigheter i vårdnadstvister*, 2015, bilaga 1, Rejmer, Annika, *Domstolens handläggning – samförstånds lösning*, s. 65 och 66.

³ Se dåvarande lydelse av 42 kap. 17 § rättegångsbalken (SFS 1987:747) och 21 kap. 2 § FB (SFS 1983:485).

Regeringen delade kommitténs bedömning att medling borde införas i vårdnadsmål, men ansåg till skillnad från kommittén att medlingsförfarandet i verkställighetsprocessen ändå skulle behållas. Genom 2006 års vårdnadsreform infördes därför en ny bestämmelse om medlare i 6 kap. 18 a § FB. Av bestämmelsen framgår att rätten får uppdra åt en medlare att försöka få föräldrarna att nå en samförståndslösning som är förenlig med barnets bästa. Bestämmelsen ger rätten möjlighet att lämna medlaren närmare anvisningar om vad han eller hon ska iakttä när uppdraget fullgörs. Det framgår också att medlaren inom den tid som rätten bestämmer ska lämna en redogörelse för de åtgärder som vidtagits. Tiden för medlingsuppdraget får inte sättas längre än fyra veckor. Rätten får dock förlänga tiden om det finns förutsättningar att nå en samförståndslösning (6 kap. 18 a § FB).

Medlaren har rätt till skäligen ersättning för uppdraget. Ersättningen beslutas av rätten och betalas av allmänna medel (6 kap. 18 a § FB).

Ett beslut om att utse medlare får inte överklagas särskilt.

10.5 Närmare om medling

10.5.1 När bör en medlare utses?

Av förarbetsuttalanden framgår att en medlare bör utses framför allt i situationer där samarbetssamtal har förekommit men föräldrarna inte lyckats nå en överenskommelse och det trots det bedöms finnas möjligheter att nå en samförståndslösning. Det är den enskilde domaren som bedömer om det finns skäl att utse medlare i det enskilda fallet. Ett beslut om medling kräver inte att parterna samtycker till ett sådant förfarande.⁴ Förutsättningarna för medling kan dock vara dåliga eller obefintliga om en part motsätter sig medling, vilket domstolen måste beakta vid sitt ställningstagande till om det finns skäl att utse medlare (prop. 2005/06:99 s. 64 och 91).

⁴ Vid medling i dispositiva tvistemål krävs däremot att båda parter samtycker till medling (se 42 kap. 17 § andra stycket RB). Ett sådant förfarande bekostas, till skillnad från medling enligt 6 kap. 18 a § FB, av parterna.

10.5.2 Vilka kompetenskrav gäller för medlare?

Det ställs inte upp några krav i författning på särskild kompetens hos en medlare. Inte heller finns det något lämplighetskrav.⁵ Förarbetsuttalanden ger viss vägledning i fråga om vem som bör utses. Av dessa framgår att medlaren måste ha förmåga att sätta barnets bästa i främsta rummet. Han eller hon bör vidare kunna hantera en känslig situation och också kunna vinna förtroende hos föräldrarna och barnet. Det uttalas också att det ibland krävs att personen har mera ingående kunskap om den familjerättsliga lagstiftningen. Det framhålls vidare att i vissa mål kan det vara lämpligt att utse t.ex. en erfaren domare eller advokat. I andra mål kan det vara bättre med t.ex. en familjerättssekreterare (prop. 2005/06:99 s. 91).

10.5.3 Hur ska uppdraget genomföras?

Hur medlingen närmare ska genomföras lämnades oregrerat vid 2006 års vårdnadsreform. Förarbeten ger inte heller någon vägledning om hur medlingen ska gå till. I propositionen uttalades följande (se prop. 2005/06:99 s. 64).

Det är naturligt att domstolen lämnar medlaren anvisningar om hur uppdraget skall fullgöras och att medlaren bedriver medlingen på ett aktivt sätt och alltid låter barnets bästa vara i fokus. Hur medlarens arbete närmare ska bedrivas är emellertid inte möjligt att närmare reglera i lag, utan detta bör medlaren, i samråd med domstolen, få bedöma från fall till fall.

Gällande återkopplingen till domstolen framhölls att medlarens redogörelse normalt kan begränsas till korta uppgifter om vilka möten som har förekommit och vilka kontakter som eventuellt har tagits. Det angavs också att redogörelsen inte ska innehålla några uppgifter om parternas eventuella förslag till lösningar eller i övrigt om vilka ståndpunkter de kan ha intagit under medlingsförsöken. Det betonades även att det är väsentligt att parterna öppet och med förtroende kan redovisa sina åsikter för medlaren, utan rädsla för att dessa sedan avslöjas utåt (prop. 2005/06:99 s. 91).

⁵ Jfr regleringen i 21 kap. 2 § FB gällande medlare i verkställighetsärende av vilken det följer att uppdraget får ges åt en ledamot eller suppleant i socialnämnden eller en tjänsteman inom socialtjänsten eller åt någon annan lämplig person.

10.5.4 Medlare, vittnesplikt och frågeförbud

Varje person som inte är part i ett mål är i regel skyldig att vittna (jfr 36 kap. 1 § RB), dvs. har vittnesplikt. För vissa person- eller yrkeskategorier gäller dock tystnadsplikt i fråga om uppgifter som de har fått reda på i sin yrkesutövning. Exempelvis finns det en tystnadsplikt för advokater (8 kap. 4 § första stycket RB). I flera fall får tystnadsplikten ge vika för vittnesplikten. Genom det s.k. frågeförbudet i RB ställs dock vissa begränsningar i vittnesplikten upp. Frågeförbudet innebär bl.a. att personer som tillhör vissa yrkeskategorier, t.ex. advokater, läkare och psykologer, får höras som vittnen om något som anförtrots dem i deras yrkesutövning, endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån tystnadsplikten gäller samtycker till det (jfr 36 kap. 5 § RB).

Det finns ingen reglering om tystnadsplikt eller frågeförbud som tar sikte på medlare enligt 6 kap. 18 a § FB.

Ett frågeförbud som avser medlare i dispositiva tvistemål⁶ infördes år 2011 (36 kap. 5 § RB) som en följd av Europaparlamentets och Europeiska unionens antagna direktiv (2008/52/EG) om vissa aspekter på medling på privaträttens område (medlingsdirektivet).⁷ Samtidigt med frågeförbudet infördes bestämmelser om sekretess som träffar medling som sker vid domstol. Sekretess innebär såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Sekretess gäller för medlare i dispositiva tvister för uppgift som en part har lämnat i samband med medlingen, om parten gjort förbehåll om det (2 kap. 1 §, 3 kap. 1 §, och 36 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) [OSL], se även prop. 2010/11:128 s. 72–74).

10.6 Vår kartläggning och utvärdering av medlingsförfarandet

10.6.1 Inledning

I detta avsnitt redovisar vi den kartläggning som vi gjort av medlingsförfarandet. För att kunna få en uppfattning om i vilken utsträckning som medlingsförfarandet används har vi genomfört en

⁶ Benämns som särskild medling, se 42 kap. 17 § andra stycket och 50 kap. 11 § andra stycket RB.

⁷ Se prop. 2010/11:128.

undersökning vid landets samtliga tingsrätter, 48 stycken. I samma syfte och för att få en uppfattning om hur medlingsförfarandet fungerar i praktiken och om det har haft önskad effekt har vi också hämtat in synpunkter från medlare, domare och advokater.

När det gäller medlare har vi varit i kontakt med föreningen Svenskt Forum för Medling och konflikthanering (SFM). Föreningen har två huvudinriktningar, en av dessa är familjemedling.⁸ Vi har också varit i kontakt med ett tiotal medlare. Några av dem har på eget initiativ kontaktat oss. Övriga medlare har vi tagit kontakt med efter att några domare och advokater berättat att dessa medlares uppdrag ofta är framgångsrika. Med hänvisning till hur vårt urval av medlare gjorts och då vårt underlag i den här delen är begränsat, kan medlares synpunkter och arbetsmetoder som beskrivs nedan inte ses som representativa för medlare i allmänhet. Vi har dock ansett det viktigt att få reda på hur framgångsrika medlare arbetar för att på så sätt få en bild av hur en god medling kan gå till.

10.6.2 Vår undersökning av antalet mål med medlare

Vi har begärt in samtliga domar och avskrivningsbeslut under år 2013 som rör mål där tingsrätten, enligt 6 kap. 18 a § FB, gett en medlare i uppdrag att försöka få föräldrarna att komma överens. Det finns ingen officiell statistik över i hur många mål tingsrätterna utser medlare. Det finns inte heller någon tillförlitlig sökmetod för att hitta målen. Det finns alltså en risk för att de uppgifter om antal mål med medlare som vi fått in inte ger en korrekt bild av antalet medlingsuppdrag vid varje enskild tingsrätt. Genom vår undersökning har dock en generell bild av antalet mål med medlare framträtt.

⁸ Enligt uppgift från SFM.

Resultaten av vår undersökning talar för att medlare utses i mellan 0–8 procent av familjemålen vid olika tingsrätter. Vid de flesta tingsrätter utses medlare mellan 1–3 procent av målen.⁹ Frågan om hur ofta medlare utses verkar inte ha något samband med tingsrättens storlek.

10.6.3 Hur uppfattar de olika aktörerna medlingsförfarandet?

Advokater

Flera av de advokater vi varit i kontakt med menade att medlare bör komma in tidigt i processen. En advokat berättade att hon vid ett tillfälle hade utsetts till medlare efter det att en vårdnadsutredning hade utförts. Det blev då ett omöjligt uppdrag. Vad gäller kunskapskrav rådde enighet om att det borde finnas sådana. Det framhölls att medlare måste ha erfarenhet av och kunskap om familjerätt för att på ett bra sätt kunna tala med såväl barn som vuxna. Det framfördes också att det hade varit önskvärt om medlare, i vissa fall, hade goda språkkunskaper och kunskaper om olika kulturer. Någon menade att advokater många gånger är goda medlare eftersom de är vana vid att hantera och lösa konflikter.

Domare

Det varierar från domare till domare hur ofta medlare utses. De flesta domare som vi varit i kontakt med angav dock att de utser medlare mycket sällan eller aldrig. Anledningen till det förklarades

⁹ I en rättssociologisk undersökning som genomfördes år 2008 som besvarades av 60 domare vid 29 tingsrätter svarade närmare 70 procent av domarna att ibland anlitas externa medlare på den egna tingsrätten (Stiftelsen Allmänna Barnhusets slutrapport, se fotnot ovan, s. 68.). Inom ramen för två examensuppsatser vid Handelshögskolan vid Göteborgs respektive Karlstads universitet har två undersökningar tidigare gjorts om hur ofta medlare utses i mål om vårdnad, boende och umgänge. Undersökningarna omfattade dels Malmö, Göteborgs och Stockholms tingsrätt, och dels Värmlands tingsrätt. I de undersökningarna redovisades att medlare vid de tre förstnämnda tingsrätterna utsågs i 1,7 procent av målen under perioden den 1 januari 2007–31 juli 2010 och vid Värmlands tingsrätt i 1,6 procent av målen år 2013, vid Värmlands tingsrätt utsågs i genomsnitt medlare i 5 procent av målen under perioden åren 2009–2013 (Fredin, Thelma, *Medling vid familjerättsliga tvister*, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, magisteruppsats, 2011 och Nordenmalm, Karin och Phalm, Tove, *Medling i vårdnadstvister*, Handelshögskolan vid Karlstads universitet, C-uppsats i rättsvetenskap, 2014).

bl.a. med att de har negativa erfarenheter av medlingsförfarandet. Förfarandet är också kostsamt.

Majoriteten av de domare som utsåg medlare angav att det är vanligast att utse medlare i ett tidigt skede under processen, t.ex. vid den muntliga förberedelsen. Någon framhöll att om föräldrar återkommer kort tid efter dom kan det vara lämpligt att utse medlare omedelbart. Några domare angav att de utser medlare först när alla andra möjligheter att få parterna att komma överens har uttömts. De flesta domare angav att de vanligtvis inte ger några särskilda anvisningar till medlare. Om anvisningar ges rör de i regel barnsamtal.

De flesta domare var positiva till tidsgränsen för medlingsuppdraget. Det framfördes att tidsgränsen sätter viss press på föräldrar. Någon menade också att det är lättare att ”sälja in” medling till föräldrar eftersom tiden för medling är kort. Det framhölls också att den möjlighet som finns att bevilja viss förlängning av uppdraget är positiv och att medlare många gånger begär sådan förlängning.

Vad gäller krav på medlare var den generella uppfattningen att det borde finnas någon form av kvalitetssäkring. Det framhölls bl.a. att det är viktigt att medlare är duktiga på att hantera barn och att det är positivt att kunna utse medlare med olika kompetens. Vid flera tingsrätter var det vanligt att advokater utses till medlare. Vid någon tingsrätt framhölls att de har tillgång till duktiga medlare och därför inte ser något behov av ett gemensamt kunskapskrav.

Det framkom att flera domstolar har en s.k. medlarlista. Vid de flesta domstolar förs alla som anmäler sitt intresse för medlingsuppdrag upp på listan. Vid någon tingsrätt kontrollerar en domare medlarens bakgrund, utbildning och andra domstolars uppfattning innan medlaren förs upp på listan. Någon domare berättade att det i Stockholmsregionen finns ett nätverk inom familjerätt (humanjuridik). Alla domstolar som ingår i det nätverket har samma gemensamma medlarlista. Listan uppdateras cirka en gång per år.

Flera domare angav att de tycker det är svårt att utse medlare eftersom de inte vet om medlare som finns upptagna på medlarlistor har den kompetens som krävs för uppdraget. Flera domare berättade också om personer som fått medlingsuppdrag men som under medlingsförfarandet visat sig inte vara lämpliga för uppdragen.

Det framkom att medlare ibland hörs som vittnen. Flera domare menade att det är olyckligt att medlare inte omfattas av något frågeförbud.

Det framkom vidare att medlare i vissa fall lämnar en fyllig redogörelse för medlingsförfarandet och en bedömning av hur medlaren menar att tingsrätten ska döma. Vid någon tingsrätt ger man numera medlare besked om att de inte närmare ska redovisa vad som inträffat vid medlingen.

Den överrätt vi har varit i kontakt med hade ingen större erfarenhet av medlingsinstitutet.

Medlare

SFM menade att det är ett stort problem att det inte finns några behörighetskrav för vem som kan utses som medlare och efterfrågade sådana krav. Föreningen känner till många exempel där medlare inte har haft den kompetens som krävts för ett sådant uppdrag. I sådana fall är det, enligt SFM, inte ovanligt att medlingen inte går till på ett godtagbart sätt. Föreningen betonade dock att med rätt kompetens är medling en mycket framgångsrik metod. SFM framhöll att även om förfarandet är kostsamt leder medling till hållbara lösningar som föräldrar själva varit med om att arbeta fram. Detta leder till en besparing för samhället på sikt och en långsiktig mycket betydelsefull stressreducering för den berörda familjen. Inte minst eftersom föräldrarna i många fall inte återkommer till domstol med en ny talan. Även de medlare som vi varit i kontakt med efterlyste kompetenskrav. Flera medlare betonade att den personliga fallenheten är viktig.

Medlare uppgav att det varierar från tingsrätt till tingsrätt om och i vilken utsträckning som medlingsuppdrag ges. Hur ofta som medlaruppdrag ges skiljer sig också mellan enskilda domare.

SFM menade att det är en brist att medlare många gånger utses i ett sent skede i processen. En medlare bör i stället utses i ett så tidigt skede som möjligt.

Medlare betonade att det är väldigt viktigt att föräldrar, inför ett beslut om medling, får information från domstolen om vad medling innebär. Någon medlare underströk att det är viktigt att domstolens beslut om medling är tydligt, t.ex. i fråga om barnsamtal

bör hållas. Samtidigt poängterade flera medlare att det är eftersträvansvärt om beslutet lämnar öppet för medlaren att avgöra den närmare inriktningen på uppdraget då detta måste anpassas efter förhållandena i varje enskilt fall.

Det rådde delade meningar bland medlarna om tiden för medlingsuppdraget är tillräcklig eller inte. De flesta menade att de ofta hinner slutföra uppdraget inom utsatt tid, särskilt om förlängning medges. Någon framhöll att det faktum att arbetet är kort och intensivt signalerar att man tror på parternas föräldraförmåga vilket sänder positiva signaler till föräldrar. Några medlare tyckte att tiden är för snäv när barnsamtal ska hållas eller försöksumgänge ska ske. Någon medlare hänvisade föräldrar till samarbetsamtal efter medlingen.

Undantagsvis tillämpade medlare bestämda metoder för medlingen.¹⁰ De flesta medlare uppgav att de anpassade medlingen efter förhållandena i det enskilda fallet.

En majoritet av medlarna menade att problemen sällan handlar om sakfrågorna i målet. Någon medlare menade att det inte är medlarens uppgift att lösa det eventuellt bakomliggande problemet.

De flesta medlare uppgav att de regelmässigt håller barnsamtal inom ramen för medlingen. SFM framhöll att det borde finnas krav på att barn ska ha rätt att komma till tals under medling. Om barnet kommer till tals och får uttrycka sin åsikt blir det också lättare för medlaren att få föräldrarna att komma överens. SFM framhöll vidare att ett krav på barnets rätt att komma till tals ställer krav på medlares kompetens.

Det rådde delade meningar bland medlarna om vad redogörelsen av uppdraget ska innehålla. Några betonade att redogörelsen endast ska innehålla uppgifter om vilka åtgärder som utförts och om parterna kommit överens eller inte. Andra ansåg att mer utförliga uppgifter om vad som kommit fram under medlingen bör framgå av redogörelsen. Någon framhöll att redovisningen av barnsamtal är särskilt viktig.

SFM ansåg att det är problematiskt att det inte finns någon reglering som säkerställer medlingens konfidentiella natur. Föreningen menade också att det är olyckligt att medlare kan höras vid

¹⁰ Metoderna som nämndes är Non Violence Communication och Co-mediation. Några medlare har i stället tillämpat metoder som liknar upplägget för samarbetsamtal.

en huvudförhandling samtidigt som en avvägning måste göras med hänsyn till barnets bästa. Några medlare menade att ett frågeförbud bör införas eftersom föräldrar måste känna sig fria inom ramen för medlingsuppdraget. Andra medlare såg inget problem med att det inte finns något frågeförbud. De medlarna hänvisade till vikten av att uppgifter som på något sätt kan medföra att ett barn får det bättre måste kunna komma fram i en process.

SFM ansåg att det är viktigt att säkerställa barnets grundläggande rättigheter. Föreningen menade att en medlare bör vara anmälningsskyldig om medlare får reda på omständigheter som innebär att barnet kan fara illa. Det rådde olika uppfattning bland medlarna i frågan om de omfattas av anmälningsskyldighet eller inte.

Några medlare efterfrågade utbildning i medling. Av några andra medlares uppgifter framkom att de höll sig uppdaterade på området genom att läsa domstolsavgöranden, betänkanden, forskning och genom att gå på olika seminarier. Andra medlare gick vidareutbildningar inom medling. Några medlare efterfrågade etiska riktlinjer för medling.

Några medlare uppgav att deras medling lett till överenskommelser i mellan 50–75 procent av fallen.

10.6.4 Slutsatser av vår kartläggning av medlingsförfarandet

I vilken utsträckning används medlingsförfarandet?

Vår bedömning: Det varierar från domstol till domstol hur ofta medlare utses. Generellt kan dock sägas att medlingsförfarandet används i få fall.

Vår undersökning av mål tyder på att det generellt sett är mycket ovanligt att medlare utses men antalet medlaruppdrag varierar mellan tingsrätter. Vår undersökning visar att tingsrätter i genomsnitt utses medlare i omkring 1–3 procent av målen. Den bilden bekräftas av uppgifter från medlare och domare. Av samtal med medlare och domare har det också kommit fram att det finns stora skillnader i hur ofta som medlare utses, inte bara mellan tingsrätter utan också mellan enskilda domare. Vår kartläggning pekar på att det inte finns

något samband mellan tingsrättens storlek och antalet medlaruppdrag som ges.

Hur fungerar medlingsförfarandet i praktiken?

Vår bedömning: Medlare utses under olika skeden av processen. Det är ovanligt att domstolen ger riktlinjer till medlare om hur uppdraget ska utföras. Medlare har stor frihet att lägga upp medlingen utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall. Medlare lämnar ibland fylliga redogörelser till domstolen.

Av våra samtal med advokater, domare, SFM och medlare har det kommit fram att medlare i praktiken utses under olika skeden av processen. Vissa domare utser medlare redan vid den första muntliga förberedelsen. Andra gånger utses medlare först efter en utredning om vårdnad, boende eller umgänge inkommit. Vi ser utifrån gällande reglering inga hinder mot att medlare utses när som helst under processen efter vad som bedöms som lämpligt.

Det finns ingen enhetlig metod för hur medling går till och medlare har stor frihet att anpassa medlingen efter de individuella förutsättningarna i varje enskilt fall. De medlare som vi har inhämtat synpunkter från ser detta som en stor fördel.

Vid våra samtal med medlare har vi fått uppfattningen att uppbygget på medlingen många gånger styrs av den yrkesbakgrund som medlaren i fråga har. De som har en erfarenhet från socialtjänsten till exempel, tar med sig metoder och principer från sitt tidigare arbete när de arbetar med medling. Sådana metoder kan till exempel gälla hur medlingsförfarandet läggs upp och hur samtalen med föräldrar och barn ska gå till. Medlars yrkesbakgrund tycks också spegla synen på den redogörelse som de lämnar till rätten.

Har medlingsförfarandet fått önskad effekt?

Vår bedömning: Medlingsförfarandet har inte fått något större genomslag. Flera domare avstår från att utse medlare på grund av negativa erfarenheter. Förfarandet är också kostsamt. Det finns dock exempel på medlare som i stor utsträckning får för-

äldrar att komma överens. Den viktigaste faktorn för en lyckad medling är en kompetent och för uppdraget lämplig person.

Det är, som några domare uttryckt för oss, svårt att utvärdera om medlingsförfarandet fått önskad effekt eftersom medling används i de svåraste fallen. Varje sådant mål som leder till att föräldrar kommer överens är en vinst, inte minst för barn. Vårt generella intryck är dock att domare till stor del har negativa erfarenheter av medling. Flera domare som initialt utsåg medlare har slutat göra detta eftersom medlingen inte ledde till att föräldrar kom överens. En klar majoritet av de domare vi inhämtat synpunkter från tycker också det är alltför osäkert att utse en person vars kompetens det är svårt att kvalitetssäkra.

Det finns även domare som har goda erfarenheter av medlare och som angett att vissa medlare nästan alltid får föräldrarna att komma överens. Vi har varit i kontakt med flera medlare som vi genom olika aktörer fått reda på är framgångsrika i sin medling. Vår slutsats är att resultatet av medling i hög grad är beroende av medlaren kompetens och lämplighet för uppdraget.

10.7 Hur kan medlingsförfarandet utvecklas och förbättras?

10.7.1 Osäkerheten kring medlars kompetens är ett problem

Vår bedömning: Det är inte tillfredsställande att det finns en osäkerhet kring medlars kompetens och lämplighet för uppdrag.

Medlingsförfarandet har inte fått något större genomslag. Vi har därför övervägt om medlingsförfarandet bör finnas kvar. Samtidigt har det blivit tydligt för oss att med rätt medlare är medlingsförfarandet ett mycket effektivt verktyg för att få föräldrar att komma överens i komplicerade mål. Förfarandet tycks också leda till långsiktigt hållbara lösningar för familjer vilket gynnar barn. På sikt innebär sådana lösningar också en stor besparing för samhället. Vi menar därför att medlingsförfarandet bör finnas kvar.

Medlingsförfarandet i familjemål är ett i stor utsträckning oreglerat område. Det finns inte någon på förhand bestämd ordning

eller metod för hur en medling ska gå till. Det har inte heller varit lagstiftarens avsikt att närmare reglera hur medlingen ska gå till. I stället har angetts att detta bör medlaren, i samråd med domstolen, få bedöma från fall till fall (prop. 2005/06:99 s. 64). Vi har ingen annan uppfattning i den frågan. Att medling kan läggas upp på olika sätt utifrån förutsättningarna i det enskilda fallet är en av medlingsförfarandets framgångsfaktorer.

Avsaknaden av reglering av hur medlingen ska gå till medför att föräldrar och barn i hög grad kommer att utlämnas till medlaren och medlarens metoder. Detta tillsammans med att medlare ofta utses i svåra mål ställer höga krav på medlarens erfarenhet och kvalifikationer (jfr prop. 2005/06:99 s. 64).

Det finns ingen reglering i lag som anger vem som kan utses som medlare i familjemål. Sådana krav finns dock inom vissa andra områden, t.ex. vid medling med anledning av brott och i verkställighetsärenden.¹¹ Förarbetsuttalanden ger viss vägledning i fråga om vem som bör utses (jfr prop. 2005/06:99 s. 64 och 91).

10.7.2 En bestämmelse om kompetens- och lämplighetskrav för medlare ska införas

Vårt förslag: En medlare ska ha relevant utbildning och yrkeserfarenhet och vara lämplig för uppdraget.

Vi menar att det mest effektiva sättet för att uppnå en bättre kvalitetssäkring av medlare är att införa en bestämmelse om kompetenskrav för medlare. Med uttryckliga krav blir det tydligare för alla aktörer vilka som bör komma i fråga för ett medlaruppdrag.

Frågan är då hur dessa krav ska utformas. Det är positivt att ett medlaruppdrag kan ges till personer med olika yrkesbakgrund och utbildning. Det är därför inte möjligt att ställa upp krav på en specifik kompetens. Kraven bör i stället utformas mer generellt.

En grundförutsättning för en medlare är att han eller hon har god kunskap om barn, till exempel om barns olika utvecklingsfaser.

¹¹ I 4 § lagen (2002:445) om medling med anledning av brott anges att till medlare ska en kompetent och rättrådig person utses (4 §). För medlare i verkställighetsärenden finns krav på lämplighet för uppdraget (jfr 21 kap. 2 § FB).

Medlare måste också ha kunskap i hur man håller samtal med barn, särskilt eftersom vi föreslår att barnet alltid ska ha rätt att komma till tals under medlingsförfarandet (se nedan). Medlare behöver också ha god kännedom om FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), barnets bästa och barnets rätt att komma till tals. Vidare bör det krävas att medlare har god kunskap om den familjerättsliga lagstiftningen. Det är nämligen viktigt att medlare kan förklara för föräldrar hur juridiken kring olika frågor om föräldraskap och barn ser ut. Det kan t.ex. handla om juridiska förutsättningar för ensam och gemensam vårdnad. Det är viktigt att medlare har god kunskap om lagstiftningen för att kunna särskilja föräldrars juridiska problem från problem av mer värdemässig karaktär. I fall med internationell anknytning kan det vara värdefullt om en medlare har kunskap om kulturella frågor som kan aktualiseras.

Medlare måste också ha erfarenhet av arbete som har anknytning till tvister eller oenighet mellan föräldrar i frågor som rör barn. Han eller hon bör ha professionell erfarenhet av att ha talat med såväl barn som vuxna som befunnit sig i en sådan situation. En medlare måste givetvis i regel också ha någon form av utbildning i medling. Undantag från det kravet kan dock göras om personen har andra värdefulla meriter eller erfarenheter inom medling eller arbete med konfliktlösning.

De första kraven som bör ställas upp och som sammanfattar ovanstående punkter är krav på relevant utbildning och yrkeserfarenhet. Normalt sett innebär detta att det är erfarna familjerättssekreterare, advokater, beteendevetare, psykologer eller i vissa fall domare som kan komma ifråga för medlaruppdrag i ett familjemål.

Vi har genom våra kontakter med olika aktörer blivit medvetna om att vägen till en lyckad medling i hög grad är beroende av medlaren personliga egenskaper. Det bör därför också ställas upp ett krav på lämplighet för uppdraget. Att en person är lämplig för ett medlaruppdrag innebär t.ex. att han eller hon måste kunna sätta barnets bästa främst. Medlaren bör också kunna förmedla barnets inställning eller åsikt till föräldrarna. Han eller hon bör vidare kunna hantera en känslig situation och kunna vinna förtroende hos barnet och föräldrarna (jfr prop. 2005/06:99 s. 91).

Det är den enskilde domaren som utser medlare och bedömer om behörighetskraven är uppfyllda. För att en person ska kunna utses bör det alltid krävas någon form av intyg, eller motsvarande,

om yrkeserfarenhet och utbildning. Vad gäller lämpligheten kan en person t.ex. lämna referensuppgifter från tidigare medlaruppdrag. En person kan också lämna in andra relevanta handlingar som visar på hans eller hennes kompetens och lämplighet för uppdraget.

10.7.3 Medlingsförfarandet ska omfattas av sekretess

Vårt förslag: Sekretess utan skadeprovning ska gälla hos domstol för uppgift som en part har lämnat till en medlare vid medling i ett mål där medlare utsetts enligt 6 kap. 18 a § föräldrabalken, om parten har gjort förbehåll om det.

Den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

En ny sekretessbestämmelse

Tystnadsplikt och handlingssekretess i det allmännas verksamhet regleras som framgår ovan i OSL. Till det allmännas verksamhet hör bl.a. medling i dispositiva tvistemål i allmän domstol (prop. 2010/11:128 s. 72). Även medling i indispositiva tvistemål hör enligt vår mening till det allmännas verksamhet.

Bestämmelserna i OSL gäller såväl för myndigheten som sådan som för bl.a. anställda och uppdragstagare vid myndigheten (2 kap. 1 § OSL). I förarbeten till sekretessbestämmelsen om medlare i dispositiva tvistemål har angetts att sådana medlare synes gå in under definitionen uppdragstagare hos myndighet.¹² Medlare som utses enligt 6 kap. 18 a § FB bör enligt vår bedömning gå in under samma definition.

Att medlingsförfarandet är konfidentiellt bidrar typiskt sett till att skapa en förtrolig situation mellan parter och medlare. Det är viktigt att en förälder kan känna sig fri inom ramen för medlingsförfarandet och att han eller hon kan lämna uppgifter till en medlare utan att dessa behöver bli kända.

¹² Prop. 2010/11:128 s. 72, jfr även prop. 1979/80:2, del A, s. 126.

Eftersom medlare enligt vår bedömning bör ses som uppdrags-tagare hos domstol har medlare förbud att röja och utnyttja uppgift som omfattas av sekretess enligt OSL (2 kap. 1 § OSL). För sådana familjerättsliga mål som medlare utses i gäller sekretess hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, 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 § andra stycket OSL). För att en uppgift ska kunna hemlighållas med stöd av den bestämmelsen krävs att en skadeprövning har utfallit positivt.

För att uppnå ett förtroligt förhandlingsklimat menar vi att det behövs större möjligheter än den nuvarande sekretessregleringen ger att hemlighålla uppgifter som lämnas till en medlare. Innan en ny sekretessbestämmelse kan införas måste först en avvägning mellan sekretessintresset och insynsintresset göras. Allmänintresset av insyn kan variera beroende på vilken verksamhet det är fråga om¹³. När det gäller medling gör sig inte intresset av offentlighet gällande på samma sätt som vid dömande verksamhet.

Vi föreslår att en sekretessbestämmelse införs som utformas på samma sätt som den om sekretess vid medling i dispositiva tvistemål. För uppgifter vid sådan medling gäller sekretess utan skaderekvisit. Det krävs enligt den bestämmelsen också att parten gjort förbehåll om det för att sekretess ska gälla. Av förarbetsuttalanden framgår att konstruktionen säkerställer att det inte uppkommer någon oklarhet om vilka uppgifter från en part som medlaren får föra vidare och att inte uppgifter i onödan omfattas av sekretess.

Sekretesstiden för uppgifter i allmänna handlingar bör i enlighet med vad som gäller för uppgift vid familjemål generellt sett, gälla i högst 70 år.

Begränsning i rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Sekretess innebär både handlingssekretess och tystnadsplikt. Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF), och 1 kap. 1 och 2 §§ (YGL), har som regel företräde framför tystnadsplikten. Nämnda rätt har aldrig

¹³ Jfr prop. 2010/11:128 s. 73 och prop. 1979/80:2, del A, s. 75 f.

företråde framför handlingssekretessen. I vissa fall har dock bestämmelser om tystnadsplikt företråde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. I fall där en uppgift har lämnats i en förtroendesituation och inte vid myndighetsutövning bör rätten att meddela och offentliggöra uppgifter normalt vara utesluten. Det kan också finnas större anledning att överväga undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter när det handlar om sekretessbestämmelser utan skaderekvisit.¹⁴ Den föreslagna sekretessbestämmelsen syftar till att skydda information som lämnas i en förtroendesituation. Den föreslagna sekretessbestämmelsen saknar också skaderekvisit. I likhet med vad som gäller för uppgifter som en part lämnar till en medlare i dispositiva tvister (36 kap. 8 § OSL) bör därför den tystnadsplikt som följer av den föreslagna bestämmelsen om sekretess ha företråde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (jfr prop. 2010/11:128 s. 74 och 75).

10.7.4 Bör det införas ett frågeförbud för medlare?

Vår bedömning: Det bör inte införas ett frågeförbud för medlare. Barnets bästa är överordnat intresset av att uppgifter som lämnas vid medling inte avslöjas.

Det är en medborgerlig plikt att vittna inför domstol. Vittnesplikten är av grundläggande betydelse för domstolens möjlighet att få ett fullgott underlag vid prövningen av mål och ärenden. För vissa person- eller yrkeskategorier gäller som framgår ovan tystnadsplikt i fråga om uppgifter som de har fått reda på i sin yrkesutövning. I flera fall får tystnadsplikten ge vika för vittnesplikten. Genom det s.k. frågeförbudet i RB ställs dock vissa begränsningar i vittnesplikten upp. Frågeförbudet innebär bl.a. att personer som tillhör vissa yrkeskategorier, t.ex. advokater, psykologer och medlare i dispositiva tvistemål, får höras som vittne om något som anförtrots dem i deras yrkesutövning eller vid medlingen, endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån tystnadsplikten gäller samtycker till det (jfr 36 kap. 5 § RB).

¹⁴ Se prop. 2010/11:128 s. 74 och jfr prop. 2009:10: 56 s. 26 f.

Frågeförbud gäller alltså för medlare i dispositiva tvistemål. Medlare enligt 6 kap. 18 a § FB har dock en tydlig riktlinje för sitt medlingsuppdrag, nämligen att försöka få föräldrarna att nå en överenskommelse som är förenlig med barnets bästa. Det är alltså barnets bästa som är avgörande för slutresultatet av medlingen. Detta, tillsammans med att medlingen handlar om ett barn, gör i sin tur att medlingen inte kan jämföras med medling i andra tvistemål.

De medlare som vi varit i kontakt med har haft olika uppfattning om frågeförbud bör införas eller inte. Vi menar att det finns omständigheter som talar för att införa ett frågeförbud för medlare om sådant som anförtrotts dem under medlingen. Det starkaste skälet för ett sådant förbud är att säkerställa medlingsinstitutets konfidentiella och förtroliga karaktär. Det är viktigt att föräldrar ska kunna lämna uppgifter till medlaren utan att riskera att dessa avslöjas under en eventuell huvudförhandling¹⁵. Sannolikt är utsikterna att nå en överenskommelse också större om föräldrarna kan känna sig fria under medlingen.

Det som däremot med styrka talar mot att införa ett sådant frågeförbud är principen om barnets bästa. Det bör inte finnas något som hindrar att uppgifter av betydelse för bedömningen av barnets bästa som en medlare har kännedom om kan komma fram i en rättegång.

En intresseavvägning måste alltså göras mellan behovet att säkerställa medlingens konfidentiella natur och behovet av att säkerställa att uppgifter som har betydelse för barnets bästa kan komma fram i en rättegång. Vid den avvägningen väger det senare intresset tyngst. Inget intresse kan enligt vår mening gå före barnets bästa. Vi menar därför att något frågeförbud inte ska införas. Att detta i en del fall kan påverka resultatet av medlingen negativt är dessvärre en ofrånkomlig följd. Trots detta får kompetenta medlare i stor utsträckning föräldrar att komma överens.

Att det införs en sekretessbestämmelse för medling samtidigt som det inte införs något frågeförbud innebär att medlingens förtroliga karaktär inte säkerställs fullt ut i mål om vårdnad, boende och umgänge. Detta är inte optimalt. Vi kan dock inte, med hänsyn till barnets bästa, hitta en bättre lösning. Liknande förhållande gör

¹⁵ Jfr prop. 2005/06:99 s. 91 och prop. 2010/11:128 s. 69.

sig för övrigt gällande för samarbetsamtal som, när samtalen inte har karaktär av familjerådgivning, omfattas av socialtjänstsekretess enligt 26 kap. 1 § OSL. Detta innebär att eventuell sekretess kan brytas vid ett vittnesförhör eftersom något frågeförbud inte finns för sådana uppgifter. När samarbetsamtalen däremot har haft karaktären av familjerådgivning gäller i stället en strängare sekretess eftersom samtalen då omfattas av familjerådgivningssekretess enligt 26 kap. 3 § OSL.¹⁶ För familjerådgivare enligt SoL gäller, med vissa begränsningar, frågeförbud för uppgift om något som anförtrotts dem i deras yrkesutövning eller som de i samband med yrkesutövningen har erfarit.¹⁷

Liksom samarbetsamtal är medling i första hand inriktad på att hitta en lösning för barnet, och inte som familjerådgivning på att bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden eller familjer (jfr 5 kap. 3 § socialtjänstlagen [2001:453], nedan förkortad SoL). Att det finns större möjligheter att höras i domstol om vad som har anförtrotts en person i hans eller hennes yrkesutövning vid samarbetsamtal eller medling än vid familjerådgivning är därför, ur ett barnrättsperspektiv, rimligt.

Vi har också övervägt möjligheten att införa ett frågeförbud med undantag för sådana frågor som omfattas av uppgiftsskyldighet enligt 14 kap. 1 § SoL. På så sätt skulle medlingens konfidentiella natur säkerställas samtidigt som medlare skulle vara skyldiga att vittna om omständigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Det kan dock tänkas att även andra omständigheter kan ha betydelse för frågan om barnets bästa. Vi föreslår därför inte en sådan modell. Barnets rättigheter väger tyngre.

10.7.5 Barnets rätt till information och rätt att komma till tals stärks

Vårt förslag: En medlare ska se till att barnet får relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter eller inställning i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina synpunkter, ska hans eller hennes åsikter eller inställning så

¹⁶ 26 kap. 1 § OSL och prop. 1997/98:7 s. 93–97.

¹⁷ 36 kap. 5 § RB.

långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Rätten att komma till tals ska inte vara beroende av vårdnadshavarnas inställning i frågan.

Artikel 12 i barnkonventionen innehåller en av konventionens grundläggande principer. Artikel 12 ger barnet rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska också beaktas utifrån barnets ålder och mognad. Rättigheten är absolut och staten är skyldig att säkerställa att denna rättighet kan utövas fullt ut. Artikel 12 ger barnet en rättighet, inte en skyldighet för barnet att uttrycka sin åsikt¹⁸. För att barnet ska kunna uttrycka sin åsikt måste han eller hon också få relevant information.

Medlingsförfarandet är ett exempel på ett förfarande som rör barn.¹⁹ Vid våra diskussioner med medlare har det också kommit fram att de flesta av dem regelmässigt samtalar med barn inom ramen för medlingen. Detta innebär dock inte, med hänsyn till vårt begränsade underlag, att medlare generellt sett ger barn rätt att komma till tals inom ramen för medlingsförfarandet.

I syfte att stärka barnets rätt att komma till tals och få information i frågor om vårdnad, boende och umgänge föreslår vi i kapitel 11 att barnets rätt att få sina åsikter beaktade vid bedömningen av barnets bästa ska tydliggöras i 6 kap. FB. Vi föreslår även att det ska införas en ny bestämmelse i 6 kap. FB om barnets rätt att komma till tals och rätt att få information (se avsnitt 11.8.5). Dessa bestämmelser kommer även gälla för samtal vid medling enligt 6 kap. 18 a § FB. För medlare innebär våra förslag att medlare ska se till att barnets rätt att komma till tals uppfylls inom ramen för medlingsförfarandet. Medlaren ska, vid sitt arbete med att få föräldrarna att träffa en överenskommelse, därmed också tillmäta barnets åsikter och inställning betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Eftersom en fråga om vårdnad, boende eller umgänge har stor betydelse för barnets framtid är det, i de fall barnet inte framför sina synpunkter, viktigt att barnets åsikter eller perspektiv så långt det är möjligt klarläggs på annat sätt. Det kan t.ex. handla om ett

¹⁸ CRC/C/GC/12, p. 16 och 19.

¹⁹ Jfr CRC/C/GC/12, p. 32.

yngre barn som inte har förmågan att uttrycka sina åsikter. Det kan också röra sig om ett barn som till följd av en funktionsnedsättning, trots hjälpmedel, inte kan uttrycka åsikter i frågorna.²⁰ I sådana fall kan barnets åsikter eller perspektiv i flera fall utredas genom inhämtande av uppgifter från barnets föräldrar, andra närstående, eller någon annan företrädare för barnet. Även i ett fall när barnet inte vill uttrycka sin synpunkt är det viktigt att barnets åsikter och inställning så långt möjligt klarläggs på annat sätt (se mer om detta i avsnitt 11.8.5). Det är i sammanhanget också viktigt att betona att den rätt att komma till tals som barnet har inte innebär att medlaren i alla fall bör träffa och samtala med barnet. Om det av andra handlingar, t.ex. snabbupplysningar eller en vårdnadsutredning, eller uppgifter tydligt framkommer att barnet har uttryckt sin åsikt och det inte finns skäl att ifrågasätta denna är det många gånger inte nödvändigt att tala med barnet utan barnet får då anses ha kommit till tals även inom ramen för medlingsförfarandet.

När en medlare samtalar med ett barn är det viktigt att medlaren ger barnet relevant information. För att barnet ska kunna framföra sina åsikter är det nämligen en förutsättning att barnet har fått den information som krävs för att kunna sätta sig in i frågan. Informationen ska anpassas utifrån barnets ålder och mognad på ett sådant sätt att barnet kan ta den till sig. Informationen ska inte enbart omfatta faktauppgifter utan även information om hur uppgifterna kommer användas och vilka följder barnets åsikter kan få.²¹ Barnets förmåga att förstå det som han eller hon ska uttrycka sin åsikt om måste bedömas i varje enskilt fall.

Det är medlaren som ansvarar för att barnets rättigheter tillgodoses. Detta ställer höga krav på medlarens kompetens. I den av riksdagen godkända strategin för att stärka barnets rättigheter i Sverige²² anges att för att ge barnet förutsättningar att uttrycka sina åsikter ska ansvariga aktörer ha kunskap om hur denna rättighet ska förverkligas i den egna verksamheten. Det innebär att det måste

²⁰ Av FN:s kommitténs för barnets rättigheter allmänna kommentarer om barnets rätt att bli hörd följer att konventionsstaterna är skyldiga att säkerställa att rätten att komma till tals genomförs för barn som har svårt att föra fram sina åsikter. Till exempel ska man förse barn som har en funktionsnedsättning med de kommunikationsverktyg som behövs för att de lättare ska kunna uttrycka sina åsikter, och göra det möjligt för dem att använda dessa verktyg (CRC/C/GC/12 p. 21).

²¹ Jfr prop. 2012/13:10 s. 35 med gjorda hänvisningar.

²² Artikelnr S2010.026.

finnas kunskap om och utarbetade arbetssätt för hur barnets åsikter på bästa sätt kan inhämtas, utifrån barnets ålder och mognad. Det har också angetts att det är viktigt att miljön känns trygg för barnet och att metoder och arbetssätt är väl anpassade till barnets förutsättningar (s. 6)²³. De kompetens- och lämplighetskrav för medlare som vi föreslår ska införas syftar till att säkerställa att medlaren har tillräcklig kompetens bl.a. i dessa avseenden.

För att barnets rättigheter ska kunna tillgodoses fullt ut föreslår vi i avsnitt 11.8.5 att rätten att barnets rätt att komma till tals vid samtal med företrädare för socialnämnden inte ska vara beroende av vårdnadshavarnas inställning i frågan. Motsvarande bör gälla för samtal med medlare. Detta innebär ett ingrepp i principen om vårdnadshavarnas beslutanderätt. Om den ena föräldern, eller båda föräldrarna, motsätter sig att barnet hörs med hänsyn till barnets bästa bör medlaren vara lyhörd för deras uppfattning²⁴. Det kan t.ex. handla om att barnet redan hörts av många olika personer och att barnet därför inte ska behöva höras igen. Om föräldrarna inte samtycker till ett samtal kan det också tala för att barnet befinner sig i en stark lojalitetskonflikt. Det bör endast i klara undantagsfall förekomma att en medlare talar med barnet när någon av föräldrarna motsätter sig det.

I de flesta fall kommer sannolikt föräldrarna att informera barnet om resultatet av medlingen. Det är dock medlaren som ansvarar för att barnet får information om resultatet av medlingen. Om resultatet av medlingen skiljer sig från barnets åsikt i frågan är det viktigt att medlaren utifrån barnets ålder och mognad, förklarar för barnet varför överenskommelsen inte överensstämde med barnets åsikter. Inget hindrar att föräldrarna förklarar detta för barnet om det bedöms lämpligt.

²³ Se även prop. 2012/13:10 s. 37.

²⁴ Under förutsättning att det inte rör ett barn som uppnått sådan ålder och mognad att hans eller hennes åsikt i frågan bör inhämtas oberoende av föräldrarnas inställning (jfr prop. 2009/10:192 s. 16 och JO:s beslut den 10 oktober 2005 i dnr 1059-2003 och 4857-2003).

10.7.6 Behövs en ny bestämmelse om vilka uppgifter medlares redogörelse ska innehålla?

Vår bedömning: Det behövs ingen ny bestämmelse om vilka uppgifter som medlares redogörelse ska innehålla. Lagstiftaren har varit tydlig med vilka uppgifter som ska ingå i redogörelsen.

I propositionen (prop. 2005/06:99 s. 91) angavs att medlarens redogörelse till domstolen normalt kan begränsas till korta uppgifter om vilka möten som har förekommit och vilka andra kontakter som eventuellt har tagits. Det angavs också att redogörelsen inte ska innehålla några uppgifter om parternas eventuella förslag till lösningar eller i övrigt om vilka ståndpunkter de kan ha intagit under medlingsförsöken. Mot bakgrund av dessa uttalanden menar vi att det är tydligt att lagstiftarens avsikt inte har varit att redogörelsen ska innehålla några uppgifter om vad som kommit fram under medlingen. Inte heller har avsikten varit att medlaren ska lämna in en bedömning av sakfrågorna i målet. En förtydligande bestämmelse om vilka uppgifter som en medlares redogörelse ska innehålla behövs alltså inte.

10.7.7 Är medlare anmälnings- och uppgiftsskyldiga till socialnämnden?

Vår bedömning: Medlare omfattas av anmälnings- och uppgiftsskyldighet enligt 14 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Ett syfte med anmälningskyldigheten är att så långt som möjligt säkerställa att socialtjänsten får kännedom om när ett barn far illa eller misstänks fara illa. Av 14 kap. 1 § SoL följer att de som är verksamma inom bl.a. yrkesmässigt driven enskild verksamhet och fullgör uppgifter som berör barn och unga eller inom annan sådan verksamhet inom hälso- och sjukvården eller på socialtjänstens område är anmälningskyldiga. Att en person är anmälningskyldig innebär alltså att han eller hon är skyldig att genast anmäla till socialnämnden om personen i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa. Den som är anmälningskyldig är också uppgiftsskyldig. Det innebär en skyldighet att lämna social-

nämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för en barnavårdsutredning.

Det råder delade meningar bland de medlare vi varit i kontakt med om de anser sig omfattas av anmälningsskyldighet eller inte. Att de har olika uppfattning i frågan kan, som vi ser det, sannolikt förklaras av deras olika yrkesbakgrund. En person som till vardags arbetar inom socialtjänsten, och som i den rollen är anmälningsskyldig enligt 14 kap. 1 § SoL, ser det kanske som naturligt att han eller hon är anmälningsskyldig även i sin roll som medlare. En person som i stället arbetar som advokat, och som därmed inte omfattas av anmälningsskyldighet i den verksamheten²⁵, anser kanske inte heller att han eller hon är anmälningsskyldig i sin roll som medlare enligt 6 kap. 18 a § FB.

Avgörande för om en medlare omfattas av anmälningsplikt eller inte kan enligt vår mening inte vara vilken yrkesbakgrund som medlaren i fråga har. Detta skulle få orimliga konsekvenser för barn eftersom vissa medlare då skulle ha anmälningsskyldighet och andra inte. Frågan om medlare är anmälningsskyldiga bör i stället bedömas enbart utifrån personens roll som medlare enligt 6 kap. 18 a § FB.

Anmälnings- och uppgiftsskyldighet gäller för myndigheter och befattningshavare som typiskt sett i sin verksamhet kommer i kontakt med barn och ungdomar och deras förhållanden på ett sådant sätt att de kan få indikationer på att barn far illa. Det har då enligt förarbetena inte någon principiell betydelse om befattningshavaren arbetar i offentlig eller privat tjänst (prop. 2012/13:10 s. 44). Enligt vår bedömning är ett medlingsförfarande enligt 6 kap. 18 a § FB ett exempel på en sådan verksamhet som omfattas av 14 kap. 1 § SoL. Vi bedömer alltså att medlare har anmälnings- och uppgiftsskyldighet till socialnämnden.

²⁵ Jfr prop. 1996/97:124 och prop. 2012/13:10 s. 44.

10.7.8 Utbildning och kompetensutveckling

Vår bedömning: Medlare bör själva ansvara för sin utbildning och kompetensutveckling.

För att säkerställa kvaliteten i medlingsförfarandet är det viktigt att medlare är kompetenta. Detta förutsätter bl.a. att medlare har den utbildning som krävs för uppdraget. Det är också viktigt att medlare håller sig uppdaterade inom området.

De medlare som vi har varit i kontakt med har haft en gedigen yrkesbakgrund och erfarenhet på det familjerättsliga området. De flesta av dem har också, även om utbildningsutbudet inom familjemedling är begränsat i Sverige, genomgått olika utbildningar i medling. De flesta av de medlare vi inhämtat synpunkter från har berättat att de på olika sätt på egen hand håller sig uppdaterade inom området, t.ex. genom vidareutbildning och genom att delta i seminarier och dylikt. SFM har familjemedling som en av sina huvudinriktningar. Det bedrivs alltså, om än i begränsad omfattning, olika verksamheter i syfte att säkerställa kvaliteten på medlingsförfarandet.

2002 års vårdnadskommitté bedömde att det borde anordnas utbildningsinsatser för medlare i familjemål, lämpligen via Domstolsverket (SOU 2005:43 s. 261 och 264). Domstolsverket har inte anordnat någon sådan utbildning. Liksom kommittén har vi övervägt om Domstolsverket bör anordna någon form av utbildning för medlare. Några av de medlare som vi har varit i kontakt med har efterfrågat sådan kompetensutveckling. Det kan dock ifrågasättas om en sådan ordning skulle vara lämplig, bl.a. av konkurrensskäl. Vi föreslår därför inte att Domstolsverket ska anordna utbildning för medlare. Medlare bör i stället på egen hand stå för sin utbildning och kompetensutveckling.

10.7.9 Ökad information till medlare

Vår bedömning: Det bör tas fram viss gemensam information som ges till alla personer i samband med att de får uppdrag som medlare. Detta görs lämpligen av Domstolsverket.

Vi menar att det är värdefullt om det tas fram viss information som kan ges till personer som första gången får uppdrag som medlare. Av informationen kan t.ex. framgå syftet med medling, betydelsen av barnets rätt att komma till tals och vad medlarens redogörelse till domstolen ska innehålla. Det ligger närmast till hands att Domstolsverket arbetar fram sådan information.

11 Barnets bästa och barnets rätt att komma till tals

11.1 Inledning

Barnets bästa och barnets rätt att komma till tals är två av barnkonventionens grundläggande principer. Genom 2006 års vårdnadsreform tydliggjordes att barnets bästa ska vara avgörande för alla beslut i frågor om vårdnad, boende eller umgänge. I vårt övergripande uppdrag ingår att ta ställning till om regelverket behöver ändras för att 2006 års vårdnadsreforms grundläggande syfte – att stärka barnrättsperspektivet – ska uppnås. Frågan om barnets bästa i sig är inte en av de frågor som våra direktiv anger att vi ska undersöka närmare. Vi har dock under arbetets gång kommit fram till att vissa ändringar i bestämmelsen om barnets bästa skulle göra regleringen tydligare. Vi inleder därför detta kapitel med några avsnitt om barnets bästa och behovet av förändringar i den delen.

Principen om barnets bästa har ett samband med principen om barnets rätt att komma till tals. Barnets vilja ska, utifrån barnets ålder och mognad, beaktas vid bedömningen av vad som är barnets bästa i mål om vårdnad, boende och umgänge. För att barnet ska kunna framföra sina åsikter behöver han eller hon ha fått information för att kunna sätta sig in i frågan och för att kunna överblicka konsekvenser av ett eventuellt ställningstagande. Av våra direktiv framgår att det är viktigt att regler som syftar till att garantera barnets rätt att komma till tals, och inte minst reglernas tillämpning, säkerställer att barnets åsikt hämtas in och beaktas i tillräcklig utsträckning. Vi ska

- kartlägga och analysera i vilken utsträckning och på vilket sätt barnets åsikt och vilja redovisas och beaktas av domstolar och

socialnämnder i mål om vårdnad, boende och umgänge vid bedömningen av barnets bästa,

- ta ställning till hur barnets rätt att komma till tals kan stärkas, och
- ta ställning till hur barnets rätt att få del av relevant information i frågor om vårdnad, boende och umgänge kan förbättras.

11.2 Avgränsningar

Vi kommer att avgränsa oss till att undersöka barnets bästa och barnets rätt att komma till tals inom ramen för mål om vårdnad, boende och umgänge enligt 6 kap. föräldrabalken (FB). I avsnitt 15.8 konstaterar vi att bestämmelserna om verkställighet är i behov av en översyn. Vid en sådan framtida översyn bör ställning också tas till om barnets rätt att komma till tals och barnets rätt att få del av information behöver stärkas i verkställighetsprocessen.

11.3 Barnets bästa

11.3.1 Reglering om barnets bästa

Barnkonventionen, artiklarna 3 och 18

En av huvudprinciperna i barnkonventionen är barnets bästa. I artikel 3 i barnkonventionen anges att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn (se mer om artikeln i avsnitt 4.2.2). Barnets situation, behov och intressen ska alltid beaktas i beslutsfattandet. Beslutande myndigheter ska så långt som möjligt ha försäkrat sig om att barnets bästa har kommit med i avvägningen och redovisats i beslutsprocessen. FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) har uttalat att det enskilda barnets bästa ska vara det enda kriteriet i beslut om föräldraansvar. Bedömningen av barnets bästa kräver kontinuerliga analyser, s.k. barnkonsekvensanalyser. Det är också viktigt att barn själva får uttrycka sina åsikter i samband med uppföljningar och utvärderingar av beslut och åtgärder som rör dem.¹

¹ CRC/C/GC/14 p. 67, CRC/GC/2003/5 p. 45. Jfr även prop. 2009/10:232, s. 17.

Av artikel 18 i barnkonventionen följer att barnets bästa ska komma i främsta rummet för föräldrarna.

Barnets bästa i föräldralken

Genom 1998 års vårdnadsreform infördes i 6 kap. FB en portalparagraf om barnets bästa. I paragrafen angavs bl.a. att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid avgörande enligt detta kapitel av alla frågor som rör vårdnad, boende och umgänge. Genom 2006 års vårdnadsreform tydliggjordes betydelsen av barnets bästa i lagen. Sedan reformen anges att barnets bästa ska vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge. Av bestämmelsen framgår några omständigheter som det vid bedömningen av barnets bästa ska fästas avseende särskilt vid. Dessa är

- 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.

Vid bedömningen av barnets bästa ska även hänsyn tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad. Vi återkommer till denna del av bestämmelsen senare i kapitlet.

Av förarbetsuttalanden följer att det inte är möjligt att i lagtexten mera utförligt ange vad som ska anses vara bäst för barnet utan risk för att nödvändig flexibilitet i enskilda fall går förlorad. Det anges också att utöver de omständigheter som framgår i bestämmelsen om barnets bästa kan den uppräknade av barnets grundläggande rättigheter som görs i 6 kap. 1 § FB vara till hjälp. Ett barn har enligt den bestämmelsen rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran och ska behandlas med aktning för sin person och egenart. Kroppslig bestraffning eller annan kränkande behandling får inte förekomma. Vad som är barnets bästa måste avgöras i varje enskilt fall utifrån en bedömning av de individuella förhållandena. Bedömningen ska bygga på kunskap och beprövad erfarenhet i kombination med att barnet självt får komma till tals. Hänsyn ska tas till allt som rör barnets fysiska och psykiska välbefinnande och utveckling. Så långt det är möjligt bör såväl långsiktiga som kortsiktiga effekter för barnet beaktas (jfr prop. 2005/06:99 s. 40).

11.3.2 Vår utvärdering av barnets bästa

Något om barnets bästa i utredningar och domar

Vi har under utredningstiden gått igenom ett relativt stort antal domar och utredningar, se kapitel 7. Vårt samlade intryck av genomgången är att barnets bästa genomgående varit avgörande för utredares förslag till beslut och för domstolars avgöranden. Vårt intryck är också att utredare och domare generellt sett gör en, utifrån barnets enskilda situation, nyanserad bedömning av barnets bästa. I vissa fall har det rört sig om svåra förhållanden där en avvägning har gjorts av olika faktorer eller rättigheter som barnet har, för att slutligen mynna ut i en bedömning om vad som kan vara bäst för barnet. Ett exempel på en sådan bedömning är att det å ena sidan har funnits bärande skäl för ensam vårdnad utifrån barnets bästa med hänvisning till djupa konflikter mellan föräldrarna är. Å andra sidan har det bedömts finnas en risk att barnet tappar kontakten med den förälder som inte får del i vårdnaden, något som inte ansetts förenligt med barnets bästa. I ett sådant fall kan barnets bästa ha medfört att föräldrarna, trots samarbetssvårigheter, har fått gemensam vårdnad om barnet. Vi har också identifierat förbättringsområden. Av undersökningar vi gjort framgår t.ex. att socialnämnder och domstolar behöver bli bättre på att redovisa riskbedömningar, barnets åsikter och hur åsikterna beaktats (angående riskbedömningar, se kapitel 12).

Föräldrar i vårdnadstvister kan ha svårt att se till barnets bästa

I de kontakter vi haft med olika aktörer, framför allt familjerättssekreterare och domare, har det funnits en bred samsyn om att föräldrar i en vårdnadstvist inte sällan har svårt att se till barnets bästa. Det har framförts att föräldrar många gånger har sitt fokus på den egna konflikten och sina egna behov. Vissa föräldrar har svårt att skilja sina egna behov från barnets och använder barnets bästa som ett argument för sina egna intressen. Det har också angetts att föräldrarnas konflikt många gånger verkar bottna i andra frågor än barnet. Det finns därmed en risk för att barnets behov kommer i skymundan.

11.3.3 Våra överväganden och förslag om barnets bästa

Barnets bästa tydliggörs

Vårt förslag: Betydelsen av barnets bästa ska komma till klarare uttryck i lagtexten. Barnets bästa ska vara avgörande inte enbart för alla beslut utan också för alla frågor om vårdnad, boende och umgänge.

I bestämmelsen om barnets bästa i föräldrabalken anges att barnets bästa ska vara avgörande för alla beslut om vårdnad, boende och umgänge. Bestämmelsen om barnets bästa har dock i praktiken ett bredare tillämpningsområde än ordalydelsen signalerar (jfr t.ex. prop. 2005/06:99 s. 38–40, 44–48). Enligt barnkonventionen ska dessutom barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. För en bättre överensstämmelse mellan bestämmelsens ordalydelse och tillämpningsområde föreslår vi att ett tillägg görs i bestämmelsen med innebörd att barnets bästa ska vara avgörande inte enbart för beslut utan för alla frågor om vårdnad, boende och umgänge. Bestämmelsen om barnets bästa gäller då uttryckligen även åtgärder som inte innebär att ett beslut fattas, t.ex. samarbetsamtal och en utredning om vårdnad, boende och umgänge. Bestämmelsen kommer också gälla andra frågor under socialnämndens och domstolens handläggning som kan påverka barnet.

Föräldrarnas förmåga att sätta barnets behov före konflikten ska komma till uttryck i lagtext

Vårt förslag: Vid bedömningen av barnets bästa ska det fästas avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att sätta barnets behov före den egna konflikten.

Enligt barnkonventionen ska barnets bästa komma i främsta rummet för föräldrarna (jfr art. 18). Barnets bästa ska också vara avgörande för alla frågor om vårdnad, boende och umgänge. I de fall där föräldrarna fokuserar på den egna konflikten och låter sitt handlande styras av denna finns det risk att barnet dras in och påverkas av konflikten på ett sätt som är skadligt för barn. Från olika håll har

synpunkten förts fram att det är vanligt att det är först när föräldrarna förstår barnets perspektiv – och hur negativt konflikten faktiskt påverkar barnet – som de kan lägga sin egen ilska och besvikelse åt sidan till förmån för barnet.

Vi föreslår att en ny bestämmelse om barnets bästa införs i 6 kap. 2 a § FB. Bestämmelsen utformas som en ny strecksats i paragrafen med innebörden att det vid bedömningen av barnets bästa ska fästas avseende särskilt vid föräldrars förmåga att sätta barnets behov före den egna konflikten. Bestämmelsen ger en viktig signal till föräldrar som tvistar eller överväger en tvist. Bestämmelsen kommer också fungera som ett effektivt verktyg för alla aktörer som har kontakt med föräldrar inför eller under en tvist, för att motivera föräldrar till att komma överens i frågor om barnet. Exempelvis vid de informationssamtal som vi föreslår ska införas. Huvudsyftet med bestämmelsen är att uppmärksamma föräldrar på vikten av att se barnets behov. Tanken är att en sådan medvetenhet kan motverka att barn dras in och påverkas av föräldrarnas konflikt på ett skadligt sätt.

Vid de hearingar och möten där vi diskuterat förslaget har det till stor del väckt positiva reaktioner. Det har dock även riktats kritik mot förslaget. Vissa har menat att bestämmelsen kan bli svår att tillämpa. Synpunkten att bestämmelsen kan innebära en risk för att föräldrar börjar anklaga varandra för att inte ta tillräcklig hänsyn till barnets behov har också förts fram. Det skulle i så fall riskera att trappa upp konfliktnivån i stället för att dämpa den. Det har också uttryckts oro för att våldsutsatta kvinnor skulle se sig tvingade att samarbeta med den förälder som utsatt dem för våld för att inte riskera att anklagas för att låta konflikten gå före barnets behov.

Om det finns uppgifter om att en förälder, barnet eller någon annan i familjen varit utsatt för våld, kränkande behandling eller något annat övergrepp från en av föräldrarna är utgångspunkten att den icke våldsutövande förälderns fokus på konflikten inte utgör ett åsidosättande av barnets behov utan utgår från omsorg om barnet och barnets behov av säkerhet.

I övrigt kan följande tilläggas. Våra förslag bygger i stor utsträckning på att barnet, och barnets behov, sätts i fokus. Även ur ett föräldraperspektiv bör detta bli så tydligt som möjligt. På de informationssamtal som vi föreslår ska införas kommer föräldrar, i ett tidigt skede, få information om hur deras konflikt och agerande

riskerar att påverka barnet negativt. Föräldrar bör också informeras om vikten av att sätta barnets behov före den egna konflikten. Vi menar att sådana samtal kommer att minska risken för att föräldrar, medvetet eller omedvetet, kommer att agera för att trappa upp konflikten. Vi kan inte heller se att bestämmelsen skulle vara svårare att tillämpa än andra bestämmelser om barnets bästa.

Vi menar att värdet av att lägga ytterligare fokus på barnets bästa överväger de eventuella negativa konsekvenser som skulle kunna bli följderna av vårt förslag. Vi föreslår därför att det införs en kompletterande bestämmelse om vad som ska beaktas vid bedömningen av barnets bästa.

11.4 Reglering om barnets rätt att komma till tals, m.m.

11.4.1 Barnkonventionen

Barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter

Artikel 12 i barnkonventionen innehåller som framgår ovan en av barnkonventionens grundläggande principer, barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter och att bli hörd. I artikel 12 stadgas:

1. Konventionsstaterna skall tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.
2. För detta ändamål skall barnet särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningens procedurregler, i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet.

Barnrättskommittén har år 2009 gett ut allmänna kommentarer om barnets rätt att bli hörd.²

Följande redogörelse bygger på de kommentarerna.

² CRC/C/GC/12.

Artikel 12 ger varje barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa åsikter i alla frågor som rör barnet och få åsikterna beaktade i förhållande till barnets ålder och mognad. Kommittén har uttalat frasen ”i stånd att bilda” inte ska ses som en begränsning utan konventionsstaterna ska förutsätta att barnet är i stånd att bilda sina egna åsikter (p. 20).

Artikeln sätter inte upp någon åldersgräns för barnets rätt att uttrycka sina åsikter. Även mycket små barn kan uttrycka egna åsikter. Kommittén understryker att forskning på området visar att barnet kan bilda åsikter vid mycket ung ålder, även om barnet kanske inte kan uttrycka dessa åsikter muntligen. Konventionsstaterna ska därför erkänna och respektera också annan kommunikation än verbal som lek, kroppsspråk, ansiktsuttryck, teckningar och målningar. Detta är exempel på uttryck som mycket små barn kan använda för att visa att de förstått något och också för att uttrycka sina val och preferenser (p. 21).

Att barnet har rätt att ”fritt” uttrycka sina åsikter innebär att barnet ska kunna uttrycka sina åsikter, sitt eget perspektiv, utan att manipuleras eller utsättas för otillbörlig påverkan eller påtryckningar. Barnet har rätt att uttrycka sina egna åsikter. ”Fritt” innebär också att barnet kan välja om det vill utöva sin rätt att bli hörd eller inte (p. 22).

”Skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad” hänvisar till barnets förmågor. Dessa förmågor måste bedömas bl.a. för att man ska kunna beakta åsikterna. Meningen innebär att inte bara ålder avgör betydelsen av ett barns åsikter utan olika faktorer, som t.ex. erfarenhet och miljö, har också betydelse för ett barns förmåga att bilda åsikter. Med ”mognad” i konventionens mening menas ett barns kapacitet att uttrycka sina åsikter och frågor på ett rimligt och självständigt sätt. Ju mer resultatet påverkar ett barns liv, desto mer relevant är det med en korrekt bedömning av barnets mognad. Om barnet är i stånd att bilda sina egna åsikter måste beslutsfattaren ta barnets åsikter under övervägande som en viktig faktor för avgörandet (p. 28, 30 och 44).

Om barnet bestämt sig för att uttrycka sin åsikt ska barnet höras ”*antingen direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ*”. Företrädaren kan vara t.ex. vara en förälder, advokat eller en socialarbetare. Kommittén framhåller att det i många fall finns intressekonflikter mellan barnet och en förälder. Företrädaren måste vara

medveten om att han eller hon enbart företräder barnets intressen (p. 35–36).

Ett barn kan inte höras effektivt om omgivningen är okänslig eller olämplig för barnets ålder. Förfaranden som används vid hörande av barn måste därför vara tillgängliga och lämpliga för barn. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt barnanpassad information och lämpligt utbildad personal. Konventionsstaterna ska garantera att miljön är sådan att barnet känner sig respekterat och tryggt när barnet uttrycker sina åsikter. Barnet bör helst delta i ett samtal i stället för en ensidig utfrågning. Barnet ska inte intervjuas oftare än nödvändigt eftersom det är en svår process för barnet. Helst ska barnet inte höras i en öppen domstolsförhandling utan under förtroliga omständigheter (p. 24, 34 och 43).

För att barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter ska kunna förverkligas måste de som är ansvariga för att höra barnet informera barnet om de frågor som är aktuella, vilka valmöjligheter som finns, och vilka beslut som kan komma att fattas. Barnet måste också få veta under vilka omständigheter som han eller hon kommer att få uttrycka sina åsikter. Barnets rätt till information är enligt kommittén förutsättningen för att barnet ska kunna göra ett informerat val. När ett beslut är fattat måste beslutsfattaren också, enligt barnrättskommittén, informera barnet om resultatet av processen och förklara hur barnets åsikter beaktats (p. 25 och 45).

Barnrättskommitténs rekommendationer till Sverige

Barnrättskommittén har i sina senaste slutsatser och rekommendationer till Sverige, år 2015, menat att principen om rätten att komma till tals är otillräckligt genomförd i praktiken, särskilt när det gäller bl.a. vårdnad, boende och umgänge samt utredningar inom socialtjänsten. Kommittén rekommenderar Sverige att vidta åtgärder för att stärka rätten att bli hörd och för att säkerställa ett effektivt genomförande av lagstiftning som erkänner barnets rätt att komma till tals i rättsliga förfaranden, och även inrätta förfaranden för att socialsekreterare och domstolar ska kunna följa principen.³

³ CRC/C/SWE/CO/5 p. 19 och 20.

Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige

I den av riksdagen godkända strategin, *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*⁴, redogörs för hur socialtjänsten och domstolar ska förverkliga barnkonventionen. Strategin behandlar bl.a. hur barn ska få möjlighet att uttrycka sina åsikter i frågor som rör dem. Det uttalas att det krävs att ansvariga aktörer har kunskap om hur rättigheten ska förverkligas i den egna verksamheten. Det måste också finnas kunskap om och arbetssätt för hur barnets åsikter kan hämtas in och bedömas utifrån barnets ålder och mognad. Regeringen betonar vidare att det är viktigt att miljön känns trygg och att metoder och arbetssätt är väl anpassade till barnets förutsättningar. I alla beslut som rör barn bör också framgå hur barnets åsikter har hämtats in och beaktats. Barnets åsikter ska inte endast hämtas in. De ska också få betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Man bör också ta hänsyn till barnets situation i bedömningen av hur barnets uppgifter ska användas, ett barn kan exempelvis hamna i en svår lojalitetskonflikt. Med hänsyn till principen om barnets bästa är det viktigt att barnets inställning klagörs på ett sätt som iakttar respekten för barnets integritet och självbestämmanderätt. Barnet har ingen skyldighet att framföra sina åsikter, utan ska ges en möjlighet till detta.

11.4.2 Bestämmelser i föräldrabalken och socialtjänstlagen

Barnets vilja ska beaktas vid bedömningen av barnets bästa

I enlighet med barnkonventionens regler om barns rätt att komma till tals infördes år 1996 en bestämmelse om att domstolen vid bedömningen av barnets bästa ska ta hänsyn till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad (numera 6 kap. 2 a § sista stycket FB). Av förarbetsuttalanden framgår att bestämmelsen har ett bredare tillämpningsområde än ordalydelsen ger sken av. Domstolen och socialnämnden är vid frågor om vårdnad, boende och umgänge skyldiga att ta hänsyn till barnets vilja och också till andra mer allmänna synpunkter som barnet kan ha. Därmed ska barnets vilja även beaktas vid förfaranden som inte innebär att något beslut

⁴ Artikelnr S2010.026, s. 5, se även prop. 2009/10:232.

fattas. Det ställs inte upp någon bestämd ålder för när barnets vilja ska beaktas mer eller mindre, utan viljan ska beaktas utifrån barnets ålder och mognad. Det är viktigt att understryka att barnet enligt bestämmelsen har en rätt att uttala sin vilja, inte en skyldighet. Det framgår av förarbeten att det är viktigt att domstolen alltid tar hänsyn till barnets vilja. Det framgår också att om barnet har en bestämd önskan och har nått en sådan mognad att denna bör respekteras, bör domstolen i allmänhet följa barnets vilja (prop. 1994/95:224 s. 53, prop. 97/98:7 s. 105, prop. 2005/06:99 s. 45, 47 och 48).

Principen om att barnet ska komma till tals gäller vid samarbetsamtal

I förarbeten inför 2006 års vårdnadsreform uttalades att även om någon uttrycklig reglering inte finns i frågan om barnets vilja vid socialnämnders samarbetsamtal mellan föräldrarna är utgångspunkten att hänsyn ska tas till barnets vilja även vid hanteringen av sådana. Det uttalades att samarbetsamtalen visserligen i första hand är ett sätt för föräldrarna att gemensamt och i samråd enas om vårdnadsfrågorna. Det betonades dock att samtalen till stor del handlar om hur frågorna bäst ska ordnas i framtiden. Det framhölls att barnet, om det inte är olämpligt, på något stadium bör komma med i samtalen. Som regel bör detta ske när föräldrarna har börjat samarbeta och kan föra konkreta diskussioner i tvistefrågorna (prop. 2005/06:99 s. 47 och 48).

I Socialstyrelsens allmänna råd om socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge⁵ (nedan förkortade Socialstyrelsens allmänna råd) ges rådet att samtalsledaren bör, om det inte är olämpligt, ta med barnet i något skede av samtalen dels för att med utgångspunkt i barnets egna behov och rättigheter ge information och låta barnet berätta om sin situation, dels för att barnet möjlighet att förmedla sin inställning.

⁵ SOSFS 2012:4.

Barnets vilja ska beaktas när socialnämnden godkänner avtal om vårdnad, boende och umgänge

I de situationer där socialnämnden godkänner ett avtal framgår det direkt av lagen att hänsyn ska tas till barnets vilja (6 kap. 2 a § FB och prop. 2005/06:99 s. 47). I Socialstyrelsens allmänna råd ges rådet att utredaren bör, om det inte är olämpligt, samtala med barnet dels för att med utgångspunkt i barnets egna behov och rättigheter ge information och låta barnet berätta om sin situation, dels för att ge barnet möjlighet att förmedla sin inställning. Om det inte är möjligt att tala direkt med barnet, bör utredaren bilda sig en uppfattning om barnets inställning genom samtalet med föräldrarna. Det anges också att det av utredningen bör framgå hur barnets vilja ser ut. Om barnet inte har kommit till tals bör det och skälen till det framgå. Barnet bör också erbjudas ett uppföljningssamtal, om det inte är olämpligt.

Innan socialnämnden lämnar snabbupplysningar ska barnet höras om det är lämpligt

Enligt 6 kap. 20 § andra stycket FB kan domstolen innan den fattar interimistiska beslut hämta in upplysningar från socialnämnden, s.k. snabbupplysningar. Snabbupplysningar tjänar som ett underlag inför det interimistiska beslutet. Innan socialnämnden lämnar upplysningar ska den, om det är lämpligt, höra föräldrarna och barnet. I Socialstyrelsens allmänna råd ges rådet att den som samtalar med barnet inför ett interimistiskt beslut först bör tala om varför samtalet förs. Det anges också att om handläggaren gör bedömningen att det inte är lämpligt att tala med barnet, bör orsaken till detta redovisas för domstolen. I sådana fall anges att det ibland kan vara lämpligt att låta barnet komma till tals genom personer i barnets omgivning som känner barnet väl.

Bestämmelsen om att föräldrarna och barnet ska höras infördes genom 2006 års vårdnadsreform. I den utvärdering som 2002 års vårdnadskommitté gjorde kom det fram att barnsamtal sällan förekom när snabbupplysningar lämnades till domstol (SOU 2005:43 s. 243). I propositionen uttalades att det inte borde införas något uttryckligt krav i lag på att socialnämnden skulle försöka klarlägga barnets inställning. Det underströks dock att socialnämnden i så

hög grad som möjligt ska vara lyhörd för att barnet kan vilja komma till tals, och att nämnden bör redovisa för domstolen vad som har kommit fram om barnets inställning. Det framhölls att barnet inte får känna sig pressat att ta ställning för eller mot en förälder och att det i vissa fall kan vara olämpligt att ha ett särskilt samtal med barnet inför ett interimistiskt beslut, t.ex. om ett barn är särskilt känsligt eller om ett beslut måste fattas så snabbt att det inte finns utrymme för att samtala med barnet under godtagbara former och med den försiktighet som krävs (prop. 2005/06:99 s. 47).

Vid en vårdnads-, boende och umgängesutredning ska utredaren försöka klarlägga barnets inställning

Om det inte är olämpligt ska utredaren försöka klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten (6 kap. 19 fjärde stycket FB). 2002 års vårdnadskommitté kom fram till att barn kom till tals under vårdnadsutredningarna i betydligt större utsträckning än vad som var fallet före reformerna på 1990-talet. I den enkätundersökning som kommittén gjorde svarade de allra flesta att samtal normalt förekom med barn som var sex år eller äldre. I många kommuner fördes samtal även med yngre barn (SOU 2005:43 s. 209 och 210).

I propositionen uttalades att resultatet av kommitténs utvärdering var positivt, men att kvaliteten kunde bli ännu bättre. Det betonades att även yngre barn måste få komma till tals. Med hänvisning till barns olika mognadsgrad och förutsättningar ansågs det inte lämpligt att i lag slå fast en viss ålder för när ett barn bör tillfrågas inom ramen för en vårdnadsutredning. Det angavs att det i varje enskilt fall ska göras en bedömning av om det är olämpligt att tala med barnet och vilken betydelse hans eller hennes inställning ska tillmätas. Yngre barn kan komma till tals t.ex. genom att utredaren samtalar med personer i barnets omgivning som känner honom eller henne väl (prop. 2005/06:99 s. 46).

Av Socialstyrelsens allmänna råd framgår att barnet inte bör pressas att lämnas synpunkter och att utredaren i rapporten bör sammanfatta uppgifterna om barnet från föräldrarna, referenspersoner, register och från barnet självt. Det anges också att innebörden och vikten av barnets egen inställning bör lyftas fram i utredarens bedömning. Om utredaren inte har haft någon kontakt

med eller något samtal med barnet, bör orsaken till det redovisas. Om det är olämpligt att klargöra barnets inställning, bör detta liksom skälen anges. Att barnet har rätt till viss information i samband med en utredning och att barnet bör erbjudas ett uppföljningssamtal om det inte är olämpligt framgår också av råden.

Det finns möjlighet att höra barn vid en huvudförhandling

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 § sista stycket FB). Som ordalydelsen antyder ska bestämmelsen tillämpas med stor försiktighet.⁶

En vårdnadshavare kan hindra att barnet kommer till tals

Vårdnadshavare har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter (6 kap. 11 och 13 §§ FB). Ett samtal med barnet i frågor om vårdnad, boende eller umgänge rör barnets personliga angelägenheter och därför krävs vårdnadshavarnas samtycke. En vårdnadshavare som motsätter sig samtal kan alltså hindra att barnet kommer till tals i frågor om vårdnad, boende och umgänge.⁷

Barnets rätt att komma till tals och rätt till information enligt socialtjänstlagen

I socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, regleras barnets rätt att komma till tals och barnets rätt till information i 11 kap. 10 § första stycket. Bestämmelsen lyder enligt följande

När en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information. Ett barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klargöras på annat sätt. Barnets åsikter och inställning

⁶ Prop. 1981/82:168 s. 78.

⁷ Prop. 2009/10:192 s. 16, jfr även JO:s beslut den 10 oktober 2005 i dnr 1059-2003 och 4857-2003.

ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad.

Frågan är om bestämmelsen är tillämplig även vid socialtjänstens hantering av frågor om vårdnad, boende eller umgänge på uppdrag av domstol. Delar av 11 kap. 10 § SoL har tidigare varit placerade i andra paragrafer i SoL. En tolkning av bestämmelsen bör därför ske mot bakgrund av tidigare förarbetsuttalanden.

När det gäller ordet åtgärder framgår det av prop. 1996/97:124 att med detta närmast avses insatser på individnivå, dvs. utrednings-, stöd- och behandlingsinsatser. En åtgärd gäller både vardagliga situationer och traumatiska händelser som berör barnet på ett eller annat sätt (s. 100 och 176). Av tidigare förarbeten till SoL framgår att med utredning avses all den verksamhet som syftar till att göra det möjligt för socialnämnden att fatta beslut (jfr prop. 1979/80:1, s. 562). SoL:s bestämmelser avser utredningar som kan ligga till grund för myndighetsutövning mot enskild, såsom en barnavårdsutredning. I vårdnadsmål fattar socialnämnden inte några beslut som kan ligga till grund för myndighetsutövning. Detta talar mot att bestämmelsen är tillämplig när en socialnämnd, på en domstols uppdrag, hanterar frågor om vårdnad, boende och umgänge. Att bestämmelsen utgör en anpassning till regleringen i barnkonventionen talar dock för en vidare tolkning av tillämpningsområdet. Vår slutsats är att det är osäkert om bestämmelsen gäller de olika moment av utredningsåtgärder och samtal som förekommer vid socialnämndens hantering av frågor om vårdnad, boende eller umgänge på uppdrag av domstol.

Barnets rätt till uppföljning enligt socialtjänstlagen

Av 5 kap. 1 § åttonde strecksatsen SoL framgår att i sin omsorg om barn och unga 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. I Socialstyrelsens allmänna råd anges att efter avslutad utredning och när rättens dom har vunnit laga kraft bör socialnämnden erbjuda föräldrarna en tid för ett uppföljningssamtal. I samband med detta bör utredaren även erbjuda barnet ett uppföljningssamtal, om det inte är olämpligt.

11.5 Några rapporter som behandlar barnets rätt att komma till tals

11.5.1 Socialstyrelsens uppföljning av barnets rätt att komma till tals i socialtjänstens arbete

Socialstyrelsen har på uppdrag av regeringen följt upp hur 2006 års vårdnadsreform slagit igenom i socialnämndens arbete. I rapporten *Familjerätten och barnet i vårdnadstvister. Uppföljning av hur 2006 års vårdnadsreform slagit igenom i socialtjänstens arbete*⁸ redovisas resultaten av uppföljningen. Socialstyrelsen konstaterade att barnen har blivit mer synliga och att barnsamtal är tydligare redovisade i utredningar om vårdnad, boende och umgänge. Barn kommer till tals i mycket stor utsträckning i samband med utredning om vårdnad, boende och umgänge. Formerna för barnsamtal varierar dock och är avhängiga det individuella barnets situation och förutsättningar. Yngre barn (oftast angavs sex år som en gräns) observerades ofta i samspel med vardera föräldern. Det konstaterades också att socialtjänsten talar betydligt oftare med barn i samband med snabbupplysningar. Socialstyrelsen identifierade också förbättringsområden. Socialtjänsten behövde bli ännu bättre på att dokumentera och återge barnsamtal. Socialstyrelsen framhöll också att ålder inte ska vara en faktor som ensam avgör om det är lämpligt att tala med ett barn. Om det inte är olämpligt bör man tala med alla barn och anpassa samtalet till barnets ålder och mognad (s. 16, 20–22).

11.5.2 Socialstyrelsens undersökning om hur kommunerna hanterar domstolars beslut om umgängesstöd

Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag undersökt hur kommunerna hanterar domstolars beslut om umgängesstöd enligt 6 kap. 15 c § FB, och på vilket sätt och i vilken utsträckning kommunerna lever upp till sina åtaganden. Resultatet redovisades i rapporten *Familjerätt. Kommunernas arbete med umgängesstöd*⁹. Socialstyrelsen konstaterade bl.a. att det finns brister kring socialnämndens kontakt med barnet både före, under och efter beslut om umgänges-

⁸ Artikelnr 2011-11-40.

⁹ Artikelnr 2013-12-35.

stöd. Det fanns t.ex. brister i den inledande kontakten med barnet för att informera om umgängesbeslutet (s. 7, 16 och 23).

11.5.3 Socialstyrelsens kartläggning av barns delaktighet i utredningar om vårdnad, boende och umgänge

Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag kartlagt barns delaktighet i utredningar om vårdnad, boende och umgänge. Resultatet av kartläggningen publicerades i rapporten *Barns delaktighet i utredningar om vårdnad, boende och umgänge*.¹⁰ I en enkät ställde Socialstyrelsen frågor till landets alla kommuner, bland annat om från vilken ålder barn kommer till tals. Genom att granska akter och intervjua handläggare i femton kommuner undersökte Socialstyrelsen också i vilken utsträckning och på vilket sätt socialtjänsten ser till att barnen kommer till tals och i vilken mån barnens åsikter beaktas.

Socialstyrelsen konstaterade bl.a. följande (s. 7 och 8).

- Barns rätt att vara delaktiga är väl förankrad, men barn får ändå olika förutsättningar att komma till tals.
- Socialtjänsten träffar så gott som alla barn, oavsett ålder, vid ett hembesök hos vardera föräldern.
- Ungefär en tredjedel av barnen i de utredningar som Socialstyrelsen granskade hade inte haft något enskilt samtal med utredaren.
- De barn som hade enskilda samtal fick ett eller två.
- I vilken utsträckning barn får enskilda samtal ökar med åldern. Barn som är yngre än fem år kommer sällan till tals enskilt. Barn som är tretton år och äldre kommer så gott som alltid till tals.
- En femtedel av kommunerna har en åldersgräns för när barn erbjuds enskilda samtal.
- Drygt en fjärdedel av kommunerna använder inte metoder för att underlätta för barnen i samtalen och inte alla kommuner anpassar samtalsmiljön till dem.

¹⁰ Artikelnr 2014-12-40.

- Barnets inställning framgår oftast i utredningen, men socialtjänsten dokumenterar inte i samma utsträckning hur barnets inställning påverkat bedömningen.
- Socialtjänsten stämmer av samtalet med barnet, men informerar inte barnet om sin bedömning och rekommendation till domstolen.
- Socialtjänsten erbjuder inte barnet, eller barnets familj, ett uppföljande samtal efter att utredningen avslutats och domen meddelats.

11.5.4 Kartläggning av föräldrars och samtalsledares erfarenheter av samarbetsamtal

Socialstyrelsen och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) har på uppdrag av regeringen kartlagt föräldrars och samtalsledares erfarenheter av samarbetsamtal. Kartläggningen har genomförts genom en enkät till samtliga kommuner i landet. I enkäten ställdes bl.a. frågor om barns delaktighet. Resultatet redovisades i rapporten *Samarbetsamtal. Kartläggning av föräldrars och samtalsledares erfarenheter* som publicerades år 2016. MFoF:s slutsats är att barn sällan kommer till tals i samband med samarbetsamtal. Av kartläggningen framgår bl.a. att kommunerna många gånger anser att barn i förskoleåldern är för unga för att delta i samtal. MFoF konstaterade att barn behöver bli mer delaktiga och ges möjlighet och förutsättningar till samtal (s. 7 och 39).

11.6 Barns åsikter om delaktighet

I rapporten *Familjerätten och barnet i vårdnadstvister. Uppföljning av hur 2006 års vårdnadsreform slagit igenom i socialtjänstens arbete* (se ovan) intervjuades bl.a. Barnombudsmannen, Rädda Barnen, Barnens rätt i samhället (Bris) samt en forskare för att få kunskap om barns erfarenheter av att komma till tals hos socialtjänsten i ärenden som rör vårdnad, boende och umgänge. Det kom fram att barnen får komma till tals och att barnsamtal verkade vara väl etablerade i socialtjänstens arbete. Däremot upplevde många av de barn som organisationerna och Barnombudsmannen kontaktats av,

att de inte blivit lyssnade på av socialtjänsten och domstolen och att deras vilja inte blivit beaktad. Ett annat problem som barn ofta tog upp var att de inte fått tillräcklig information om sina rättigheter och skyldigheter i samband med föräldrars tvister om vårdnad, boende och umgänge. Barnen var ibland osäkra på vilka konsekvenser deras agerande kunde få. Det fanns en samsyn om att barns rätt att komma till tals och att bli informerade behövde stärkas i socialtjänstens arbete med utredningar om vårdnad, boende och umgänge (s. 17–19).

Inom ramen för *Socialstyrelsens kartläggning av barns delaktighet i utredningar om vårdnad, boende och umgänge* (se ovan) samrådde Socialstyrelsen med Barnombudsmannen för att ta del av Barnombudsmannens kunskap om barns erfarenheter. Barnombudsmannen hade inom ramen för regeringsuppdraget *”Pejling och Dialog”* träffat nio barn och unga av vilka vissa varit med om en tvist om vårdnad, boende eller umgänge. Även andra barn som Barnombudsmannen träffat hade erfarenhet av en rättsprocess. Genom uppgifterna från Barnombudsmannen kom det fram att barn tyckte det var jobbigt att träffa många olika människor och att det var viktigt med en relation för att våga berätta. De berättade hur de anpassade sig och tänkte på konsekvenser av sitt handlande. Barnen var rädda för att inte bli trodda. Ett återkommande tema var brist på information. Barn beskrev även en rädsla för att deras berättelser skulle förvrängas och de önskade att de själva kunde få vara med i rätten för att få berätta sin historia (s. 15 och 16).

I rapporten *”Lyssna på mig”. Barnets upplevelse av skilsmässa och föräldrars konflikter*¹¹ har Bris sammanställt uppgifter från barn om föräldrars skilsmässa och konflikter. Enligt Bris är barn som upplevt vårdnadstvist och berättar om sina kontakter med myndigheter, som t.ex. familjerätt eller tingsrätt övervägande negativt inställda. Bris beskriver att barnet hade hopp om att få hjälp, men i stället förstärktes känslan av att inte tas på allvar, eller att inte bli lyssnat på. Flera barn visste inte heller riktigt vem de har träffat och varför (s. 60 och 61).

¹¹ Rapporten publicerades år 2013.

11.7 Vår kartläggning och utvärdering av reglerna om barnets rätt att komma till tals

11.7.1 Inledning

Vi ska kartlägga och analysera i vilken utsträckning och på vilket sätt barnets åsikt och vilja redovisas och beaktas av domstolar och socialnämnder i mål om vårdnad, boende och umgänge. För att närmare kunna belysa dessa områden lyfts resultat från vår undersökning i kapitel 7 fram (avsnitten 7.2.19 och 7.2.20). När det gäller hur barnets åsikt beaktas är undersökningen i kapitel 7 främst inriktad på domstolarnas bedömningar. Vi har dock även tittat på hur vanligt det var att barns inställning kom fram genom snabbupplysningar eller vårdnadsutredningar i målen. För att få en bild av hur socialnämnderna hämtar in och beaktar barns åsikter har vi närmare granskat utredningar om vårdnad, boende och umgänge som inhämtats i vart femte mål i vår undersökning. Urvalet har gjorts slumpmässigt. Vår närmare granskning av utredningar omfattar ett trettiotal utredningar och rör drygt 40 barn i åldern 1–17 år. Vid genomgången har vi undersökt hur vanligt det var att utredaren träffade barnet, och hur vanligt det var att utredaren höll enskilda samtal med barnet. Vi har också tittat på redovisningen av barnets åsikt och på om det framgick hur utredaren beaktade åsikten vid utredarens förslag till beslut. Vår kartläggning grundar sig också på synpunkter som vi hämtat in från olika aktörer.

11.7.2 Våra undersökningar av barnets rätt att komma till tals i socialnämndens utredningar

I vilken utsträckning kom barns åsikter fram i underlaget till domstolen

Mot bakgrund av den genomgång som vi gjort av samtliga mål som ingått i vår undersökning i kapitel 7 bedömer vi att barnets inställning kom fram tillräckligt tydligt genom en vårdnadsutredning eller

snabbupplysningar för 116 av 215 barn, eller 54 procent av barnen.¹²

Hur ofta träffar utredaren barnet och hur ofta hålls enskilda samtal med barn?¹³

Vår genomgång visar att utredaren träffade i princip alla barn oavsett ålder.¹⁴ I en utredning (som rörde två barn) träffade utredaren inte barnen. Skälet var att mamman hade skyddat boende och barnen inte hade något umgänge hemma hos pappan.

I de fall utredaren träffade barnen hölls som utgångspunkt inte något enskilt barnsamtal med barn i åldern 1–5 år. I vissa fall angavs att detta berodde på barnets ålder. Från det att barnet var sex år hölls regelmässigt enskilda samtal med barnet. I de fall sådana samtal inte hölls motiverades detta t.ex. med att sådana hade hållits inom ramen för snabbupplysningar eller en parallell barnavårdsutredning. I något av de fall där barnets inställning kom fram i snabbupplysningar hade barnet också uttryckt att det inte hade något att tillägga. I andra fall gjorde utredaren bedömningen att det inte var meningsfullt att prata med barnet igen. I ett fall motsatte sig mamman barnsamtal. I det fallet vistades pappan på okänd ort sedan flera år tillbaka.

På vilket sätt redovisar och beaktar socialnämnden barnets åsikter i en utredning?¹⁵

Utredaren återgav relativt sällan yngre barns (1–5 år) åsikter. Det fanns dock några exempel på när även yngre barns åsikt redovisades tydligt (3 av 10 barn). I dessa fall handlade det om barn i 4–5 års-

¹² Resultatet stämmer väl överens med de resultat som Socialstyrelsen kom fram till i rapporten *Barns delaktighet i utredningar om vårdnad, boende eller umgänge*. Socialstyrelsen kom fram till att barnets åsikter redovisats tillräckligt väl i drygt hälften av utredningarna (s. 20).

¹³ Avsnittet bygger på en genomgång av ett trettiotal utredningar, se inledningen.

¹⁴ Resultatet av vår genomgång stämmer väl överens med de resultat som redovisas i Socialstyrelsens rapporter *Barns delaktighet i utredningar om vårdnad, boende och umgänge* och *Uppföljning av hur 2006 års vårdnadsreform slagit igenom i socialtjänstens arbete* (se ovan). Resultatet ligger även i linje med resultaten av den undersökning av utredningar som 2002 års vårdnadskommitté gjorde (SOU 2005:43 s. 810).

¹⁵ Avsnittet bygger på en genomgång av ett trettiotal utredningar, se inledningen.

åldern. I ett fall angavs att barnet, som var fem år, ville bo lika mycket hos mamman och pappan. I ett annat fall angavs att barnet, som var fyra år, hade en längtan efter den förälder som barnet inte bodde hos och att barnet blev besviket när barnet inte kunde träffa föräldern som planerat. I båda dessa fall beaktade utredaren barnets åsikt vid förslaget till beslut. I det ena fallet frångicks barnets inställning med hänvisning till barnets ålder och mognad. Det angavs att barnets förmåga att förstå innebörden och konsekvenserna av sin åsikt inte var utvecklad. I det fallet angavs också, vid bedömningen av barnets bästa, att barnet behövde en tryggare uppväxt än vad mamman kunde ge.

I övriga fall (7 barn) gav utredningen i ungefär hälften av fallen en god bild av yngre barns relation till föräldrarna, t.ex. genom en beskrivning av barnets samspel och förhållningssätt till respektive förälder. Detta beaktades också vid förslag till umgänge, t.ex. genom en hänvisning till att barnet behövde en nära och god relation till båda sina föräldrar.

Gällande barn i åldern 6–17 år bedömer vi att barnets åsikt kom fram tillräckligt tydligt gällande 26 av 31 barn och rörande samtliga barn som var 11 år och äldre. Åsikten framkom genom beskrivningar som *”barnet tycker det är bra som det är nu”*, eller *”barnet vill vara mer eller mindre hos mamma eller pappa”*. Gällande 19 av dessa 26 barn framgick också att barnets åsikt beaktades vid bedömningen av barnets bästa. I övriga fall framgick inte hur barnets åsikt beaktades vid utredarens förslag till beslut. I de fall barnets inställning uttryckligen beaktades tog utredaren hänsyn till barnets åsikt främst vid förslag till beslut om umgänge och boende. Förslagen till beslut sammanföll inte alltid med barnens åsikt framför allt inte gällande de yngre barnen i den här åldersgruppen (6–10 år). När utredarens förslag inte sammanföll med barnets åsikt hänvisades till omständigheter som att barnets kontakt med den föräldern som det inte bodde tillsammans med behövde utvecklas. I något fall frångicks barnets inställning i umgängesdelen med motiveringen att barnets inställning delvis kunde vara uttryck för boendeföräldrarnas oro. Om barnet ville bo kvar hos boendeföräldern och barnet hade det bra hos den föräldern frångick inte utredaren barnets vilja i något av de fall vi tittat närmare på. I ett fall där barnet (som var tio år) ville flytta till den andra föräldern som bodde i en annan stad frångicks barnets vilja med motiveringen att

barnet inte hade uppnått den ålder och mognad att han fullt ut förstod eller kunde förutse konsekvenserna av att flytta till en ny stad. Gällande förslag till umgänge gjordes i vissa fall mindre avsteg från barnets vilja med motiveringen att det var viktigt med en nära och god relation till den förälder som barnet inte bodde tillsammans med.

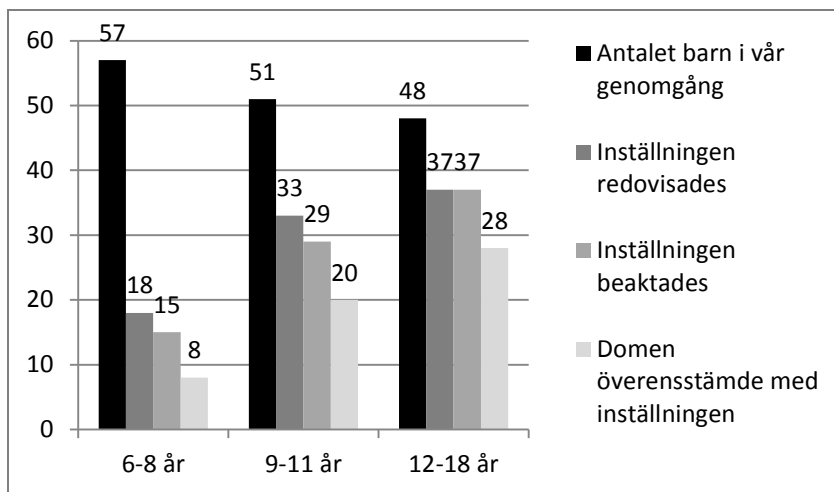
11.7.3 Vår undersökning av hur barnets inställning beaktas i domar

Några inledande kommentarer

Vår undersökning i den här delen gäller som framgår ovan totalt 215 barn. Med att tingsrätten beaktade ett barns inställning menar vi att tingsrätten på något sätt uttryckligen har tagit hänsyn till en inställning som ett barn lämnat oavsett om utgången i målet blev som barnet ville eller inte. Att tingsrättens avgörande överensstämde med barnets inställning innebär inte att barnets inställning behövde vara det enda eller ens det huvudsakliga skälet för utgången. Med fall menar vi barn och inte mål. Flera mål i vår undersökning rörde fler än ett barn. Resultaten av vår undersökning kan i vissa delar jämföras med 2002 års vårdnadskommittés. Vad kommittén kom fram till anges då inom parentes i fet stil, alltid i procent.

I vilken utsträckning och på vilket sätt redovisar och beaktar tingsrätter barnets inställning i domar och hur ofta överensstämmer domen med barnets inställning?

Diagram 11.1 (från kapitel 7)



Av diagrammet framgår hur vanligt det var att tingsrätten i domen redovisade barnets inställning i vårdnads-, boende- eller umgängesfrågan. Av diagrammet framgår vidare hur vanligt det var att tingsrätten beaktade inställningen och hur vanligt det var att domen överensstämde med barnets inställning. Diagrammet visar exempelvis att tingsrätterna redovisade vilken inställning 18 av 57 barn i ålderskategorin 6–8 år hade, att tingsrätten beaktade inställningen i 15 av 18 fall och att domen överensstämde med barnets inställning i 8 av 18 fall. Att endast tre ålderskategorier finns med beror på att tingsrätten inte i något fall redovisade vilken inställning ett barn i åldern 0–5 år hade.

Vi vet inte i hur många fall som det faktiskt fanns information om barnets inställning i målet eftersom inställningen inte alltid redovisades i domen eller framgår av det material som vi haft tillgång till. När det gäller 116 av 215 barn – 54 procent – framkom barnets inställning på något sätt av det material som vi haft tillgång till, t.ex. genom en vårdnadsutredning. Totalt sett redovisade tingsrätterna barnets inställning i domen i cirka 41 (37) procent av fallen

(88 av 215 barn). Redan med hänsyn till den omständigheten kan konstateras att barnets inställning inte redovisades i domen i alla fall där den var känd. I 38 (29) procent av fallen (81 av 215 barn) beaktade tingsrätten barnets inställning vid sin bedömning i målet.

I 69 (62) procent av samtliga fall där barnets inställning beaktades överensstämde tingsrättens dom med inställningen. Detta innebär att domen inte överensstämde med barnets inställning i 31 procent av dessa fall, vilket motsvarar 25 barn. Om man ser till det totala antalet barn – 215 – i vår genomgång överensstämde tingsrättens dom uttryckligen med barnets inställning i 56 fall eller i 26 (18) procent av fallen. I 25 fall var det alltså så att tingsrätten beaktade inställningen men domen överensstämde inte med inställningen.

Ju äldre barnet var desto vanligare var det att inställningen redovisades, beaktades och att domen överensstämde med barnets inställning.

Varför stämde inte domen överens med barnets inställning?

I ungefär hälften av alla fall där domen inte överensstämde med barnets inställning hänvisade tingsrätten till barnets ålder eller mognad. I drygt en fjärdedel av fallen var tingsrätten av uppfattningen att barnets inställning berodde på att barnet var påverkat av en förälder (det bör påpekas att i vissa andra fall så följde tingsrätten barnets vilja trots att tingsrätten ansåg att barnet var påverkat). I ett fåtal fall menade tingsrätten att barnets inställning var vacklande. I vissa fall berodde det på andra omständigheter som exempelvis att barnet ville bo lika mycket hos båda föräldrarna samtidigt som det, enligt tingsrätten, saknades förutsättningar för växelvis boende.

Vid 2002 års vårdnadskommittés genomgång var de vanligaste motiveringarna till att domen inte överensstämde barnets inställning, när den beaktades, i tur och ordning att barnet var påverkat, att inställningen var vacklande, barnets ålder och/eller mognad eller till någonting annat.

11.7.4 Hur ofta hindrar en vårdnadshavare att ett barn kommer till tals i en vårdnadsutredning?

I 1,4 procent av målen, eller i 2 av 139 mål, i vår undersökning kunde barnet/barnen inte samtala med utredaren eftersom en vårdnadshavare inte lämnade sitt samtycke till detta. Det händer med andra ord att ett barn inte kan komma till tals i en utredning på grund av en vårdnadshavares inställning, men det är ovanligt. Även 2002 års vårdnadskommittés kom fram till att det var väldigt ovanligt att föräldrar motsatte sig att utredaren pratade med barnet (SOU 2005:43 s. 727). De flesta advokater, familjerättssekreterare och domare som vi hämtat in synpunkter från har menat att det inte bör vara möjligt för en vårdnadshavare att hindra att ett barn kommer till tals i en utredning.

11.7.5 Hur ofta hörs barn under en huvudförhandling?

Barnet/barnen hördes inte under huvudförhandlingen i tingsrätten i något av de 139 mål som ingår i vår undersökning. 2002 års vårdnadskommitté kom fram till samma resultat vid sin genomgång av domar (SOU 2005:43, s. 748). Vid våra hearingar och möten har den allmänna uppfattningen också varit att 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 ett barn hörs vid en sådan förhandling.

11.7.6 Hur uppfattar de olika aktörerna barnets rätt att komma till tals?

Barns röster

De flesta av de barn som vi träffat kände att de fick säga vad de ville vid utredningen om vårdnad, boende eller umgänge och att de blev lyssnade på. Något barn kände inte så och beskrev att utredaren inte lyssnade. Utredaren ”stängde öronen”. Några av de barn som kände att de blev lyssnade på berättade att utredaren också läste upp vad de hade sagt så att uppgifterna skulle bli rätt återgivna i utredningen. Ett av barnen berättade att utredaren då fick ändra vissa saker så att texten blev som han tyckte att den skulle bli.

Något av barnen tyckte att frågorna som utredaren ställde var svåra. Flera av barnen berättade att det var påfrestande att samtala med utredaren, att det kändes jobbigt. Några barn angav att det fanns en oro för hur föräldrarna skulle reagera på uppgifterna. Flera barn berättade spontant att det var skönt när de hade berättat för utredaren om hur de ville ha det. När det kommer till information berättade några barn att de inte hade förstått varför de var hos familjerätten och inte heller vad deras uppgifter skulle användas till. Detta gällde framför allt de yngre barnen som vi träffade. Några barn hade inte fått information om domen i målet. De flesta av barnen berättade att det var föräldrarna som informerade dem om domen. Flera av barnen uttryckte att de hade velat bli hörda under en huvudförhandling i domstol. Några betonade att detta var viktigt för att deras uppgifter inte skulle kunna feltolkas. Flera barn var också positiva till att barn skulle ha ett biträde i mål om vårdnad, boende eller umgänge.

Barnrättsorganisationer

Barnrättsorganisationer framförde att de ser stora brister i barns rätt att informeras och komma till tals i vårdnadsutredningar. Formuleringen ”barnets vilja” riskerar att diskriminera de barn som av olika skäl inte kan eller vill ta ställning. Vidare framfördes att de barn som verkligen tar ställning inte får sin vilja respekterad utan de ifrågasätts och misstänks vara påverkade av någon av föräldrarna. Barnrättsorganisationernas erfarenhet är att vissa barn upplever att de inte blir tagna på allvar och att man misstolkat vad de berättat för familjerätten. Det är vanligt att barn inte känner sig lyssnade på. Det förekommer att barn berättar att de utsatts för våld av ena föräldern men att det ändå beslutas om umgänge mellan barnet och den våldsutövande föräldern. Både familjerätterna och domstolarna bör, enligt dessa organisationer, bli mer observanta på att samförståndslösningar inte alltid är till barnets bästa och fästa vikt vid barnens inställning även när föräldrarna kommer överens. De barnrättsorganisationer som tillfrågats om en möjlighet till ombud bör införas för barn i vårdnads-, boende- och umgänges mål har varit positiva till detta.

Advokater

De advokater vi träffat menade att det finns en stor variation i hur barnsamtal redovisas. De flesta ansåg att ett barnsamtal redovisas bäst genom en utförlig redogörelse av barnets berättelse och av hur barnsamtalen gått till. De tyckte att det är negativt när en utredare tolkar barnet. Det rådde delade meningar i frågan om ett biträde för barnet borde införas. De flesta menade att det troligtvis skulle vara till större skada än nytta för barnet att blanda in ytterligare en aktör i processen. Det framhölls också att ett ombud skulle riskera att förstärka konflikten. Några trodde att det skulle kunna bli påfrestande för barnet att prata med ännu en person. Det poängterades att barnsamtal kräver särskild kompetens. Det fanns de som menade att ett ombud för barnet bör införas, åtminstone i mer infekterade tvister.

Familjerättssekreterare

Familjerättssekreterare menade att det är en svår uppgift att hålla barnsamtal. Det betonades att många barn är påverkade och säger det de tror att föräldrarna vill höra. Många barn befinner sig också i en svår lojalitetskonflikt mellan föräldrarna. Det framfördes att det är viktigt att se barnets berättelse ur ett helhetsperspektiv. Det framhölls också att utgångspunkten att barnets inställning ska redovisas i en utredning om vårdnad, boende och umgänge i vissa fall riskerar att leda till press på barnet. Vid vissa familjerätter fanns åldersgränser eller riktlinjer för barns ålder, vanligtvis 4–6 år, för att barnsamtal skulle hållas.

När det gäller utredningar berättade familjerättssekreterarna att de pratar med barnet om vem som ska få veta det barnet berättat. De berättar också för barnet om sin bedömning, i vissa fall vid ett särskilt uppföljningssamtal. Det betonades att det är viktigt att läskunniga barn får läsa det som utredaren skrivit. Någon menade att fokus i utredningar borde vara mer på barnen och mindre på föräldrarna.

Många tyckte att det är en svår uppgift att hantera barnets berättelse. Utredarna vill få fram barnets vilja samtidigt som barnet måste skyddas. En svårighet som lyftes fram är att barnet ibland

berättar hur barnet vill ha det men också att barnet inte vill att familjerättssekreteraren ska berätta detta vidare.

Det framhölls att barnsamtal inom ramen för snabbupplysningar kan vara problematiska. Barnet får då träffa en för honom eller henne helt okänd person som barnet förväntas öppna sig för. Vid samtalet saknar familjerättssekreterare också hela den bakgrund som de har när de lyssnar på barn i en vårdnads-, boende- och umgängesutredning. Det betonades att barnets åsikt inom ramen för snabbupplysningar måste bedömas med stor försiktighet. Synpunkten fördes fram att det vid en mycket infekterad konflikt mellan föräldrar inte är säkert att det är lämpligt att hålla ett barnsamtal inom ramen för snabbupplysningar.

När det gäller uppföljning med barn och föräldrar efter att målet avgjorts av domstol var den allmänna uppfattningen att familjerätterna sällan gör en sådan uppföljning. Det framhölls att det är svårt att hitta en naturlig ingång till en sådan uppföljning. Oftast är åtminstone en förälder missnöjd och det blir därför en svår situation för familjerättssekreteraren.

Den generella uppfattningen bland familjerättssekreterare var att barn inte bör ha ett eget biträde i vårdnadsfall eftersom familjerättssekreteraren har till uppgift att lyfta fram barnets röst och se till barnets bästa.

Domare

Domare menade att de tar hänsyn till barnets vilja, med beaktande av barnets ålder och mognad, vid bedömningen av barnets bästa. Vissa domare berättade att ibland återges inte barnets uppgifter men att det då kan förklaras av hänsyn till barnet. Exempelvis kan barnet befinna sig i en lojalitetskonflikt och det kan i en sådan situation vara olämpligt att redogöra för barnets åsikt. I princip alla domare menade att det inte hade varit positivt med en ordning som innebär att barn hörs i domstol i större utsträckning än i dag. De flesta menade att det inte är lämpligt att införa ett eget biträde för barnet i mål om vårdnad, boende eller umgänge. Det framhölls bl.a. att barns åsikter kommer fram via socialnämndens utredningar och upplysningar och att ytterligare en aktör riskerar att göra processen mer svårhanterad än i dag.

11.8 Våra slutsatser, överväganden och förslag om barnets rätt att komma till tals och få information

11.8.1 Slutsatser av vår kartläggning och utvärdering av barnets rätt att komma till tals

Vår bedömning: Barns åsikter framgår i större utsträckning av domar i dag än de gjorde vid 2002 års vårdnadskommittés genomgång. Barns åsikter framgår i högre grad av utredningar än av domar. Det är dock fortfarande vanligt att barns åsikter – och hur de beaktats vid bedömningen av barnets bästa – inte framgår av utredningar och av domar. Störst är bristerna gällande yngre barn.

Det är, liksom vid 2002 års vårdnadskommittés genomgång, ovanligt att en vårdnadshavare hindrar att ett barn hörs i en vårdnadsutredning och det är ovanligt att ett barn hörs under en huvudförhandling.

Vid en jämförelse av resultaten av vår och 2002 års vårdnadskommittés undersökning kan den slutsatsen dras att domstolar verkar ha blivit bättre på att redovisa och beakta barns inställning. Framför allt gäller detta de äldre barnen från åtta år och uppåt. Det är dock fortfarande mycket vanligt att barnets inställning varken framgår av vårdnadsutredningen eller av domen. I snitt framgår barnets inställning i drygt hälften av utredningarna och i färre fall än hälften av domarna (sett per barn). Störst är bristerna gällande de yngre barnen. Trots att inställningen framgår av en utredning är det inte alltid som den redovisas i domen. Redan med hänvisning till att barns åsikter många gånger inte framgår i utredningar och domar står det klart att det många gånger inte heller går att utläsa vilken betydelse som barnets åsikt tillmäts vid bedömningen av barnets bästa. När barnets inställning redovisas i en utredning eller i en dom är det inte alltid som det går att utläsa vilken betydelse barnets åsikt fått vid bedömningen av barnets bästa. När bedömningen av en fråga inte överensstämmer med barnets vilja är det inte heller alltid möjligt att utläsa varför bedömningen blev en annan än den som barnet önskade.

Att det finns brister i redovisningen av barns uppgifter behöver dock inte innebära att barnets åsikt inte har beaktats av utredaren eller av rätten. Det kan finnas olika skäl till att åsikten inte redovisas. Av uppgifter från familjerättssekreterare och domare har det kommit fram att en utebliven redovisning i flera fall förklaras av omsorg om barnet. En annan tänkbar förklaring till att barns åsikter inte dokumenteras kan vara att utredaren eller rätten kommer fram till ett förslag till beslut eller en dom som överensstämmer med barnets åsikt med beaktande av andra omständigheter än barnets åsikt. I ett sådant fall kanske utredaren eller rätten tycker att det är onödigt att ”hänga ut” barnet och redovisa barnets åsikt.

Ett problem som kommit fram under våra samtal med familjerättssekreterare är att det finns en risk för att barnet upplever press när det hörs eftersom den som samtalar med barnet försöker ta reda på barnets vilja eller inställning. En möjlig förklaring till att det brister i redovisningen av barns åsikter kan, liksom 2002 års vårdnadskommitté menade (SOU 2005:43 s. 212), därför vara att socialnämnder och domstolar ställer krav på att barnet ska ha uttryckt en bestämd vilja eller inställning för att barnets åsikt ska beaktas.

Med hänsyn till att barnets åsikt sannolikt har beaktats i fler fall än de som redovisats är det osäkert hur stora brister som finns i barnets rätt att komma till tals. Det är dock tydligt att framför allt yngre barns rätt att komma till tals behöver förbättras för att barnkonventionens krav ska kunna uppfyllas. Det är vanligt att inget enskilt samtal hålls med barn som är under sex år. Vissa familjerätter har också riktlinjer som utgår från barns ålder, vanligtvis 4–6 år, för när samtal med barn ska hållas.

Det är, liksom vid 2002 års vårdnadskommittés genomgång, mycket ovanligt att en vårdnadshavare hindrar att ett barn hörs i en vårdnadsutredning. Det är också mycket ovanligt att ett barn hörs under en huvudförhandling.

11.8.2 Barnets rätt att komma till tals behöver tydliggöras

Vår bedömning: Barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter och få dem beaktade vid bedömningen av barnets bästa behöver tydliggöras.

Artikel 12 i barnkonventionen ger barn som är i stånd att bilda åsikter, en rätt att fritt uttrycka dessa i frågor som rör barnet. Av barnrättskommitténs allmänna kommentarer följer att barnet ska kunna uttrycka sina åsikter, sitt eget perspektiv, utan att manipuleras eller utsättas för otillbörlig påverkan eller påtryckningar¹⁶. I 6 kap. FB hänvisas inte till barnets åsikt, utan till barnets vilja (2 a §) eller inställning (19 §). Att det i lag anges att hänsyn ska tas till barnets vilja är avsett att markera att detta är en särskilt betydelsefull omständighet vid den prövning som ska göras i målet (prop. 2005/06:99 s. 45). Vi menar dock att det av flera skäl är olyckligt att lagtexten utgår från barnets vilja.

Att det i lag anges att barnets vilja ska beaktas vid bedömningen av barnets bästa kan som vi ser det vara en förklaring till att samtal inte sker med yngre barn i den utsträckning som är önskvärt. Det ligger nämligen i sakens natur att yngre barn kan ha svårt att uttrycka eller ange en vilja eller inställning i en fråga. I de fall samtal ändå sker med yngre barn så redovisas kanske inte barnets åsikt på grund av att den anses vara alltför obestämd för att kunna klassificeras som en inställning. Även på så sätt kan regleringen innebära hinder för barns rätt att komma till tals.

Barnets ålder ska inte vara avgörande för barnets rätt att komma till tals. Såväl information som samtal ska dock anpassas till barnets ålder och mognad. Barnet ska på så sätt skyddas i sitt deltagande, inte hindras från att delta. Vid bedömningen av vilken betydelse som barnets åsikter ska få för bedömningen av barnets bästa ska däremot hänsyn tas till barnets ålder och mognad.

Även om det framgår av förarbetsuttalanden och allmänna råd att det är viktigt att barnet inte utsätts för obehörig påverkan eller pressas till att ta ställning (jfr t.ex. prop. 1994/95 224 s. 34 och SOSFS 2012:4) har det vid vår kartläggning kommit fram att det

¹⁶ Jfr CRC/C/GC/12 nr 22.

finns en risk för att barnet upplever sig pressat av familjerättssekreteraren eftersom den som samtalar med barnet försöker ta reda på barnets vilja eller inställning i frågan. Frågor om barns vilja kan skapa mer press än frågor om barns åsikter. Det finns också en risk att barnet utsätts för press från en förälder, eller båda, att ange en viss inställning som överensstämmer med föräldrarnas. På så sätt underlättar inte regleringen barns möjlighet att fritt uttrycka sina åsikter.

2002 års vårdnadskommitté hade också uppfattningen att begreppet vilja kunde leda till tanken att barnet tydligt och klart måste ha uttryckt en bestämd uppfattning för att barnets inställning skulle beaktas och föreslog därför att begreppet skulle bytas ut (jfr SOU 2005:43 s. 212). I propositionen inför 2006 års vårdnadsreform uttalades dock att ett byte av ”vilja” mot t.ex. ”inställning” eller ”åsikter” skulle riskera att försvaga barnets rätt att komma till tals (prop. 2005/06:99 s. 45).

Det är viktigt att barns rättighet att fritt få uttrycka sina åsikter, eller perspektiv, på frågor om vårdnad, boende och umgänge så långt möjligt garanteras. Barn ska inte riskera att utsättas för någon form av press att ange en viss vilja eller uppfattning eller fråntas möjligheten att komma till tals på grund av ålder. Som 2002 års vårdnadskommitté framhöll vill ett barn inte alltid ta ställning mellan föräldrarna men barnet kanske på andra sätt ger uttryck för vem det vill bo hos. Barnet berättar kanske om vilken skola han eller hon vill gå i eller vilka aktiviteter som barnet vill delta i (jfr SOU 2005:43 s. 212).

För att uppnå att barn ska komma till tals i större utsträckning än i dag, för att undvika risken för att barn känner sig pressade när de uttrycker sina åsikter och för att möjliggöra att barns åsikter tillmäts betydelse i högre grad, menar vi att bestämmelserna om barnets rätt att komma till tals i 6 kap. FB behöver tydliggöras.

11.8.3 Barnets rätt att få information i frågor om vårdnad, boende och umgänge behöver klargöras

Vår bedömning: Det finns behov av en tydlig reglering av barnets rätt att få information i frågor om vårdnad, boende och umgänge.

I mål och ärenden om vårdnad, boende eller umgänge kommer barnet i huvudsak till tals via socialnämnden. Detta kan ske vid samarbets-samtal, i samband med att upplysningar ska lämnas till domstolen inför ett interimistiskt beslut eller i samband med att socialnämnden utför en utredning om vårdnad, boende eller umgänge.

Barnets rätt att komma till tals förutsätter att barnet får information. Informationen ska inte enbart omfatta faktauppgifter som varför samtalet ska hållas och hur samtalet kommer att gå till, utan även information om vilken betydelse åsikten kan få för t.ex. en utredares förslag till beslut och utgången i målet. Det är också viktigt att det finns en uppföljning av utgången i målet.¹⁷

Det finns ingen uttrycklig reglering i FB om barnets rätt till information.¹⁸ I den av riksdagen godkända strategin *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*¹⁹ framgår dock att barn ska ges förutsättningar att uttrycka sina åsikter i frågor som rör dem och att man i varje enskilt ärende måste bedöma barnets förmåga att förstå det som han eller hon ska uttrycka sin åsikt om och anpassa situationen och informationen utifrån det (s. 5).

Det finns dock som vi redogjort för ovan, en bestämmelse i 11 kap. SoL om barnets rätt att komma till tals och barnets rätt till information (10 §). Det är enligt vår mening osäkert om den bestämmelsen gäller för åtgärder och utredningar som socialnämnden genomför enligt 6 kap. FB på uppdrag av domstol (se avsnitt 11.4.2).

Barnets rätt till information och uppföljning vid olika åtgärder, som socialtjänsten genomför i frågor om vårdnad, boende och umgänge framgår i viss mån av Socialstyrelsens allmänna råd om

¹⁷ Jfr CRC/C/GC/12 nr 25 och 41 och 5 kap. 1 § åttonde strecksatsen SoL.

¹⁸ Frågan om barns rätt till information har tidigare behandlats i promemorian *Utövdandet av barns rättigheter i familjerättsprocesser* (Ds 2002:13). I promemorian föreslogs flera lagändringar i 6 kap. FB som syftade till att ge barnet information. Förslagen ledde inte till lagstiftning.

¹⁹ Artikelnr S2010.026.

socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge²⁰. I dessa ges bl.a. råden att den som håller i samarbets-samtal bör ge barnet information. Vad gäller samtal inför interimistiska beslut ges rådet att den som samtalar med ett barn först bör tala om varför samtalet förs. I fråga om en utredning om vårdnad, boende och umgänge, ges råden att ett barn bör informeras om skälet till en utredning och även om vad utredaren senare har kommit fram till i utredningen.

Socialnämnden har också en uppföljningsskyldighet sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge har avgjorts (5 kap. 1 § åttonde strecksatsen SoL). Vid våra möten med familjerättssekreterare har det dock kommit fram att det är mycket sällan som uppföljning sker efter att ett mål eller ärende avslutats i domstol.

Även i de fall domstolen inte begär upplysningar inför ett interimistiskt beslut eller hämtar in en utredning om vårdnad, boende eller umgänge har barnet rätt att komma till tals och rätt att få information. Barnets rätt till information i sådana fall framgår inte av nuvarande bestämmelser.

Även om det alltså finns vissa bestämmelser och allmänna råd om barnets rätt till information i frågor om vårdnad, boende och umgänge så behöver rätten klargöras.

11.8.4 Barns åsikter bör redovisas i större utsträckning

Vår bedömning: Socialnämnder och domstolar behöver redovisa barns åsikter och hur de beaktas vid bedömningen av barnets bästa i större utsträckning än som görs i dag.

Redovisningen av barnets åsikter är viktig. Familjerätten måste redovisa barns åsikter för att domstolen vid sin prövning ska kunna beakta dessa. Att barnets åsikt dokumenteras av familjerätter och domstolar möjliggör också en kontroll av att barnets rätt har uppfyllts. Att domstolar redovisar barnets åsikt och hur den beaktats vid prövningen är också viktigt för socialnämndens uppföljning av

²⁰ SOSFS 2012:4.

ett mål om vårdnad, boende eller umgänge.²¹ Ur ett barnrättsperspektiv måste utgångspunkten därför vara att barns åsikter i så hög grad som möjligt ska redovisas vid åtgärder och beslut som rör barnet.

Vi menar att barnets åsikter så långt som möjligt ska återges på det sätt som barnet berättat i både upplysningar och utredningar. I en utredning är det viktigt att det tydligt framgår vad som är barnets egen åsikt och vad som är utredarens tolkning av barnets berättelse. Det är också viktigt att det framgår hur åsikten beaktats vid bedömningen av barnets bästa. Om utredarens förslag till beslut eller domstolens beslut inte överensstämmer med barnets åsikt bör också skälen för varför utgången blev en annan framgå.²²

Även om utgångspunkten alltså måste vara att barnets åsikt ska redovisas kan det finnas situationer då detta med hänsyn till barnets bästa inte framstår som lämpligt. Det kanske bedöms finnas en risk för barnet om åsikten avslöjas.²³ Barnet kan också ha uttryckt att han eller hon inte vill att åsikten ska avslöjas. I Socialstyrelsens handbok *Vårdnad, boende och umgänge. Stöd för rättstillämpning och handläggning inom socialtjänstens familjerätt*²⁴ anges att barnets rätt att komma till tals rimligen också bör innebära att barnet ska ha rätt att ha en uppfattning om dess tankar och inställning ska föras vidare (s. 50). Vi delar den bedömningen. Det är dock viktigt att den som talar med barnet, utifrån barnets ålder och mognad, förklarar vikten av att åsikten kommer fram och tänkbara konsekvenser av att den inte gör det.

Om den som talat med barnet bedömer att barnets åsikt inte bör återges är det viktigt att det framgår av upplysningar eller av en utredning att barnet har fått komma till tals och, om det är lämpligt, skälen för att åsikten inte återges.²⁵

Även om vår slutsats är att det i vissa fall kan vara motiverat att inte återge ett barns åsikter anser vi att det bör vara möjligt att

²¹ Jfr barnrättskommitténs uttalande om att feedback är en garanti för att barnet inte bara hörs som en formalitet utan faktiskt tas på allvar (CRC/C/GC/12 p. 45).

²² Jfr CRC/C/GC/12 p. 45.

²³ Barnrättskommittén har uttalat att konventionsstaterna måste vara medvetna om de potentiellt negativa konsekvenserna när denna rätt tillämpas på ett okänsligt sätt. Kommittén har vidare uttalat att konventionsstaterna måste vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att rätten att bli hörd utövas på ett sätt som skyddar barnet fullständigt (CRC/C/GC/12 p. 21).

²⁴ Artikelnr 2012-4-8.

²⁵ Jfr SOSFS 2012:4.

redovisa dessa och hur de beaktats vid bedömningen av barnets bästa i större utsträckning än som görs i dag. Detta gäller framför allt de yngre barnens åsikter.

11.8.5 Våra förslag till lagändringar om barnets rätt att komma till tals och få information

Barnets rätt att få sina åsikter beaktade vid bedömningen av barnets bästa tydliggörs

Vårt förslag: Vid bedömningen av barnets bästa ska barnets åsikter och inställning tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Som framgår ovan menar vi att föräldrabalkens regler om barnets rätt att komma till tals signalerar att ett barn ska ge uttryck för en bestämd uppfattning i en fråga. Vi har också beskrivit vilka negativa konsekvenser detta riskerar att föra med sig för barnet.

Vi menar att bestämmelsen om barnets bästa (6 kap. 2 a § FB) i stället för att utgå från barnets vilja bör utgå från samma begrepp som används i barnkonventionen, nämligen barnets åsikt. Det bör också i enlighet med formuleringen i barnkonventionen framgå att barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.²⁶ På så sätt blir det tydligt att barnet inte behöver ge uttryck för en bestämd vilja i en fråga för att den ska beaktas. Att barnets åsikter ska beaktas även om barnet inte angett en viss vilja eller inställning innebär som vi ser det att barnets rätt att komma till tals tydliggörs.

I de fall barnet anger en inställning i en fråga ska givetvis inställningen liksom i dag beaktas. Bestämmelsen bör därför utöver att hänvisa till barnets åsikter också hänvisa till barnets inställning.

²⁶ Barnrättighetsutredningen har föreslagit att översättningen av barnkonventionen bör ses över (SOU 2016:19 s. 26). Vi utgår i våra förslag från den översättning som f.n. gäller. Vid ett fortsatt arbete bör dock våra förslag anpassas så att de stämmer överens med en eventuell ändrad översättning av artikel 12.

Barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter och få information stärks

Vårt förslag: En ny bestämmelse om barnets rätt att komma till tals och få information i frågor om vårdnad, boende och umgänge införs i föräldrabalken.

Vi föreslår att det införs en bestämmelse om barnets rätt att komma till tals och rätt till information i frågor om vårdnad, boende och umgänge. Av bestämmelsen bör framgå att ett barn ska få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter och sin inställning i frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Det bör också framgå att om barnet inte framför sina synpunkter ska hans eller hennes åsikter eller inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Bestämmelsen bör införas i inledningen av 6 kap. FB. På så sätt blir det tydligt reglerat att barns rättigheter gäller oavsett i vilken ordning frågan om vårdnad, boende eller umgänge hanteras. Bestämmelsen kommer träffa både socialtjänstens hantering av frågorna och domstolens handläggning av mål och ärenden samt medlingsförfaranden enligt 6 kap. 18 a § FB.

Det finns ingen nedre åldersgräns för när barn ska ges möjlighet att komma till tals. Utgångspunkten måste vara att barn kan uttrycka åsikter.²⁷ Barnet är aldrig skyldigt att framföra sina åsikter, utan ska ges möjlighet att göra det. Eftersom en fråga om vårdnad, boende eller umgänge har stor betydelse för barnets framtid är det, i de fall barnet inte framför sina synpunkter, viktigt att barnets åsikter eller perspektiv så långt det är möjligt klarläggs på annat sätt. Det kan t.ex. handla om ett yngre barn som inte har förmågan att uttrycka sina åsikter. Det kan också röra sig om ett barn som till följd av en funktionsnedsättning, trots hjälpmedel, inte kan uttrycka åsikter i frågorna.²⁸ I sådana fall kan barnets åsikter eller perspektiv

²⁷ Barnrättskommittén har uttalat att konventionsstaterna ska förutsätta att barnet är i stånd att bilda sina egna åsikter (CRC/C/GC/12 p. 20).

²⁸ Av barnrättskommitténs allmänna kommentarer om barnets rätt att bli hörd följer att konventionsstaterna är skyldiga att säkerställa att rätten att komma till tals genomförs för barn som har svårt att föra fram sina åsikter. Till exempel ska man förse barn som har en funktionsnedsättning med de kommunikationsverktyg som behövs för att de lättare ska kunna uttrycka sina åsikter och göra det möjligt för dem att använda dessa verktyg (CRC/C/GC/12 p. 21).

i flera fall utredas genom inhämtande av uppgifter från barnets föräldrar, andra närstående, eller någon annan företrädare för barnet.

Även i ett fall när barnet inte vill uttrycka sin synpunkt är det viktigt att barnets åsikter och inställning så långt möjligt klarläggs på annat sätt. Utöver att barnets åsikter kan klarläggas på ovan angivna sätt kan de också klarläggas genom dokumentation av vad barnet tidigare har framfört. Det kan i och för sig finnas en motsättning i att barnets åsikter ska klarläggas samtidigt som barnet uttryckt att han eller hon inte vill framföra dem. Det går dock inte att bortse från att barnet många gånger befinner sig i en lojalitetskonflikt. Det är rimligt att tro att ett barn i många av dessa fall väljer bort sin rätt att uttrycka sin åsikt av hänsyn till en förälder. Det får därför anses vara till barnets bästa att barnets åsikter kommer fram på något annat sätt när det är möjligt och lämpligt. Det är dock angeläget att barnets åsikter klargörs på ett sätt som iakttar respekten för barnets integritet och självbestämmanderätt. I de fall det inte bedöms vara till barnets bästa att klarlägga barnets åsikter eller inställning på annat sätt ska detta inte heller göras.

En förutsättning för att barn ska komma till tals och kunna uttrycka sina åsikter på ett adekvat sätt är att barnet får information. Den nya bestämmelsen ska därför ange att barnet ska få relevant information. Med sådan information avses information som är av betydelse för barnet. Informationen ska inte enbart omfatta faktauppgifter utan även information om hur uppgifterna som barnet lämnar kommer att användas, följderna av barnets åsikter och vilken betydelse åsikterna kan få för t.ex. en utredares förslag till beslut och utgången i målet. Det är den som samtalar med barnet som ansvarar för att barnet får relevant information. Informationen ska anpassas utifrån barnets ålder och mognad på ett sådant sätt att barnet kan ta den till sig. Om det pågår en process i domstol om barnet är det viktigt att barnet vid det inledande samtalet med socialtjänsten, utifrån barnets förmågor, får information om processen och om vad en sådan innebär. Det är också viktigt att barnet, efter varje samtal, får information om resultatet av det förfarande som barnet medverkat i. Om resultatet inte överensstämmer med barnets åsikter behöver barnet också, utifrån ålder och mognad, informeras om anledningen till detta. Barnet bör alltså få information om t.ex. resultatet av samarbetsamtal och resultatet av en utredning om

vårdnad, boende eller umgänge, dvs. en utredares förslag till beslut i en sådan utredning.

Det är också viktigt att barnet får information om domstolens avgöranden. Det kommer, liksom i dag, vanligtvis vara föräldrarna som informerar barnet om innehållet i en domstols dom eller beslut. Hur barnet i praktiken skulle kunna få information på annat sätt är svårt att hitta en lösning på. Det finns ett värde i att rätten uppmärksammar föräldrar på vikten av att på ett lämpligt sätt informera barnet om domstolens avgöranden. Om en förälder bedöms ha bättre förutsättningar att informera barnet än den andra, kan var barnet befinner sig också vara en viktig faktor att beakta när tidpunkt för att meddela en dom eller ett beslut bestäms. Socialnämnden har också enligt gällande rätt en uppföljningsskyldighet efter att ett mål avgjorts slutligt.

Barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter inom ramen för en utredning stärks

Vårt förslag: Utgångspunkten ska vara att den som utför utredningen ska höra barnet och redovisa barnets åsikter eller inställning för rätten.

I dag ska en utredare, om det inte är olämpligt, försöka klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten. Vi menar att utredarens uppgift i första hand bör vara att möjliggöra för barnet att fritt uttrycka sina åsikter, inte att klarlägga barnets inställning. Av samma skäl som vi angett ovan²⁹ menar vi att bestämmelsen om barnets delaktighet i en utredning bör anpassas till formuleringen i barnkonventionen. Det bör alltså inte längre anges att utredaren som utgångspunkt ska klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten. Barn som har en inställning ska givetvis även framöver ges möjlighet att framföra den, men utrymmet för barn att framföra åsikter ökar.

För att barn ska ges de bästa förutsättningar att så långt möjligt framföra sina åsikter, perspektiv och eventuella inställning, bör det

²⁹ Se det tidigare avsnittet *Barnets rätt att få sina åsikter beaktade vid bedömningen av barnets bästa tydliggörs*.

framgå i lag att utgångspunkten, om det inte är olämpligt, ska vara att barnet har rätt till ett direkt samtal med utredaren. Gällande redovisningen till rätten bör det framgå att utredaren, också under förutsättning att det inte är olämpligt, ska redovisa barnets åsikter eller inställning för rätten. I vilka situationer det kan vara olämpligt att samtala med barnet eller återge ett barns åsikter har vi behandlat i avsnitt 11.8.4. Det är självfallet viktigt att barnets bästa alltid är avgörande för vilka uppgifter som återges i en utredning.

Att utredaren vid bedömningen av barnets bästa ska tillmäta barnets åsikter och eventuella inställning betydelse med beaktande av barnets ålder och mognad följer av vår föreslagna lydelse av 6 kap. 2 a § FB.

Barnets rätt att komma till tals inom ramen för snabbupplysningar stärks

Vårt förslag: Det ska komma till klarare uttryck att barnet som regel ska höras innan socialnämnden lämnar upplysningar till rätten inför ett interimistiskt beslut.

Under arbetets gång har vi tagit del av familjerättssekreterares erfarenheter av samtal med barn inom ramen för snabbupplysningar. Det har uppgetts att det inte är okomplicerat att samtala med barn inom ramen för snabbupplysningar. Vissa har också ifrågasatt lämpligheten av att samtala med barn inför interimistiska beslut. Det har t.ex. angetts att barnet relativt snabbt förväntas öppna sig för en person som barnet inte träffat förut och som många gånger inte har någon större bakgrundsinformation om familjen i fråga. Vi har dock även fått höra om vissa familjerätter där man arbetar med utökade snabbupplysningar där inte bara barn och föräldrar hörs, utan även vissa referenspersoner. På så sätt blir domstolens beslutsunderlag bredare och i vissa fall behöver inte någon ytterligare utredning hämtas in.

Vi ser att det kan finnas svårigheter med att samtala med barn inom ramen för snabbupplysningar, inte minst med hänsyn till tidsaspekten. Samtidigt är det viktigt med ett så brett beslutsunderlag som möjligt och att barns förutsättningar att komma till tals är så bra som möjligt även i detta sammanhang. Detta inte minst

eftersom ett interimistiskt beslut kan ha en styrande inverkan på den slutliga utgången av målet.

Vi menar att det bör tydliggöras att utgångspunkten är att samtal med barnet ska hållas inom ramen för arbetet med snabbupplysningar. I stället för att socialnämnden, som nu gäller, om det är lämpligt ska höra föräldrarna och barnet föreslår vi därför att föräldrarna och barnet ska höras om det inte är olämpligt. Bedömningen av om det är olämpligt att samtala med barnet får göras i varje enskilt fall.

Om barnet inte kommer till tals genom ett direkt samtal ska barnets åsikter eller inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Att så är fallet följer av vår föreslagna bestämmelse i 6 kap. 2 b § FB.

Barnet ska ha rätt att komma till tals oavsett föräldrarnas inställning

Vårt förslag: Det införs en bestämmelse om att barn ska ha rätt att uttrycka sina åsikter och sin inställning i frågor om vårdnad, boende och umgänge vid samtal med företrädare för socialnämnden även om vårdnadshavarna motsätter sig detta.

När socialnämnden inom ramen för arbetet med ett godkännande av ett avtal, snabbupplysningar, en utredning eller under samarbetsamtal vill samtala med barnet innebär detta inga problem om vårdnadshavarna samtycker till sådana samtal. Om samtycke inte lämnas bör det i vissa fall vara möjligt för barn som uppnått viss ålder och mognad att själv bestämma om sin medverkan. I andra fall kan dock det faktum att en vårdnadshavare motsätter sig att barnet hörs hindra att barnet kommer till tals.

Utredningen om beslutanderätten vid gemensam vårdnad (Ju 2006:07) övervägde bl.a. behovet av en reglering när det gällde förutsättningarna för socialtjänsten att tala med ett barn utan vårdnadshavarens samtycke. Utredningen föreslog att företrädare för socialnämnden skulle kunna tala med barn utan vårdnadshavarens samtycke i samtliga utredningar som rör barn. Även den som hade utsetts att verkställa en vårdnadsutredning enligt föräldrabalken skulle kunna göra detta (SOU 2007:52 s. 13 och 142–158). I propositionen

gjordes dock bedömningen att det inte fanns tillräckligt behov av att införa en sådan möjlighet i andra fall än vid barnvårdsutredningar och utredningar på socialnämndens initiativ om vårdnadsöverflyttning enligt 6 kap. 7 och 8 §§ FB. Det hänvisades bl.a. till att det endast i ett fåtal fall förekom att vårdnadshavaren vägrar samtal med barnet och att det sällan ligger i föräldrarnas intresse att motsätta sig att den som utför utredningen talar med barnet (prop. 2009/10:192 s. 18).

Av vår kartläggning framgår att det fortfarande är ovanligt att vårdnadshavare hindrar att barnet får komma till tals i en utredning om vårdnad, boende eller umgänge. Flera familjerättssekreterare har berättat att det är något vanligare att en vårdnadshavare hindrar att ett barn hörs inom ramen för s.k. snabbupplysningar. Familjerättssekreterare har också berättat att de i en del fall får ägna visst arbete åt att "övertala" föräldrar till att ge sitt godkännande till barnsamtal.

Regleringen i barnkonventionen ger barnet en absolut rätt att komma till tals i frågor som gäller barnet. Att vårdnadshavare kan hindra att barnet kommer till tals i mål om vårdnad, boende eller umgänge är inte förenligt med regleringen i barnkonventionen. För att alla barns rätt ska kunna tillgodoses fullt ut menar vi att rätten att komma till tals inte kan vara beroende av vårdnadshavarnas inställning i frågan. Barnet ska i samtliga förfaranden om vårdnad, boende eller umgänge som rör barnet och som barnet har rätt att komma till tals vid, kunna komma till tals vid ett direkt samtal med företrädare för socialnämnden även om vårdnadshavarna motsätter sig detta.³⁰ Ett sådant direkt samtal ska dessutom kunna ske utan vårdnadshavares närvaro. Att det endast undantagsvis är så att föräldrar motsätter sig att barnet får komma till tals ändrar inte vår bedömning att regelverket bör ändras.

Att barnets rätt till samtal inte kommer förutsätta vårdnadshavarnas medgivande kommer att underlätta familjerättssekreterares arbete eftersom de kan informera föräldrarna om att barnet har rätt att komma till tals oavsett föräldrarnas inställning i frågan.

Att barnet ska kunna komma till tals oberoende av vårdnadshavarnas inställning innebär ett ingrepp i principen om vårdnads-

³⁰ Detsamma ska gälla för samtal med medlare vid medling enligt 6 kap. 18 a § FB, se avsnitt 10.7.5.

havarnas beslutanderätt. Om den ena föräldern eller båda föräldrarna motsätter sig ett samtal med hänsyn till barnets bästa bör den som ska samtala med barnet vara lyhörd inför deras bedömning. Det kan handla om att barnet redan talat med många olika personer och att barnet därför inte ska behöva göra det igen. Om föräldrarna inte samtycker till ett samtal kan det också tala för att barnet befinner sig i en stark lojalitetskonflikt. Det krävs alltså noggranna överväganden för att hålla ett samtal med ett barn om föräldrarna motsätter sig ett sådant.

Hur det i praktiken ska gå till att höra ett barn om föräldrarna motsatt sig det får avgöras från fall till fall. Det är viktigt att det finns ett samarbete med föräldrarna, bl.a. av praktiska skäl, och vårdnadshavarna bör alltid informeras innan samtalet med barnet äger rum (jfr prop. 2009/10:192 s. 19).

11.8.6 Andra tänkbara möjligheter att stärka barnperspektivet

Bör barnet få talerätt i mål om vårdnad, boende eller umgänge?

Vår bedömning: Barnet bör inte få talerätt.

Ett sätt att stärka barnets delaktighet i mål om vårdnad, boende och umgänge skulle kunna vara att ge barnet talerätt. På så sätt skulle barnets perspektiv och åsikter i frågorna garanteras på ett effektivt sätt. Frågan om talerätt för barn i mål om vårdnad, boende eller umgänge har övervägts tidigare.³¹ I prop. 1994/95:224, *Barns rätt att komma till tals*, som antogs av riksdagen, gjordes bedömningen att det inte borde införas någon talerätt för barn. Det 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

³¹ Se SOU 1979:63, SOU 1987:7, Ds 1989:52, prop. 1990/91:8, Ds 1994:85 och prop. 1994/95:224.

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 (s. 30 och 31).

Vi menar att de argument som framfördes mot att barnet ska ha talerätt fortfarande är aktuella. Inte minst risken för att barnet dras in i föräldrarnas konflikt i större utsträckning än i dag talar starkt mot en talerätt för barn. En talerätt skulle sannolikt få störst betydelse för lite äldre barn, som själva kan framföra sin inställning. Av vår kartläggning framgår att det inte är för denna grupp barn som bristerna i rätten att komma till tals är störst (se avsnitt 11.7.3). Vi menar att det väsentliga är att barnets åsikter verkligen kommer fram och blir beaktade på ett tydligare sätt än i dag. Vi har också framfört flera förslag på hur detta kan möjliggöras utan att barnet försätts i en situation där han eller hon tvingas ta ställning i konflikten mellan föräldrarna (se ett mer utvecklat resonemang om detta nedan). Vi menar därför att barn inte bör ges talerätt i mål om vårdnad, boende eller umgänge.

Bör det införas en möjlighet för domstolen att utse ett juridiskt biträde för barnet?

Vår bedömning: Det bör för närvarande inte införas en möjlighet för domstolen att utse ett juridiskt biträde för barnet i mål om vårdnad, boende eller umgänge.

I våra direktiv anges att det kan finnas anledning att överväga att införa någon form av biträde för barn. Frågan om biträde för barnet har behandlats tidigare, bl.a. i promemorian *Utövandet av barns rättigheter i familjerättsprocesser* (Ds 2002:13) och i prop. 2011/12:53

*Barns möjlighet att få vård.*³² I promemorian föreslogs att domstolen skulle kunna utse biträde i särskilt konfliktfyllda mål om vårdnad, boende och umgänge (s. 106). 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. Bitrådet 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 samförstånds-lösning (s. 111 f.). I propositionen (prop. 2011/12:53) gjordes dock bedömningen att det för närvarande inte borde införas en möjlighet för domstolen att utse ett juridiskt biträde för barnet. Det hänvisades bl.a. till lagändringar som hade genomförts i tiden efter förslaget.³³ Det hänvisades också till domstolens och socialnämndens ansvar för att den utredning som ska göras styrs av barnets behov och till att detta hade kommit till klarare uttryck i lagen. Slutsatsen var att frågan om hur barnets rätt bäst tillgodoses i mål om vårdnad, boende och umgänge behövde övervägas ytterligare.

Om en möjlighet för barn att få ett biträde i processen skulle införas så skulle biträdets uppgift vara att företräda barnets intressen och bevaka barnets rätt under processen. Ett biträde skulle också kunna säkerställa barnets rätt till information under handläggningen i domstol. Ett biträde hade alltså kunnat säkerställa barnets perspektiv och delaktighet i processen.

Ett biträde för barnet skulle dock också kunna medföra en rad negativa konsekvenser. Ett biträdes uppgifter skulle först och främst vara lika socialtjänstens. Det skulle innebära att barnet behövde samtala om samma saker med ytterligare en aktör, vilket skulle kunna upplevas som förvirrande och ansträngande för barnet. Flera av de barn vi träffat har uttryckt att det var påfrestande att samtala med socialtjänsten. En annan nackdel med ytterligare en aktör i

³² Se även prop. 2011/12:53 och prop. 1994/95:224. Det finns även två tillkännagivande av riksdagen. Det första rör frågan om möjligheten att förordna juridiskt biträde för barn i vissa särskilt konfliktfyllda vårdnads- och umgängestvister. I det andra tillkännages att regeringen ska utarbeta ett lagförslag som innebär att barn får rätt till ett eget juridiskt biträde i alla mål om vårdnad, boende och umgänge (bet. 2005/06:LU27, rskr. 2005/06:309).

³³ De lagändringar som det hänvisades till var 42 kap. 17 § första stycket rättegångsbalken som innebär att domstolen aktivt ska verka för att föräldrarna når en samförstånds-lösning till barnets bästa och 6 kap. 18 a § FB som innebär att rätten kan utse en medlare. Det hänvisades också till att barnets bästa hade fått en mer framskjuten roll genom 2006 års vårdnadsreform (6 kap. 2 a § FB).

processen är risken för att föräldrarnas konflikt skulle trappas upp, vilket skulle kunna påverka barnet negativt och göra domstolsprocessen mer svårhanterad än i dag. 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. Det skulle i sin tur kunna innebära en risk för att barnet drogs in i föräldrarnas konflikt i större utsträckning än i dag.

En möjlighet att utse biträde skulle också föra med sig flera avgränsningsproblem. Skulle rätten till ett biträde finnas i alla mål eller enbart i vissa, och i så fall i vilka? När i processen skulle ett biträde förordnas? Skulle barnet ha rätt till ett biträde även om föräldrarna förde sin egen talan? Slutligen går det inte heller att bortse från att ett införande av en rätt till eget biträde för barn skulle vara kostsamt. Vi menar att tillgängliga resurser i första hand bör läggas på insatser som kan verka dämpande på konfliktnivån i processen.

De nackdelar som en rätt till biträde för barn skulle kunna föra med sig gör det tveksamt att lägga fram ett sådant förslag. Förslaget skulle i så fall motiveras av stora brister i barns rätt att komma till tals. Vi har visserligen kommit fram till att det finns brister i den rätten. Samtidigt har vi inte kunnat dra några säkra slutsatser om hur stora dessa egentligen är eftersom barns åsikter i flera fall inte dokumenteras med hänsyn till omsorg om barnet. Det har dock kommit fram att framför allt yngre barns (0–5 år) rätt att komma till tals behöver stärkas. Vi ifrågasätter om ett juridiskt biträde skulle vara rätt väg att gå för att stärka de barnens ställning. Det är nämligen tveksamt om ett juridiskt biträde skulle kunna hämta in och förmedla dessa barns åsikter på ett bättre sätt än socialtjänsten.

För att säkerställa barns rätt och delaktighet i processen har vi föreslagit flera lagändringar. Nedan föreslår vi också flera andra åtgärder i syfte att synliggöra barn på ett bättre sätt än i dag, bl.a. utbildning för familjerättssekreterare och domare och ett ökat erfarenhetsutbyte. Våra övriga förslag syftar också genomgående till att sätta barnet och barnets behov i centrum för processen. Även i det preventiva arbetet, vid de informationssamtal som vi föreslår ska införas, kommer fokus läggas på barnet och barnets behov. Våra förslag kommer alltså att leda till att barnets perspektiv och rättigheter under processen stärks. Det kan tilläggas att om barnkonventionen blir lag så kommer barnets rättigheter ytterligare att tydlig-

göras. Mot den bakgrunden och med hänsyn tagen till de risker och avgränsningsproblem som ett biträde för barn i domstolsprocessen faktiskt riskerar föra med sig, menar vi att det för närvarande inte finns tillräckligt starka skäl att föreslå en möjlighet till biträde för barn. Det kan dock finnas anledning att överväga frågan på nytt när våra förslag varit i kraft en tid och kan utvärderas.

Bör barn höras vid en huvudförhandling i större utsträckning än i dag?

Vår bedömning: Barn ska även fortsättningsvis endast i undantagsfall höras vid en huvudförhandling.

Möjligheten att höra barn vid en huvudförhandling ska användas med stor försiktighet (jfr 6 kap. 19 § FB). Undantagsvis kan det dock finnas situationer där det kan vara rimligt och lämpligt att barnet hörs inför domstol, t.ex. om ett barn själv begär det eller det annars finns särskilda skäl som talar för det. En förutsättning är att det är uppenbart att barnet inte genom att försättas i en svår eller ohållbar situation tar skada av det. Hänsyn måste tas till barnets ålder och mognad.³⁴ Vid vår kartläggning har det kommit fram att det är ovanligt att barn hörs i domstol.

Ett sätt att stärka barns rätt att komma till tals skulle kunna vara att låta dem höras i rätten i större utsträckning än i dag. Flera av de barn vi samtalat med har gett uttryck för att de tycker att det skulle vara bra. Flera av barnen har också förmedlat att det då inte skulle uppstå några missförstånd om vad barnet ville.

Vi menar att det är svårt för barn att förstå och på förväg ta ställning till vad det skulle innebära att höras i en domstolsförhandling. En domstolsmiljö är inte en lämplig miljö för ett barn att komma till tals i. Vid en huvudförhandling är båda barnets föräldrar och eventuella ombud närvarande och situationen som sådan är påfrestande för alla inblandade aktörer. Barnet befinner sig dessutom många gånger i en lojalitetskonflikt. Det är svårt att föreställa sig en situation som skulle vara mer pressande för barnet att uttrycka sin åsikt i. Möjligheterna för barnet att fritt uttrycka sina åsikter i en

³⁴ Se SOU 2005:43 s. 552 och där gjorda hänvisningar.

sådan situation är små. Barnrättskommittén har uttalat att ett barn inte kan höras effektivt om omgivningen är okänslig eller olämplig för barnets ålder.³⁵ Barnrättskommittén har också uttalat att helst ska barnet inte höras i en öppen domstolsförhandling, utan under förtroliga omständigheter.³⁶ Vi menar sammantaget att möjligheterna att höra barn inför rätten även fortsättningsvis ska användas restriktivt.

Det finns behov av utbildning och ett ökat erfarenhetsutbyte

Vår bedömning: Familjerättssekreterare och domare behöver ökade kunskaper om barns rätt att komma till tals. Det behövs även ett ökat erfarenhetsutbyte om hur barn kan synliggöras på ett bättre sätt än i dag.

För att barns rätt att komma till tals ska tillgodoses krävs det att ansvariga aktörer har kunskap om hur denna rättighet ska förverkligas i den egna verksamheten.³⁷ För att barn ska kunna bli bättre synliggjorda i mål om vårdnad, boende och umgänge är det därför viktigt att domare och familjerättssekreterare får tillgång till utbildning. Med hänsyn till de brister vi identifierat finns framför allt behov av kunskap om yngre barns rätt att komma till tals. Det finns också behov av kunskap om hur barns åsikter bör återges och redovisas vid bedömningen av barnets bästa. För domares del bör Domstolsakademien ta hänsyn till behoven i sitt kursutbud.

I kapitel 15 konstaterar vi att det krävs en satsning på att stärka kommunernas arbete med att utveckla kompetensen för familjerättssekreterare. Vårt förslag är att MFoF får i uppdrag att kartlägga hur behovet av utbildningsinsatser för familjerättssekreterare närmare ser ut. Det behov av vägledning och utbildning i fråga om barns rätt att komma till tals som vi nu identifierat bör särskilt beaktas i kartläggningen.

För att barn ska synliggöras på ett bättre sätt än i dag är det, utöver utbildning, också viktigt att det förs en diskussion bland be-

³⁵ CRC/C/GC/12 p. 34.

³⁶ CRC/C/GC/12 p. 43.

³⁷ Jfr *Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige*.

rörda aktörer, framför allt bland familjerättssekreterare och domare, om hur barnets rätt kan säkerställas i verksamheterna. Med hänsyn till de brister vi identifierat bör diskussionerna framför allt handla om hur yngre barn kan komma till tals i större utsträckning och om hur barns åsikter bör återges och redovisas vid bedömningen av barnets bästa. Utöver sådana diskussioner är självfallet också annat erfarenhetsutbyte och samarbete mellan domstolar och socialnämnder som leder till ett tydliggörande av barnets perspektiv positivt. Nackdelen med sådana samarbeten är dock att de ofta är lokalt förankrade vilket innebär att alla barn inte får samma möjligheter.

Uppdrag till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

Vårt förslag: Regeringen ska ge Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd i uppdrag att ta fram en vägledning för hur uppföljningsskyldigheten enligt 5 kap. 1 § åttonde strecksatsen socialtjänstlagen (2001:453) ska fullgöras.

Vi har konstaterat att den uppföljningsskyldighet som socialtjänsten har enligt SoL i ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge sällan fullgörs. Många familjerättssekreterare som vi har samtalat med har uttryckt att de känner en stor osäkerhet kring hur uppföljningen i praktiken ska gå till och att detta är det främsta skälet till att någon uppföljning sällan sker. Det är viktigt att det arbetas fram metoder eller arbetssätt för hur uppföljningsskyldigheten fullgörs. Vi menar att det är lämpligt att MFoF får i uppdrag av regeringen att arbeta fram ett sådant stöd. På så sätt säkerställs att en utvärdering av barnets situation görs efter ett domstolsavgörande oberoende av barnets bostadsort.

12 Risken för att barnet far illa

12.1 Vårt uppdrag

Barn ska behandlas med aktning för sin person och egenart. Ett barn har en absolut rätt att inte själv bli utsatt för våld, övergrepp eller annan kränkande behandling. Genom 2006 års vårdnadsreform tydliggjordes därför att risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp, olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa ska beaktas särskilt i bedömningen av vad som är bäst för barnet.

Om det framkommer uppgifter om att barnet far illa, måste domstolen och socialnämnden alltid göra en riskbedömning. Av utredningens direktiv framgår att det i olika sammanhang har gjorts gällande att riskbedömningar görs i för liten utsträckning och att de riskbedömningar som görs i vissa fall är bristfälliga. Frågan är alltså om den lagändring som gjordes år 2006 har fått önskad effekt eller om det krävs ytterligare åtgärder.

I vårt uppdrag ingår därför att kartlägga och analysera hur domstolar och socialnämnder redovisar och beaktar risken för att barnet far illa i mål om vårdnad, boende och umgänge. Vi ska också ta ställning till vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att säkerställa att riskbedömningar görs i tillräcklig utsträckning och att dessa bedömningar är av hög kvalitet. I direktiven anges att ett sätt att förbättra riskbedömningarna kan vara att utveckla metodstöd men att det inte kan uteslutas att det finns behov av att justera regelverket i syfte att tydliggöra och precisera riskbedömningarnas roll och betydelse.

I vår kartläggning har vi utgått från de riskbedömningar som finns i de vårdnadsutredningar och domar som ingår i vår undersökning. Med riskbedömningar avser vi här bedömningar som tar

sikte på såväl eventuell farlighet hos en förälder som en trygghetsbedömning ur barnets perspektiv (se avsnitt 12.3.4).

12.2 Bestämmelsen om att det ska fästas särskilt avseende vid risken för att barnet far illa

I samband med 1998 års vårdnadsreform infördes bestämmelsen i 6 kap. 2 a § föräldrabalken (FB) om att risken för att barnet utsätts för övergrepp, olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa ska beaktas vid bedömningen av vad som är bäst för barnet.¹

2002 års vårdnadskommitté kom efter en genomgång av tingsrättsdomar fram till att tingsrätten resonerade kring påståenden om övergrepp i omkring hälften av fallen om det påståtts våld eller hot mot ena föräldern och i omkring två tredjedelar av fallen när det gällde påståenden om våld eller hot mot barnet. Vidare konstaterade utredningen att tingsrätten i samtliga fall när det påståtts sexuella övergrepp mot barnet resonerade om detta. Utredningens genomgång visade att tingsrätten totalt sett resonerade om övergreppen i två tredjedelar av fallen (se SOU 2005:43 s. 200).

2002 års vårdnadskommitté hänvisade även till en genomgång av tingsrättsdomar och vårdnadsutredningar, där påståenden om våld förekom, som Barnombudsmannen hade genomfört. Genomgången visade att 65 procent av socialnämndens utredningar saknade en redovisad riskbedömning medan motsvarande andel i domarna var 71 procent.² 2002 års vårdnadskommitté framhöll att det möjligen fanns en tendens hos domstolarna att tona ned betydelsen av att en förälder gjort sig skyldig till övergrepp i familjen när det gäller att ta ställning till vilken betydelse som bör tillmätas handlandet vid bedömningen av vårdnadsfrågan (se SOU 2005:43 s. 118).

Genom 2006 års vårdnadsreform lyftes därför risken för att barnet far illa fram som ett förhållande av särskilt viktigt slag vid bedömningen av barnets bästa. Av 6 kap. 2 a § andra stycket FB framgår sedan den 1 juli 2006 att vid bedömningen av barnets bästa ska det fästas avseende *särskilt* vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligen förs

¹ Dessförinnan fanns sedan år 1993 i 6 kap. 15 § FB en bestämmelse om att risken för att barnet far illa ska beaktas men den gällde endast vid avgöranden om umgänge.

² Se *När tryggheten står på spel*, Barnombudsmannen rapporterar BR2005:02 s. 55.

bort eller hålls kvar eller annars far illa. Genom reformen markerades även att inte bara övergrepp direkt riktade mot barnet utan även övergrepp mot t.ex. den andra föräldern eller syskon i familjen kan leda till att barnet far illa. Domstolar och socialnämnder ska alltså även fästa särskilt avseende vid risken för detta (se prop. 2005/06:99 s. 86).

I propositionen anfördes följande (se prop. 2005/06:99 s. 42).

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 skall göras. 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. Prövningen kan också mynna ut i att något umgänge inte alls bör äga rum. I andra fall kan bedömningen göras att ett umgänge visserligen är bäst för barnet men att det bör ske i särskilda former, t.ex. i närvaro av en kontaktperson. Det måste dock som alltid bli beroende av en individuell prövning, där det avgörande är vad som är bäst för barnet.

Följande uttalande gjordes i propositionen om hur riskbedömningen närmare bör göras (se prop. 2005/06:99 s. 42 och 43).

Denna skall 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. Som kommittén framhåller gäller alltså inte lika höga beviskrav som i brottmål, och ett påstående om övergrepp skall beaktas i vårdnadsålet även om t.ex. en förundersökning hos polisen har lagts ned. Är det utrett att en förälder tidigare gjort sig skyldig till övergrepp, bör en nyanserad bedömning göras av det inträffade. Om övergreppen har 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. 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 skall 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.

12.3 Närmare om riskbedömningar i vårdnadsutredningar

12.3.1 Socialstyrelsens allmänna råd m.m. om riskbedömningar

Enligt 6 kap. 19 § tredje stycket FB får rätten uppdra åt socialnämnden att utse någon att genomföra en utredning om vårdnad, boende och umgänge. Som det framhölls i förarbetena är det angeläget att utredaren inom ramen för en vårdnads-, boende- och umgängesutredning prövar påståenden om övergrepp och gör en riskbedömning. Utredningen ger ett viktigt underlag för domstolens beslut. Genom sin kontakt med och kännedom om barnet måste utredaren skaffa sig en bild av hur barnet upplever sin situation och hur eventuella övergrepp i familjen har påverkat och kan komma att påverka barnet framöver, liksom risken för framtida övergrepp. Det kan också genom utredningen komma fram omständigheter som tyder på att ett påstående om övergrepp saknar grund (se prop. 2005/06:99 s. 43).

I Socialstyrelsens allmänna råd om socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge (SOSFS 2012:4) finns vissa rekommendationer om hur utredningsförfarandet bör bedrivas. Av de allmänna råden framgår att vid samtal med föräldrarna bör utredaren ta reda på om det har förekommit hot, missbruk, psykisk ohälsa eller andra problem i familjen. Utredaren bör också 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. Om så är fallet rekommenderas utredaren att ställa frågor till föräldrarna om vad barnet har upplevt, om barnet självt har blivit utsatt och hur barnet har påverkats. Utredaren bör även ta reda på hur föräldrarnas omsorgsförmåga har påverkats och vilka möjligheter de har att tillgodose barnets behov. I samtalet med föräldrarna bör också tas upp om det föreligger en risk för att barnet kan fara illa. Om en förälder lämnat graverande uppgifter om den andra föräldern, t.ex. om missbruk eller våldsbenägenhet, framgår av de allmänna råden att ut-

redaren så snart det är möjligt bör låta den andra föräldern bemöta uppgifterna.

När det gäller kontakten med barnet anger Socialstyrelsen att ett av syftena med att träffa barnet bör vara att ta reda på hur barnet mår. Av de allmänna råden framgår vidare att om våld eller andra övergrepp, hot, missbruk eller psykisk ohälsa har förekommit i familjen, bör utredaren ta reda på vilka konsekvenser detta har fått för barnet.

Beträffande utredningsrapporten anges i de allmänna råden att utredaren bör redovisa om någon av föräldrarna har en sådan livsföring som kan inverka på omsorgsförmågan, t.ex. missbruk, psykisk ohälsa, våldsbenägenhet eller kriminalitet. När det gäller bedömningen bör utredaren enligt utredningen lyfta fram sin bedömning av om det finns en risk för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för våld eller andra övergrepp eller att barnet oövligen förs bort, hålls kvar eller på något annat sätt far illa.

I Socialstyrelsens handbok om vårdnad, boende och umgänge³ finns ett separat kapitel om särskilda problem hos föräldrarna, vilket ger viss vägledning för hur socialnämndens familjerättshandläggare kan gå till väga för att undersöka om det förekommer våld, missbruk etc. i familjen (kap. 9, s. 139–154). Handboken innehåller även ett avsnitt om den riskbedömning som bör redovisas i utredningsrapporten. I denna del återger handboken i princip endast de förarbetsuttalanden som vi citerat i avsnitt 12.2 (s. 248–251).

12.3.2 Socialstyrelsens arbete med metodutveckling för riskbedömningar

Regeringen gav i januari 2007 Socialstyrelsen i uppdrag att sammanställa kunskapsläget om hur riskbedömningar ska göras när socialnämnden utreder frågor om vårdnad, boende och umgänge. Socialstyrelsen skulle även redovisa metoder för hur man kan utveckla en mer strukturerad och systematisk riskbedömning på området. Som ett led i den första delen av uppdraget presenterades i lägesbeskrivningen *Hur gör socialtjänstens familjerätt riskbedömningar i utred-*

³ *Vårdnad, boende och umgänge. Handbok – stöd för rättstillämpning och handläggning inom socialtjänstens familjerätt*, Socialstyrelsen, 2012.

ningar om vårdnad, boende och umgänge? En enkätundersökning⁴ resultatet av en genomförd enkätundersökning bland yrkesverksamma familjerättssoconomer över landet.⁵ Undersökningen visade att drygt hälften av de svarande ansåg att det förtydligande som lagändringen om riskbedömningar innebar har lyft fram frågorna, bidragit till ett annat sätt att tänka kring risker och vara observant samt även gett ett stöd i att ta upp sådana frågor med föräldrarna (s. 6).

Cirka en tiondel av de svarande uppgav att de använde någon form av strukturerad metod för riskbedömningarna. Bland de svårigheter som finns i samband med riskbedömningar nämnde flertalet av de svarande fall där det bara finns misstankar, obekräftade påståenden och oklara uppgifter om risker. I dessa fall handlar det om att bedöma olika källors trovärdighet. En annan svårighet som många av de svarande uppgav gäller avvägningen mellan eventuella risker och hur stora de är i förhållande till alternativen och vilka konsekvenserna kan bli för barnet. De svarande efterfrågade mer kunskap och utbildning, vägledning, strukturerade metoder och utvärderade riskbedömningsinstrument för bedömningarna (s. 6, 10, 11 och 17).

Som ett annat led i den första delen av regeringsuppdraget presenterades i redovisningen *Riskbedömningar i samband med utredningar om vårdnad, boende och umgänge*⁶ resultatet av en systematisk kartläggning av det vetenskapliga kunskapsläget när det gäller standardiserade bedömningar i samband med utredningar om vårdnad, boende och umgänge.⁷ I redovisningen slogs fast att det saknas svensk forskning som ger ett tillräckligt vetenskapligt underlag som kan vara till stöd vid den riskbedömning som socialnämnden ska göra i samband med sådana utredningar. Det konstaterades dock att forskning från andra områden visar att standardiserade bedöm-

⁴ Artikelnummer 2007-131-45, november 2007.

⁵ Det ska nämnas att svarsfrekvensen var relativt begränsad. Svar kom in från soconomer från cirka en fjärdedel av landets kommuner.

⁶ Brännström, Lars, *Riskbedömningar i samband med utredningar om vårdnad, boende och umgänge*, Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete och Socialstyrelsen, artikelnr 2007-112-4, november 2007.

⁷ En mer utförlig presentation av den systematiska kartläggningen finns i rapporten *Standardiserade bedömningar i samband med utredningar om vårdnad, boende och umgänge. En systematisk kartläggning av forskningsaktiviteten*, Brännström m.fl., Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete och Socialstyrelsen, artikelnr 2009-126-26, januari 2009.

ningsinstrument⁸, i förhållande till en klinisk bedömning, ger såväl bättre prognosförmåga som en ökad transparens. Sådana instrument medför bättre rättssäkerhet och ökade förutsättningar för mer enhetliga beslut inom och mellan olika förvaltningar. Slutsatsen var att det finns ett behov av ett långsiktigt utvecklings- och utvärderingsarbete av riskbedömningsinstrument som kan användas i svenska utredningar om vårdnad, boende eller umgänge (s. 25 och 26).

När det gäller den del av uppdraget som handlar om att redovisa metoder för hur man kan utveckla en mer strukturerad och systematisk riskbedömning på området är detta arbete inte slutfört. Den juridiska komplexiteten i uppdraget gör att stödet för riskbedömningar dröjer.⁹

12.3.3 Socialstyrelsens uppföljning av socialnämndens riskbedömningar i vårdnadsutredningar

I mars 2010 fick Socialstyrelsen i uppdrag av regeringen att följa upp hur 2006 års vårdnadsreform slagit igenom i socialnämndens arbete. Uppdraget redovisades i rapporten *Familjerätten och barnet i vårdnadsvister. Uppföljning av hur 2006 års vårdnadsreform slagit igenom i socialtjänstens arbete*.¹⁰ Inom ramen för uppdraget undersökte Socialstyrelsen bl.a. hur socialtjänsten genomför bedömningar av risken för att ett barn far illa. En riksomfattande enkätundersökning med socialtjänsten i landets kommuner och stadsdelar visade att närmare 88 procent av kommunerna inte har tillgång till något riskbedömningsinstrument. I de kommuner som

⁸ Med standardiserad bedömning avses att praktikerns beslut vägleds av en modell, där förutbestämda faktorer vägs samman på ett i förväg bestämt sätt. I den standardiserade bedömningen används någon form av standardiserat bedömningsinstrument som i allmänhet baseras på forskning om risk- och skyddsfaktorer för framtida problem. En klinisk bedömning innebär i stället att en praktiker fattar beslut grundat på erfarenheter och kunskaper om klientens unika och individspecifika omständigheter (redovisningen s. 14).

⁹ Se *Familjerätten och barnet i vårdnadsvister. Uppföljning av hur 2006 års vårdnadsreform slagit igenom i socialtjänstens arbete*, artikelnr 2011-11-40, Socialstyrelsen, november 2011 s. 23.

¹⁰ Artikelnr 2011-11-40, november 2011.

hade riskbedömningsinstrument nämndes SARA¹¹, BBIC¹², ESTER¹³ och PATRIARK¹⁴ (se s. 23).

Inom uppdraget gjordes också en aktstudie från åren 2005 och 2009 där projektgruppen gick igenom utredningar om vårdnad, boende och umgänge. Socialstyrelsen konstaterade att det inte var möjligt att uppskatta hur ofta det finns ett behov av en mer ingående riskbedömning i de genomförda utredningarna och hur vanligt förekommande riskbedömningar faktiskt är eftersom dessa inte alltid dokumenteras. Resultatet av aktstudierna visade att en riskbedömning finns dokumenterad i 38 procent av utredningarna för år 2009 jämfört med 31 procent för utredningarna för år 2005 (se s. 24).¹⁵

Den riksomfattande enkätundersökningen innehöll en fråga om hur ofta socialtjänsten dokumenterar riskbedömningar. I enkätsvaren uppgav 40 procent av de svarande kommunerna att de alltid dokumenterar den riskbedömning som görs och ytterligare 38 procent av de svarande uppgav att de så gott som alltid eller ofta gör det. Av de svarande uppgav 21 procent att de endast i vissa fall eller så gott som aldrig dokumenterar den riskbedömning som görs (se s. 24 och 25).

Vid en gruppintervju med fyra rådmän inom ramen för uppdraget framkom att rådmännen efterlyser bättre och tydligare riskbedömningar (s. 25).

Socialstyrelsen konstaterade att socialnämnden behöver bli bättre på att dokumentera och inte minst tydliggöra de riskbedömningar som faktiskt görs. Man noterade att uppföljningen visar på få exempel på tydliga riskbedömningar och att de risker som tas upp oftast beskrivs i det "allmänna flödet" eller som en del av konsekvensanalysen. Socialstyrelsen konstaterade också att det finns stora skill-

¹¹ SARA är förkortning för Spousal Assault Risk Assessment Guide. Det är ett hot- och riskbedömningsinstrument som främst är inriktat på bedömningen av risken för partnervåld (rapporten s. 23).

¹² BBIC står för Barnets behov i centrum och är ett handläggnings- och dokumentationssystem för utredning, planering och uppföljning i social barnavård (rapporten s. 23).

¹³ ESTER-bedömning syftar till att upptäcka barn och unga i riskzonen för normbrytande beteende (rapporten s. 23).

¹⁴ PATRIARK är en checklista eller en guide som kan användas som hjälpmedel vid bedömning av risken för hedersrelaterat våld (rapporten s. 23).

¹⁵ Socialstyrelsen reserverade sig dock med hänsyn till det relativt låga antalet utredningar (cirka 80 utredningar från respektive år).

nader mellan hur kommunerna genomför riskbedömningar och i vilka situationer det bedöms vara nödvändigt (s. 25).

12.3.4 Viss forskning om riskbedömningar i vårdnads mål

I avhandlingen *Parallella processer – En rättsvetenskaplig studie av riskbedömningar i vårdnads- och LVU-mål* studeras riskbedömningar i sådana mål. Det konstateras att rättsläget är oklart i fråga om 2006 års reform har medfört att risknivån sänkts. Vidare konstateras att risknivån förmodligen ligger på samma nivå som påtaglig risk i LVU-mål. I avhandlingen görs bedömningen att beviskravet styrkt torde gälla för övergrepp eller andra riskfaktorer medan beviskravet för risken i stället är att den ska vara sannolik.¹⁶

Förutsättningarna för att utarbeta riskbedömningsinstrument för familjerättsliga ärenden undersöks i en artikel i Juridisk tidskrift – *Standardiserade metoder för att bedöma risk i ärenden om vårdnad, boende och umgänge*. Där konstateras att det skulle vara värdefullt om familjerätten gavs någon form av stöd i sin riskbedömning men att en standardiserad metod för riskbedömningar möter flera utmaningar. Det anförs bl.a. att det inte är tillräckligt med en checklista över vilka faktorer som bör utredas och beaktas utan modellen måste även täcka in hur information ska tas in. Vidare noteras att det i de aktuella ärendena finns en risk både för falska anklagelser och falska förnekanden.¹⁷

I kapitlet *Risk och riskbedömningar i familjerättstvister* i antologin *Barns röster om våld. Att lyssna, tolka och förstå* konstaterar författarna att riskbedömningar i familjerättsliga utredningar fortfarande är ett utvecklingsområde. Det noteras att det saknas ett systematiskt metodstöd för riskbedömningar som integrerar barnets perspektiv och upplevelse. Författarna noterar att när handläggare använder sig av något riskbedömningsinstrument gäller det i första hand instrument som tar sikte på att bedöma våldsutövarens farlig-

¹⁶ Kaldal, Anna, *Parallella processer – En rättsvetenskaplig studie av riskbedömningar i vårdnads- och LVU-mål*, 2010 s. 271 och 272.

¹⁷ Kaldal, Anna, *Standardiserade metoder för att bedöma risk i ärenden om vårdnad, boende och umgänge*, Juridisk tidskrift nr 3 2012/13 s. 540–562.

het. En trygghetsbedömning med fokus på barnets upplevelse kan därmed få väldigt lite utrymme.¹⁸

12.3.5 Ett regeringsuppdrag till Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

I regleringsbrev för budgetår 2017 som beslutades den 20 december 2016 gav regeringen Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) i uppdrag att ta fram ett handläggningsstöd för socialnämndernas arbete med riskbedömningar i ärenden om vårdnad, boende och umgänge. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 7 maj 2018.

12.4 Vår kartläggning och analys av tingsrätternas och socialnämndernas riskbedömningar

12.4.1 Inledning

I detta avsnitt redovisar vi vår kartläggning av hur tingsrätter och socialnämnder redovisar och beaktar risken för att barnet far illa i mål om vårdnad, boende och umgänge. Kartläggningen grundar sig huvudsakligen på den genomgång av domar om vårdnad om barn som vi redovisat i kapitel 7 och på en genomgång av vårdnadsutredningarna i dessa mål. Genomgången har kompletterats med en redovisning av vad som framkommit om riskbedömningar vid våra möten med familjerätter, domare, advokater och intresseorganisationer. Under våra överväganden redovisar vi vår bedömning av om riskbedömningar görs i tillräcklig omfattning och om de håller tillräckligt hög kvalitet.

¹⁸ Eriksson, Maria & Dahlkild-Öhman, Gunilla, *Risk och riskbedömningar i familjerättstvister*. I Eriksson, Maria, Källström Cater, Åsa & Näsman, Elisabet (Red.) Barns röster om våld. Att lyssna, tolka och förstå, andra upplagan, 2015 s. 129–147.

12.4.2 Vår genomgång av vårdnadsutredningar och tingsrättsdomar

Inledning

Den checklista som vi använde som stöd i vår genomgång av domar om vårdnad om barn innehåller ett antal frågor som tar sikte på om socialnämnden respektive tingsrätten hade skäl att göra och i så fall också gjorde en riskbedömning (se bilaga 4, frågorna 41, 42, 148 och 149). Vid vår genomgång noterade vi om socialnämnden respektive domstolen kände till påståenden om hot eller våld, sexuella övergrepp, risk för olovligt bortförande eller kvarhållande, missbruk, psykisk ohälsa eller omsorgsbrister. Med omsorgsbrister avser vi mer allmänt hållna påståenden om att en förälder, på annat sätt än genom våld eller hot, har brustit eller riskerar att brista i omsorgen. Det kan vara fråga om sådana brister som ryms inom uttrycket ”annars far illa” i 6 kap. 2 a § andra stycket FB, men det kan också röra sig om uppgifter om att en förälder brister i föräldraförmågan utan att det för den skull i egentlig mening innebär att barnet riskerar att fara illa. Vi har alltså i detta sammanhang gjort en ganska vid tolkning av vilka omständigheter som bör motivera att en riskbedömning görs. Om socialnämnden respektive tingsrätten kände till sådana omständigheter kontrollerade vi även om en riskbedömning har gjorts.

Vi vill framhålla att det många gånger var svårt att avgöra om den som utförde vårdnadsutredningen respektive dömde i målet verkligen värderade en risk på ett sådant sätt att man kan anse att en riskbedömning hade gjorts. Om en riskbedömning har gjorts i ett enskilt fall kan också vara föremål för olika uppfattningar. Trots detta har vi ansett att det kan vara av värde att redovisa vår bedömning i frågan. Resultatet nedan bör dock tolkas med hänsyn tagen till att olika tolkningar kan vara möjliga. Redovisade siffror bör närmast ses som grova uppskattningar.

Resultatet

I vilken utsträckning gör socialnämnden respektive tingsrätten en riskbedömning?

Vår genomgång visar att socialnämnden kände till uppgifter om hot eller våld, olovligt bortförande eller kvarhållande, missbruk, psykisk ohälsa eller omsorgsbrister i ett hundratal av de mål vi har undersökt.¹⁹ Tingsrätten hade kännedom om sådana omständigheter i ytterligare ett femtontal mål. Den vanligaste uppgiften gällde bristande föräldraförmåga, vilket åberopades till stöd för ett yrkande om ensam vårdnad i mer än hälften av dessa mål. Den näst vanligaste omständigheten var våld eller hot mot föräldern. Därefter följde missbruk och våld eller hot mot barnet. Mindre vanligt var uppgifter om psykisk ohälsa, risk för att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar och sexuella övergrepp mot barnet eller någon annan.

Enligt vår bedömning visar genomgången att socialnämnden i stor utsträckning gör någon form av riskbedömning i de mål där uppgifter av det slag som vi angett ovan förekommer. Vi bedömer att vårdnadsutredningen i dessa mål i cirka 9 fall av 10 i vart fall delvis innehåller en dokumenterad riskbedömning. Vår uppskattning går ganska väl att förena med resultatet av den enkätundersökning som Socialstyrelsen lät genomföra som ett led i uppföljningen av 2006 års vårdnadsreform när de gäller hur ofta socialtjänsten dokumenterar riskbedömningar, se avsnitt 12.3.3. Enkätundersökningen visade visserligen att socialnämnden gör riskbedömningar i något mindre utsträckning än vad vi har bedömt. Man ska dock ha i åtanke att undersökningen genomfördes år 2011 och alltså ligger en tid tillbaka. Det kan på goda grunder antas att landets socialtjänster följt Socialstyrelsens rekommendation om att bättre dokumentera och tydliggöra de riskbedömningar som faktiskt görs.

Enligt vår bedömning innehåller domarna jämfört med vårdnadsutredningarna totalt sett i något mindre utsträckning en dokumenterad riskbedömning. Vi bedömer att tingsrätterna i cirka två tredjedelar av målen där det finns uppgifter av aktuellt slag i vart fall delvis redovisar en riskbedömning i domen.

¹⁹ I detta avsnitt bortser vi när det gäller socialnämnden från de relativt få mål där vi inte haft tillgång till vårdnadsutredningen.

Det finns vissa variationer när det gäller i vilken utsträckning riskbedömningar görs utifrån vad uppgiften avser. Enligt vår bedömning gjorde socialnämnden en riskbedömning i samtliga fem fall i vår undersökning där någon av föräldrarna åberopade sexuella övergrepp mot barnet eller mot någon annan som grund för sin talan om ensam vårdnad. När det gäller uppgifter om våld eller hot mot såväl barnet²⁰ som mot den andra föräldern²¹ bedömer vi att socialnämnden dokumenterade en riskbedömning i cirka 9 fall av 10.

Enligt vår uppfattning gjorde även tingsrätten en riskbedömning i samtliga fall i vår undersökning där någon av föräldrarna åberopade sexuella övergrepp mot barnet eller mot någon annan som grund för sin talan om ensam vårdnad. När det gäller uppgifter om våld eller hot mot barnet dokumenterade tingsrätten i cirka 8 fall av 10 en riskbedömning medan motsvarande andel när uppgiften avsåg våld mot den andra föräldern var cirka 7 fall av 10. Totalt sett gjorde tingsrätten en riskbedömning i tre fjärdedelar av de mål där någon form av övergrepp åberopades.

Hur redovisar socialnämnden respektive tingsrätten sin riskbedömning?

Inför vår redogörelse för hur socialnämnden respektive domstolen redovisar en riskbedömning har vi närmare granskat ett antal domar tillsammans med vårdnadsutredningen i målet. I vårt urval har vi fokuserat på mål som innehåller en uppgift om någon form av övergrepp. Vi kan konstatera att det är vanligt att socialnämnden redovisar en riskbedömning i vårdnadsutredningen under en egen rubrik. Som vi noterade i avsnitt 7.2.26 förekommer det dock att även föräldrarnas samarbetssvårigheter och den risk dessa svårigheter kan innebära för barnets utveckling behandlades under denna rubrik. Det förekommer också att utredaren redovisar riskbedömningen tillsammans med konsekvensanalysen eller som en del av utredarens slutliga bedömning. Som vi konstaterat i avsnitt 7.2.26 hänvisade den som verkställde utredningen endast i ett fåtal fall till

²⁰ Vi vill här påpeka att det rör sig om 18 mål, varför varje mål får ett förhållandevis stort genomslag vid bedömning.

²¹ Totalt 36 mål.

en särskild metod vid riskbedömningen, som t.ex. FREDA-farlighetsbedömning²² och PATRIARK²³.

När det gäller domarna är det vanligt att domskälen inleds med ett konstaterande av att risken för att barnet far illa är en omständighet som man ska fästa särskilt avseende vid när man bedömer barnets bästa. Tingsrätternas riskbedömning består ofta av en redogörelse och värdering av omständigheterna som liknar den som en domstol gör vid ställningstagande till bevisfrågorna i ett brottmål. I en del fall redovisar tingsrätten sin värdering av om det finns fog för en uppgift om övergrepp etc. i ett separat avsnitt. I andra fall väver tingsrätten i stället in bedömningen av risken för att barnet far illa i sitt ställningstagande när det gäller yrkandena i målet.

Frånsett dessa mer generella iakttagelser är vårt intryck att det föreligger relativt stora variationer beträffande hur olika familjerättssekreterare respektive olika domare redovisar sin riskbedömning. Det är därför svårt att beskriva hur dokumentationen av riskbedömningar i allmänhet görs och att dra några generella slutsatser. I en del fall är t.ex. riskbedömningen tydlig, utförlig och gedigen medan den i andra fall är relativt knapphändig och utan någon djupare analys. Det är ganska vanligt att det i målen görs gällande flera omständigheter som grund för ett yrkande om ensam vårdnad, t.ex. både övergrepp och bristande omsorgsförmåga i övrigt. I sådana fall förekommer det att socialnämnden respektive tingsrätten inte gör en fullständig värdering av risken i förhållande till varje enskild uppgift.

Som vi konstaterade i avsnitt 7.2.26 finns det mycket stora variationer i vårdnadsutredningarna i fråga om både *vilka* omständigheter som behandlas och *hur* de behandlas. Vi har sett exempel på att utredaren konstaterar att ord står mot ord och att det helt enkelt inte är möjligt för utredaren att avgöra vad som skett. Det förekommer också att utredaren i en sådan situation värderar de lämnade uppgifterna och tillför inhämtade uppgifter från t.ex. skola,

²² FREDA är standardiserade bedömningsmetoder som är tänkta att användas i socialtjänstens arbete mot våld i nära relationer. FREDA-farlighetsbedömning är ett stöd för socialtjänsten vid bedömningen av risken för fortsatt utsatthet, se <http://www.socialstyrelsen.se/evidensbaseradpraktik/sokimetodguidenforsocialtarbete/freda> (hämtat 2016-04-20).

²³ PATRIARK är en checklista eller en guide som kan användas som hjälpmedel vid bedömning av risken för hedersrelaterat våld, se t.ex. Socialstyrelsen, *Familjerätten och barnet i vårdnadstvister. Uppföljning av hur 2006 års vårdnadsreform slagit igenom i socialtjänstens arbete* s. 23.

förskola, umgängesstöd och sina egna iakttagelser under utredningens gång. Likaså förekommer det att utredaren uttalar sin uppfattning om hur barnet mår i dagsläget och om hur barnet framstår i sin kontakt med den förälder som uppges ha utsatt barnet för övergrepp.

Det är inte ovanligt att tingsrätten konstaterar att ord står mot ord när det gäller en uppgift om övergrepp. I de fall då en förundersökning har lagts ned förekommer det att tingsrätten noterar att den omständigheten inte visar att det som påstås inte har hänt utan endast att åklagaren inte har ansett att det höga beviskrav som gäller i brottmål har uppnåtts.

Det finns visserligen exempel på att tingsrätten bara konstaterar att utredningen inte ger stöd för en uppgift om övergrepp. Vårt intryck är dock att det är vanligare att tingsrätten gör en mer ingående värdering av om utredningen ger något konkret stöd eller belägg för uppgiften. Omständigheter som tingsrätten redovisar vid en sådan bedömning kan avse polisanmälningar, väckta åtal och friande eller fällande domar. Andra omständigheter är vad barnet har berättat, om någon utomstående har noterat något onormalt beteende hos barnet, vad vittnen uppgett och om myndigheter har uppgifter som föranlett någon åtgärd.

Hur beaktar socialnämnden respektive tingsrätten risken för att barnet far illa?

Även inför denna redovisning har vi granskat ett urval av domarna och vårdnadsutredningarna. Vår uppfattning är att det generellt är vanligare att socialnämnden respektive tingsrätten kommer fram till att det inte finns belägg för en uppgift om olika missförhållande (övergrepp, psykisk ohälsa, omsorgsbrister etc.) än att så är fallet. Som vi noterat i avsnitt 7.2.26 är vårt intryck också att tingsrätten – i förhållande till utredaren – inte så sällan ställer högre krav för att en viss risk ska få betydelse i målet. I övrigt anser vi att det är svårt att göra generella uttalanden om hur socialnämnder och tingsrätter beaktar risken för att barnet far illa. Redovisningen nedan får ses som en redogörelse av våra intryck i frågan.

Det är som vi tidigare konstaterat vanligt att flera olika omständigheter åberopas till stöd för ett yrkande om ensam vårdnad. Till exempel åberopas föräldrarnas oförmåga att samarbeta i många

av de mål där även något missförhållande görs gällande. Inte alltid går det att säkert bedöma vad som var avgörande i den helhetsbedömning av barnets bästa som görs. Liksom 2002 års vårdnadskommitté konstaterade har vi noterat att tingsrätten kan se uppgifter om övergrepp – oavsett vad som faktiskt inträffat – som ett exempel på allvarliga samarbetsproblem mellan föräldrarna och därmed motivera att den ena föräldern får ensam vårdnad om barnet (jfr SOU 2005:43, del B s. 808). Det förekommer att tingsrätten i sådana mål inte uttalar sig i frågan om uppgiften om övergrepp innebär någon risk för barnet utan beslutar om ensam vårdnad för den andra föräldern, ofta med hänsyn till samarbetsproblem.

Vi har också funnit några exempel på att tingsrätten även när den ena föräldern var dömd för brott mot den andra inte gjorde någon egentlig riskbedömning av vad detta kan innebära för barnet. Tingsrätten beslutade dock i de flesta av dessa fall om ensam vårdnad för den förälder som varit målsägande med hänsyn till att föräldrarna inte kunde förväntas klara av att samarbeta på grund av den ömsesidiga misstron. I något fall beslutades dock om gemensam vårdnad för föräldrarna.

När det gäller de mål där någon av föräldrarna åberopade sexuella övergrepp mot barnet eller någon annan till grund för yrkandet om ensam vårdnad dömde tingsrätten till ensam vårdnad i 40 procent av målen.²⁴ Motsvarande andel var drygt 50 procent i de mål där någon av föräldrarna åberopade våld eller hot mot barnet. Andelen domar med utgången ensam vårdnad var betydligt högre i de mål där någon av föräldrarna åberopade våld eller hot mot föräldern, nämligen cirka 75 procent. Med detta är dock inte sagt att uppgiften om övergrepp utgjorde ett skäl vid bedömningen av vårdnadsfrågan.

Vårt generella intryck är att både socialnämnden och tingsrätten i de fall där det finns en uppgift om övergrepp vanligen försöker undersöka detta och om det visar sig att det finns något konkret stöd för uppgiften också låter detta väga tungt i bedömningen i målet. Vi har hittat flera fall där en förälders umgängesyrcande lämnats utan bifall med hänsyn särskilt till föräldrarnas olämpliga uppfostringsmetoder eller påstådda övergrepp. I något av dessa fall

²⁴ Redovisningen i detta stycke bygger inte på ett urval utan på samtliga domar i respektive kategori.

beaktades även att den andra föräldern och barnen hade skyddade personuppgifter.

Vår genomgång visar dock att tingsrätten inte under alla förhållanden anser att förekomsten av våld innebär att en förälder får anses olämplig som vårdnadshavare. I ett fall ansåg tingsrätten att utredningen gav fog för att anta att föräldern vid enstaka tillfällen tagit till våld av lindrig beskaffenhet p.g.a. sin oförmåga att hantera besvärliga situationer med barnen. Tingsrätten konstaterade att förekomsten av våld var ägnad att allvarligt ifrågasätta utövarens lämplighet som vårdnadshavare men vad som framkommit om våldet var enligt tingsrätten inte av beskaffenhet att diskvalificera föräldern som vårdnadshavare.

Vi har också sett exempel på att ett pågående brottmål mot en förälder för brott riktat mot barnet inte ansetts utgöra hinder mot att denne förblir vårdnadshavare och har umgänge med barnet. I det aktuella fallet stod den ena föräldern åtalad för ett allvarligt brott mot barnet. Till skillnad från socialnämnden ansåg tingsrätten att det inte fanns tillräckliga skäl att upplösa den gemensamma vårdnaden om barnet. Däremot utgjorde misstankarna ett skäl, om än inte det huvudsakliga, att bifalla den andra förälderns yrkande om boendet. I målet hade ett umgängesstöd vittnat om att den åtalade förälderns föräldraförmåga var god. Mot den bakgrunden utökade tingsrätten umgänget till ett sedvanligt helgumgänge utan umgängesstöd, efter viss upptrappning, trots misstankarna i brottmålet.

Vårt intryck är att både socialnämnden och tingsrätten lägger stor vikt vid hur förhållandena ser ut vid utredningstillfället respektive domstillfället. Om det tidigare funnits olika missförhållanden förekommer det att man t.ex. konstaterar att förälderns psykiska hälsa och livssituation i övrigt har stabiliserats. Risken för att barnet ska fara illa har därmed minskat eller upphört.

12.4.3 Hur uppfattar de olika aktörerna riskbedömningarna?

Familjerättssekreterare

Vårt intryck är att familjerättssekreterarna är måna om att vårdnadsutredningarna ska innehålla en riskbedömning. De flesta familjerättssekreterare som vi hämtat in synpunkter från framförde dock

att riskbedömningar är svåra att göra, särskilt när ord står mot ord. Vidare uppgav flera av dem att det är svårt att avgöra vilken påverkan en konstaterad risk har för det enskilda barnet. Vid någon familjerätt påtalades att det i dessa fall till stor del handlar om den enskilda familjerättssekreterarens mod, nämligen att våga ge uttryck för den känsla som familjerättssekreteraren fått genom sina relativt långvariga kontakter med familjen. Det framhölls att detta är ett utvecklingsområde. En familjerätt påpekade att det inte är möjligt att utan medgivande hämta in uppgifter vilket gör att instrument saknas för att utföra uppgiften till barnets bästa. Det är ovanligt att någon metod för riskbedömningar används. Många av familjerättssekreterarna efterfrågade verktyg för att kunna göra riskbedömningar på ett korrekt sätt.

Domare

Bland domarna som vi hämtat in synpunkter från råder det delvis skilda uppfattningar om vårdnadsutredningar innehåller riskbedömningar i tillräcklig utsträckning och om riskbedömningarna håller tillräckligt hög kvalitet. Vårt intryck är dock att domare överlag anser att utredarna gör riskbedömningar i tillräcklig utsträckning och att bedömningarna också är av tillräckligt hög kvalitet för att kunna utgöra beslutsunderlag i målet. Det har ifrågasatts om utredaren har någon bra metod för att göra riskanalyser. Från en tingsrätt påpekades det att det förekommer att utredare i ganska likartade situationer kan göra väldigt olika bedömningar, t.ex. vad gäller möjligheterna till umgänge med någon som har ett misstänkt missbruk eller tidigare dömts för t.ex. våldsbrott. En annan tingsrätt påpekade att riskbedömningarna kan vara schablonartade.

Advokater

Flera av de advokater som vi hämtat in synpunkter från påpekade när det gäller riskbedömningar att dessa många gånger är bristfälliga och i vissa fall godtyckliga. Enligt deras bedömning behövs det riktlinjer för vilka omständigheter som ska vägas in i en riskbedömning och hur det ska göras.

Intresseorganisationer och professionella aktörer

När det gäller riskbedömningar i vårdnadsutredningarna var flera organisationer kritiska. Som vi uppfattat kritiken gick den å ena sidan ut på att utredaren beaktar uppgifter om övergrepp även om dessa är grundlösa och utan substans. Vissa intresseorganisationer framhöll å andra sidan att trots uppgifter om övergrepp nämns dessa inte i riskbedömningen. Även intresseorganisationerna efterfrågade en metod för riskbedömningen. De framhöll också att det krävs personer med olika kompetens för att göra riskbedömningar. Ett förslag som har lämnats av en professionell aktör är att riskbedömningarna bör kompletteras med en trygghetsbedömning utifrån barnperspektivet.

12.5 Våra överväganden

12.5.1 Riskbedömningar är ett utvecklingsområde

Vår bedömning: Särskilt socialnämnden men även tingsrätten gör riskbedömningar i större utsträckning än tidigare. Framför allt i domskälen bör dock riskbedömningar dokumenteras i ännu större utsträckning.

Det finns behov av att höja riskbedömningarnas kvalitet.

Ett barn har en absolut rätt att inte bli utsatt för våld, övergrepp eller annan kränkande behandling. Socialnämnden och domstolen måste därför alltid uppmärksamma och pröva en uppgift om något sådant förhållande. Som 2002 års vårdnadskommitté konstaterade kan man dock inte blunda för att det förekommer att osanna uppgifter om övergrepp tas till av en förälder för att smutskasta den andra föräldern och för att själv vinna fördel i en process (se SOU 2005:43 s. 200 och 201). Detta kan få negativa konsekvenser genom att ett barn på felaktiga grunder i princip helt kan utestängas från kontakt med den ena av sina föräldrar.

Vår undersökning tyder på att socialnämnden i betydligt större utsträckning än före 2006 års vårdnadsreform gör en riskbedömning när det finns anledning till det. Även tingsrätterna dokumenterar riskbedömningar i större utsträckning. Detta är givetvis en

positiv utveckling. Dessutom är det troligt att myndigheterna gör riskbedömningar i ytterligare fall som inte alls dokumenteras eller endast dokumenteras indirekt, t.ex. genom ett konstaterande av att en förälder är lämplig som vårdnadshavare, boendeförälder etc.

Det förekommer sannolikt också att domstolar ibland, framför allt av hänsyn till föräldrar och barn, avstår från att uttryckligen uttala sig om ett missförhållande när det inte är helt nödvändigt för utgången i målet. Så skulle t.ex. kunna vara fallet i en situation där föräldrarna inte kan samarbeta och där ett äldre barn tydligt ger uttryck för att det vill bo hos den ena föräldern och inte ha något reglerat umgänge med den andra föräldern. I en sådan situation kan det sannolikt förekomma att domstolen avstår från att närmare utreda t.ex. en uppgift om missbruksproblematik eller psykisk ohälsa hos den förälder som oavsett hur det ligger till med den saken ändå inte bör bli boendeförälder. Enligt vår bedömning måste det dock röra sig om ett fåtal undantagsfall där det ibland kan anses ligga i barnets bästa att inte tydligt dokumentera en riskbedömning. Normalt är det nämligen viktigt för parterna och andra att veta exakt vad domstolen grundat sitt avgörande på. Vi anser därför att det för domstolarna i större utsträckning än för närvarande finns anledning att dokumentera en riskbedömning. Som vi tidigare konstaterat förekommer det att en uppgift om övergrepp får betydelse vid avgörandet om föräldrarna har förmåga att samarbeta. I en del av dessa fall görs ingen ordentlig riskbedömning i förhållande till barnet. Enligt vår bedömning får detta normalt anses vara en brist i domstolens redovisning av sina domskäl.

Enligt vår bedömning finns det utöver behovet av en ökad dokumentation även behov av att höja riskbedömningarnas kvalitet. Det skulle bl.a. vara värdefullt om riskbedömningar i större utsträckning innehåller en tydligare och djupare analys av risken för att barnet far illa i det konkreta fallet.

12.5.2 Ett handlägningsstöd behövs

Vår bedömning: Det saknas behov av att justera regelverket i syfte att tydliggöra och precisera riskbedömningarnas roll och betydelse. Ett handlägningsstöd för riskbedömningar i utredningar om vårdnad, boende och umgänge är efterfrågat och det

finns ett tydligt behov av ett sådant stöd. Utredningen ställer sig positiv till det uppdrag som lämnats från regeringen till Myn-digheten för familjerätt och föräldraskapsstöd om att ta fram ett sådant handläggningsstöd.

Att göra en riskbedömning är komplicerat. Detta bekräftas av den bild vi fått från de olika aktörer som vi hämtat in synpunkter från. Förarbetsuttalandena i propositionen ger tydligast ledning i de fall där det är utrett att det har förekommit ett övergrepp (se prop. 2005/06:99 s. 42 och 43). Mer komplicerade är dock normalt de fall där ord står mot ord och där det alltså blir en fråga om att bl.a. bedöma trovärdigheten hos parterna. I förarbetena konstateras att det inte gäller lika höga beviskrav i vårdnadsfall som i brottmål men förarbetena ger i princip ingen vägledning om hur själva värderingen av olika omständigheter ska göras. I Socialstyrelsens allmänna råd och i handboken om vårdnad, boende och umgänge ges rekommendationer om hur utredningsarbetet bör bedrivas men inte heller där anges hur bedömningen i det enskilda fallet ska göras.

Socialnämndens vårdnadsutredning utgör en viktig del i domstolens beslutsunderlag. Utredaren träffar familjen under lång tid, gör besök i hemmiljön och intervjuar olika referenspersoner. Socialnämnden har därför sannolikt många gånger bättre förutsättningar än domstolen att bedöma om det finns konkret fog för en uppgift om något missförhållande. I utredningen bör tydligt anges vad utredaren grundar sin bedömning på. Det är av yttersta vikt att utredningen genomförs på ett objektiva och opartiska sätt och att processen även i övrigt är förutsägbar och rättssäker.

Vi har fått indikationer på att kvaliteten när det gäller vårdnadsutredningar generellt sett skulle vara lägre i mindre kommuner jämfört med större (se avsnitt 15.4.8). Detta är givetvis otillfredsställande eftersom medborgare, inte minst på ett så centralt område som familjerätten, bör ha rätt till samma service och kvalitet oavsett var i landet de bor.

I direktiven anges att det inte kan uteslutas att det finns behov av att justera regelverket i syfte att tydliggöra och precisera riskbedömningarnas roll och betydelse. Vi gör i detta avseende följande överväganden. Risken för att barnet far illa har redan i dag en central placering i 6 kap. FB genom att uttryckligen vara en av de omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av barnets

bästa. Både socialnämnderna och tingsrätterna gör – och dokumenterar – riskbedömningar i stor utsträckning. Enligt vår bedömning rör problematiken beträffande riskbedömningar framför allt svårigheterna att identifiera och korrekt värdera olika omständigheter som kan utgöra en risk för barnet och hur dessa omständigheter bör beaktas i det konkreta fallet. Denna problematik är svår att komma till rätta med genom lagstiftning. Enligt vår bedömning finns det mot denna bakgrund inte skäl att justera regelverket i syfte att tydliggöra och precisera riskbedömningarnas roll och betydelse. Däremot kan ett handläggningsstöd vara ett värdefullt stöd i arbetet.

Även domstolarna kommer att ha nytta av ett framtaget handläggningsstöd. I dag behandlas riskbedömningar på Domstolsakademiens kurser i familjerätt. Enligt vår uppfattning skulle det även vara lämpligt att domare, vid praxismöten eller liknande, diskuterar frågorna om hur man gör en gedigen riskbedömning och om hur en sådan bör dokumenteras.

Det står klart att ett handläggningsstöd för riskbedömningar är efterfrågat av såväl familjerettssekreterare som domare, advokater och parter. Enligt vår bedömning finns det ett tydligt behov av ett sådant stöd. Det arbete som har initierats för att ta fram ett riskbedömningsinstrument har inte slutförts.

MFoF har bl.a. till uppgift att bedriva ett kunskapsbaserat arbete i frågor som avser socialnämndernas ärenden om vårdnad, boende och umgänge. Regeringen har som framgår ovan, avsnitt 12.3.5, gett MFoF i uppdrag att ta fram ett handläggningsstöd för socialnämndernas arbete med riskbedömningar i ärenden om vårdnad, boende och umgänge. Uppdraget kan bidra till att höja kvaliteten på riskbedömningarna. Om socialnämndernas riskbedömningar håller en högre kvalitet kan domstolarnas beslutsunderlag förbättras och därmed även förutsättningarna för ett avgörande som är förenligt med barnets bästa. Vi ställer oss alltså positiva till detta uppdrag och kan konstatera att det därmed saknas anledning för oss att föreslå några åtgärder i frågan om riskbedömningar.

13 Allvarligt våld i familjen – överflyttning av vårdnad

13.1 Vårt uppdrag

I våra direktiv anges att det ställs särskilt höga krav på att samhället ingriper för att skydda barnet, om en förälder gör sig skyldig till allvarligt våld mot den andra föräldern. Socialnämnden är skyldig att ansöka om vårdnadsöverflyttning när den får kännedom om att någon åtgärd behöver vidtas i fråga om vårdnaden. En överflyttning av vårdnaden förutsätter dock att det finns en lämplig person inom eller utanför barnets nätverk som vill ta över vårdnaden.

Som framhålls i direktiven är det angeläget att möjligheten att flytta över vårdnaden från en förälder används när det krävs för att tillgodose barnets bästa. Av en rapport från Socialstyrelsen framgår att socialnämnden i stor utsträckning använder sig av möjligheten att väcka talan om överflyttning av vårdnaden när den ena föräldern har dödat den andra. Det tar dock ofta lång tid innan en vårdnadsöverflyttning faktiskt kan genomföras. Ett skäl till det är att det är svårt att hitta en lämplig vårdnadshavare.¹

Enligt direktiven är det inte godtagbart att det i fall när en vårdnadsöverflyttning krävs för att tillgodose barnets bästa tar lång tid innan överflyttningen kan genomföras. Vi ska därför ta ställning till vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att förbättra och effektivisera hanteringen av frågan om överflyttning av vårdnaden när det förekommit allvarligt våld i familjen. Ett alternativ som vi bör överväga är att barnet – i de fall det är svårt att skyndsamt hitta någon som vårdnaden kan flyttas till – erbjuds en tillfällig lösning i vårdnadsfrågan.

¹ Socialstyrelsens rapport *Vårdnadsöverflyttning i samband med våld i familjen*, 2013.

13.2 Bestämmelser om vårdnad och förmynderskap om barn

13.2.1 Vad innebär det att vara vårdnadshavare?

Vårdnadshavaren har ett ansvar för att tillgodose barnets behov och utöva tillsyn över barnet

Till dess att ett barn fyller 18 år står det normalt under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem. Domstolen kan dock under vissa förutsättningar flytta över vårdnaden till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare (se mer om detta i avsnitt 13.2.3). Vårdnadshavaren har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran tillgodoses. Dessutom har vårdnadshavaren ett ansvar för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter. För att hindra att barnet orsakar skada för någon annan svarar vårdnadshavaren också för att barnet står under uppsikt eller att andra lämpliga åtgärder vidtas. Vårdnadshavaren ska även bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning (6 kap. 1 och 2 §§ FB). Av 6 kap. 11 § FB framgår att vårdnadshavaren har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnet.

Bestämmelserna i 6 kap. 1 och 2 §§ FB avser den *rättsliga vårdnaden* och inte den *faktiska vården* om barnet. Ett exempel på skillnaden är att särlevande föräldrar kan ha gemensam rättslig vårdnad medan en av dem – normalt boendeföräldern – i allt väsentligt tar hand om den faktiska vården om barnet. Vårdnadshavaren måste alltså inte personligen tillgodose barnets behov av omvårdnad, trygghet och en god fostran.² Normalt bör det dock vara så att vårdnadshavaren tar åtminstone *någon* faktisk del i omvårdnaden och fostran (se prop. 1981/82:168 s. 61). Vårdnadshavaren behöver inte personligen utöva den omedelbara tillsynen av barnet utan den kan anförtros åt någon annan lämplig person.³

Av grundläggande betydelse för barnets försörjning är den underhållsskyldighet som barnets föräldrar har. Underhållsskyldigheten

² Se Walin & Vängby, *Föräldrabalken. En kommentar*, (Zeteo, version den 1 januari 2015) kommentaren till 6 kap. 2 §.

³ Se Walin & Vängby, *Föräldrabalken. En kommentar*, (Zeteo, version den 1 januari 2015) kommentaren till 6 kap. 2 §.

grundas på föräldraskapet, oavsett vem som är vårdnadshavare. En särskilt förordnad vårdnadshavare har alltså ingen underhållsskyldighet för barnet. Av 6 kap. 2 § andra stycket FB följer dock att vårdnadshavaren också i ett sådant fall ska bevaka att barnet får de bidrag till sin försörjning som barnet har rätt till (se prop. 1981/82:168 s. 61).

Tillsynsansvaret är förenat med ett skadeståndsansvar och ett straffrättsligt ansvar

En vårdnadshavare som underlåter att hålla uppsikt eller vidta lämpliga åtgärder i syfte att hindra ett barn från att orsaka skada för någon annan kan bli skyldig att betala skadestånd enligt den allmänna culpapregeln i 2 kap. 1 § skadeståndslagen (1972:207). Vårdnadshavarens ansvar förutsätter att det föreligger adekvat kausalitet mellan vårdnadshavarens vårdslöshet och skadan (se prop. 2009/10:142 s. 13 och 14).

År 2010 kompletterades den allmänna culpapregeln med en bestämmelse i 3 kap. 5 § skadeståndslagen om ett principalansvar, dvs. ett ansvar för en annan persons vållande utan krav på eget vållande, för en förälder som är vårdnadshavare. Ansvaret omfattar personskada eller sakskada som barnet vållar genom brott och skada på grund av att barnet kränker någon annan genom brott. Särskilt förordnade vårdnadshavare är inte barnets föräldrar och omfattas därför inte av principalansvaret (se prop. 2009/10:142 s. 45).

I 23 kap. 6 § tredje stycket brottsbalken finns en bestämmelse om att föräldrar, andra uppfostrare och förmyndare kan dömas om de underlåter att hindra den underårige från att begå brott. En förutsättning för att underlåtenheten ska vara straffbar är att brottet kan hindras utan fara för den handlande eller för någon annan och utan anmälan till någon myndighet. Skyldigheten att hindra brott gäller inte bara den som är vårdnadshavare utan även den andra föräldern och en förmyndare eller någon annan som har en roll som uppfostrare, t.ex. fosterföräldrar (se prop. 1993/94:57 s. 8).

13.2.2 Vårdnadshavaren är normalt också förmyndare

När det gäller ställföreträdarskapet för barn skiljer föräldrabalken mellan två funktioner: *vårdnad* och *förmynderskap*. Förmyndaren ska förvalta barnets tillgångar och företräda barnet i angelägenheter som rör tillgångarna (12 kap. 1 § första stycket FB). Förmyndaren företräder i övrigt barnet när detta inte enligt lag ska göras av någon annan (12 kap. 1 § tredje stycket FB). Liksom vårdnaden består förmyndarskapet till dess att barnet fyller 18 år.

Normalt är en förälder som också är vårdnadshavare förmyndare för barnet (10 kap. 2 § FB). Även en särskilt förordnad vårdnadshavare är också vanligen förmyndare för barnet (10 kap. 3 § första stycket FB). Om särskilda skäl talar för det ska dock någon annan än den särskilt förordnade vårdnadshavaren utses till förmyndare (10 kap. 3 § andra stycket FB).

13.2.3 När kan vårdnaden flyttas över till en särskilt förordnad vårdnadshavare?

Många gånger blir en förälder som dödar den andra föräldern ensam vårdnadshavare för ett gemensamt barn. Om båda föräldrarna är vårdnadshavare och en av dem dör, får nämligen den andra föräldern *automatiskt* ensam vårdnad (6 kap. 9 § första stycket FB). Om den döda föräldern hade ensam vårdnad om barnet ska domstolen flytta över vårdnaden till den andra föräldern eller, om det är lämpligare, till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare (6 kap. 9 § andra stycket FB). Detta förutsätter en ansökan i domstol.

I 6 kap. 8 a § FB finns bestämmelser om vad som gäller när en förälder som är vårdnadshavare är *varaktigt förhindrad* att utöva vårdnaden om barnet. Om båda föräldrarna är vårdnadshavare ska domstolen i en sådan situation anförtro vårdnaden åt den andra föräldern ensam. Om den förälder som är varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden i stället är ensam vårdnadshavare ska domstolen flytta över vårdnaden till den andra föräldern eller, om det är lämpligare, till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. En sådan ändring i vårdnaden förutsätter att talan väcks i domstol.

En förälder är varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden om han eller hon under överskådlig tid inte kommer att kunna fatta beslut i frågor som rör barnet. Hindret kan bestå i att föräldern på grund av

att han eller hon är skild från barnet inte kan se till att barnet tas om hand eller ta ställning till vilka åtgärder som kan vara behövliga för att tillgodose barnets behov. Hindret kan också bestå i att föräldern har försvunnit eller i att han eller hon på grund av långvarig medvetlöshet eller allvarlig psykisk sjukdom är förhindrad att sörja för sitt barn (se prop. 2004/05:136 s. 54).

Bestämmelserna i 6 kap. 8 a och 9 §§ FB kan alltså vara tillämpliga när den ena föräldern dödat den andra eller utsatt denne för annat allvarligt våld som leder till ett varaktigt hinder att utöva vårdnaden. Om föräldrarna har gemensam vårdnad vid dödsfallet eller det varaktiga hindret, erbjuder bestämmelserna inte något annat alternativ än ensam vårdnad för den andra föräldern.

Enligt 6 kap. 7 § första stycket FB ska domstolen besluta om ändring i vårdnaden om en förälder vid utövandet av vårdnaden om ett barn 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. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att en överflyttning av vårdnaden kan ske om barnet befinner sig i en sådan risksituation att ett ingripande med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) kan komma i fråga och denna risksituation kan antas bli bestående. Det är i och för sig inte nödvändigt att ett beslut om vård enligt LVU har meddelats för att paragrafen ska kunna tillämpas. I förarbetena uttalades att det dock sannolikt endast i undantagsfall kommer vara aktuellt att ta upp en fråga om att flytta över vårdnaden enligt denna paragraf utan en föregående placering enligt LVU (se NJA II 1983 s. 15).

När båda föräldrarna är vårdnadshavare och endast en av föräldrarna på sådant sätt brister i omsorgen om barnet ska domstolen anförtro vårdnaden åt den andra föräldern ensam. Om också den föräldern brister i omsorgen om barnet ska rätten flytta över vårdnaden till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare (6 kap. 7 § andra stycket FB). När bara den ena föräldern är vårdnadshavare ska domstolen i en sådan situation flytta över vårdnaden till den andra föräldern eller, om det är lämpligare, till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare (6 kap. 7 § tredje stycket FB).

I rättsfallet RH 1990:127 hade en pappa uppsåtligen dödat en mamma och dömts till ett långt fängelsestraff. Hovrätten konstaterade att pappans gärning inneburit att barnen hade förlorat sin

mamma och sitt hem. Pappan hade dessutom satt sig ur stånd att ta hand om barnen under en lång tid. Hovrätten ansåg därför, mot bakgrund av vad som gäller om en vårdnadshavares grundläggande skyldigheter, att pappan hade brustit i omsorgen om barnen. Domstolen konstaterade också att det av barnpsykologernas uppgifter framgick att bristerna i omsorgen fortfarande innebar bestående fara för barnens psykiska hälsa och utveckling. Hovrätten, som fastställde tingsrättens domslut, kom därför fram till att vårdnaden om barnen borde flyttas över till en särskilt förordnad förmyndare (numera vårdnadshavare).

Frågor om ändring i vårdnaden enligt 6 kap. 7 § FB prövas på talan av socialnämnden. Domstolen kan även utan särskilt yrkande pröva sådana frågor i mål om äktenskapsskillnad mellan föräldrarna eller i andra vårdnadsmål där en av föräldrarna eller båda väckt talan (6 kap. 7 § sista stycket FB).

Också i 6 kap. 8 § FB finns en bestämmelse om när vårdnaden kan flyttas över till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Bestämmelsen gäller barn som under en längre tid har vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet, t.ex. ett familjehem. Under vissa förutsättningar får vårdnaden föras över till den eller dem som har tagit emot barnet. När barnet har varit placerat i samma familjehem under tre 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 (6 kap. 8 § andra stycket socialtjänstlagen [2001:453] [SoL] och 13 § LVU).

Socialnämnden har initiativrätt i vårdnadsfrågor enligt 6 kap. 7–9 §§ FB. Av 5 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2001:937) framgår att socialnämnden är skyldig att väcka talan eller göra en framställning i domstol om den får veta att någon åtgärd behöver vidtas i fråga om vårdnaden om ett barn. Enligt förarbetena bör socialnämnden i regel väcka talan om överflyttning av vårdnaden, om en förälder har dödat eller försökt döda den andra föräldern. Men det förutsätter samtidigt att det finns någon att flytta över vårdnaden till. Ibland kan det vara bättre för barnet att han eller hon får rota sig i ett familjehem och att nämnden väcker talan om en överflyttning av vårdnaden först när det har visat sig att familjehemsplaceringen utfallit positivt för barnet (se prop. 2005/06:99 s. 44).

Om det behövs kan domstolen besluta interimistiskt i frågan om vårdnad (6 kap. 20 § första stycket FB).

13.2.4 Vem kan vara särskilt förordnad vårdnadshavare?

De allmänna kraven för att kunna utses till särskilt förordnad vårdnadshavare är att personen är lämpad att ge barnet omvårdnad, trygghet och en god fostran. Den som är underårig får inte utses till särskilt förordnad vårdnadshavare (6 kap. 10 a § första stycket FB). För syskon ska samma person utses till vårdnadshavare, om det inte finns särskilda skäl mot det (6 kap. 10 a § tredje stycket FB). Om en vårdnadshavare ska utses efter föräldrarnas död och föräldrarna eller en av dem har gett till känna vem de önskar till vårdnadshavare, ska denna person förordnas, om det inte är olämpligt (6 kap. 10 a § sista stycket FB).

I förarbetena till 6 kap. 7 § FB anförde departementschefen att en överflyttning av vårdnaden med stöd av bestämmelsen bör ske endast om det fanns någon annan, lämplig person som är villig att utöva vårdnaden. Det bör dessutom krävas att barnet har ett så gott förhållande till personen att barnet kan och rimligen bör acceptera honom eller henne som vårdnadshavare. Detta betyder enligt departementschefen att ett beslut om att omedelbart skilja en förälder från vårdnaden om ett barn redan när förälderns olämplighet kommer till myndigheternas kännedom i allmänhet kan meddelas bara om den andra föräldern är lämplig att ensam ta ansvaret för barnet. Departementschefen anmärkte att det i övriga fall många gånger är nödvändigt att barnet har bott en tid i ett fosterhem för att man ska kunna avgöra hur placeringen utfallit (se prop. 1981/82:168 s. 68).

Även JO har med hänvisning till dessa förarbetsuttalanden framhållit att åtgärden att flytta över vårdnaden inte helt enkelt låter sig göras i fall där barnet ännu inte har placerats i familjehem och där den andra föräldern inte kan överta vårdnadsansvaret. Under ett senare skede kan det däremot vara befogat för socialnämnden att ta upp frågan om överflyttning av vårdnaden. Enligt JO kan så vara fallet särskilt om föräldern är frihetsberövad under lång tid och därför inte har möjlighet att aktivt ta tillvara barnets intressen (se JO 2001/02 s. 204).

I RH 2001:50 prövade domstolarna om den omständigheten att den av socialnämnden föreslagna vårdnadshavaren inte avsåg att varaktigt bo tillsammans med barnen utgjorde hinder mot att personen utsågs till särskilt förordnad vårdnadshavare. Socialnämnden yrkade i det aktuella fallet att vårdnaden om två barn skulle flyttas över till

en särskilt förordnad vårdnadshavare med stöd av 6 kap. 7 § FB och att en viss kvinna skulle utses. Kvinnan var utbildad barnskötare och hade dessutom en fritidspedagogutbildning. Under de senaste 30 åren hade hon arbetat som föreståndare på ett daghem. Såvitt framgår av referatet av rättsfallet planerade kvinnan att träffa barnen två halvdagar i veckan. Det var dock inte meningen att hon skulle ta hand om den faktiska vården om barnen.

Hovrätten ansåg att bestämmelsen i 6 kap. 7 § FB inte hindrade att en överflyttning av vårdnaden skedde till en särskilt förordnad vårdnadshavare som inte i någon större utsträckning skulle ta hand om den faktiska vården om barnen så länge vårdnadshavaren hade möjlighet att uppfylla sina skyldigheter enligt 6 kap. 2 § FB (se avsnitt 13.2.1). Hovrätten konstaterade att något annat inte hade framkommit än att kvinnan hade ett gott förhållande till barnen och även till deras mormor, som skulle ha hand om den faktiska vården om barnen. Kvinnan hade dessutom lång erfarenhet av barn. Hovrätten kom därför fram till att kvinnan var lämplig som särskilt förordnad vårdnadshavare och flyttade över vårdnaden om barnen till henne.

Rättsfallet har kommenterats i Svensk Juristtidning. Där anförs att även om den rättsliga vårdnaden oftast svarar mot den faktiska vården är så inte alltid fallet. Det är vanligt att föräldrarna efter en skilsmässa fortsätter att ha gemensam vårdnad om barnet trots att barnet bor hos endast den ena föräldern. Därför ansågs det naturligt att hovrätten inte ställde krav på att den föreslagna vårdnadshavaren för att kunna utses skulle bo tillsammans med barnen eller i någon större utsträckning själv ha hand om den faktiska vården om dem. Enligt författaren bör en viss försiktighet dock iakttas. Det anförs att den rättsliga vårdnaden och den faktiska vården inte helt torde kunna – eller böra – frikopplas från varandra. För att vårdnadshavaren ska kunna besluta i frågor som rör barnets person, i enlighet med vad som är bäst för barnet, torde det krävas att vårdnadshavaren har kontakt med och god kännedom om barnet.⁴

Även i Socialstyrelsens handbok *Om barnet behöver ny vårdnadshavare*⁵ finns en redogörelse för det aktuella rättsfallet. I anslutning till redogörelsen konstateras att det inte kan uteslutas att det finns

⁴ Se Wickström, Anita, *Nyare rättspraxis – vårdnad, boende och umgänge*, SvJT 2004 s. 759–761.

⁵ Socialstyrelsen, 2006.

situationer när det är lämpligt att föreslå vårdnaden åt en utomstående person som barnet inte bor hos samtidigt som barnet är placerat eller placeras hos en släkting eller i ett annat familjehem (s. 22).

13.2.5 Vilken rätt till ersättning har en särskilt förordnad vårdnadshavare?

Förordnade förmyndare har rätt till ett skäligt arvode för uppdraget och ersättning för de utgifter som har varit skäligen påkallade för att fullgöra uppdraget. Det är överförmyndaren som beslutar om arvode och ersättning (12 kap. 16 § FB).

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 (6 kap. 11 § första stycket SoL). Bestämmelsen gäller som framgår av ordalydelsen bara för särskilt förordnade vårdnadshavare *som tidigare varit familjehemsföräldrar*. Om vårdnaden flyttas över till någon som inte tidigare varit sådan förälder kan ersättning i enlighet med denna bestämmelse alltså inte betalas ut. I Socialstyrelsens handbok anges att i en sådan situation är det bara aktuellt att betala ut de bidrag och socialförsäkringsförmåner som barnet har rätt till samt det särskilda arvode som vårdnadshavaren i egenskap av förmyndare har rätt till.⁶ Det råder olika praxis mellan kommunerna när det gäller i vilken utsträckning och med vilka beräkningsgrunder en särskilt förordnad vårdnadshavare har rätt till arvode för den del som inte avser förmynderskapet.

13.3 Annan reglering om att företräda och ansvara för ett barn

13.3.1 Tvångsvård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)

Ett barn ska beredas tvångsvård om det på grund av misshandel, brister i omsorgen eller något annat förhållande i hemmet (s.k. miljörekvisiten) finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveck-

⁶ Om barnet behöver ny vårdnadshavare, handbok av Socialstyrelsen, 2006 s. 107 och 108.

ling skadas (s.k. prognosrekvisitet). En ytterligare förutsättning är att den vård som behövs inte kan ges frivilligt. Att behövlig vård inte kan ges på frivillig väg innebär att barnets vårdnadshavare eller barnet självt, när han eller hon fyllt 15 år, inte samtycker till den vård som bedöms nödvändig (1 och 2 §§ LVU).⁷

Ett beslut om vård enligt LVU innebär inte att en förälder fråntas den rättsliga vårdnaden om barnet. Vid en LVU-placering flyttas där-
emot centrala delar av bestämmanderätten tillfälligt över till socialnämnden eller till den som nämnden har uppdragit vården åt (se SOU 2015:71 s. 689).

Enligt 11 § första stycket LVU bestämmer socialnämnden hur vården av barnet ska ordnas och var han eller hon ska vistas under vårdtiden. Nämnden eller den åt vilken nämnden har uppdragit vården bestämmer om barnets personliga förhållanden *i den utsträckning det behövs för att genomföra vården* (11 § fjärde stycket LVU). Utredningen om tvångsvård för barn och unga bedömde att det i denna del finns en viss otydlighet i hur bestämmelsen ska tolkas. Enligt utredningen kan detta härledas till att det i de ursprungliga förarbetena⁸ står att efter ett beslut om omedelbart omhändertagande eller om vård har nämnden inträtt vid sidan av föräldrarna eller i deras ställe. Utredningen föreslog därför att bestämmelsen om socialnämndens bestämmanderätt under tiden för vård enligt LVU ska förtydligas i den nya LVU så att det framgår att nämnden *övertar* vårdnadshavarens bestämmanderätt i den utsträckning det behövs för att genomföra vården. Det innebär bl.a. att socialnämnden bestämmer om medicinsk vård och behandling och val av skola och förskola. Utredningen föreslog dock att andra delen i bestämmelsen som innebär att nämnden övertar bestämmanderätt i den utsträckning det behövs för att genomföra vården ska behållas oförändrad. Enligt utredningen markerar meningen att föräldrarna inte ska fråntas allt sitt inflytande över barnet under vårdtiden. Vårdnadshavarna, liksom barnet själv, bör så långt möjligt vara delaktiga i vården och deras inställning i olika frågor ska så långt möjligt inhämtas och respekteras (se SOU 2015:71 s. 714 och 715).

⁷ Utredningen om tvångsvård för barn och unga föreslog i sitt slutbetänkande en ny lag med särskilda bestämmelser om vård av barn och unga (SOU 2015:71). Utredningen föreslog att både miljörekvisiten och prognosrekvisitet ska behållas oförändrade i den nya lagen (s. 337, 338, 350, 351 och 1029).

⁸ Prop. 1979/80:1 Del A s. 596 och 597.

Socialnämnden har under vårdtiden samma ansvar som vårdnadshavaren för att barnets grundläggande rättigheter enligt 6 kap. 1 § FB tillgodoses (11 § sista stycket LVU).

13.3.2 God man för ett barn i vissa situationer

Överförmyndaren ska i vissa angelägenheter utse en god man för ett barn. Så är t.ex. fallet om en förmyndare och barnet har del i ett oskiftat dödsbo. Den gode mannen har då i uppgift att vårda barnets rätt i dödsboet vid boutredningen och vid bodelningen och skiftet. Överförmyndaren ska också i andra fall utse en god man för ett barn i en angelägenhet, där barnet har ett intresse som strider mot vårdnadshavarens intresse (11 kap. 2 § FB).

Den som utses till god man ska vara rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig (11 kap. 12 § FB).

13.3.3 God man för ensamkommande barn

I lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn finns särskilda regler om god man för den som är under 18 år och som är utländsk medborgare (1 §). Om barnet vid ankomsten till Sverige är skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, ska överförmyndaren utse en god man att i vårdnadshavares och förmyndares ställe ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta barnets angelägenheter (2 §). Samma kompetenskrav som för en god man i övrigt gäller, dvs. den som utses till god man ska vara rättrådig, erfaren och i övrigt lämplig (4 § lagen om god man för ensamkommande barn och 11 kap. 12 § FB).

I uppdraget som god man ligger inte att personen ska sköta den dagliga omvårdnaden och tillsynen av barnet. Däremot ska han eller hon ha regelbunden kontakt, inte bara med barnet, utan också med t.ex. det hem som barnet vistas i. Den gode mannens har rätt och skyldighet att bestämma i alla frågor som rör barnets angelägenheter, personliga såväl som ekonomiska och rättsliga, och är också skyldig att ingripa om barnet kan komma till skada. Ytterst är det alltså den gode mannen som har ansvar för att se till att barnet får omvårdnad, trygghet och en god fostran (se prop. 2004/05:136 s. 29 och 30).

En god man har rätt till ett skäligt arvode för uppdraget och ersättning för de utgifter som har varit skäligen påkallade för uppdragets fullgörande (12 § lagen om god man för ensamkommande barn och 12 kap. 16 § FB).

13.3.4 Särskild företrädare för barn

Enligt 1 § lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn ska domstolen, när en förundersökning har inletts eller återupptagits i fråga om ett brott som kan leda till fängelse och brottet har begåtts mot ett barn, under vissa förutsättningar utse en särskild företrädare för barnet. Så är fallet om antingen en vårdnadshavare kan misstänkas för brottet eller om 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. En särskild företrädare tar över vårdnadshavarnas befogenheter att ta till vara den underåriges rätt under förundersökningen och i efterföljande rättegång (3 §).

En advokat, en biträdande jurist på en advokatbyrå eller någon annan får förordnas som särskild företrädare. Det krävs att den särskilde företrädaren på grund av sina kunskaper och erfarenheter samt personliga egenskaper är särskilt lämplig för uppdraget (5 §). En särskild företrädare har uppgifter som i många avseenden överensstämmer med dem som ett målsägandebitråde har. Vanligen utses det därför inte ett målsägandebitråde vid sidan av en särskild företrädare (se prop. 1998/99:133 s. 44).

En särskild företrädare har rätt till ersättning motsvarande ett rättshjälpsbiträde (11 §). Ersättning utgår av allmänna medel. Om en tilltalad döms kan han eller hon bli återbetalningsskyldig för hela eller delar av kostnaden för den särskilda företrädaren (12 § lagen om särskild företrädare, 8 § första meningen lagen [1988:609] om målsägandebitråde och 31 kap. RB).

13.4 Rätten till familjeliv enligt Europakonventionen

Av artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) följer att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och

familjeliv (punkten 1). Rättigheten får inskränkas endast under vissa förutsättningar (punkten 2).

Inom tillämpningsområdet för artikel 8 faller bl.a. lagstiftning och avgöranden avseende vårdnad om barn och föräldrars umgänge med barn. Europadomstolen har bara undantagsvis anledning att kritisera hur avvägningen mellan barnets och föräldrarnas intressen utfaller men kan ha synpunkter på aspekter av mer generellt intresse. Domstolen har t.ex. haft invändningar mot bestämmelser i rumänsk lag om att den som avtjänar fängelsestraff automatiskt utestängs från möjligheten att vara vårdnadshavare.⁹

13.5 Socialstyrelsens rapport om vårdnadsöverflyttning i samband med våld i familjen

Som framgått kan socialnämnden i vissa fall väcka talan om överflyttning av vårdnaden om ett barn. Regeringen gav i regleringsbrevet för budgetåret 2013 avseende Socialstyrelsen myndigheten i uppdrag att kartlägga i vilken utsträckning och i vilka situationer socialnämnden använder sin möjlighet att väcka talan om vårdnadsöverflyttning i samband med våld i familjen eller när den ena vårdnadshavaren har dödat den andra. I november 2013 publicerade Socialstyrelsen rapporten *Vårdnadsöverflyttning i samband med våld i familjen*. Vi redovisar nedan översiktligt Socialstyrelsens kartläggning och slutsatserna av denna.

Socialstyrelsen skickade ut en enkät till landets 321 kommuner och stadsdelar. Av de 207 kommuner och stadsdelar som besvarade enkäten angav 11 att de under åren 2010–2012 hade haft ärenden där den ena vårdnadshavaren – i samtliga fall pappan – hade dödat den andra vårdnadshavaren. Dessa ärenden rörde sammanlagt 23 barn som alla tycks ha placerats i familjehem. Var barnen först placerades varierade. En del barn placerades i ett jour- eller familjehem, andra hos en släkting.

När det gäller 5 av barnen hade socialnämnden i september 2013 ännu inte väckt talan om överflyttning av vårdnaden. För övriga 18 barn hade socialnämnden väckt en sådan talan och domstolen

⁹ Se Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 2015 s. 403.

hade också flyttat över vårdnaden till en särskilt förordnad vårdnadshavare. I drygt hälften av fallen dröjde det mellan 1 och 1,5 år från det att barnet berövades sin mamma till dess att vårdnaden flyttades över. En tredjedel av barnen fick en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare inom 1 år.

I mer än hälften av fallen flyttades vårdnaden till en nära släkting. Vidare flyttades vårdnaden i 1 fall till familjehemmet och i 2 fall interimistiskt till en person med juridisk kompetens. Sammanlagt flyttades vårdnaden interimistiskt i 3 fall.

Inom ramen för arbetet fick Socialstyrelsen veta att det under åren 2010–2012 fanns fler ärenden där en förälder – det tycks i samtliga fall ha varit pappan – hade dödat den andra. Dessa ärenden rörde ytterligare sex barn. Av dessa hade ett barn interimistiskt fått en särskilt förordnad vårdnadshavare medan fyra barn fortfarande hade pappan som vårdnadshavare. Ett av barnen saknade för tillfället vårdnadshavare.

Socialnämnden hade alltid som målsättning att väcka talan om överflyttning av vårdnaden till en särskilt förordnad vårdnadshavare när den ena vårdnadshavaren har dödat den andra. Ett par förklaringar till att det ändå kunde dra ut på tiden var att barnet saknade ett nätverk eller att det i nätverket inte fanns någon lämplig person att flytta över vårdnaden till. En annan förklaring var att det inte fanns någon person som var beredd att åta sig uppdraget, eftersom pappan motsatte sig en vårdnadsöverflyttning.

I enkätundersökningen svarade 98 kommuner att de under åren 2010–2012 hade haft ärenden med våld i familjen som kunde medföra en bestående fara för barnets hälsa och utveckling enligt 6 kap. 7 § FB. Endast 5 av kommunerna uppgav dock att de under perioden hade haft ärenden där socialnämnden väckt en sådan talan. Det fanns i huvudsak ett par förklaringar till detta. Den vanligaste var att barnets mamma hade begärt ensam vårdnad och att socialnämnden därför inte hade behövt väcka talan. Den andra förklaringen var att barnet var placerat i ett familjehem och att vårdnaden skulle flyttas över till familjehemsföräldrarna när barnet rotat sig där.

Socialstyrelsens slutsats av kartläggningen var att socialnämndens ansvar för att uppmärksamma behovet av en vårdnadsöverflyttning när det har förekommit dödligt våld i familjen inte behöver utökas. En automatisk prövning av vårdnadsfrågan ansågs därför inte vara nödvändig. Socialstyrelsen ansåg dock att förutsättningarna att

hitta en särskilt förordnad vårdnadshavare i de fall det inte finns någon lämplig person i barnets nätverk att flytta över vårdnaden till behöver förstärkas. Det var därför angeläget att det görs en utredning av olika möjligheter att få fram fler personer som kan ta på sig att företråda barnet eller alternativa lösningar för att ge barnet en företrädare. Som exempel angav Socialstyrelsen att vissa personer, däribland tjänstemän inom socialnämnd eller överförmyndarnämnd, i specifika situationer skulle kunna åläggas att överta ett ansvar som barnets företrädare interimistiskt. När det gäller annat allvarligt våld än dödligt ansåg Socialstyrelsen att socialnämnden behöver uppmärksammas på möjligheten att väcka talan enligt 6 kap. 7 § FB i de fall när den andra föräldern inte tar initiativ till att ändra vårdnaden eller där ingen förälder är lämplig som vårdnadshavare. Metoder för att genomföra detta är revidera eller uppdatera Socialstyrelsens handböcker på området.

13.6 Hur ofta förekommer det att en förälder dödar den andra föräldern?

Det saknas officiell kriminalstatistik över antalet fall där en förälder har dödat den andra föräldern. Den rapport från Socialstyrelsen som vi redogjort för ovan kan ge en fingervisning om i vilken utsträckning det förekommer.

Brottsförebyggande rådet (Brå) har gjort fördjupade studier när det gäller dödligt våld i nära relationer. Genom dessa studier framkommer att i genomsnitt 17 kvinnor per år dödas av en nuvarande eller tidigare partner. Sedan 1990-talet har utvecklingen legat på en stabil nivå men i jämförelse med 1970-talet har det dödliga våldet mot kvinnor i nära relationer minskat med 20–30 procent.¹⁰ I genomsnitt dödas fyra män per år av en kvinna som mannen har eller har haft en relation med.¹¹

Det saknas uppgifter i dessa studier om den dödade kvinnan respektive mannen hade underåriga barn.

¹⁰ *Brott i nära relationer* Brå rapport 2014:8 s. 88.

¹¹ *Brottsutvecklingen i Sverige 2008–2011* Brå rapport 2012:13 s. 45 och *Brott i nära relationer* Brå rapport 2014:8 s. 89.

13.7 Synpunkter från aktörer när det gäller vårdnadsöverflyttningar vid allvarligt våld

Många av de aktörer som vi haft kontakt med har naturligen ingen egen erfarenhet av att handlägga ärenden där den ena vårdnadshavaren har dödat den andra. Från några aktörer har framförts synpunkten att om en förälder dödar den andra föräldern bör detta automatiskt leda till att den föräldern förlorar vårdnaden om barnet. Skälet för detta är bl.a. att det är kränkande för barnet att den förälder som dödat den andra även i fortsättningen ska besluta i frågor som rör barnet.

Det har framhållits att det tar för lång tid innan en särskilt förordnad vårdnadshavare utses även om en del aktörer också har nämnt exempel på när en vårdnadsöverflyttning har skett snabbt. Merparten av dem vi tillfrågat anser att det föreligger svårigheter att hitta en lämplig person att utse till särskilt förordnad vårdnadshavare. Bland de förslag som har framförts för att komma till rätta med detta är att se över ersättningsreglerna. Andra förslag är att i denna situation i stället utse en god man för barnet eller att en advokat förordnas som särskilt förordnad vårdnadshavare. Flera av de advokater som vi talat med har ställt sig positiva till sistnämnda förslag. Ett annat alternativ som har framförts är att en tjänsteman hos kommunen skulle kunna förordnas särskilt till vårdnadshavare i avvaktan på en permanent lösning. Ytterligare ett förslag är att ett målsägandebiträdes uppdrag ska kvarstå i avvaktan på att en särskilt förordnad vårdnadshavare utses.

Det har framhållits att uppdraget att vara särskilt förordnad vårdnadshavare i en situation när en förälder har dödat den andra föräldern är mycket speciellt. Den utsedda personen behöver ha tillräckliga kunskaper i de frågor som aktualiseras och även mod att agera. Uppdraget kräver mycket kontakter med myndigheter. Detta kan kräva utbildningsinsatser, vilket inte – i vart fall inte generellt – erbjuds inom kommunerna.

Flera aktörer har uppgett att det förekommer att den person som har utsetts till särskilt förordnad vårdnadshavare, t.ex. en advokat, inte rent faktiskt tar hand om barnet.

De aktörer som uttalat sig när det gäller tillämpningen av 6 kap. 7 § FB vid annat än dödligt våld i familjen bekräftar den bild som

framkommit i Socialstyrelsens rapport om att det är sällsynt förekommande att socialnämnden väcker talan vid sådant våld.

13.8 Bättre förutsättningar för en snabb vårdnadsöverflyttning vid allvarligt våld i familjen

13.8.1 Inledning

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 har del i vårdnaden (se prop. 2005/06:99 s. 42). Som framgått anges i våra direktiv att det inte är godtagbart att det tar lång tid innan en vårdnadsöverflyttning kan genomföras i de fall en sådan krävs för att tillgodose barnets bästa. Vi ska därför överväga olika åtgärder för att komma till rätta med detta.

Med hänsyn till vad som framkommit i Socialstyrelsens rapport framstår behovet av en översyn störst i de fall där den ena föräldern har dödat den andra. Vi har sett exempel på att det har tagit cirka 2,5 år från det att en förälder har dödat den andra föräldern till dess att en särskilt förordnad vårdnadshavare har utsetts interimistiskt. Även vid andra fall av allvarligt våld i familjen kan givetvis ett barn snabbt ha behov av en ny vårdnadshavare som kan fatta beslut till barnets bästa. Så kan t.ex. vara fallet när en förälder har blivit utsatt för allvarligt våld av den andra föräldern som innebär att han eller hon under en längre tid är förhindrad att utöva vårdnaden om barnet.

13.8.2 Vad är orsaken till att en vårdnadsöverflyttning dröjer?

Vår bedömning: Orsaken till att en vårdnadsöverflyttning dröjer är vanligen att det för tillfället saknas en lämplig person som är villig att åta sig uppdraget som särskilt förordnad vårdnadshavare.

Enligt 5 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2001:937) är socialnämnden skyldig att väcka talan eller göra en framställning i domstol om den får veta att någon åtgärd behöver vidtas i fråga om vårdnaden om ett barn. Som framgått av den ovan redovisade rapporten är Social-

styrelsens slutsats av den genomförda kartläggningen att det inte är nödvändigt att utöka socialnämndens ansvar för att uppmärksamma behovet av en vårdnadsöverflyttning när det har förekommit dödligt våld i familjen. Vi delar denna bedömning.

Enligt 6 kap. 20 § FB kan domstolen, om det behövs, besluta interimistiskt i en fråga om vårdnad. Ett yrkande om intermistiskt beslut handläggs med förtur i domstolarna och ett sådant beslut behöver därför normalt inte dröja särskilt länge. Redan gällande lagstiftning möjliggör därför i och för sig en snabb handläggning av en vårdnadsöverflyttning när det har förekommit allvarligt våld i familjen.

En vårdnadsöverflyttning förutsätter dock att det i praktiken finns en lämplig person att flytta över vårdnaden till. Socialstyrelsens kartläggning visar att avsaknaden av en sådan person som är villig att åta sig uppdraget ofta är orsaken till att en vårdnadsöverflyttning dröjer. Denna bild bekräftas av våra kontakter med aktörerna. Att det kan finnas svårigheter att hitta en person som vill åta sig ett sådant uppdrag är enligt vår uppfattning i och för sig inte särskilt anmärkningsvärt. Uppdraget aktualiseras i en för barnet synnerligen traumatisk situation där svåra frågor att hantera uppstår. En person kan känna betänklighet inför att åta sig ett sådant uppdrag. Vårdnadshavaren motsätter sig också ibland att bli skild från vårdnaden, vilket kan verka avhållande när det gäller att acceptera ett uppdrag som särskilt förordnad vårdnadshavare. Även den omständigheten att en särskilt förordnad vårdnadshavare kan bli part i en process om t.ex. umgänge kan få en person att avstå från att bli särskilt förordnad vårdnadshavare.

13.8.3 Finns det behov av lagstiftningsåtgärder för att förbättra förutsättningarna för en snabb vårdnadsöverflyttning?

Vår bedömning: Det finns behov av lagstiftningsåtgärder för att i praktiken möjliggöra en snabb vårdnadsöverflyttning i fall där en sådan är önskvärd.

Socialnämnden har en skyldighet att agera om ett barn behöver skydd eller stöd. När en förälder har dödat den andra föräldern aktualiseras denna skyldighet. Om en förälder samtycker till behövliga in-

satser kan de ges på frivillig väg. Om inte kan barnet omhändertas med stöd av LVU. Barnet kan på så sätt få sina grundläggande behov av omsorg och vård tillgodosedda. I brottmålsprocessen får barnet dessutom stöd av ett målsägandebiträde eller i vissa fall av en särskild företrädare för barnet. Enligt vår uppfattning är det därför inte helt givet att det finns skäl att ändra lagstiftningen.

Både frivilliga insatser och omhändertagande enligt LVU innebär dock att en förälder kvarstår som barnets vårdnadshavare. En vårdnadshavare som uppsåtligen dödat eller allvarligt skadat den andra föräldern får i de allra flesta fall anses ha brustit i omsorgen om barnet på ett sådant sätt att det är till barnets bästa att föräldern inte längre har kvar vårdnadsansvaret. Även om det redan i dag finns rättsliga förutsättningar att snabbt flytta över vårdnaden dröjer det i praktiken ofta innan en sådan vårdnadsöverflyttning sker. Vårt uppdrag är att överväga olika åtgärder för att komma till rätta med detta dröjsmål. Ett alternativ som vi enligt direktiven uttryckligen bör överväga är att barnet – i de fall det är svårt att skyndsamt hitta någon som vårdnaden kan flyttas över till – erbjuds en tillfällig lösning i vårdnadsfrågan. Eftersom det eftersträvade resultatet – dvs. en snabb vårdnadsöverflyttning – inte alltid uppnås med gällande rätt, bedömer vi att det finns skäl att föreslå lagstiftningsåtgärder.

13.8.4 Hur kan en snabbare vårdnadsöverflyttning åstadkommas?

Vårt förslag: När det är aktuellt med en vårdnadsöverflyttning på grund av allvarligt våld i familjen bör domstolen, i avvaktan på att en särskilt förordnad vårdnadshavare utses, tillfälligt kunna flytta över vårdnaden om barnet till någon annan person.

Enligt 2002 års vårdnadskommitté måste en vårdnadshavare som avsiktligen dödar den andra vårdnadshavaren i princip alltid skiljas från vårdnaden. Som exempel på ett undantagsfall när så dock ändå inte bör ske nämnde kommittén situationen att den förälder som tar livet av den andra föräldern dessförinnan systematiskt har blivit misshandlad och kränkt av honom eller henne. Enligt kommittén kan i ett sådant fall barnets grundtrygghet trots allt finnas hos den förälder som dödat den andra föräldern och att då skilja barnet från

den föräldern genom att ta ifrån honom eller henne vårdnadsansvaret vore inte att anlägga ett barnperspektiv (se SOU 2005:43 s. 120).

Inte heller vi anser att det bör vara fråga om någon obligatorisk vårdnadsöverflyttning när det har förekommit allvarligt våld i familjen. En regel om obligatorisk vårdnadsöverflyttning vid allvarligt våld skulle enligt vår uppfattning riskera att stå i strid med regleringen i Europakonventionen. Den av kommittén nämnda situationen men även andra fall där barnet har en stark anknytning till den förälder som dödat kan i undantagsfall motivera att vårdnaden kvarstår hos den föräldern. Bedömningen av om det finns skäl för en vårdnadsöverflyttning bör därför, liksom när det gäller övriga frågor om vårdnad, göras utifrån vad som är bäst för barnet. Vid denna bedömning ska hänsyn tas till barnets åsikt eller inställning, med beaktande av barnets ålder och mognad.

Anledningen till dröjsmålet att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare är ofta att det saknas någon lämplig person som vill åta sig uppdraget. Det finns därför skäl att överväga om regleringen av vem som kan vara vårdnadshavare bör ändras.

Den som utses till särskilt förordnad vårdnadshavare ska enligt gällande rätt vara lämpad att ge barnet omvårdnad, trygghet och en god fostran (6 kap. 10 a § FB). Ur ett barnperspektiv är detta bäst och det bör därför fortfarande vara utgångspunkten. Detta innebär dock inte att den särskilt förordnade vårdnadshavaren nödvändigtvis behöver bo tillsammans med barnet eller i någon större utsträckning ta hand om den faktiska vården om barnet. Det har ansetts tillräckligt att vårdnadshavaren har möjlighet att uppfylla sina skyldigheter enligt 6 kap. 2 § FB (se RH 2001:50, refererat i avsnitt 13.2.4). I vissa fall kan det alltså vara motiverat att göra åtskillnad mellan den rättsliga vårdnaden och den faktiska vården när en särskilt förordnad vårdnadshavare ska utses.

Som framgått av avsnitt 13.2.4 anförde departementschefen i förarbetena till 6 kap. 7 § FB att det för en överflyttning av vårdnaden med stöd av bestämmelsen bör krävas att barnet har ett så gott förhållande till personen att barnet kan och rimligen bör acceptera honom eller henne som vårdnadshavare. Detta betyder enligt departementschefen att ett beslut om att omedelbart skilja en förälder från vårdnaden om ett barn redan när föräldrarnas olämplighet kommer till myndigheternas kännedom i allmänhet bara kan meddelas om den andra föräldern är lämplig att ensam ta ansvaret för barnet.

Departementschefen anmärkte att det i övriga fall många gånger är nödvändigt att barnet har bott en tid i ett familjehem för att man ska kunna avgöra hur placeringen utfallit (se prop. 1981/82:168 s. 68).

I propositionen inför 2006 års vårdnadsreform uttalades att socialnämnden i regel bör väcka talan om överflyttning av vårdnaden, om en förälder har dödat eller försökt döda den andra föräldern. Men det förutsätter samtidigt att det finns någon att flytta över vårdnaden till. Ibland kan det vara bättre för barnet att han eller hon får rota sig i ett familjehem och att nämnden väcker talan om en överflyttning av vårdnaden först när det har visat sig att familjehemsplaceringen utfallit positivt för barnet (se prop. 2005/06:99 s. 44).

I fall av dödligt våld kan det saknas någon som är villig att åta sig uppdraget att vara vårdnadshavare för barnet. När det i och för sig finns en utomstående person som kan tänka sig att åta sig uppdraget kan det initialt vara svårt att ta ställning till om barnet kan och rimligen bör acceptera denna person som särskilt förordnad vårdnadshavare. Förutsättningarna för att snabbt utse en särskilt förordnad vårdnadshavare kan även i detta senare fall saknas.

Flera aktörer som vi hämtat in synpunkter från har som förslag på en lösning av problemet framfört att det i detta läge bör vara möjligt att utse en person med viss yrkesbakgrund som särskilt förordnad vårdnadshavare. Även vi bedömer att ett lämpligt sätt att skynda på vårdnadsöverflyttningen kan vara att – i avvaktan på att en särskilt förordnad vårdnadshavare utses – låta vårdnaden tillfälligt innehas av någon annan person. Det handlar alltså om att utse någon i det närmaste professionell vårdnadshavare. Enligt vår bedömning bör en sådan lösning bara tillgripas i undantagsfall. När socialnämnden bedömer att en särskilt förordnad vårdnadshavare kan utses inom den närmaste tiden bör detta ske enligt den nu gällande regleringen. I nästa avsnitt behandlar vi hur en kompletterande reglering närmare kan utformas.

13.8.5 Domstolen ska i vissa undantagsfall kunna flytta över vårdnaden till en tillfällig vårdnadshavare

Vårt förslag: Om det finns skäl att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare för ett barn men de praktiska förutsättningarna för ett sådant förordnande för tillfället saknas och den faktiska vården om barnet är tillgodosedd får domstolen, om det finns särskilda skäl, flytta över vårdnaden om ett barn till en tillfällig vårdnadshavare.

Till tillfällig vårdnadshavare får en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan utses. Endast den får utses som på grund av sina kunskaper och erfarenheter samt personliga egenskaper är särskilt lämplig för uppdraget.

Enligt vår bedömning bör det alltså i vissa fall vara möjligt att tillfälligt föra över vårdnaden till någon annan person. Ett sådant uppdrag bör ta sikte på de rättsliga delarna av vårdnadshavarens uppgifter. En grundläggande förutsättning bör därför vara att den faktiska vården om barnet är tillgodosedd på annat håll, antingen genom insatser som bygger på frivillighet eller med stöd av LVU. Visserligen skulle en sådan reglering inte helt passa in i föräldrabalkens systematik. Det bör dock framhållas att regleringen skulle ta sikte på ytterst få fall där det många gånger – i vart fall på kort sikt – inte finns någon riktigt bra lösning för barnet.

Avsikten är att möjliggöra en tillfällig lösning i avvaktan på att någon annan, t.ex. en familjehemsförälder, utses till särskilt förordnad vårdnadshavare eller att vårdnaden av något skäl återgår till föräldern. För att tydligt markera detta bör en delvis egen terminologi användas. Vi föreslår därför att en person som utses under dessa förutsättningar ska benämnas *tillfällig vårdnadshavare*.

Nästa fråga att ta ställning till är vem som bör kunna komma i fråga som tillfällig vårdnadshavare. För att uppnå syftet att lättare hitta någon att utse bedömer vi att det kan vara en fördel att i författning uttryckligen ange ett par yrkeskategorier som kan utses. Eftersom det i uppdraget, i vart fall inledningsvis, kommer att ingå en hel del frågor som kräver överväganden av juridiskt slag ligger advokater och biträdande jurister på advokatbyrå nära till hands.

Enligt vår bedömning bör dock personkretsen inte begränsas till endast dessa yrkeskategorier. Liksom när det gäller t.ex. särskild

företrädare för barn bör därför lagtexten lämna öppet för att även någon annan kan utses. Uppdraget som tillfällig vårdnadshavare innebär dock att särskilda krav måste ställas på den som kan komma i fråga för att utses. De särskilda kraven på lämplighet bör komma till uttryck i lagtexten. Det är rimligt att motsvarande lämplighetskrav som för en särskild företrädare för barn gäller, dvs. att endast den får förordnas som på grund av sina kunskaper och erfarenheter samt personliga egenskaper är särskilt lämplig för uppdraget.

I förarbetena till införandet av lagen om särskild företrädare för barn uttalades att det för att komma i fråga som särskild företrädare måste ställas stora krav på förmågan att sätta sig in i barnets situation, att kommunicera med barnet och att vinna barnets förtroende. Det anfördes att kraven också gäller förmågan att hantera en mycket känslig situation som kan innefatta komplexa intressekonflikter och att den som utses bör ha stor integritet, kunna vinna förtroende både hos personal på daghem och skola, tjänstemännen inom socialtjänsten, och – i möjligaste mån – hos vårdnadshavarna. Den som förordnas ska ha erfarenheter av förundersökning och rättegång i brottmål. Av förarbetena framgår också att företrädesvis bör personer som har erfarenhet av uppdrag som målsägandebiträde i ärenden av liknande karaktär och som har utfört de uppdragen på ett tillfredsställande sätt anlitas för uppdrag som särskild företrädare (se prop. 1998/99:133 s. 45). Enligt vår bedömning bör detsamma gälla för en tillfällig vårdnadshavare.

Vårt förslag gör det möjligt att i vissa fall begränsa antalet utomstående personer som barnet har kontakt med. Om ett barn redan har fått en särskild företrädare skulle nämligen denna person, om han eller hon vill, även kunna åta sig ett uppdrag som tillfällig vårdnadshavare. Det saknas då normalt skäl att låta förordnandet som särskild företrädare kvarstå om personen utses till tillfällig vårdnadshavare. De motstridiga intressena mellan vårdnadshavaren och barnet, som tidigare motiverade förordnandet, finns nämligen inte längre kvar. Om barnet behöver fortsatt stöd och hjälp i brottmålsprocessen kan det vara lämpligt att ersätta uppdraget som särskild företrädare med ett uppdrag som målsägandebiträde.

Samma person som är tillfällig vårdnadshavare skulle i de flesta fall kunna förordnas som målsägandebiträde. Eftersom en tillfällig vårdnadshavare och ett målsägandebiträde har olika uppgifter bör det röra sig om separata uppdrag. Som kommer att framgå föreslår

vi dessutom att delvis andra ersättningsregler ska gälla för en tillfällig vårdnadshavare än för ett målsägandebiträde.

Som vi kommer återkomma till är en tillfällig vårdnadshavare normalt också barnets förmyndare. Eftersom en underårig inte får vara förmyndare bör en underårig inte heller kunna utses till tillfällig vårdnadshavare. Med de uppställda allmänna kvalifikationskraven kommer detta inte heller i praktiken att vara möjligt. Liksom när det gäller särskilt förordnade vårdnadshavare bör samma person utses som tillfällig vårdnadshavare för syskon, om det inte finns särskilda skäl mot det. Med tanke på uppdragets karaktär saknas det skäl att låta mer än en person vara tillfällig vårdnadshavare för ett barn.

Inget hindrar givetvis att en advokat, en biträdande jurist eller någon annan som är intresserad av att företräda barnet även i ett längre perspektiv utses som särskilt förordnad vårdnadshavare med stöd av den nu gällande regleringen. Förordnandet följer i så fall regleringen för särskilt förordnade vårdnadshavare.

När det gäller de processuella formerna för hur en tillfällig vårdnadshavare ska utses kan man tänka sig olika alternativ. Ett är att socialnämnden, inom ramen för ett mål om vårdnadsöverflyttning, yrkar att en tillfällig vårdnadshavare ska utses i avvaktan på att nämnden kan föreslå någon för uppdraget som särskilt förordnad vårdnadshavare. En väsentlig nackdel med detta alternativ är att målet skulle förbli oavslutat under en längre tid. Enligt vår bedömning är det därför bättre att en tillfällig vårdnadshavare utses i ett fristående förfarande. En sådan reglering skulle lämpligen kunna tas in i en ny paragraf i den sedan tidigare upphävda 6 kap. 10 d § FB. Frågan om överflyttning av vårdnaden till en tillfällig vårdnadshavare bör handläggas som ett tvistemål.

En grundläggande förutsättning för att en tillfällig vårdnadshavare ska utses är alltså att det finns skäl att flytta över vårdnaden till en särskilt förordnad vårdnadshavare. Det måste också finnas ett behov av en särskilt skyndsam överflyttning. Så är fallet när det närmast skulle framstå som stötande eller kränkande för barnet att låta en förälder kvarstå som vårdnadshavare. Regleringen tar sikte på fall där det har förekommit allvarligt våld i familjen och är avsedd att tillämpas endast i undantagsfall. När det gäller hur tillämpningsområdet närmare bör avgränsas är ett alternativ att på något sätt knyta regleringen till brottmålsprocessen. Exempelvis skulle kunna föreskrivas att en tillfällig vårdnadsöverflyttning under vissa förut-

sättningar kan ske om en förälder är misstänkt för vissa särskilt angivna brott begångna mot den andra föräldern. En fördel med en sådan bestämmelse är att tillämpningsområdet skulle bli tydligt avgränsat men samtidigt är det svårt att hitta en utformning som täcker in samtliga åsyftade situationer. Regleringen skulle också sannolikt förutsätta en samordning med olika utfall av den pågående brottmålsprocessen.

Vi bedömer därför att det är bättre med en mer öppen skrivning som gör det möjligt att flytta över vårdnaden till en tillfällig vårdnadshavare om det finns skäl att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare men de praktiska förutsättningarna för ett sådant förordnande för tillfället saknas.

Även om regleringen huvudsakligen tar sikte på fall av dödligt våld inom familjen kan den också i vissa fall tillämpas vid annat allvarligt våld riktat mot den andra föräldern eller barnet. Det kan inte heller uteslutas att det kan uppstå andra situationer, som inte handlar om familjevåld, men där behovet av en snabb vårdnadsöverflyttning är så starkt att det kan vara motiverat att flytta över vårdnaden till en tillfällig vårdnadshavare. Att bestämmelsen bara är avsedd att tillämpas i undantagsfall bör markeras genom att det ska krävas särskilda skäl för att en överflyttning av vårdnaden till tillfällig vårdnadshavare ska få ske.

13.8.6 Vilket ansvar har en tillfällig vårdnadshavare?

Vårt förslag: En förutsättning för att en tillfällig vårdnadshavare ska kunna utses är att den faktiska vården om barnet är tillgodosedd. I övrigt har en tillfällig vårdnadshavare samma ansvar för barnet som en annan vårdnadshavare.

Även en tillfällig vårdnadshavare har ansvar för att barnets behov av umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med så långt möjligt tillgodoses.

En tillfällig vårdnadshavare är normalt också barnets förmyndare.

En förutsättning för att en tillfällig vårdnadshavare ska kunna utses är att den faktiska vården om barnet är tillgodosedd. I övrigt bör en tillfällig vårdnadshavare ha samma ansvar, uppgifter och rätt att be-

stämman i frågor som rör barnet som en annan vårdnadshavare (se avsnitt 13.2.1). Eftersom en tillfällig vårdnadshavare inte är barnets förälder så gäller dock inte principalansvaret avseende skadestånd för en sådan person.

Enligt 6 kap. 15 § första stycket FB har ett barn rätt till umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med. Umgänget kan ske genom att barnet och föräldern träffar varandra eller genom att de har annan kontakt. Av paragrafens andra stycke följer att såväl barnets föräldrar som särskilt förordnade vårdnadshavare har ansvar för att barnets behov av umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med så långt möjligt tillgodoses. Enligt vår bedömning bör motsvarande gälla för en tillfällig vårdnadshavare. Om umgänge mellan barnet och föräldern bör ske, och i så fall på vilket sätt, bör bestämmas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet med beaktande av vad som är bäst för barnet.

Liksom när det gäller en särskilt förordnad vårdnadshavare bör en tillfällig vårdnadshavare i regel också vara barnets förmyndare. Även i denna situation bör dock någon annan kunna utses till förmyndare om det finns särskilda skäl för det. I förarbetena nämns som exempel på särskilda skäl att den underåriges förmögenhetsförhållanden är komplicerade och vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna saknar erfarenhet av eller förutsättningar för att förvalta en förmögenhet av sådan beskaffenhet (se prop. 1993/94:251 s. 192). Om en advokat eller en biträdande jurist utses till tillfällig vårdnadshavare anser vi dock att utrymmet för att utse någon annan till förmyndare bör vara begränsat.

13.8.7 Vilken rätt till ersättning har en tillfällig vårdnadshavare?

Vårt förslag: En tillfällig vårdnadshavare ska ha rätt till ett skäligt arvode för uppdraget och ersättning för de utgifter som har varit skäligen påkallade för uppdragets fullgörande.

Beslut om arvode och ersättning för utgifter fattas av överförmyndaren.

Arvodet och ersättning för utgifter ska betalas av kommunen.

Vår bedömning: Timkostnadsnormen enligt rättshjälpslagen (1996:1619) bör vara ett riktmärke vid bedömningen av vad som utgör ett skäligt arvode.

Enligt vår bedömning bör en tillfällig vårdnadshavare ha rätt till ett skäligt arvode för uppdraget. Vad som utgör ett skäligt arvode får bestämmas från fall till fall utifrån bl.a. uppdragets komplexitet. Vi bedömer att den timkostnadsnorm som tillämpas vid ersättning enligt rättshjälpslagen är ett rimligt riktmärke vid fastställande av ersättningsnivån. En tillfällig vårdnadshavare bör dessutom ha rätt till ersättning för de utgifter som har varit skäligen påkallade för uppdragets fullgörande.

Även om det, i vart fall initialt, i de allra flesta fall finns en koppling till ett pågående brottmål bedömer vi att denna koppling inte är tillräckligt stark för att det ska vara motiverat att låta staten stå för kostnaden för den tillfälliga vårdnadshavaren. Liksom när det gäller övrigt stöd åt enskilda i sociala angelägenheter bör i stället kommunen bära dessa kostnader. Enligt vår bedömning är det lämpligt att överförmyndaren, precis som för t.ex. förordnade förmyndare, beslutar om arvode och ersättning till en tillfällig vårdnadshavare.

Enligt vår bedömning kan, som framgått, en tillfällig vårdnadshavare även i vissa fall vara målsägandebiträde för barnet. För de uppgifter som utförs inom ramen för det senare uppdraget utgår ersättning enligt regelverket för detta uppdrag.

13.8.8 När och hur upphör ett uppdrag som tillfällig vårdnadshavare?

Vårt förslag: Om en tillfällig vårdnadshavare har utsetts för ett barn, ska socialnämnden verka för att en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare i stället utses för barnet. När förutsättningar för ett sådant förordnande finns ska rätten, på talan av socialnämnden, flytta över vårdnaden från den tillfälliga vårdnadshavaren till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Vid handläggningen av denna fråga ska barnets förälder eller föräldrar ges tillfälle att yttra sig.

Ett uppdrag som tillfällig vårdnadshavare upphör i övrigt under samma förutsättningar som ett uppdrag som särskilt förordnad vårdnadshavare.

Om en tillfällig vårdnadshavare entledigas eller dör, ska rätten efter ansökan av socialnämnden utse en annan person att vara tillfällig vårdnadshavare.

Avsikten med den av oss föreslagna regleringen är att snabbt erbjuda en tillfällig lösning för barnet. Strävan måste vara att hitta en mer permanent lösning av vårdnadsfrågan. Vi har därför övervägt att föreslå en viss yttersta tidsfrist för hur länge ett uppdrag som tillfällig vårdnadshavare kan bestå. Erfarenheterna från handläggningen av dessa mål i dag visar att en sådan tidsfrist i så fall inte bör vara för kort. Under alla förhållanden skulle en tidsfrist behöva förses med en ventil för att inte ett barn, som redan är så utsatt, plötsligt skulle riskera att stå utan vårdnadshavare.

Vi bedömer dock att det finns en risk för att en fastställd tidsfrist skulle vara kontraproduktiv, genom att en tillfällig vårdnadshavare regelmässigt skulle kvarstå under hela denna tidsfrist. Ambitionen måste vara att en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare utses så snart som det enskilda fallet medger. Vi har därför stannat för att föreslå att det i stället endast ska föreskrivas en skyldighet för socialnämnden att verka för att ett sådant förordnande sker.

Överflyttningen av vårdnaden från en tillfällig vårdnadshavare till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare förutsätter en ny process i domstol. Det bör vara socialnämndens ansvar att väcka en sådan talan.

I 6 kap. 10 § FB finns en bestämmelse som gör det möjligt att efter prövning i domstol flytta över vårdnaden från en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare till den ena eller båda av barnets föräldrar. Vi föreslår att denna bestämmelse även ska gälla i förhållande till en tillfällig vårdnadshavare. En förälder som vill återfå vårdnaden kan alltså väcka talan enligt denna reglering. Enligt vår bedömning bör därför handläggningen av en talan om vårdnadsöverflyttning från en tillfällig vårdnadshavare till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare huvudsakligen koncentreras kring frågan om den eller de av socialnämnden föreslagna personerna är lämpliga för ett sådant uppdrag. Vi föreslår alltså att det är socialnämnden och den tillfälliga vårdnadshavaren som är parter i denna process.

Enligt vår bedömning bör det dock föreskrivas att barnets förälder, eller i förekommande fall föräldrar, ges tillfälle att yttra sig i detta förfarande. Handläggningen bör i övrigt följa reglerna för tvistemål. Om en förälder samtidigt vill föra talan om att vårdnaden ska flyttas över till honom eller henne bör det enligt vår bedömning ofta finnas skäl att handlägga målen gemensamt om förutsättningarna för detta i övrigt är uppfyllda.

Under vissa förutsättningar ska en särskilt förordnad vårdnadshavare entledigas. Enligt 6 kap. 10 b § första stycket FB har en sådan person alltid rätt att på begäran bli entledigad från sitt uppdrag. I 6 kap. 10 c § föreskrivs att en särskilt förordnad vårdnadshavare ska entledigas, om han eller hon vid utövandet av vårdnaden gör sig skyldig till missbruk eller försummelse eller av någon annan orsak inte längre är lämplig som vårdnadshavare. Enligt vår bedömning bör motsvarande gälla för en tillfällig vårdnadshavare.

I 6 kap. 10 c § FB finns en bestämmelse om att rätten ska utse en eller två andra personer att vara särskilt förordnade vårdnadshavare om barnets båda särskilt förordnade vårdnadshavare entledigas eller dör. En sådan fråga prövas efter ansökan av socialnämnden. Det finns ett behov av en motsvarande bestämmelse för det fall en tillfällig vårdnadshavare entledigas eller dör. Vi föreslår därför att rätten i en sådan situation, efter ansökan av socialnämnden, ska utse en annan person att vara tillfällig vårdnadshavare. Om det finns en lämplig person som är villig att åta sig ett uppdrag som särskilt förordnad vårdnadshavare ska socialnämnden i stället ansöka om att en sådan ska utses.

13.8.9 Följdändringar

Vårt förslag: En faderskapsbekräftelse ska kunna godkännas av en tillfällig vårdnadshavare för barnet.

En tillfällig vårdnadshavare ska få föra barnets talan om fastställelse av faderskap eller föräldraskap.

En tillfällig vårdnadshavare ska kunna lämna samtycke till adaption av barnet.

Socialnämnden ska få lägga ner en påbörjad utredning om faderskapet, om det har lämnats ett samtycke av en tillfällig vårdnadshavare till adaption av barnet.

När en dom eller beslut om att vårdnaden flyttas till en tillfällig vårdnadshavare har vunnit laga kraft ska ett meddelande sändas till överförmyndaren.

Vi bedömer att förslaget om att utse en tillfällig vårdnadshavare kommer att medföra behov av vissa följdändringar. Detta för att en tillfällig vårdnadshavare ska få samma befogenheter som en särskilt förordnad vårdnadshavare. Det är svårt att veta hur kortvarigt en tillfällig vårdnadshavares uppdrag kommer att bli. Det är vidare viktigt att frågor som rör barnet kan lösas under tiden som barnet har en tillfällig vårdnadshavare på ett sätt så att barnet inte drabbas. Det är mot den bakgrunden som våra föreslagna följdändringar ska ses. Utöver de följdändringar som vi föreslår kan eventuellt vissa ändringar i socialförsäkringsbalken tillkomma.

14 Barn och föräldrar med skyddade personuppgifter

14.1 Vårt uppdrag

Frågor om vårdnad, boende och umgänge prövas av domstolen i den ort där barnet har sin hemvist, vilket anses vara den ort där barnet var folkbokfört den 1 november föregående år. Om det inte finns någon behörig domstol, tas frågorna upp av Stockholms tingsrätt.

Nuvarande bestämmelser om behörig domstol kan medföra problem när en av parterna och barnet har skyddade personuppgifter. Exempelvis kan käranden ha svårt att välja rätt domstol, och det kan finnas viss risk för att uppgifterna röjs under domstolsprocessen.

I våra direktiv konstateras att det måste vara möjligt för en förälder att få tillgång till en domstolsprövning samtidigt som det är viktigt att skapa en trygg ordning runt förfarandet, så att den som har skyddade personuppgifter inte behöver vara orolig för att uppgifterna avslöjas. En särskild forumregel som möjliggör rättegång på någon annan ort än barnets hemvistort skulle enligt direktiven kunna bidra till att uppnå detta.

I vårt uppdrag ingår därför att ta ställning till om det behöver införas särskilda forumregler i föräldrabalken (FB) för situationer när barn och föräldrar har skyddade personuppgifter. Vi ska också ta ställning till om det i övrigt behöver vidtas åtgärder för att möjliggöra en trygg domstolsprocess när någon av parterna och barnet har skyddade personuppgifter.

14.2 Gällande rätt

14.2.1 Forumregler för mål och ärenden om vårdnad, boende och umgänge samt mål om underhåll

Barnets hemvist är som regel styrande i forumfrågan enligt föräldrabalken

Enligt 6 kap. 17 § första stycket FB tas frågor om vårdnad, boende eller umgänge upp av rätten på den ort där barnet har sin hemvist, vilket anses vara den ort där barnet var folkbokfört den 1 november föregående år (10 kap. 1 § andra stycket rättegångsbalken [RB]). Om det inte finns någon behörig domstol, tas frågorna upp av Stockholms tingsrätt.

Forumregeln om barnets hemvist i 6 kap. 17 § första stycket FB är dispositiv (jfr 10 kap. 17 § RB). Domstolen ska alltså pröva sin behörighet endast efter invändning eller när svaranden har uteblivit från ett sammanträde eller underlåtit att ge in något svaromål (10 kap. 18 § RB och RH 1999:6).

Enligt 21 kap. 1 § andra stycket FB söks verkställighet av en dom eller ett beslut om vårdnad, boende eller umgänge hos tingsrätten på den ort där barnet har sin hemvist. Verkställighet får också sökas hos en annan tingsrätt som handlägger ett mål mellan samma parter om vårdnaden, boendet eller umgänget (21 kap. 1 § fjärde stycket FB). Även för verkställighetsärenden är Stockholms tingsrätt reservforum (21 kap. 1 § sista stycket FB). Samma forumregler gäller också för verkställighet av ett av socialnämnden godkänt skriftligt avtal om vårdnad, boende eller umgänge (21 kap. 1 § tredje stycket FB).

När det gäller ett verkställighetsärende är forumet däremot indispositivt (10 kap. 17 första stycket 7 RB).¹ Tingsrätten ska alltså självant pröva sin behörighet. Om tingsrätten kommer fram till att den inte är behörig, kan den i vissa fall lämna över skrivelsen genom vilken ärendet har inletts till en annan tingsrätt som är behörig (8 § andra stycket lagen [1996:242] om domstolsärenden [ÄL]).

¹ Sjösten, Mats, *Vårdnad, boende och umgänge samt verkställigheten av sådana avgöranden och överenskommelser*, 2014, s. 250 och 251.

NJA 2015 s. 218

Högsta domstolen behandlade i rättsfallet NJA 2015 s. 218 frågan om hur föräldrabalkens regler om forum i mål om vårdnad, boende och umgänge ska tillämpas när barnet har skyddade personuppgifter.

Sedan svaranden i ett vårdnads- och umgänges mål gjort foruminvändning, eftersom barnets hemvist var okänt p.g.a. skyddade personuppgifter, avvisade tingsrätten kärandens talan. Tingsrätten konstaterade att det av handlingarna i målet framgick att parternas gemensamma barn den 1 november 2012 inte var folkbokfört inom den aktuella tingsrättens domsaga.

Käranden överklagade och yrkade att hovrätten i första hand skulle återförvisa målet till tingsrätten och i andra hand hänvisa målet till Stockholms tingsrätt. Motparten motsatte sig förstahandsyrkandet men medgav andrahandsyrkandet. Hovrätten konstaterade att tingsrättens beslut att avvisa talan var korrekt. När det gällde andrahandsyrkandet om hänvisning till Stockholms tingsrätt konstaterade hovrätten att det av handlingarna i målet framgick att Stockholms tingsrätt inte var behörig domstol. Hovrätten bedömde därför att det saknades lagliga förutsättningar att hänvisa målet dit och lämnade överklagandet utan bifall.

Högsta domstolen konstaterade att enligt 10 kap. 20 § första stycket RB kan högre rätt, om den förklarar att lägre rätt inte är behörig att ta upp ett mål som väckts där, på yrkande av en part hänvisa målet till en lägre rätt som är behörig. Vidare konstaterade Högsta domstolen att en domstol, i enlighet med 10 kap. 26 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), kan få del av en sekretessbelagd adressuppgift som behövs för delgivning. Tingsrätten fick på det sättet kännedom om moderns och barnets adress. Högsta domstolen noterade dock att sekretessen utgör hinder mot att uppgiften läggs till grund för att en högre rätt överlämnar målet till en domstol som är behörig på grund av barnets hemvist.

Frågan var då om Stockholms tingsrätt kunde anses behörig på grund av bestämmelsen om reservforum i 6 kap. 17 § första stycket FB. Högsta domstolen anförde att en tolkning av bestämmelsen strikt enligt ordalydelsen talar för att Stockholms tingsrätt ska ta upp målet endast när behörig domstol saknas. Som Högsta domstolen konstaterade skulle detta innebära att det i vissa fall inte är möjligt

att föra en process angående frågor om vårdnad, boende och umgänge rörande ett barn som har skyddade personuppgifter. Följden skulle bli att käranden i dessa fall fräntas sin rätt till domstolsprövning. Enligt Högsta domstolen skulle en sådan ordning stå i strid med artikel 6.1 Europakonventionen.

Högsta domstolen konstaterade att reservforum i 6 kap. 17 § första stycket FB vid införandet ansågs kunna ha en praktisk betydelse. Enligt Högsta domstolen måste syftet anses vara att situationer som faller utanför huvudregeln i bestämmelsen ska omfattas (jfr SOU 1946:49 s. 118 och prop. 1949:93 s. 162). När foruminvändning görs och barnet har skyddade personuppgifter är det närmast att likna vid att behörig domstol saknas. Högsta domstolen ansåg därför att Stockholms tingsrätt i ett sådant fall bör anses behörig. Högsta domstolen hänvisade därför målet till denna tingsrätt.

I äktenskapsmål styr makarnas hemvist forumfrågan

Frågor om vårdnad, boende eller umgänge kan också tas upp i samband med s.k. äktenskapsmål, dvs. vanligen mål om äktenskapskillnad (6 kap. 17 § första stycket FB och 14 kap. 1 § äktenskapsbalken [ÄktB]). Enligt 14 kap. 3 § ÄktB tas äktenskapsmål upp av tingsrätten på den ort där en av makarna har sin hemvist. Om ingen av dem har hemvist i Sverige, tas målet upp av Stockholms tingsrätt.

Liksom när det gäller verkställighetsärenden är forumregeln i 14 kap. 3 § ÄktB indispositiv (10 kap. 17 § första stycket 5 RB). Det innebär att rätten i äktenskapsmål självmant ska pröva sin behörighet att ta upp målet. Om domstolen kommer fram till att den inte är behörig, kan den dock i vissa fall lämna över målet till en annan domstol som är behörig (10 kap. 20 a § RB).

I mål om underhåll till barn väcks talan där svaranden har sin hemvist

Frågan om underhåll till barn kan väckas i samband med mål om fastställande av faderskapet till ett barn, äktenskapsmål, mål om vårdnaden om barn eller mål om barns boende. En sådan fråga kan också prövas i ett fristående förfarande, där barnet är part. Talan tas då

upp av rätten i den ort där svaranden har sin hemvist. Även i detta fall är Stockholms tingsrätt reservforum (7 kap. 12 § FB).

Forumregeln i 7 kap. 12 § FB är dispositiv (10 kap. 18 § RB).

14.2.2 Skyddade personuppgifter

Inledning

Den grundläggande insamlingen och registreringen av de personuppgifter som används i samhället sker hos Skatteverket. Bestämmelser om folkbokföring finns i folkbokföringslagen (1991:481). Uppgifter om enskilda personers namn, personnummer och adress m.m. används av ett stort antal myndigheter i deras dagliga verksamhet. Sådana uppgifter används också av företag och enskilda.

Uppgifter som registreras i folkbokföringen är normalt offentliga. Det finns dock vissa möjligheter att skydda personuppgifter i folkbokföringsregistret. I verksamheten används begreppet ”skyddade personuppgifter” som samlingsnamn för de skyddsåtgärder som kan komma i fråga vid befarad personföljelse eller liknande. De aktuella skyddsåtgärderna är sekretessmarkering, kvarskrivning och fingerade personuppgifter.²

Bestämmelser om sekretess för personuppgifter

Folkbokföringssekretessen regleras i 22 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. Sekretess gäller för uppgifter om en enskilds personliga förhållanden i folkbokföringen, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs. Sekretess till skydd för en underårig kan gälla även i förhållande till hans eller hennes vårdnadshavare (12 kap. 3 § OSL).

Sekretess gäller också i verksamhet som avser delgivning enligt delgivningslagen (2010:1932) för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men om uppgiften röjs (22 kap. 5 § OSL).

² Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar*, (Zetec, version den 1 juli 2015) kommentaren till 22 kap. 1 §.

I 43 kap. 2 § OSL finns för domstolarna en bestämmelse om överföring av sekretess. Om en domstol i sin rättskipande eller rättsvårdande verksamhet från en domstol eller en annan myndighet får en sekretessreglerad uppgift blir sekretessbestämmelsen som huvudregel tillämplig även hos den mottagande domstolen.

I 36 kap. 1 § OSL finns en bestämmelse som innebär att sekretess gäller hos domstol i mål och verkställighetsärenden enligt föräldrabalken och i äktenskapsmål för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om en part begär det och det kan antas att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men om uppgiften röjs. Sekretess enligt bestämmelsen kan gälla för t.ex. en enskilds adress.³

Sedan år 2006 finns dessutom en sekretessbestämmelse för vissa uppgifter om enskilda, oavsett i vilket sammanhang dessa förekommer, i syfte att förhindra hot och förföljelse. Bestämmelsen som finns 21 kap. 3 § OSL är primärt tillämplig hos alla myndigheter och alltså även hos domstolarna. Med stöd av denna kan vissa personuppgifter som en enskild själv ger in till en domstol skyddas av sekretess. Enligt bestämmelsens första stycke gäller sekretess för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs. Det åligger dock personen att uppmärksamma domstolen på att det rör sig om sådana uppgifter (se prop. 2005/06:161 s. 55).

Om en person har medgetts att använda fingerade personuppgifter gäller enligt 21 kap. 3 § tredje stycket OSL sekretess för uppgift om kopplingen mellan de fingerade personuppgifterna och den enskildes verkliga personuppgifter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider men.

³ Se Heuman m.fl., *Sekretess m.m. hos allmän domstol. En handbok*, 2013 s. 78 och 79.

Sekretessmarkering

Skatteverket kan efter ansökan registrera en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen för en person som bedöms behöva skydd för sina personuppgifter. Sekretessmarkering är den minst ingripande formen av skyddade personuppgifter. I ett fåtal fall görs ansökan av någon annan än den person som har skyddsbehov, t.ex. av Polismyndigheten.⁴

En sekretessmarkering är en administrativ åtgärd som inte har några rättsverkningar. Den har alltså ingen annan betydelse än att vara en varningssignal om behovet av en noggrann sekretessprövning innan en sekretessmarkerad uppgift lämnas ut (jfr 5 kap. 5 § OSL).⁵ Enligt Skatteverkets praxis är en förutsättning för en sekretessmarkering att det finns ett konkret och allvarligt hot som riktas mot den enskilde. Därutöver finns inga formella krav för att få en sekretessmarkering.

Enligt 17 a § folkbokföringslagen ska Polismyndigheten och socialnämnden på Skatteverkets begäran lämna biträde vid utredning av frågor om kvarskrivning eller sekretessmarkering i folkbokföringen. Skatteverket gör nästan alltid en förfrågan till Polismyndigheten om ett yttrande angående hur allvarlig den potentiella hotbilden mot personen är. Det är alltså Polismyndigheten som gör själva hotbilsbedömningen. I Skatteverkets beslutsunderlag finns också ofta ingivna intyg från sociala myndigheter och mer sällan även beslut om kontaktförbud eller domar. Skatteverket bifaller aldrig en ansökan om sekretessmarkering bara på uppgifter från en enskild utan sådana uppgifter måste vinna stöd av annan utredning i målet.⁶

Skatteverkets beslut avseende sekretessmarkering av uppgifter i folkbokföringsregistret är inte överklagbart (se RÅ 2006 ref. 61). Förfarandet vid bedömningen av behovet av skydd för uppgifter i folkbokföringen på grund av våld, hot eller annan förföljelse är inte författningsreglerat. Som Folkbokföringsutredningen framhöll innebär detta att det är svårt att förutse när ett sådant skydd ska ges. Utredningen ansåg att det var ett problem att det saknades möjlighet till överprövning (se SOU 2009:75 s. 407 och 408).

⁴ Enligt uppgift från Skatteverket.

⁵ Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar*, (Zeteo, version den 1 juli 2015) kommentaren till 22 kap. 1 §.

⁶ Enligt uppgift från Skatteverket.

Kvarskrivning

I folkbokföringslagen finns bestämmelser om kvarskrivning. Med kvarskrivning avses att Skatteverket i samband med en flytt medger en person att vara folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten (16 § första stycket). I praktiken innebär en kvarskrivning att den verkliga bostadsorten inte framgår av folkbokföringsregistret. Den gamla adressen tas bort och personen registreras som ”på kommunen skriven” i den gamla folkbokföringsorten. Skattekontorets adress anges som en särskild postadress. Skatteverket förvarar den faktiska adressen manuellt.⁷

En grundläggande förutsättning för att Skatteverket ska medge kvarskrivning är att en person av särskilda skäl kan antas bli utsatt för brott, förföljelser eller allvarliga trakasserier på annat sätt. Ett beslut om kvarskrivning kan bara meddelas efter ansökan från en enskild. Kvarskrivning får inte medges om personens behov av skydd kan tillgodoses genom kontaktförbud eller på något annat sätt, såsom när en sekretessmarkering är en tillräcklig åtgärd. Kvarskrivning får även avse den utsatte personens medflyttande familj (16 §).

Kvarskrivning får medges för högst tre år i taget. När det inte längre finns skäl för kvarskrivningen ska den upphöra (17 §).

Trygghetsutredningen föreslog i betänkandet *Ökad trygghet för hotade och förföljda personer* (SOU 2015:69) att kvarskrivning ska ersättas med *skyddad folkbokföring*. Enligt utredningen bör skyddad folkbokföring förstärkas på olika sätt för att bli ett bättre skydd än kvarskrivning. Utredningen föreslog bl.a. att skyddad folkbokföring får ske på annan ort än den gamla folkbokföringsorten om det bedöms öka skyddseffekten, att sådan i undantagsfall ska kunna medges utan att personen flyttar och att skyddad folkbokföring ska kunna ges på obestämd tid. Enligt utredningen bör trygghet och skydd för de personer som lever i ständig rädsla att utsättas för brott i första hand ges genom formaliserade skyddsinstitut, dvs. skyddad folkbokföring och fingerade personuppgifter. Utredningen föreslog därför att den som uppfyller kriterierna för skyddad folkbokföring ska få det, utan en prövning av om en sekretessmarkering i folkbokföringsdatabasen skulle vara en tillräcklig åtgärd. Dessutom föreslog

⁷ Skatteverket, <http://www.skatteverket.se/privat/folkbokforing/skyddadepersonuppgifter/kvarskrivning.4.76a43be412206334b89800022961.html> (hämtat 2016-05-06).

utredningen en stark sekretess för personer med skyddad folkbokföring (s. 196–234). Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Fingerade personuppgifter

Av lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter framgår att en folkbokförd person som riskerar att bli utsatt för allvarlig brottslighet som riktar sig mot hans eller hennes liv, hälsa eller frihet kan få medgivande att använda andra personuppgifter om sig själv än de verkliga, s.k. fingerade personuppgifter (1 § första stycket). För att ett medgivande ska ges krävs att risken för allvarlig brottslighet föreligger vid en objektiv bedömning (se NJA 1994 s. 497 I och II). Fara för bortförande av barn har ansetts utgöra en sådan risk som avses i lagen (NJA 1994 s. 497 II). Medgivande får dock inte lämnas om personen kan beredas tillräckligt skydd genom kvarskrivning eller på annat sätt. Ett medgivande att använda fingerade personuppgifter får även ges åt en familjemedlem, om personerna varaktigt bor tillsammans (1 § andra och sista stycket).

Polismyndigheten prövar en fråga om medgivande att använda fingerade personuppgifter. Ansökan om medgivande görs av den som vill använda fingerade personuppgifter (2 §). En person som ansöker om eller har fått medgivande att använda fingerade personuppgifter för egen del, får ansöka om medgivande även för ett barn som personen är vårdnadshavare för och varaktigt bor tillsammans med, om syftet är att ge skydd mot den andre vårdnadshavaren (4 §).

Om Polismyndigheten medger att fingerade personuppgifter får användas tas den gamla identiteten bort ur folkbokföringsregistret. Personen måste flytta till en ny, hemlig ort. Identiteten registreras på ett sådant sätt att det inte framgår att det rör sig om fingerade personuppgifter. Kopplingen mellan den nya och den gamla identiteten finns endast hos Polismyndigheten.⁸

Genom att personen använder fingerade uppgifter kan vederbörande sägas ge sken av att vara en annan person än den han eller hon verkligen är. Ett medgivande att använda fingerade person-

⁸ Skatteverket <http://www.skatteverket.se/privat/folkbokforing/skyddadepersonuppgifter/-fingeradepersonuppgifter.4.76a43be412206334b89800022955.html> (hämtat 2016-05-06).

uppgifter medför inte någon rättslig förändring av personens namn eller andra förhållanden. Personen får rätt att dölja de verkliga uppgifterna men rättsligt är han eller hon samma person som tidigare. Personen är inte skyldig att använda de fingerade uppgifterna utan kan i vissa sammanhang använda sitt verkliga namn och personnummer m.m. Det har inte någon privaträttslig betydelse om personen ingår avtal eller företar andra rättshandlingar med användande av verkliga eller fingerade uppgifter. Hela tiden är det samma rättssubjekt som kan göras ansvarigt. Motsvarande gäller i fråga om offentlig-rättsliga förpliktelser (se prop. 1997/98:9 s. 52 och 53). Det finns således inte någon laglig möjlighet för den som har fått fingerade personuppgifter att undandra sig förpliktelser. Personen har inte heller rätt att vägra medverka i ett rättsligt förfarande med hänvisning till att han eller hon fått fingerade uppgifter. Det är alltså inte otänkbart att personen kan bli skyldig att inställa sig personligen inför t.ex. allmän domstol (se prop. 1997/98:9 s. 54 och 55).

14.3 Hur många i Sverige har skyddade personuppgifter?

Utvecklingen under de senaste åren när det gäller sekretessmarkering och kvarskrivning har varit enligt följande.

Tabell 14.1 Antalet personer med sekretessmarkering eller kvarskrivning

	Årsvis (september eller oktober)					
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sekretessmarkering	10 692	10 197	10 359	10 139	11 097	12 498
varav barn	3 809	3 604	3 668	3 718	4 302	4 873
Sekretessmarkering och kvarskrivning	1 728	1 848	2 074	2 013	2 010	2 005
varav barn	753	818	914	899	881	867
Endast kvarskrivning	-	4	6	1	2	-
varav barn	-	4	2	-	-	-
Totalt:	12 420	12 049	12 439	12 153	13 109	14 503
varav barn	4 562	4 426	4 584	4 617	5 183	5 740

Källa: Skatteverket.

Som framgår av tabell 14.1 var det under åren 2010–2013 relativt små variationer när det gäller antalet personer med sekretessmarkering. Under senare år har det dock skett en markant ökning. Antalet registrerade sekretessmarkeringar har under perioden 2010–2015 ökat med totalt 17 procent.⁹ När det gäller personer som har både sekretessmarkering och kvarskrivning skedde det en markant ökning mellan åren 2010 och 2012. Därefter har antalet personer med både kvarskrivning och sekretessmarkering årligen minskat eller legat på en i princip konstant nivå. Den totala ökningen under hela perioden 2010–2015 uppgår till 16 procent.

Av de 14 503 personer som år 2015 hade sekretessmarkering eller kvarskrivning var 40 procent barn.¹⁰ Andelen var något högre än motsvarande andel år 2010. Antalet barn som har sekretessmarkering eller kvarskrivning har ökat med 26 procent under åren 2010–2015. Den största ökningen är härförlig till sekretessmarkeringar. Om en förälder har skyddade personuppgifter får i praktiken även ett barn som är bosatt med den föräldern skyddade personuppgifter.¹¹

Det är något vanligare att kvinnor har sekretessmarkering eller kvarskrivning än att män har det. År 2015 utgjorde andelen kvinnor med detta skydd 58 procent (8 481 kvinnor). För år 2010 var andelen densamma (7 260 kvinnor).

Det är ovanligt att en person har fingerade personuppgifter. I augusti 2016 hade totalt 210 personer i Sverige sådana uppgifter. Under åren 2010–2015 beviljades årligen i genomsnitt 7 barn fingerade personuppgifter. För samma tidsperiod fick årligen i genomsnitt 17 personer sådana uppgifter.¹²

⁹ Folkmängden var år 2010 9 415 570 och år 2015 9 851 017 (källa: SCB). Befolkningsstillväxten har alltså under perioden varit cirka 5 procent.

¹⁰ Andelen barn av den totala befolkningen i Sverige uppgick samma år till 21 procent. Se <http://www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningens-sammansattning/Befolkningsstatistik/25788/25795/Helarsstatistik---Riket/26040/> (hämtat 2016-09-13).

¹¹ Enligt uppgift från Skatteverket.

¹² Enligt uppgift från Polismyndigheten.

14.4 Forumfrågans tidigare behandling

14.4.1 Inledning

Frågan om det finns behov av att införa särskilda forumregler när en part har skyddade personuppgifter har övervägts ett flertal gånger under årens lopp utan att ha lett till lagstiftning. Nedan redovisar vi kortfattat de överväganden som har gjorts.

14.4.2 Kvinnovåldskommissionen

Kvinnovåldskommissionen föreslog i betänkandet *Kvinnofrid* (SOU 1995:60) ett kompletterande av forumregeln i 6 kap. 17 § FB. Förslaget innebar att Stockholms tingsrätt skulle vara behörig domstol inte bara när annat forum saknas, utan även när barnets verkliga hemvist inte kan fastställas därför att barnet har medgetts fingerade personuppgifter. Utredningen föreslog dock ingen särskild forumregel när en person har sekretessmarkering (s. 262–265).

14.4.3 Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor

Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor övervägde om en särskild forumregel skulle införas som gav käranden rätt att väcka talan där ”han” själv har sin hemvist, om sekretess råder för svarandens hemvist (se SOU 1996:68 s. 70–74). Utredningen bedömde dock att någon särskild regel inte behövdes. Skälet till detta var främst att den nuvarande ordningen är till fördel för den förföljde eftersom den leder till att han eller hon ibland inte kan nås för rättegång. Enligt utredningen får den som utgör ett hot mot en annan person finna sig i att inte kunna föra process mot sitt offer eller mot det barn som skyddas tillsammans med offret.

Flera remissinstanser ansåg dock att en särskild forumregel behövdes, särskilt då en part har sekretessmarkering (se prop. 1997/98:9 s. 71).

14.4.4 Brottsofferutredningen

Regeringen uttalade i prop. 1997/98:9 att frågan om särskilda forumregler för förföljda personer borde övervägas ytterligare och att det lämpligen kunde ske inom ramen för Brottsofferutredningens uppdrag (s. 72 och 73).

Brottsofferutredningen ansåg att den bästa lösningen var den som Utredningen om vissa folkbokföringsfrågor övervägde men förkastade. Utredningen föreslog därför en särskild forumregel i 6 kap. 17 § FB för de fall där barnet antingen hade fått medgivande att använda fingerade personuppgifter eller då sekretess gäller för barnets folkbokföringsuppgifter. I sådana fall skulle frågor om vårdnad eller umgänge tas upp av rätten på den ort där käranden hade sin hemvist eller, om käranden saknade hemvist i Sverige, av Stockholms tingsrätt. Utredningen föreslog också en särskild forumregel för äktenskapsmål i 14 kap. 3 § ÄktB. Om en av makarna hade medgetts att använda fingerade personuppgifter eller om sekretess gällde för makens folkbokföringsuppgifter – och den andra maken saknade hemvist i Sverige – skulle målet tas upp av Stockholms tingsrätt. Det bör även nämnas att utredningen också föreslog ett tillägg i bestämmelsen om allmänt forum i tvistemål (10 kap. 1 § RB) så att käranden – i de fall där svaranden har medgetts att använda fingerade personuppgifter eller har sekretessmarkering – kan väcka talan vid den domstol där käranden har sin hemvist (se SOU 1998:40 s. 321–324).

Bara ett fåtal remissinstanser yttrade sig över de aktuella förslagen. Justitieombudsmannen (JO), som i och för sig inte hade något att erinra mot förslaget, framhöll att de föreslagna forumreglerna var begränsade till vissa typer av mål och att det innebar att de inte omfattar t.ex. mål om underhåll till barn, om talan inte väcks i äktenskapsmål eller i mål om vårdnad om barn. Eftersom samma överväganden som motiverar särskilda forumregler i äktenskapsmål och vårdnadsfall kan göra sig gällande även i andra typer av familjerättsliga mål ansåg JO att det var önskvärt med en mer allmän översyn av de särskilda forumreglerna.

14.4.5 Propositionen Stöd till brottsoffer (2000/01:79)

Brottsofferutredningens förslag om särskilda forumregler behandlades i prop. 2000/01:79 (s. 48–55). Enligt regeringen hade Brottsofferutredningen inte på något mer ingående sätt diskuterat de för- och nackdelar en reglering av forumfrågan för med sig för en person med skyddade personuppgifter som vill väcka en talan respektive för den som vill väcka talan mot denne. Regeringen konstaterade att utredningen inte hade analyserat om förslagen skulle öka skyddet för dem som hade sekretessmarkering eller fingerade personuppgifter.

Regeringen noterade att det var mycket svårt för käranden att få fram adressen till en person med sekretessmarkering och nästintill omöjligt när det gäller en person som har medgetts rätt att använda fingerade personuppgifter. Enligt regeringen ledde detta till att käranden inte kunde väcka talan. Detta problem, fortsatte regeringen, kom man inte tillrätta med genom att ändra forumreglerna på förslaget sätt eftersom käranden fortfarande skulle ha lika svårt att få fram adressuppgifterna. Regeringen pekade på att även andra problem gjorde sig gällande, där ett exempel var domstolens möjlighet att hemlighålla adressuppgifter vid delgivning med svaranden. Vidare var säkerhetsrisker förenade med att den som lever med skyddad identitet kunde bli tvungen att inställa sig personligen i domstol. Regeringen ansåg därför att frågan om särskilda forumregler borde utredas ytterligare.

14.4.6 Personssäkerhetsutredningen

Personssäkerhetsutredningen föreslog i betänkandet *Ett nationellt program om personssäkerhet* (SOU 2004:1) en lag om behörig domstol vid sekretess för personuppgifter (s. 196–200).¹³ Den föreslagna lagen innehöll bara en generell bestämmelse. Enligt denna får, om det följer av lag att talan ska väckas eller ansökan göras vid tingsrätten i den ort där part eller annan har hemvist eller är folkbokförd och sekretess gäller för dennes personuppgifter, talan väckas eller ansökan göras vid tingsrätt som regeringen bestämmer. Enligt för-

¹³ Utredningen föreslog också en särskild forumregel i föräldrabalken när det gäller verkställighet i familjemål.

slaget var den nya forumregeln subsidiär inte bara till rättegångsbalkens forumregler utan också till sådana regler i andra lagar, bl.a. på familjerättens område.

Utredningen övervägde att låta en domstol i landet vara ensam behörig, t.ex. Stockholms tingsrätt. En fördel – jämfört med att låta käranden använda sitt hemvistforum när sekretess gällde för svarandens personuppgifter – ansågs vara att käranden inte skulle få någon psykologisk fördel av att rättegången hölls på hemmaplan. Om all målhantering rörande personer med skyddade personuppgifter skedde på ett ställe skulle dessutom viktig kunskap och erfarenhet kring dessa frågor kunna samlas där. En nackdel med att utse bara Stockholms tingsrätt som behörig domstol var dock att båda parter ibland kunde tvingas att resa långt till en förhandling. Ytterligare ett alternativ var därför att peka ut flera behöriga domstolar runt om i landet, t.ex. Stockholm, Göteborg, Malmö och Umeå. Käranden skulle då kunna välja den domstol som ligger närmast för honom eller henne och på så sätt förkortas ena partens resväg.

Utredningen föreslog att frågan om vilka domstolar som ska vara behöriga i nu aktuella situationer lämnades öppen i lagen och att det i stället skulle ankomma på regeringen att i förordning utse en eller flera domstolar.

14.4.7 2002 års vårdnadskommitté

Liksom Personsäkerhetsutredningen ansåg 2002 års vårdnadskommitté att subsidiära forumregler borde gälla när barnet har skyddade personuppgifter. Kommittén ställde sig positiv till utredningens förslag. Eftersom utredningens förslag vid den tiden bereddes i Justitiedepartementet lämnade kommittén inget eget förslag i frågan (se SOU 2005:43 s. 281 och 282).

14.4.8 Trygghetsutredningen

I Trygghetsutredningens uppdrag ingick att ta ställning till om det generellt bör införas särskilda forumregler för situationer när en part har skyddade personuppgifter. Med tanke på att regeringen redan tillsatt vår utredning när direktiven beslutades undantogs uttryckligen familjemålen från Trygghetsutredningens uppdrag.

Trygghetsutredningen ansåg att det finns behov av särskilda forumregler när en svarande eller en parts personuppgifter är sekretessbelagda och rätt forum styrs av svarandens eller partens hemvist. Utredningen ansåg däremot att det saknas behov av särskilda forumregler för det fall en person har beviljats kvarskrivning (utredningen föreslår att detta i stället ska benämnas skyddad folkbokföring) eller när en person är känd under fingerade personuppgifter.

När det gäller tvistemål föreslog Trygghetsutredningen att talan ska väckas vid Stockholms tingsrätt om uppgiften om var svaranden är folkbokförd är sekretessbelagd i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet när talan väcks. Beträffande äktenskapsmål föreslog utredningen att om en av makarna har hemvist här i landet och om uppgift om var den maken är folkbokförd är sekretessbelagd, eller om uppgifter om var båda makarna är folkbokförda är sekretessbelagda, ska målet tas upp av Stockholms tingsrätt. Enligt förslaget skulle Stockholms tingsrätt bli behörig domstol också för domstolsärenden. (se SOU 2015:69 s. 283–288).

De flesta remissinstanser som yttrade sig särskilt i frågan tillstyrkte eller hade inte någon erinran mot bedömningen av att det finns behov av särskilda forumregler i allmän domstol vid skyddade personuppgifter. Ingen av dessa remissinstanser hade heller någon synpunkt på att Stockholms tingsrätt skulle vara behörig domstol för dessa mål.

Stockholms tingsrätt, som inte hade något att invända mot förslaget i och för sig, anförde att det inte kunde uteslutas att tingsrätten kom att få ett ökat behov av resurser för att möta ökningen av berörda mål och ärenden. Tingsrätten bedömde också att beredningsarbetet i mål och ärenden där en part har sekretessmarkerade personuppgifter kan vara mer tidskrävande och omfattande än för andra mål och ärenden.

JO hade en del synpunkter på de föreslagna bestämmelsernas utformning och formulering. När det gällde utredningens förslag till ny forumbestämmelse för tvistemål noterade JO att den föreslagna bestämmelsen var utformad som en exklusiv forumregel. Enligt JO borde forumregeln i stället ha utformats så att den är subsidiär i förhållande till den allmänna forumregeln i 10 kap. 1 § RB. JO framhöll också att det var olyckligt att regeringen valt att dela upp uppdraget när det gäller forumregler för mål enligt föräldrabalken och övriga tvistemål. När det gäller forumregeln i föräldrabalken upp-

märksammade JO rättsfallet NJA 2015 s. 218 och anförde att Högsta domstolen i detta anvisat en lösning av de problem som utredningen diskuterar med tillämpning av gällande rätt. Detta avgörande bör enligt JO beaktas i det fortsatta arbetet. Enligt JO kräver forumfrågorna en fortsatt beredning, där även frågan om forumregeln i föräldrabalken ingår, innan det finns förslag som kan underställas riksdagen.

Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

14.5 Vår kartläggning och analys av handläggningen av mål där det förekommer skyddade personuppgifter

14.5.1 Inledning

I detta avsnitt redovisar vi vår kartläggning av handläggningen av mål där det förekommer skyddade personuppgifter. Kartläggningen grundar sig huvudsakligen på den genomgång av domar om vårdnad om barn som vi redovisat i kapitel 7 och på en genomgång av vårdnadsutredningarna i dessa mål. Genomgången har kompletterats med en redovisning av de problem som de familjerättssekreterare, domare, advokater och företrädare för intresseorganisationer som vi har hämtat in synpunkter från anser att det finns i mål av detta slag. Vi har också undersökt den rättsliga regleringen i de olika stadierna i en domstolsprocess i syfte att uppmärksamma eventuella behov av åtgärder för att processen ska bli trygg. Sist i avsnittet redovisar vi vår bedömning i frågan om vilka svårigheter som finns när det gäller mål där det förekommer skyddade personuppgifter.

14.5.2 Vår genomgång av vårdnadsutredningar och tingsrättsdomar

Inledning

Som framgått av avsnitt 7.2.9 hade en av föräldrarna och barnet eller barnen i sju fall, motsvarande fem procent, av målen i vår undersökning skyddade personuppgifter vid tidpunkten för domen. Vi redogör nedan för våra iakttagelser vid genomgången av dessa fall.

Man bör ha i åtanke att vårt underlag endast innehåller ett begränsat antal domar och att de iakttagelser som vi gör därför inte behöver vara representativa för andra mål med skyddade personuppgifter.

Vem i målet hade skyddade personuppgifter?

I samtliga sju fall var det mamman och barnen som hade skyddade personuppgifter.¹⁴ Det är ganska ovanligt att tingsrätten i domen anger vilken typ av skyddade personuppgifter – dvs. sekretessmarkering, kvarskrivning eller fingerade personuppgifter – som det rör sig om. Vi bedömer att det vanliga är att tingsrätten vid avgörandet av själva saken inte gör någon egentlig prövning av om det finns skäl för de skyddade personuppgifterna. I ett av fallen uttalade tingsrätten dock att den inte utifrån det presenterade materialet kunde bedöma om beslutet om sekretess för adressuppgifter var befogat.

Mamman var i fem av fallen svarande och i två av fallen kärke. I båda två fallen där mamman var kärke var hennes huvudyrkande att få ensam vårdnad om barnet eller barnen. Det förekommer alltså att en förälder väcker talan även i fall då föräldern har skyddade personuppgifter.

Hur dömde tingsrätten?

I domarna som ingår i undersökningen var vårdnadsfrågan tvistig. När målet inleddes hade i tre av fallen mamman ensam vårdnad medan vårdnaden var gemensam i tre av fallen. I ett av fallen hade mamman ensam vårdnad om ett av barnen medan vårdnaden var gemensam för det andra av parternas barn. Tingsrätten dömde i samtliga sju fall till ensam vårdnad för mamman. I fyra av fallen ogillades pappans yrkande om umgänge. Enligt vår bedömning utgjorde de skyddade personuppgifterna i ett par av dessa fall ett mycket viktigt skäl till att inte bifalla pappans yrkande om umgänge. Tingsrätten uttalade uttryckligen i ett av fallen att umgänge inte ska ske på bekostnad av familjens rätt till skydd. I ett annat fall beslutades om

¹⁴ Dessutom ingår i vår genomgång ett fall där pappan hade skyddade personuppgifter men av skäl som inte hade att göra med mamman. Barnet bodde hos mamman och hade inte skyddade personuppgifter. I det aktuella målet dömde tingsrätten till gemensam vårdnad. Vi bortser i övrigt från detta fall i den fortsatta genomgången.

umgänge genom brevkontakt, där det i domslutet angavs att den vuxne som hjälper barnen ska ha kontroll över vad som skrivs så att vistelseorten inte röjs av misstag. Tingsrätten hade i det aktuella fallet tidigare avslagit pappans interimistiska yrkande om umgänge med barnen. Hovrätten ändrade tingsrättens interimistiska beslut och beslutade om umgänge med umgängesstöd. Vid ett av umgänges-tillfällena röjde barnen den nya vistelseorten. Denna omständighet beaktades när tingsrätten i domen beslutade om att umgänget endast skulle ske genom brevkontakt.

Det förekommer dock att tingsrätten beslutar om umgänge trots att barnet har skyddade personuppgifter. I vår undersökning finns två sådana fall. Umgänget skulle i båda fallen inledningsvis ske med umgängesstöd.

Vilken tingsrätt handlade målet?

Utifrån det material som vi har tillgång till – dvs. domar och vårdnadsutredningar – bedömer vi att målen i fem av fallen handlades av den tingsrätt som var barnens hemvistort vid tidpunkten för stämningen. I ett av dessa fall valde tingsrätten dock att i stället hålla huvudförhandling i en annan tingsrätt. De övriga två målen handlades, efter vad vi kan bedöma, av den tingsrätt inom vars domsaga pappan var bosatt.

I vilken utsträckning genomfördes en vårdnadsutredning i målen och vad innehöll den?

En vårdnadsutredning genomfördes i sex av de sju fallen. I det sjunde fallet återopades i stället tidigare genomförda vårdnadsutredningar. När det gäller en majoritet av fallen genomfördes vårdnadsutredningen av socialnämnden i en kommun som ingick i den aktuella tingsrättens domsaga och där pappan var fortsatt bosatt. I ett fall där pappan hade flyttat från den tidigare gemensamma bostadsorten genomfördes utredningen i stället av den kommun där pappan nu var bosatt. Tingsrätten gav i ett annat fall, när pappan flyttat, socialnämnden på tingsrättsorten i uppdrag att i samråd med socialnämnden på pappans nya bostadsort genomföra vårdnadsutredningen.

I fyra av fallen gjorde socialnämnden inom ramen för vårdnadsutredningen hembesök hos mamman, antingen i den egna bostaden eller på det skyddade boendet. Där hembesök inte genomfördes angavs i vårdnadsutredningen i ett av fallen att utredaren valt att inte ta reda på var mamman och barnet bodde eftersom så få som möjligt skulle veta detta. Av den anledningen hade utredaren inte gjort något hembesök hos mamman och därför valt att inte heller besöka pappans bostad. I det andra fallet, där hembesök inte gjordes hos mamman eftersom hon hade skyddat boende, var anledningen till att hembesök inte gjordes hos pappan att han inte hade något umgänge med barnen i sin bostad.

När det gäller frågan om uppgifter från referenspersoner hämtas in eller inte när det förekommer skyddade personuppgifter tyder vår undersökning på att det vanligaste är att sådana inte hämtas in. I en av vårdnadsutredningarna redovisades dock uppgifter från referenspersoner under rubriken ”skolans uppgifter” utan att namn på lärare eller skola angavs. Vårdnadsutredningarna i de övriga målen innehöll inte några referensuppgifter från barnens aktuella förskola eller skola.

14.5.3 Vilka problem anser aktörerna att det finns när det gäller skyddade personuppgifter?

De flesta aktörer som vi har hämtat in synpunkter från har uppgett att det är vanligt eller t.o.m. mycket vanligt i familjemål att barnet och någon av föräldrarna har skyddade personuppgifter. Flera av dessa aktörer har uppgett att det är för enkelt att få och behålla skyddade personuppgifter och att detta utgör ett problem. De har uppgett att de misstänker att det förekommer att en förälder missbrukar systemet för att få fördelar i en kommande domstolsprocess.

De flesta aktörer som vi har inhämtat synpunkter från verkar anse att forumfrågan kan vara problematisk i mål där det förekommer skyddade personuppgifter men det bör nämnas att flera tingsrätter angett att forumfrågan vanligen inte brukar vara komplicerad. Ofta görs det inte någon foruminvändning i målen.

Ett par av aktörerna som vi har hämtat in synpunkter från har uppmärksammat Högsta domstolens avgörande i NJA 2015 s. 218 om att Stockholms tingsrätt kan vara behörig domstol när barnet har skyddade personuppgifter. I sammanhanget har en tingsrätt an-

fört att det skulle vara värdefullt om fler domstolar än Stockholms tingsrätt ansågs vara rätt forum i dessa fall. Som ett förslag har den tingsrätten angett hemvistforum hos den förälder som barnet inte bor hos.

Många av de aktörer som vi har hämtat in synpunkter från har uttryckt att det inte är forumfrågan som är den mest problematiska frågan i mål där det förekommer skyddade personuppgifter utan i stället handläggningen därefter. Ett problem som har framhållits är de svårigheter som finns att genomföra en utredning om vårdnad, boende och umgänge. Det kan t.ex. vara problematiskt att avgöra vilken familjerätt som ska genomföra utredningen. I något område finns en överenskommelse om att hemvistkommunen för den förälder som inte har skyddade personuppgifter ska verkställa hela utredningen. Det kan dock även i sådana fall uppstå diskussioner om vilken kommun som ska stå för kostnaden för utredningen. Ett par familjerätter har föreslagit att det införs en bestämmelse om behörig familjerätt för verkställande av utredningar i mål där det förekommer skyddade personuppgifter.

Från aktörshåll har framförts att om flera familjerätter deltar i genomförandet av utredningen är det ingen som får helhetsbilden. I de aktuella vårdnadsutredningarna görs inte heller alltid hembesök. En annan svårighet är frågan om huruvida uppgifter från referenspersoner bör inhämtas i utredningen eftersom man inte kan avslöja vilka dessa personer är. Det verkar råda delade uppfattningar om det är lämpligt att en referensperson hörs anonymt i vårdnadsutredningen trots att personen sedan inte kan höras i domstol eftersom anonyma vittnesmål inte är tillåtna.

Även i förhandlingssituationen kan det ske misstag som innebär att barnets nya vistelseort avslöjas. Det har t.ex. förekommit att det under ett förhör som skett per video från en annan tingsrätt hörts att en annan förhandling ropades på, vilket avslöjade vid vilken tingsrätt den aktuella personen befann sig.

Flera aktörer som vi har varit i kontakt med har efterfrågat tydliga riktlinjer för handläggningen av mål med skyddade personuppgifter.

Enligt de aktörer som vi har hämtat in synpunkter från innebär den omständigheten att barnet har skyddade personuppgifter även problem vid avgörandet av sakfrågorna i målet. I praktiken kan det nämligen vara svårt att ha gemensam vårdnad eller umgänge med

ett barn om barnets vistelseort inte får avslöjas. Det har påtalats att ett särskilt problem uppstår när det behövs umgängesstöd, där utgångspunkten är att detta ska anordnas där barnet bor. Någon aktör har påpekat att det förekommer att domstolen beslutar om umgänge med umgängesstöd trots att behov av skydd inte ska föreligga vid umgängesstöd och då det är svårt att senare låta umgänget övergå i ett umgänge utan umgängesstöd. En omarbetning av 6 kap. 15 c § FB har därför efterfrågats.

14.5.4 Utredningens bedömning om det finns en risk för att skyddade personuppgifter avslöjas i en domstolsprocess

Ger den rättsliga regleringen tillräckligt skydd när domstolsprocessen inleds?

Vår bedömning: Den rättsliga regleringen om vilka personuppgifter som en part ska lämna när ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge inleds behöver inte ändras.

Regleringen om att behörig socialnämnd ska väcka talan om vårdnad, umgänge eller förmynderskap kan dock avslöja var ett barn med skyddade personuppgifter befinner sig.

Den part som inleder ett mål i domstol är skyldig att lämna vissa kontaktuppgifter till domstolen om sig själv och sin motpart. Dessa uppgifter behöver domstolen som regel för att kunna sköta delgivningen av handlingar i målet eller ärendet. Om svaranden eller motparten saknar känd adress, ska uppgift lämnas om den utredning som har gjorts för att fastställa detta (33 kap. 1 § RB och 5 § ÄL).

Regleringen är alltså i grunden problematisk när svaranden har skyddade personuppgifter. Tingsrätten får dock inte avvisa en talan om vårdnad, boende eller umgänge på grund av att uppgifterna som ska ligga till grund för delgivningen med svaranden är bristfälliga (33 kap. 10 § RB). I indispositiva mål har domstolen en utrednings-skyldighet (jfr JO 2000/01 s. 36). Denna innebär att domstolen måste försöka få fram adressuppgifterna på annat sätt.

Domstolen har goda förutsättningar att fullgöra sin utrednings-skyldighet. Sekretess hindrar inte att en uppgift om en enskilds adress

m.m. lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (10 kap. 26 § första stycket OSL).¹⁵ Domstolen kan dessutom sända handlingar till svaranden utan att känna till hans eller hennes adress. Detta sker genom Skatteverkets särskilda postförmedlingstjänst.¹⁶

Om domstolen har fått in en sekretessbelagd personuppgift kommer uppgiften, när det finns skäl för det, i normala fall att vara sekretessbelagd även hos domstolen med stöd av någon av de bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som vi har redogjort för i avsnitt 14.2.2. Detta gäller oavsett om det är käranden eller svaranden som har skyddade personuppgifter.

I 10 kap. 3 § OSL finns en bestämmelse som reglerar kollisionen mellan å ena sidan sekretessbestämmelser och å andra sidan den rätt till partsinsyn som följer av annan lagstiftning, praxis eller allmänna rättsgrundsatser. Bestämmelsen ger alltså inte i sig någon rätt till insyn i förfarandet (se prop. 2013/14:157 s. 30).

Huvudregeln i 10 kap. 3 § första stycket OSL är att sekretess inte hindrar att en enskild 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 en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till något allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att en sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs.

När någon av parterna har skyddade personuppgifter omfattas dessa normalt av sekretess. I mål om vårdnad, boende eller umgänge måste utgångspunkten vara att partsinsynen innebär att både käranden och svaranden i och för sig har rätt att ta del av alla uppgifter som har tillförts målet.¹⁷ Rätten bör dock kunna hålla adressen hemlig i den mån det bedöms vara av synnerlig vikt att den inte röjs. En rimlig slutsats är därför att det inte finns någon beaktansvärd risk för att adressen röjs.

¹⁵ Inget hindrar att bestämmelsen tillämpas när det gäller skyddade personuppgifter, se JO 2004/05 s. 29 och Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslagen. En kommentar (Zeteo, version den 1 januari 2016), kommentaren till 10 kap. 26 § OSL första stycket.

¹⁶ <http://www.skatteverket.se/privat/folkbokforing/skyddadepersonuppgifter/postformedling.4.1a098b721295c544e1f800028789.html>

¹⁷ Se bl.a. Heuman m.fl. *Sekretess m.m. hos allmän domstol. En handbok*, 2013 s. 122.

Vad vi har anfört i detta avsnitt bör gälla också i verkställighetsärenden om vårdnad, boende eller umgänge.

Enligt vår bedömning saknas det därför behov av att ändra regleringen om en parts uppgiftsskyldighet för att domstolsprocessen ska vara trygg när någon av parterna har skyddade personuppgifter.

Däremot kan själva partsställningen i vissa fall riskera att avslöja var ett barn med skyddade personuppgifter befinner sig. Enligt 5 kap. 2 § socialtjänstförordningen (2001:937) är socialnämnden skyldig att väcka talan eller göra en framställning i domstol om den får veta att någon åtgärd behöver vidtas i fråga om vårdnad, umgänge eller förmynderskap för ett barn. Framställningen eller ansökan ska göras av socialnämnden i den kommun som enligt 2 a kap. socialtjänstlagen (SoL) ansvarar för att tillgodose barnets behov av stöd och hjälp (5 kap. 2 § andra stycket socialtjänstförordningen). Det är normalt barnets bosättnings- eller vistelsekommun som har ett sådant ansvar (2 a kap. 1–3 §§ SoL). Enligt 2 a kap. 4 § SoL behåller dock en kommun ansvaret för stöd och hjälp åt en enskild som till följd av ett beslut av kommunen vistas i en annan kommun i vissa särskilda boendeformer, t.ex. i familjehem. Om ett barn är placerat i ett särskilt boende behöver därför inte själva partställningen avslöja var barnet befinner sig. När ett barn har skyddade personuppgifter och bor i ett vanligt hem med en eller båda av sina föräldrar kan dock den omständigheten att en viss socialnämnd, normalt socialnämnden i bosättningskommunen, väcker talan avslöja var barnet finns. Vi behandlar denna fråga närmare i avsnitt 14.6.3.

Ger den rättsliga regleringen tillräckligt skydd vid förhandlingar?

Vår bedömning: I mål om vårdnad, boende eller umgänge där den ena parten har skyddade personuppgifter kan förhandlingar hållas på ett sådant sätt att känsliga uppgifter inte röjs.

Det är vanligt att tingsrätten håller ett eller flera sammanträden i mål om vårdnad, boende eller umgänge. Givetvis kan en part med skyddade personuppgifter vara orolig för att uppgifter som kan avslöja var han eller hon vistas röjs vid sammanträdet.

Innan ett förhör hålls ska rätten ta reda på partens fullständiga namn. Däremot behöver rätten bara fråga om partens hemvist om det behövs (37 kap. 3 § jämförd med 36 kap. 10 § RB). Rätten behöver inte ange parternas personnummer eller adressuppgifter i protokoll eller andra anteckningar från sammanträden (jfr 6 kap. RB).

En part som ska delta i ett sammanträde ska som huvudregel infinna sig i rättsalen (5 kap. 10 § första stycket RB). Om det finns skäl för det, får rätten dock besluta att parten i stället ska delta genom ljudöverföring (telefon) eller ljud- och bildöverföring (video). En omständighet som särskilt ska beaktas vid denna bedömning är om parten känner påtaglig rädsla för att vara närvarande i rättsalen (5 kap. 10 § andra stycket RB).

Enligt vår bedömning möjliggör redan gällande rätt en trygg hantering av sammanträdessituationen för en part med skyddade personuppgifter. Det är dock viktigt att domstolen är noggrann i sin hantering så att t.ex. en persons vistelseort inte av misstag röjs. Som ett exempel på åtgärd kan nämnas att domstolen säkerställer att pårop av andra förhandlingar inte hörs i ett videoförhör som hålls från en annan domstol.

Ger den rättsliga regleringen tillräckligt skydd för uppgifter som framkommer i en utredning om vårdnad, boende eller umgänge?

Vår bedömning: Partsinsyn kan föreligga för känsliga uppgifter som framkommer i en utredning om vårdnad, boende eller umgänge.

Rätten har i alla mål om vårdnad, boende eller umgänge ett ansvar för att frågorna i målet blir ordentligt utredda. Innan rätten avgör ett sådant mål ska socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar (6 kap. 19 § andra stycket FB). Om det behövs ytterligare utredning får rätten uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att verkställa en s.k. vårdnads-, boende- eller umgängesutredning (6 kap. 19 § tredje stycket FB). Innan domstolen fattar ett interimistiskt beslut kan den även hämta in upplysningar från socialnämnden i frågan.

En part har rätt att ta del av uppgiften om var en utredning om vårdnad, boende eller umgänge handläggs (se t.ex. JK:s beslut 2003-03-31, dnr 2967-01-21.) Motsvarande bör enligt vår bedömning gälla för uppgiften om vilken socialnämnd som lämnat upplysningar i frågan (se även SOU 2005:43 s. 284). Om tingsrätten väljer att ge uppdraget till socialnämnden där barnet bor kan alltså valet av socialnämnd avslöja barnets vistelseort. I avsnitt 14.6.2 överväger vi närmare frågan om det bör införas särskilda regler om vilken socialnämnd som ska ha ansvar för dessa uppgifter när det förekommer skyddade personuppgifter.

Även moment i själva utredningsarbetet kan riskera att avslöja vistelseorten för en person med skyddade personuppgifter. Det är vanligt att utredaren, utöver att höra föräldrarna och barnet, hämtar in information på annat håll, exempelvis från personal på barnets förskola eller skola. Sådan information från s.k. referenspersoner kan givetvis komma att beaktas av rätten vid bedömningen av saken. Av bestämmelsen i 10 kap. 3 § andra stycket OSL följer att sekretess inte innebär någon begränsning i en parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande i ett mål. Bestämmelsen omfattar allt processmaterial, även sådant som kan *antas* komma att få betydelse för avgörandet.¹⁸ Det betyder att en förälder har rätt att ta del av denna information.

Om referenspersonens namn, arbetsplats eller tjänstgöringsort redovisas i utredningen är det givet att dessa uppgifter kan medföra att barnets vistelseort avslöjas. Även om sådana uppgifter utelämnas bedömer vi att mycket talar för att utredningens huvudman – socialnämnden – skulle vara skyldig att upplysa om vem personen som har lämnat uppgifter är och var han eller hon arbetar.¹⁹ En förälder kan ju vilja begära vittnesförhör med personen för att kunna ifrågasätta uppgifterna. Dessutom kan en förälder vilja veta om det möjligen finns någon annan referensperson på samma arbetsplats som skulle kunna lämna för föräldern mer gynnsamma uppgifter.

När en av föräldrarna och barnet har skyddade personuppgifter kan alltså inhämtandet av upplysningar och en utredning om vårdnad, boende eller umgänge medföra att domstolsprocessen inte är trygg för den föräldern och barnet.

¹⁸ Se Heuman m.fl. *Sekretess m.m. hos allmän domstol*. fjärde upplagan, 2013 s. 122.

¹⁹ Jfr JO 2000/01 s. 317.

Ger den rättsliga regleringen tillräckligt skydd för personuppgifter i domar och beslut?

Vår bedömning: I mål om vårdnad, boende eller umgänge där den ena parten och barnet har skyddade personuppgifter kan domar och beslut utformas på ett sådant sätt att känsliga uppgifter inte röjs.

I mål om vårdnad, boende eller umgänge ska rätten i domen ange parterna (17 kap. 7 § RB). Det finns dock inte några bestämmelser om *vilka* uppgifter om parterna som ska anges. Rätten behöver därför inte redovisa adressen i domen när en av parterna har skyddade personuppgifter. Inte heller i detta avseende behöver därför gällande rätt ändras för att domstolsprocessen ska vara trygg för en förälder och ett barn med skyddade personuppgifter.

14.5.5 Våra slutsatser om vilka svårigheter som finns när det gäller att handlägga och avgöra mål där det förekommer skyddade personuppgifter

Vår bedömning: Vår kartläggning visar att när det gäller mål där det förekommer skyddade personuppgifter kan det, utöver forumfrågan, finnas svårigheter

- vid lämnandet av upplysningar och genomförandet av utredningar om vårdnad, boende eller umgänge,
- vid verkställandet av beslut om umgängesstöd,
- när socialnämnden ska väcka talan, och
- vid domstolens handläggning och själva avgörandet av saken.

Förutsättningarna för och förfarandet kring sekretessmarkering av personuppgifter i folkbokföringen bör utredas vidare i ett annat sammanhang.

Enligt direktiven ska vi ta ställning till om det behöver införas särskilda forumregler i föräldrabalken för situationer när barn och föräldrar har skyddade personuppgifter. Vi återkommer till denna fråga

i avsnitt 14.6.1. Som framgått ovan finns det önskemål om att i sammanhanget även överväga om det finns behov av att särskilt reglera vilken socialnämnd som enligt 6 kap. 19 § tredje stycket FB är behörig att utse någon att verkställa en utredning om vårdnad, boende eller umgänge i dessa fall. Det är lämpligt att dessa överväganden också omfattar vilken socialnämnd som är behörig att lämna upplysningar enligt 6 kap. 19 § andra stycket och 20 § andra stycket FB och vilken socialnämnd som ska verkställa ett beslut om umgängesstöd enligt 6 kap. 15 c § tredje stycket FB. I avsnitt 14.6.2 redovisar vi våra överväganden. Vi har även uppmärksammat att det finns ett behov av att överväga vilken socialnämnd som kan väcka talan när barnet har skyddade personuppgifter. I avsnitt 14.6.3 behandlar vi denna fråga. Vi överväger i avsnitt 14.6.4 behovet av ytterligare vägledning när det gäller dels upplysningar, utredningar och umgängesstöd i mål med skyddade personuppgifter, dels domstolar-nas handläggning av sådana mål.

Som framgått av vår undersökning har den omständigheten att barnet har skyddade personuppgifter ofta betydelse vid avgörandet av sakfrågorna i målet. De aktörer som vi har hämtat in synpunkter från har också tagit upp denna problematik. I vårt uppdrag ingår dock inte att analysera hur olika slag av skyddade personuppgifter kan förenas med möjligheten att ha vårdnad om eller umgänge med ett barn. Däremot ingick det i Trygghetsutredningens uppdrag att analysera hur fingerade personuppgifter kan kombineras med gemensam vårdnad och umgänge och, om det inte är möjligt, vad som bör ges företräde (dir. 2014:98). Vi redovisar därför kort Trygghetsutredningens överväganden i frågan.

Trygghetsutredningen gjorde bedömningen att fingerade personuppgifter i princip inte kan kombineras med gemensam vårdnad eller umgänge utan att riskera att åtgärden blir verkningslös. Enligt utredningen ska fingerade personuppgifter i princip ha företräde framför gemensam vårdnad och umgänge. Utredningen uttalade dock att det finns större möjligheter att förena fingerade personuppgifter med umgänge när det är föräldern som riskerar den allvarliga brottsligheten, än när barnet riskerar sådan. Trygghetsutredningen framhöll att det alltid ska göras en individuell bedömning. Betänkandet innehåller ingen analys om utredningens ställningstaganden innebär att bestämmelserna i föräldrabalken bör ändras. Utredningen föreslog i stället att frågan skulle utredas särskilt (se SOU 2015:69

s. 176–181). Betänkandet bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Som framgått anser många av de aktörer som vi har hämtat in synpunkter från att det är för enkelt att få och behålla skyddade personuppgifter och att detta utgör ett problem vid tvister om vårdnad, boende och umgänge. Att ha skyddade personuppgifter innebär att livsutrymmet för både barn och vuxna blir starkt begränsat.²⁰ Det går inte att helt blunda för att det kan förekomma att en förälder, utan att det finns egentligen fog för det, ansöker om skyddade personuppgifter för att själv vinna fördelar i en process. Det kan få negativa konsekvenser genom att ett barns rätt till kontakt och umgänge med den andra föräldern förhindras på felaktiga grunder. När det finns ett verkligt behov av skyddade personuppgifter är det å andra sidan viktigt att bestämmelserna om vårdnad, boende och umgänge tillämpas så att ett barns och en förälders rätt till trygghet inte hotas.

Vad vi kan slå fast utifrån aktörernas synpunkter är att mål i domstol där det förekommer skyddade personuppgifter kan vara svåra att handlägga och avgöra. I vårt uppdrag ingår dock inte att utvärdera tillämpningen av de olika regelverken om skyddade personuppgifter. Vi har inte heller tillräckligt underlag för att avgöra i vilken utsträckning den av aktörerna framförda kritiken mot systemet med sekretessmarkeringar är befogad. Det kan emellertid konstateras att en sekretessmarkering i en folkbokföringsdatabas som betecknas som en administrativ åtgärd utan några rättsverkningar kan få stora konsekvenser i ett mål om vårdnad, boende och umgänge. Med hänsyn just till att sekretessmarkeringen har sin grund i en administrativ bestämmelse och inte utgör ett skyddsinstitut med rättsverkningar, ansåg Trygghetsutredningen att möjligheterna att föreslå förbättringar i förfarandet var begränsade (SOU 2015:69 s. 261–262). Det är dock av vikt att rutinerna för sekretessmarkeringar av personuppgifter i folkbokföringen omgärdas av största möjliga rättsäkerhet. Detta inte minst i fall där barn omfattas av en ansökan om åtgärd och det finns risk att en registrerad sekretessmarkering, eller en utebliven registrering, strider mot barnets bästa. Vi anser

²⁰ Se t.ex. Hindberg m.fl. *Barn och ungdomar som lever med skyddade personuppgifter*, Stiftelsen Allmänna Barnhuset, 2009 s. 19 och *Oskyddad. Barn och ungdomar om att leva med skyddade personuppgifter*, Barnombudsmannen, 2012.

därför att förutsättningarna för och förfarandet kring sekretessmarkeringar i folkbokföringsdatabasen ska utredas vidare i ett annat sammanhang.

14.6 Större möjlighet till en trygg domstolsprocess när någon av parterna och barnet har skyddade personuppgifter

14.6.1 Särskilda forumregler

Finns det behov av särskilda forumregler?

Föräldrabalken

Vår bedömning: Det finns behov av särskilda forumregler för mål och ärenden om vårdnad, boende och umgänge när ett barns personuppgifter är sekretessbelagda, oavsett vem av föräldrarna som barnet bor hos. Ett sådant behov finns dock inte för det fall ett barn har beviljats kvarskrivning. Motsvarande behov finns för verkställighetsärenden och för mål om underhåll till barn när svarandens personuppgifter är sekretessbelagda.

Enligt direktiven ska vi ta ställning till om det behöver införas särskilda forumregler i föräldrabalken för situationer när barn och föräldrar har skyddade personuppgifter. Vårt uppdrag handlar om vårdnad, boende och umgänge med barn. En fråga som är mycket nära förknippad med dessa frågor är frågan om underhåll till barn. Det finns därför anledning för oss att överväga forumfrågan även i dessa mål. Vi bedömer också att forumfrågan när det gäller verkställighetsärendena bör ingå i uppdraget. Att närmare överväga särskilda forumregler även för andra frågor om barn som regleras i föräldrabalken, t.ex. avseende faderskap och adoption, skulle dock föra för långt. Vi avgränsar oss därför till att behandla forumfrågan när det gäller mål och ärenden om vårdnad, boende eller umgänge, verkställighetsärenden och mål om underhåll till barn.

Forumregeln i 6 kap. 17 § FB är dispositiv, liksom forumregeln beträffande underhållsbidrag i 7 kap. 12 § FB. Om svaranden inte gör någon foruminvändning är den domstol där talan väckts behörig.

Däremot är forumregeln i verkställighetsärendena indispositiv. I dessa fall prövar domstolen självmant sin behörighet.

Som framgått ovan övervägde Personsäkerhetsutredningen forumfrågan vid skyddade personuppgifter. Utredningen framhöll att det vid övervägandena var viktigt att lyfta fram båda parternas intressen. Å ena sidan är det av stor vikt att den som har skyddade personuppgifter inte får dessa avslöjade i processen. Å andra sidan kan också den andra parten ha ett berättigat intresse av att få sin sak prövad. Att som medborgare kunna få sina civila rättigheter och skyldigheter prövade i domstol är ett grundläggande krav på en rättsstat, vilket slås fast i artikel 6.1 Europakonventionen (se SOU 2004:1 s. 196). Trygghetsutredningen resonerade på liknande sätt (se SOU 2015:69 s. 273).

En fråga att ta ställning till är om Högsta domstolens tolkning av forumregeln i 6 kap. 17 § FB (se NJA 2015 s. 218 och avsnitt 14.2.1 ovan) innebär att det numera saknas behov av särskilda forumregler för mål om vårdnad, boende och umgänge. Vi kan inledningsvis konstatera att rättsfallet säkerställer en förälders rätt att få en fråga om vårdnad, boende eller umgänge prövad. Detta innebär att de behov som kan motivera särskilda forumregler delvis är tillgodosedda. Därmed är det inte sagt att rättsfallet erbjuder den bästa lösningen av forumfrågan när ett barn har skyddade personuppgifter.

I det aktuella rättsfallet uttalar Högsta domstolen att när foruminvändning görs och barnet har skyddade personuppgifter är det närmast att likna vid att behörig domstol saknas. Enligt domstolen bör Stockholms tingsrätt då anses behörig.

En fråga är hur en tingsrätt som tagit emot en stämningsansökan ska agera när svaranden gör en befogad foruminvändning i ett vårdnadsmål där barnet har skyddade personuppgifter. Är det möjligt för tingsrätten att överlämna målet direkt till Stockholms tingsrätt eller ska talan avvisas? Av Domstolsverkets handbok för tvistemål framgår numera, med hänvisning till det aktuella rättsfallet, att om en foruminvändning görs vid en talan enligt 6 kap. 17 § FB och barnet har skyddade personuppgifter är Stockholms tingsrätt behörig domstol.²¹ Det framgår dock inte hur domstolen ska handla i denna situation.

²¹ Tvistemålshandboken, uppdaterad februari 2016, avsnitt 3.2.1.3.

I det aktuella rättsfallet hänvisade Högsta domstolen målet till Stockholms tingsrätt med stöd av 10 kap. 20 § RB. Bestämmelsen är dock bara tillämplig i högre rätt och alltså inte i tingsrätt. Den bestämmelse som står tillbuds för överlämnade av en tingsrätt är i stället 10 kap. 20 a § RB. Enligt den bestämmelsen kan en domstol som är obehörig under vissa förutsättningar överlämna en ansökan till en domstol som är behörig. För att den paragrafen ska kunna tillämpas krävs dock att forumregeln är indispositiv.²² Så är inte fallet med forumregeln i 6 kap. 17 § FB. Enligt vår bedömning talar därför mycket för att tingsrätten i detta läge ska avvisa ansökan. Käranden har då möjlighet att överklaga och yrka att hovrätten ska hänvisa målet till Stockholms tingsrätt.

Oavsett hur rättsläget ska uppfattas efter Högsta domstolens avgörande anser vi att det är lämpligt att behörig domstol vid skyddade personuppgifter framgår direkt av lag. Som vi återkommer till föreslår vi också en delvis annan lösning i forumfrågan än den som Högsta domstolens rättsfall erbjuder. Enligt vår bedömning finns det därför fortfarande ett behov av särskilda forumregler för mål om vårdnad, boende eller umgänge. Samma sak gäller för verkställighetsärendena. En fristående talan om underhåll till barn väcks där svaranden har sin hemvist. Om svaranden har skyddade personuppgifter kan nuvarande forumbestämmelse innebära problem. Det finns därför även beträffande underhållsmål behov av en särskild forumreglering.

Nästa fråga att ta ställning till är om de särskilda forumreglerna ska omfatta samtliga fall av skyddade personuppgifter. När ett barn har en sekretessmarkering kan det vara svårt för en kärande, som inte bor tillsammans med barnet, att välja behörig domstol. Forumbestämmelsen i mål om vårdnad, boende eller umgänge innebär också ett problem när det är kärandens och barnets personuppgifter som omfattas av sekretess. En process i domstol riskerar då att avslöja deras vistelseort. I mål om underhållsbidrag är det svarandens folkbokföringsort som avgör vilken domstol som är rätt forum. Det finns därför ett behov av att införa särskilda forumregler när svarandens personuppgifter omfattas av sekretess på grund av en sekretessmarkering.

²² Fitger m.fl., *Rättegångsbalken* (Zeteo, version oktober 2015) kommentaren till 10 kap. 20 a §.

Vi bedömer däremot att det saknas behov av särskilda forumregler när en person är kvarskriven. I ett sådant fall är personen nämligen folkbokförd på den gamla folkbokföringsorten och det är denna som styr vilket forum som är rätt. Eftersom uppgiften om var personen är folkbokförd kan hämtas in på vanligt sätt från Skatteverket, ställer de nuvarande forumreglerna inte till problem i denna situation.

När en person får fingerade personuppgifter avregistreras den verkliga identiteten och den fingerade identiteten registreras. Det framgår inte i folkbokföringsdatabasen att personen som avregistrerats har fingerade personuppgifter och det finns ingen koppling mellan de båda identiteterna i databasen. Den verkliga identiteten sekretessmarkeras i folkbokföringsdatabasen (se SOU 2015:69 s. 285 och 286).

Eftersom personen i dessa fall är känd under den ursprungliga identiteten uppstår problem eftersom personuppgifterna då är sekretessmarkerade i folkbokföringsdatabasen. Samma problem uppstår därmed som för dem med enbart sekretessmarkering och de särskilda forumreglerna bör därför omfatta även denna situation.

Är personen känd under den fingerade identiteten styr folkbokföringsorten valet av domstol utan att det behöver avslöjas att det är en fingerad identitet. En del i innebörden av att ha fingerade personuppgifter är att omgivningen inte ska känna till att personen har fingerade personuppgifter och att personen ska kunna agera fritt i sin fingerade identitet. Det finns därför normalt inget skäl att genom särskilda forumregler undvika att personens bosättning avslöjas. Tvärtom skulle sådana bestämmelser i sig avslöja att personen har fingerade personuppgifter. Det skulle minska skyddseffekten och är således inte lämpligt (se SOU 2015:69 s. 286).

Äktenskapsbalken

Vår bedömning: Det finns behov av en särskild forumregel för äktenskapsmål, dels när endast en av makarna har hemvist i Sverige och den makens personuppgifter är sekretessbelagda, dels när båda makarna har hemvist i Sverige och båda har skyddade personuppgifter. Ett sådant behov finns dock inte för det fall en make har beviljats kvarskrivning.

Enligt direktiven ska vi ta ställning till om det behöver införas särskilda forumregler i *föräldrabalken* för situationer när barn och föräldrar har skyddade personuppgifter. Direktiven får dock uppfattas på det sättet att vi får ta ställning till andra närliggande frågor, bl.a. om det finns skäl att i övrigt införa nya forumregler. Frågor om vårdnad, boende, umgänge och underhåll kan även prövas i äktenskapsmål. Det framstår därför som naturligt att ta ställning till om det finns anledning att införa en särskild forumregel för äktenskapsmål.

Enligt 14 kap. 3 § ÄktB ska äktenskapsmål tas upp av tingsrätten i den ort där en av makarna har sin hemvist. Om ingen av dem har hemvist här i landet, tas målet upp av Stockholms tingsrätt. Forumregeln är indispositiv.

Forumfrågan blir problematisk om endast en make har sin hemvist i Sverige och den makens personuppgifter är skyddade. Om den maken är svarande kan käranden ha svårt att välja rätt domstol. Om den maken i stället är käranden kommer han eller hon att röja sin hemvist. Forumfrågan blir också problematisk om båda makarna har skyddade personuppgifter och de är bosatta i Sverige. Det finns därför skäl att även i äktenskapsbalken införa en särskild forumregel för dessa situationer.

När det gäller vilka typer av skyddade personuppgifter som bör omfattas gör vi samma överväganden som för forumregeln i föräldrabalken.

Hur bör de särskilda forumreglerna utformas?

Vårt förslag: Om uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd tas frågor om vårdnad, boende eller umgänge och verkställighet också upp av rätten i den ort där någon av parterna har sin hemvist. Även Stockholms tingsrätt är behörig domstol i sådana mål och ärenden när uppgifter om var barnet och båda parterna är folkbokförd är sekretessbelagda.

Om uppgift om var svaranden är folkbokförd är sekretessbelagd, är även rätten i den ort där käranden har sin hemvist behörig domstol i underhållsmål. Om uppgifter om var båda parterna är folkbokförda är sekretessbelagda, är också Stockholms tingsrätt behörig domstol.

I äktenskapsmål är Stockholms tingsrätt även behörig domstol om bara en av makarna har hemvist här i landet och om uppgift om var den maken är folkbokförd är sekretessbelagd eller om uppgifter om var båda makarna är folkbokförda är sekretessbelagda.

Särskilda forumregler bör alltså införas i både föräldrabalken och äktenskapsbalken när barnets, svarandens respektive makens personuppgifter är sekretessbelagda. Vi anser det rimligt att parterna, i de fall där möjligheten står öppen, får avgöra om denna reglering ska tillämpas eller inte. Enligt vår bedömning bör de särskilda forumreglerna därför vara fakultativa. Frågan är då vilken eller vilka domstolar som också bör vara behöriga att pröva mål eller verkställighetsärenden enligt de nya forumreglerna. Nedan används uttrycken ”kärande” och ”svarande” ibland också beträffande ärenden och verkställighetsärenden trots att det där rör sig om ”sökande” och ”motpart”.

En omständighet att beakta vid övervägandena av hur de särskilda forumreglerna bör utformas är hur många mål och ärenden som skulle komma att beröras av en sådan reglering. Som framgått visar vår genomgång av tingsrättsdomarna att barnet och en av föräldrarna i cirka fem procent av vårdnadsmålen hade skyddade personuppgifter. Detta resultat stämmer inte helt överens med den bild som de tillfrågade aktörerna har om att det är vanligt eller t.o.m. mycket vanligt med skyddade personuppgifter i familjerättsliga tvister. Man ska ha i åtanke att vårdnadsfrågan var tvistig i samtliga mål som ingick i vår undersökning. Vi har alltså inte undersökt mål med endast yrkanden om boende eller umgänge. Det kan inte uteslutas att resultatet skulle ha blivit något annorlunda om även sådana mål ingått i kartläggningen. I vår undersökning har vi hämtat in samma antal domar oavsett om det rör sig om en domstol på en större eller mindre ort. Även om det inte är något storstadsfenomen att vara i behov av skyddade personuppgifter finns flest barn med skyddade personuppgifter i de tre storstadslänen.²³ Det kan därför vara så att andelen mål med skyddade personuppgifter i vår undersökning inte är helt representativ för alla familjemål. I själva verket kan denna andel alltså vara något större.

²³ *Oskyddad. Barn och ungdomar om att leva med skyddade personuppgifter*, Barnombudsmannen, 2012 s. 10. Uppgiften bygger på inhämtad statistik från SCB.

En annan förklaring till diskrepansen skulle kunna vara att alla aktörer, med undantag från domstolarna, kan komma i kontakt med föräldrar och barn även innan en process i en domstol har inletts. En del av dessa tvister hamnar sedan inte i domstol. Det kan t.ex. vara så att en förälder som har skyddade personuppgifter i vissa fall avstår från att föra talan eftersom en process kan riskera att avslöja föräldrarnas vistelseort.

År 2015 kom det in sammanlagt drygt 7 600 mål om vårdnad, boende, umgänge eller underhåll till tingsrätterna. Till detta kommer äktenskapsskillnadsmålen, som år 2015 uppgick till drygt 8 900, och verkställighetsärendena som samma år uppgick till nästan 900. Liksom mål med ett fristående yrkande om boende eller umgänge ingår inte heller dessa i vår undersökning men vi får även här utgå från att andelen mål och ärenden med skyddade personuppgifter är densamma som för vårdnadsmålen i vår undersökning. Grovt uppskattat skulle alltså totalt nästan 900 mål eller ärenden komma att beröras av nya forumregler. Det kan dessutom inte uteslutas att antalet processer skulle öka något om det införs forumregler som minskar risken att avslöja var en person med skyddade personuppgifter vistas.

En lösning i mål eller ärenden enligt föräldrabalken är att låta tingsrätten på kärandens hemvistort vara behörig att pröva tvisten. En sådan forumregel skulle fungera väl i mål och ärenden om vårdnad, boende eller umgänge när barnet är bosatt hos svaranden. Den skulle också fungera i underhållsmål när det är svaranden som har skyddade personuppgifter. En fördel med en sådan lösning skulle vara att i vart fall en av parterna har nära till domstolen om personlig inställelse är aktuell.

Även en boendeförälder kan dock ha intresse av att uppträda på kärandesidan och t.ex. föra talan om att något umgänge mellan barnet och den andra föräldern inte ska äga rum (jfr Justitiekanslerns beslut 2003-03-31, dnr 2967-01-21). Likaså kan en person med skyddade personuppgifter vilja väcka talan i ett underhållsmål. En forumregel där kärandens hemvist är styrande ställer då till problem eftersom käranden skulle vara tvungen att röja sin hemvistort för att kunna väcka talan. I tidigare utredningar har även som en annan invändning mot en sådan lösning av forumfrågan anförts att käranden skulle få en psykologisk fördel av att processen hålls ”på hemmaplan”. Vi anser dock att detta argument inte bör ges alltför stor vikt.

Ett alternativ som vi övervägt är att koncentrera de aktuella målen och ärendena till en eller flera domstolar. Som framgått föreslår Trygghetsutredningen en koncentration till Stockholms tingsrätt för dispositiva tvistemål och äktenskapsmål där det förekommer skyddade personuppgifter. Genom att koncentrera målen skulle viktig kunskap och erfarenhet kunna tas tillvara på ett helt annat sätt och den eller de behöriga domstolarna skulle kunna arbeta fram särskilda rutiner för att hantera dessa mål. Risken för misstag hos domstolen minskar och processen för den skyddade personen blir därmed tryggare och säkrare. Dessutom kan det vara en viss fördel att processen i de flesta fall äger rum vid en i förhållande till båda parter neutral domstol, dvs. inte på någon parts hemmaplan.

Ur ett processekonomiskt perspektiv finns det dock väsentliga nackdelar med ett sådant alternativ. Även om möjligheten att närvara på annat sätt än personligen är helt andra än förr skulle denna variant i stor utsträckning medföra resande för parter och eventuellt även för ombud.

Forumregeln i 6 kap. 17 § FB är dispositiv. Som tidigare framgått bedömer vi att kändanden dessutom bör ha valfrihet när det gäller om de särskilda forumreglerna bör tillämpas eller inte. Det är alltså i viss mån fråga om en ”dubbel” valfrihet för kändanden. En fullständig koncentration skulle därmed inte uppnås, vilket i viss mån talar emot att över huvud taget föreslå en koncentration av målen.

En annan omständighet som talar mot en koncentration av mål och ärenden om vårdnad, boende eller umgänge är den samverkan som i familjemål, till skillnad från dispositiva mål, finns mellan tingsrätten och socialnämnden när det gäller upplysningar och utredningar. I avsnitt 14.6.2 överväger vi om det bör införas regler om behörig socialnämnd i dessa avseenden. Som kommer att framgå föreslår vi inte att dessa uppgifter ska koncentreras till en eller flera socialnämnder. Mot denna bakgrund minskar enligt vår bedömning markant fördelarna med en koncentration av målen och ärendena till en eller flera domstolar eftersom en koncentration av alla moment i handläggningen ändå inte kan uppnås.

Ytterligare ett argument som talar emot att koncentrera målen och ärendena är att ett inte helt oansenligt antal mål och ärenden kommer att beröras av regleringen. I vart fall om målen och ärendena koncentreras till *en* domstol kan detta komma att medföra en inte obetydlig ökning av arbetsbelastningen i denna domstol. Vid

en sammantagen bedömning anser vi därför att handläggningen av dessa mål- och ärendetyper inte bör koncentreras.

Det alternativ som vi i stället har stannat för är att mål och ärenden om vårdnad, boende eller umgänge och verkställighetsärenden även får prövas av rätten i den ort där någon av parterna har sin hemvist. Även denna lösning fungerar väl när svaranden bor tillsammans med barnet. En ytterligare fördel med denna lösning är att en kärende som bor tillsammans med ett barn med skyddade personuppgifter kan väcka talan utan att röja vistelseorten. Alternativet fungerar också i underhållsmål när svaranden har skyddade personuppgifter. Dessutom har alternativet processekonomiska fördelar genom att i vart fall en av parterna har nära till domstolen om personlig inställelse är aktuell. Lösningen innebär samtidigt att det vanligtvis är en socialnämnd med anknytning till åtminstone någon av parterna som genomför en vårdnads-, boende- eller umgängesutredning, vilket sannolikt underlättar handläggningen. Alternativet behöver dock kompletteras med en bestämmelse för det fall att både barnet och båda parterna har skyddade personuppgifter. I en sådan situation föreslår vi att även Stockholms tingsrätt, som i övrigt är reservforum, ska vara behörig domstol.

Vi har avgränsat vårt uppdrag när det gäller föräldrabalken till forumregler för frågor om vårdnad, boende, umgänge, verkställighet och underhåll. Utan att närmare ha övervägt frågan i detalj bedömer vi att den utformning av de särskilda forumreglerna som vi föreslår även skulle lämpa sig väl för andra mål och ärenden enligt föräldrabalken. Vi lägger dock inte fram något förslag i den delen.

Samma forumregler bör gälla oavsett om det är en förälder eller socialnämnden som för talan. Socialnämnden bör naturligtvis så långt möjligt välja domstol så att vistelseorten för en person med skyddade personuppgifter inte röjs. I avsnitt 14.6.3 redovisar vi våra överväganden i frågan om särskilda regler om vilken socialnämnd som kan väcka talan när barnet har skyddade personuppgifter.

När det gäller äktenskapsmålen kan käranden redan i dag välja mellan sitt eget och svarandens hemvistforum. Som vi har konstaterat är bestämmelsen problematisk dels när bara en av makarna har hemvist här i landet och den makens personuppgifter är sekretessbelagda, dels när båda makarnas personuppgifter är sekretessbelagda. Vi föreslår att även Stockholms tingsrätt ska vara behörig domstol i dessa situationer.

14.6.2 Bör regler om vilken socialnämnd som ska lämna upplysningar respektive verkställa beslut om utredningar och umgängesstöd införas?

Vår bedömning: Frågan om det bör införas regler om ansvarig socialnämnd för upplysningar, utredningar och verkställande av beslut om umgängesstöd när det förekommer skyddade personuppgifter, och hur reglerna i så fall bör utformas, bör utredas vidare i annan ordning.

Rätten har i alla mål och ärenden om vårdnad, boende eller umgänge ett ansvar för att frågorna i målet blir ordentligt utredda. För att uppnå detta kan det vara nödvändigt att hämta in en vårdnads-, boende- eller umgängesutredning. Utredningsarbetet är ofta mer komplicerat när en av parterna och barnet har skyddade personuppgifter. För att undvika att röja var en person med skyddade personuppgifter vistas kan det vara nödvändigt att avstå från att hämta in vissa uppgifter. Som en följd av detta finns en risk för att utredningen i sådana mål inte blir lika robust som i andra mål. Det finns också en risk för att vistelseorten av misstag röjs i utredningsarbetet. Vi vill därför inledningsvis påpeka att rätten i varje enskilt fall noga bör överväga om en utredning behövs och vad den kan tillföra målet.

Av lagtexten framgår inte till vilken socialnämnd som domstolen ska ge ett uppdrag att utse någon att verkställa en utredning. I förarbetena sägs följande i frågan (se prop. 1981/82:168 s. 78). Utgångspunkten är att rätten bör vända sig till socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört. Om någon av föräldrarna är bosatt i en annan kommun, kan det vara lämpligt att domstolen dessutom kontaktar socialnämnden i den kommunen. En annan möjlighet är att socialnämnden i barnets hemkommun inom ramen för sin utredning tar kontakt med den andra socialnämnden. Rätten bör lösa samordningsfrågan från fall till fall på det sätt som bäst kan antas tillgodose intresset av att utredningsfrågan blir allsidigt belyst. Det bör exempelvis undvikas att två olika socialnämnder utan föregående samråd yttrar sig om var sin förälders lämplighet.

Förarbetsuttalandena ger intryck av att rätten har en relativt stor frihet när det gäller vilken socialnämnd som bör ges uppdraget. Detta intryck förstärks av vad Socialstyrelsen har uttalat om när en av föräldrarna har skyddade personuppgifter. Socialstyrelsen anser att

rätten då kan vända sig till socialnämnden i den kommun där den förälder som inte har skyddade personuppgifter bor. En annan möjlighet är att socialnämnden i en kommun där barnet är kvarskrivet får uppdraget. Ytterligare en möjlighet är att socialnämnden i en kommun där familjen tidigare har bott och som har kännedom om den får verkställa utredningen.²⁴ Enligt vår bedömning är det däremot oklart om det finns lagstöd för att en neutral socialnämnd, dvs. en socialnämnd som de berörda saknar anknytning till, skulle vara skyldig att utse någon att verkställa en utredning.

Vår undersökning visar att det i mål med skyddade personuppgifter var vanligast att uppdraget gavs till den kommun där den förälder som inte hade skyddade personuppgifter var bosatt.

En part har rätt att ta del av uppgiften om var en utredning om vårdnad, boende eller umgänge handläggs (se avsnitt 14.5.4). Valet av socialnämnd skulle därmed kunna riskera att avslöja ett barns vistelseort. Normalt går det dock att träffa valet så att detta undviks. Däremot har det från aktörshåll påtalats att dagens system ibland ger upphov till diskussioner om vilken socialnämnd som ska ansvara för utredningen och vem som ska stå för kostnaden. Domstolen känner inte heller alltid till vilken socialnämnd som bör ges ett utredningsuppdrag. Detta är inte tillfredsställande.

Ett par av de aktörer som vi har hämtat in synpunkter från har efterfrågat en reglering om behörig familjerätt för verkställande av utredningar i mål där det förekommer skyddade personuppgifter. 2002 års vårdnadskommitté föreslog att koncentration vid skyddade personuppgifter skulle tillämpas beträffande vilken socialnämnd som ska ansvara för att en utredning utförs respektive lämna upplysningar i frågan om vårdnad, boende eller umgänge (se SOU 2005:43 s. 284 och 285).

Liksom när det gäller koncentration av målen till en eller flera domstolar skulle en koncentration till en eller flera socialnämnder innebära ökade möjligheter att på ett tryggt sätt hantera de svårigheter som finns när det gäller mål med skyddade personuppgifter. Enligt vår bedömning är risken för att en hemlig vistelseort avslöjas minst lika stor, kanske t.o.m. större, inom ramen för socialnämndens utredningsarbete än vid handläggningen i domstol. Med en sådan reglering skulle det inte heller finnas någon risk för att domstolens

²⁴ Vårdnad, boende och umgänge, 2012, s. 207.

val av vilken socialnämnd som ska genomföra utredningen avslöjar var en person med skyddade personuppgifter vistas. En koncentration skulle dessutom medföra att man skulle undvika diskussioner om vilken kommun som ska bära kostnaden för en utredning.

En koncentration till en eller flera utsedda socialnämnder skulle innebära att utredningen vanligen genomförs av en socialnämnd på en ort där ingen av föräldrarna bor. Det vanliga är att utredaren träffar både barnet och föräldrarna. Ofta ingår också besök i föräldrarnas respektive bostad i utredningsarbetet. Att koncentrera utredningarna och upplysningarna till vissa socialnämnder skulle alltså medföra mycket resor, vilket bl.a. skulle vara förknippat med stora kostnader. Det är inte heller ovanligt att parter i vårdnads mål även före en process har varit i kontakt med socialtjänsten. Ur ett utredningsperspektiv kan det därmed vara en fördel om arbetet bedrivs av en socialtjänst som redan har kännedom om familjen.

Det finns alltså både fördelar och nackdelar med att ha särskilt utpekade familjerätter med ansvar för olika frågor när en person har skyddade personuppgifter. Om en koncentration är lämplig eller inte kräver ingående överväganden. Ett alternativ skulle vara att införa en motsvarande reglering för behörig socialnämnd som den vi föreslår i forumfrågan. Även en sådan lösning kräver ingående överväganden. Häri ingår bl.a. frågor om fördelningen av kostnaderna mellan olika kommuner och om hur underlag för utredarens bedömning kan hämtas in. Frågeställningen om det bör införas särskilda regler om behörig socialnämnd för upplysningar och utredningar är alltså komplex. Problematiken kan dessutom göra sig gällande även i andra mål och ärenden än sådana där det förekommer skyddade personuppgifter. Frågan om det bör införas regler om ansvarig socialnämnd för upplysningar och utredningar, t.ex. när det förekommer skyddade personuppgifter, och hur reglerna i så fall bör utformas, bör enligt vår bedömning utredas vidare i annan ordning.

En annan svårighet som aktörerna påtalat är verkställighet av ett beslut om umgängesstöd när barnet har skyddade personuppgifter. Enligt 6 kap. 15 c § första stycket FB får rätten, när den beslutar om umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med, besluta att en person som utses av socialnämnden ska medverka vid umgänget, s.k. umgängesstöd. En förutsättning för ett sådant beslut är att barnet har behov av umgängesstöd. Av samma paragrafs tredje stycke framgår att socialnämnden efter rättens beslut om umgänges-

stöd ska utse en viss person att medverka vid umgänget. Inte heller när det gäller umgängesstöd framgår det av lagtexten vilken socialnämnd som ska verkställa beslutet. Av förarbetena framgår dock att socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört enligt vanliga principer är ansvarig för att utse en person som ska medverka vid umgänget (se prop. 2009/10:192 s. 10).

Ett beslut om umgängesstöd ska gälla för en viss tid (6 kap. 15 c § första stycket FB). En rimlig utgångspunkt för denna tid har i förarbetena angetts till högst ett år. Men det uttalas samtidigt att det inte kan uteslutas att det kan finnas enskilda fall med särskilda omständigheter som gör att umgängesstödet bör pågå något längre. I förarbetena betonas även att den person som medverkar vid umgänget inte ska ses som en person med särskilt mandat att fysiskt förhindra att barnet förs bort eller kränks. Om barnet inte kan antas vara tryggt utan sådant skydd, är umgängesstöd inte något alternativ (se prop. 2009/10:192 s. 11 och 30). Dessa uttalanden ger intryck av att ett beslut om umgängesstöd inte kan vara aktuellt i många fall där det förekommer skyddade personuppgifter.

Verksamheten med umgängesstöd har utvärderats i rapporten *Se, uppfatta, höra, men inte störa: En utvärdering av umgängesstöd för barn*.²⁵ Av rapporten framgår att det var vanligt att boendeföräldern i ärenden med umgängesstöd hade sekretessmarkering eller skyddat boende. I rapporten anges att det finns indikationer på att det har förekommit våld i nära relationer i många fall där domstolen fattat beslut om umgängesstöd. Resultaten av studien tyder på att umgängesstöd har kommit att användas inte endast i ärenden där domstolen har bedömt att umgänget kan normaliseras (s. 27, 49 och 52).

Resultatet från rapporten stämmer väl med den bild vi fått av praxis. Enligt vår bedömning är umgängesstöd många gånger absolut nödvändigt för att få igång ett umgänge när det förekommer skyddade personuppgifter. Ofta kan det också vara svårt att i förväg avgöra under hur lång tid ett umgängesstöd behövs och om umgänget alls med tiden kan normaliseras. Vi ser inget generellt hinder mot att utse umgängesstöd i fall där det förekommer skyddade personuppgifter. En noggrann prövning bör dock ske i varje enskilt

²⁵ Rapport om FoU-projekt med stöd av lokala utvecklingsmedel, Ann-Sofie Bergman, 2016, Socialförvaltningen Stockholms stad och FoU Södertörn, dnr: 408-2016-1.6.

fall och vid denna har risken för att de skyddade personuppgifterna kan avslöjas vid umgänget särskild betydelse.

Vid skyddade personuppgifter kan verkställigheten av beslutet om umgängesstöd vara problematisk. För att inte avslöja den skyddade adressen och för att undvika att ett barn ska få alltför lång resväg till umgängesföräldern kan det finnas behov av att umgängesstödet finns på annan ort än den där någon av föräldrarna bor. Enligt vår bedömning är det oklart om en neutral kommun, dvs. en kommun som de berörda saknar anknytning till, enligt gällande rätt är skyldig att bistå med umgängesstöd. Vi bedömer att det är lämpligt om det av oss förordade utredningsuppdraget även omfattar frågan om det bör införas regler om ansvarig socialnämnd för verkställande av ett beslut om umgängesstöd när det förekommer skyddade personuppgifter och hur sådana regler i så fall bör utformas.

14.6.3 Särskilda regler om vilken socialnämnd som kan väcka talan när barnet har skyddade personuppgifter

Vårt förslag: Om någon åtgärd behöver vidtas i fråga om vårdnad, umgänge eller förmynderskap för ett barn som har skyddade personuppgifter, får även socialnämnden i den kommun där barnet närmast dessförinnan var folkbokfört göra en framställning eller ansökan hos domstol.

Som vi har uppmärksammat i avsnitt 14.5.4 kan i en del fall den omständigheten att socialnämnden i en viss kommun väcker talan eller gör en framställning i domstol om att någon åtgärd behöver vidtas i fråga om vårdnad, boende eller förmynderskap för ett barn avslöja var barnet bor eller vistas. Ett fall när det kan inträffa är då ett barn med skyddade personuppgifter bor tillsammans med en förälder utan att vara placerat i ett särskilt boende. Boendeföräldern kan av rädsla för den andra föräldern avstå från att föra talan om ensam vårdnad trots att det finns skäl för det. Om socialnämnden anser att det finns behov av att frånta den förälder som barnet inte bor tillsammans med vårdnaden kan nämnden föra talan om detta. Som regelverket är utformat i dag kan en sådan talan avslöja var barnet bor. Detta skulle kunna avhålla en socialnämnd från att väcka

talans och är inte lämpligt. När uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd bör alltså *även* någon annan socialnämnd än den som följer av en tillämpning av 2 a kap. SoL kunna föra en sådan talan.

Enligt vår bedömning är det lämpligt om denna uppgift läggs på den kommun där barnet hade sin senaste offentliga folkbokföringsadress. Vi föreslår därför att en kompletterande bestämmelse om detta tas in i 5 kap. 2 § socialtjänstförordningen.

14.6.4 Ytterligare vägledning när det gäller mål med skyddade personuppgifter

Vårt förslag: Regeringen ska ge Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) i uppdrag att ta fram vägledning för hur arbetet med upplysningar och utredningar om vårdnad, boende eller umgänge bör bedrivas när barnet eller en förälder har skyddade personuppgifter.

Regeringen ska ge Domstolsverket i uppdrag att ta fram en mall till vägledning som domstolarna kan använda vid den praktiska hanteringen av mål och ärenden om vårdnad, boende och umgänge där det förekommer skyddade personuppgifter.

Olika moment i socialnämndens utredningsarbete kan riskera att avslöja vistelseorten för en person med skyddade personuppgifter. Ett sådant moment är inhämtande av uppgifter från referenspersoner. Det verkar råda delade uppfattningar bland aktörerna om ett sådant inhämtande bör ske eller inte. Frågan är komplicerad. Strävan att få en komplett utredning ställs här mot grundläggande krav på rättssäkerhet.

Även i övrigt kan det i mål med skyddade personuppgifter krävas att utredaren tar särskilda hänsyn i arbetet med upplysningar och utredningar. Flera aktörer som vi har hämtat in synpunkter från har efterfrågat riktlinjer för handläggningen av mål där det förekommer sådana uppgifter. Enligt vår bedömning skulle ytterligare vägledning för socialnämnderna kunna bidra till en ökad trygghet för parter i sådana mål. Vi föreslår därför att regeringen ger MFoF i uppdrag att ta fram en vägledning för hur arbetet med upplysningar och utredningar om vårdnad, boende eller umgänge bör bedrivas när ett barn eller en förälder har skyddade personuppgifter.

Även olika moment i domstolarnas praktiska tillämpning kan medföra att skyddade personuppgifter av misstag röjs. Det kan t.ex. ske genom en felaktig hantering av verksamhetsstöden eller vid förhandlingar där den med skyddade personuppgifter deltar genom ljud- och bildöverföring. Enligt vår bedömning finns det ett behov av att dels identifiera de ”fallgropar” som finns i den praktiska handläggningen, dels ta fram vägledning över hur olika frågor kan hanteras och hur verksamhetsstöden bör användas när det förekommer skyddade personuppgifter. På så sätt kan risken för att misstag begås reduceras. Vi föreslår därför att regeringen ska ge Domstolsverket i uppdrag att ta fram en mall till vägledning som domstolarna kan använda vid den praktiska hanteringen av mål och ärenden om vårdnad, boende och umgänge där det förekommer skyddade personuppgifter. Respektive domstol kan sedan med utgångspunkt i detta dokument ta fram handläggningsrutiner anpassade till den egna verksamheten.

Enligt vår bedömning finns det fördelar med att låta de av oss föreslagna uppdragen löpa parallellt. Det är också lämpligt att det i uppdragsbeskrivningarna anges att samråd bör ske mellan Domstolsverket och MFoF inom ramen för uppdragen.

14.7 Behörig kommun vid skyddade personuppgifter när det gäller informationssamtal och prövningen av om ett avtal om vårdnad, boende eller umgänge kan godkännas

Vårt förslag: Den kommun där barnet är folkbokfört ska se till att informationssamtal som avses i 5 kap. 3 a § socialtjänstlagen (2001:453) kan hållas. Om uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd ansvarar även den kommun där någon av föräldrarna är folkbokförd för att sådana samtal kan hållas. Om uppgifter om var barnet och båda föräldrarna är folkbokförda är sekretessbelagda, kan en förälder begära ett informationssamtal i valfri kommun.

Om uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd har även socialnämnden i den kommun där någon av föräldrarna är folkbokförd behörighet att pröva om ett mellan föräldrarna

träffat avtal om vårdnad, boende eller umgänge ska godkännas. Om även uppgifter om var båda föräldrarna är folkbokförda är sekretessbelagda har socialnämnden i samtliga kommuner en sådan behörighet.

Som framgått av avsnitt 9.5.4 föreslår vi att det som huvudregel är barnets folkbokföringskommun som ska se till att ett informations-samtal kan hållas. En sådan reglering innebär dock problem när uppgiften om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd. Boendeföräldern skulle avslöja sin och barnets vistelsort om han eller hon vänder sig till kommunen där barnet är folkbokfört. Den andra föräldern skulle inte veta till vilken socialnämnd han eller hon ska vända sig. Vi föreslår därför en kompletterande regel som innebär att även en kommun där någon av föräldrarna är folkbokförd ansvarar för att ett informationssamtal kan komma till stånd i denna situation. Samma reglering kommer alltså gälla som när en förälder är bosatt långt från barnets folkbokföringskommun.

I undantagsfall kan uppgifter om var barnet och båda föräldrarna är folkbokförda vara sekretessbelagda. Man skulle kunna överväga att koncentrera dessa fall till socialnämnden i en viss angiven kommun. En sådan lösning skulle i många fall innebära att en förälder tvingas vända sig till en socialnämnd på en avlägsen ort. Eftersom deltagande i ett informationssamtal är en förutsättning för att senare få en talan prövad, framstår detta alternativ inte som lämpligt. Vi föreslår i stället att en förälder i denna situation får välja fritt hos vilken kommun han eller hon vill begära ett informationssamtal.

Även om det sannolikt inte kommer att vara särskilt vanligt kan även ett informationssamtal i de fall där barnet har skyddade personuppgifter resultera i att föräldrarna träffar ett avtal om vårdnad, boende eller umgänge. Det framstår som lämpligt att även den kommun som hållit i informationssamtalet i ett sådant fall har behörighet att pröva om avtalet ska godkännas. Vi föreslår därför att en kompletterande bestämmelse om detta tas in i 6 kap. 17 a § FB.

Tillämpningsområdet för bestämmelsen bör inte begränsas bara till de fall där avtalet ingåtts efter att informationssamtal har hållits. Föräldrarna kan även i andra sammanhang, även om detta förmodligen kommer vara ännu mer sällsynt, ingå sådana avtal, t.ex. inom ramen för samarbetsamtal. Vi föreslår därför att bestämmelsen utformas generellt. När uppgift om var barnet är folkbokfört är sekre-

tessbelagd föreslår vi alltså att även socialnämnden i den kommun där någon av föräldrarna är folkbokförd ska ha behörighet att pröva om ett avtal om vårdnad, boende eller umgänge ska godkännas. Om uppgifter om var båda föräldrarna är folkbokförda är sekretessbelagda ska socialnämnden i samtliga kommuner ha en sådan behörighet.

15 Handläggningen av mål om vårdnad, boende och umgänge

15.1 Vårt uppdrag

Genom 2006 års vårdnadsreform genomfördes vissa lagändringar för att skapa en mer effektiv domstolsprocess. Bland annat flyttades handläggningen av verkställighet av avgöranden om vårdnad, boende och umgänge från de allmänna förvaltningsdomstolarna till de allmänna domstolarna. Vidare tydliggjordes att domstolen ska fatta ett interimistiskt beslut endast när det behövs för barnets bästa. Dessutom genomfördes ändringar för att förbättra kvaliteten på utredningar om vårdnad, boende och umgänge. Enligt våra direktiv finns indikationer på att de förändringar som genomfördes år 2006 inte har fått det genomslag som eftersträvades. Bland annat har det påtalats att utredningar om vårdnad, boende och umgänge i många fall drar ut på tiden och att domstolarna fortfarande ofta fattar interimistiska beslut.

Som ett led i utvärderingen av 2006 års vårdnadsreform ska vi ta ställning till hur kvaliteten på utredningar om vårdnad, boende och umgänge kan förbättras. Vi ska också ta ställning till om det finns behov av åtgärder för att stärka kompetensen i frågor om vårdnad, boende och umgänge. Slutligen ska vi ta ställning till om det i övrigt behöver vidtas åtgärder för att uppnå en mer effektiv och ändamålsenlig domstolsprocess.

Kompetenshöjande åtgärder i frågor om barnets rätt att komma till tals och problematiken kring att en förälder kan hindra att barnet hörs i vårdnadsutredningen har behandlats i avsnitten 11.8.6. och 11.8.5.

15.2 En effektiv och ändamålsenlig process

Sedan den 1 januari 2011 finns det ett uttryckligt krav i regeringsformen (RF) på att en rättegång ska genomföras inom skäligen tid (2 kap. 11 § andra stycket RF). Sedan tidigare gäller att rätten ska driva förberedelsen i ett tvistemål med inriktning på ett snabbt avgörande (42 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken [RB]). Denna förpliktelse ska rätten fullgöra genom formell och materiell processledning. Rätten ska också upprätta en tidsplan för målets handläggning om det inte är obehövt på grund av målets beskaffenhet eller av något annat särskilt skäl (42 kap. 6 § fjärde stycket RB). Utöver kravet på ett snabbt avgörande ska rätten, om det inte är olämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet och övriga omständigheter, verka för att parterna förliks eller på annat sätt uppnår en samförståndslösning (42 kap. 17 § första stycket RB). 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 lösningen ska hålla på sikt betydligt större än i andra fall. En samförståndslösning måste dock vara till barnets bästa för att den ska kunna godtas av rätten (prop. 2005/06:99, s. 63 och 104).

I våra direktiv anges att det är angeläget att processen är effektiv och ändamålsenlig. Det är utifrån dessa begrepp som vi ska titta närmare på vissa specifika frågor. En effektiv domstolsprocess tar sikte på tiden, dvs. en process ska gå så snabbt som möjligt. I en ändamålsenlig process angående vårdnad, boende och umgänge ska domstolen, i de fall det inte är olämpligt, försöka få parterna att komma överens om en lösning som är förenlig med barnets bästa. I de fall det är olämpligt, eller det visar sig inte vara möjligt att nå en överenskommelse, ska domstolen avgöra målet genom dom. Vi vill poängtera att det i många vårdnadstvister kan finnas ett direkt motsatsförhållande i att ett mål ska avgöras så snabbt som möjligt samtidigt som domstolen ska försöka hitta långsiktiga och hållbara lösningar som är förenliga med barnets bästa. Att hitta långsiktiga lösningar i en föräldrelation med bristande förtroende tar många gånger tid. En sådan överenskommelse som är till barnets bästa är dock en så stor vinst för alla inblandade att en viss tidsfördröjning av målets avgörande måste få godtas. Det finns å andra sidan en risk för att föräldrarna, trots domstolens ansträngningar, inte kommer

överens under processens gång. En långvarig process i domstol kan då ha fördjupat föräldrarnas konflikt. Påfrestningen, inte minst för barnet, att leva med den ovisshet som en process innebär har då dessutom förlängts. JO har anfört att en grundläggande skyldighet för domstolen är att driva förberedelsen i mål om vårdnad, boende och umgänge med inriktning på ett snabbt avgörande av målet. Det är inom ramen för den skyldigheten som domstolen ska verka för att föräldrarna når en samförståndslösning, om det inte är olämpligt med hänsyn till målets beskaffenhet och övriga omständigheter.¹ JO har dessutom pekat på att det ligger i sakens natur att det inte är bra för någon att vara inblandad i en rättegång som det är svårt att se något slut på. Framför allt för ett barn måste den otrygghet som följer av detta vara plågsam. Av betydelse är även JO:s uttalande om att den domare som tar på sig ansvaret för att dra ut på processen för att nå en samförståndslösning måste vara säker på att det är till nytta för barnet. En domare har – till skillnad från t.ex. en samtalsledare vid samarbetsamtal – i regel inte särskilda kunskaper om barns behov.²

Liksom i andra mål ska domstolens handläggning alltså vara inriktad på ett snabbt avgörande av målet. Förfarandet med att söka samförståndslösningar får inte pågå under någon längre tid utan att enighet nås. Vi har i kapitel 9 föreslagit en modell med obligatoriska informationssamtal där förutsättningarna för att nå samförståndslösningar innan tvisten når domstol förbättras. I de fall där talan om vårdnad, boende och umgänge ändå väcks vid domstol kommer möjligheten till samförståndslösning redan att ha behandlats vid socialnämndens samtal med föräldrarna. Detta innebär att förutsättningarna för att handläggningen vid domstol ska kunna bedrivas mot ett snabbt avgörande av målet ökar.

¹ JO:s beslut den 23 juni 2015, dnr 7131-2014.

² JO:s beslut den 3 april 2013, dnr 1814-2012. Se även JO:s beslut den 17 oktober 2014, dnr 6418-2013, JO:s beslut den 2 juni 2015, dnr 382-2015 och Justitiekanslerns beslut den 19 januari 2016, dnr 5114-15-22.

15.3 Interimistiska beslut

15.3.1 Bakgrund

Genom 2006 års vårdnadsreform tydliggjordes att domstolen ska fatta ett interimistiskt beslut endast när det behövs. Av våra direktiv framgår att det finns indikationer på att förändringen inte har fått det genomslag som eftersträvades.

Före 2006 års vårdnadsreform följde av 6 kap. 20 § föräldrabalken (FB) att domstolen under handläggningen av ett mål fick besluta interimistiskt om vårdnad, boende eller umgänge. 2002 års vårdnadskommitté framhöll att den allmänna uppfattningen var att det fanns en risk för att ett interimistiskt beslut fick en styrande inverkan på det slutliga avgörandet. Kommittén menade att detta främst berodde på att domstolen var försiktig med att flytta ett barn från barnets invanda miljö eller i övrigt ändra på en fungerande ordning. Kommittén ifrågasatte om det var lämpligt – och förenligt med barnets bästa – att fatta ett snabbt beslut, som kunde komma att ha stor inverkan på målets slutliga avgörande trots att det var grundat på bristfällig utredning. Den pekade också på att det finns frågor som inte är så angelägna att ett interimistiskt beslut krävs. Som exempel angavs upplösning av gemensam vårdnad. Kommittén föreslog därför en ordning som innebar att tingsrätten skulle fatta ett interimistiskt beslut endast i de fall som det fanns beaktansvärda skäl för ett sådant beslut (SOU 2005:43 s. 273–275).

Sedan den 1 juli 2006 gäller enligt 6 kap. 20 § FB att i mål eller ärenden om vårdnad, boende eller umgänge får rätten, *om det behövs*, besluta om vårdnad, boende eller umgänge för tiden till dess att frågan har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft eller föräldrarna har träffat ett avtal om frågan och avtalet har godkänts av socialnämnden. Av förarbetsuttalanden framgår att principen bör vara att ett interimistiskt beslut får fattas bara om det behövs för barnets bästa. Det konstateras vidare att det många gånger är nödvändigt att domstolen redan interimistiskt beslutar i en vårdnadsfråga. Det kan t.ex. ha framkommit misstankar om våld eller andra övergrepp som inte kan lämnas utan avseende. Ett interimistiskt beslut kan då behövas för att barnet inte ska fara illa. Det kan också finnas risk att ett barn olovligen förs bort. Även i mera vardagliga situationer kan det dock finnas fall där ett interimistiskt beslut behövs. Föräldrarna kan ha flyttat till skilda orter

och frågor om barnets boende och skolgång eller andra viktiga praktiska frågor kan behöva lösas. Det framhölls dock att det finns frågor som knappast kan anses så angelägna att domstolen bör fatta ett interimistiskt beslut, t.ex. upplösning av gemensam vårdnad (prop. 2005/06:99 s. 65 och 66).

Innan ett interimistiskt beslut meddelas ska motparten få tillfälle att yttra sig i frågan. Om rätten har meddelat ett beslut som ännu gäller när målet eller ärendet ska avgöras, ska rätten ompröva beslutet (6 kap. 20 § andra stycket FB). Innan rätten meddelar ett interimistiskt beslut kan den inhämta upplysningar från socialnämnden i frågan (s.k. snabbupplysningar). Innan socialnämnden lämnar sådana upplysningar ska den, om det är lämpligt, höra föräldrarna och barnet. Att föräldrar och barn ska höras infördes genom 2006 års vårdnadsreform.

15.3.2 Vår kartläggning av interimistiska beslut

Hur ofta meddelas interimistiska beslut och hur ofta överensstämmer beslutet med det slutliga avgörandet?

Av vår undersökning i kapitel 7 (se avsnitt 7.2.17) framgår att det i 4 av 139 mål var oklart om tingsrätten fattade ett interimistiskt beslut eller inte. När det gäller övriga 135 mål fattade tingsrätten ett sådant beslut i 99 mål eller i 73 procent av målen. Vi har kommit fram till att det interimistiska beslutet överensstämde med domen i 53 av de 99 mål eller i 54 procent av målen där tingsrätten fattade (åtminstone) ett sådant beslut. I den här delen bygger resultatet på ett inte obetydligt mått av tolkning. Våra resultat av undersökningen måste därför ses som generella uppskattningar. Den vanligaste anledningen till att det interimistiska beslutet inte överensstämde med domen var att tingsrätten först i domen beslutade om ensam vårdnad.

Hur ofta meddelas interimistiska beslut om vårdnad?

För att bilda oss en uppfattning om hur vanligt det är att det meddelas interimistiska beslut om vårdnad har vi gjort en mer ingående granskning av ett slumpmässigt urval av domar i vår undersök-

ning. Urvalet i denna del har omfattat var femte dom, dvs. 28 domar. I 5 av dessa 28 mål meddelades inget interimistiskt beslut. Vår granskning i den här delen omfattar därför slutligen 23 mål.

Det meddelades interimistiska beslut i fråga om vårdnad i 11 av de 23 målen. Detta innebär att tingsrätterna i knappt 40 procent av de mål vi granskat närmare meddelat ett interimistiskt beslut i vårdnadsfrågan (11 av 28). I 5 av dessa 11 mål meddelades samtidigt interimistiskt beslut om umgänge och/eller boende. I 7 av de 11 målen beslutades om ensam vårdnad och i övriga 4 mål beslutades om gemensam vårdnad.

I 6 av de 7 fallen som tingsrätten interimistiskt beslutade om ensam vårdnad bestod den ensamma vårdnaden i domen. I ett fall ändrades vårdnaden till gemensam. Av domskälen framgår att den ensamma vårdnaden i två fall bestod med hänvisning till missbruksproblematik hos den andra föräldern. I ett fall bedömdes barnet vara utsatt för fara hos den förälder som inte fick del i vårdnaden. I ett annat fall var samarbetet mellan föräldrarna så dåligt att gemensam vårdnad var uteslutet och barnet som var 16 år ville bo hos den förälder som fick vårdnaden. I ett fall hade den förälder som inte fick del i vårdnaden försvunnit med barnet till okänd ort. I ett fall saknades allt samarbete mellan föräldrarna och den förälder som inte fick del i vårdnaden var inte närvarande under processen. I de flesta fall rörde det sig alltså om allvarliga missförhållanden hos den förälder som varken interimistiskt eller slutligt fick del av vårdnaden.

I 3 av de 4 fall som det interimistiskt beslutades om gemensam vårdnad bestod den gemensamma vårdnaden i domen. I det fall den gemensamma vårdnaden inte bestod förklarades detta av bristande kontakt mellan föräldrarna. I det fallet drogs också umgänget mellan barnet och den föräldern som inte fick del av vårdnaden in eftersom barnet inte ville ha någon kontakt med den föräldern.

Synpunkter om interimistiska beslut från några aktörer

Vid de hearingar vi har hållit har domare berättat att 2006 års vårdnadsreform ledde till en diskussion om hur bestämmelsen om interimistiska beslut skulle tillämpas. Diskussionen handlade om hur ordet *behövs* skulle förstås och om hur man praktiskt skulle gå till-

väga om man ansåg att ett interimistiskt beslut inte behövdes. Numera tycks det råda enighet om att det ska fattas ett formellt avslagsbeslut om bedömningen mynnar ut i att ett interimistiskt beslut inte behövs.

Flera domare har berättat att det finns en skillnad mellan när ett beslut behövs om umgänge och boende å ena sidan och om vårdnad å andra sidan. Det krävs starka skäl för att vårdnaden ska ändras interimistiskt. Några domare har uppgett att parter ändå ofta ”chansar” och framställer interimistiska yrkanden om ensam vårdnad. Flera domare har berättat att det initialt under en process ofta behöver meddelas interimistiska beslut om barnets boende och umgänge. Domare har också berättat att det inte är ovanligt att flera interimistiska beslut om umgänge meddelas i syfte att barnet ska få ett mer omfattande umgänge med den förälder som det inte bor tillsammans med. Inte sällan meddelas också interimistiska beslut för att få parterna att närma sig varandra, i förhoppning om att de slutligt ska komma överens. Många domare har menat att interimistiska beslut är ett effektivt verktyg för att få föräldrar att komma överens, såväl under processen som slutligt.

Domare har också berättat att det händer att ett avslagsbeslut meddelas med hänsyn till att ett interimistiskt beslut inte behövs, t.ex. om interimistiska yrkanden framställs nära inpå en huvudförhandling eller om det redan finns ett interimistiskt beslut som reglerar frågan.

Advokater har framfört att de ofta avråder sina klienter från att framställa ett interimistiskt yrkande om vårdnad eftersom domstolen kräver starka skäl för att meddela ett sådant beslut.

15.3.3 Våra överväganden och förslag om interimistiska beslut

Vår bedömning: I många fall är interimistiska beslut nödvändiga, även om de kan fördröja handläggningen av målet. Inte minst som en del i domstolens arbete med att få parterna att komma överens kan sådana beslut vara ett viktigt och effektivt verktyg. I de fall det finns misstankar om att barnet far illa hos en förälder måste också barnets behov av en trygg tillvaro under processen tillgodoses. Interimistiska beslut ska dock inte meddelas slen-

trianmässigt. Det måste finnas en tydlig planering för målets fortsatta handläggning.

Vårt förslag: Det ska tydliggöras att ett interimistiskt beslut om vårdnad endast ska meddelas i undantagsfall. För att domstolen ska meddela ett sådant beslut ska det krävas särskilda skäl.

Vår undersökning har visat att interimistiska beslut meddelas i stor utsträckning. Någon undersökning av hur vanligt det var med sådana beslut före 2006 års reform har inte gjorts. Det går därför inte att avgöra om sådana beslut har blivit vanligare eller inte.

Vid våra diskussioner med domare och advokater har det kommit fram att det finns en skillnad mellan när domstolen meddelar ett interimistiskt beslut om vårdnad å ena sidan och om boende och umgänge å andra sidan. Domstolarna är ofta restriktiva med att ändra vårdnaden interimistiskt, vilket också vår granskning av interimistiska beslut ger stöd för. Även i förarbeten har en sådan skillnad mellan vårdnad samt boende och umgänge gjorts (jfr prop. 2005/06:99 s. 65 och 66).

Interimistiska beslut får inte meddelas slentrianmässigt. Ett interimistiskt beslut om boende och umgänge kan dock ofta behövas om föräldrarna inte kan komma överens. Upprepade interimistiska beslut om umgänge används ibland för att få till stånd ett utökat umgänge mellan ett barn och en förälder. Syftet kan vara att få parterna att närma sig varandra för att med tiden kunna komma överens. Det är viktigt att komma ihåg att en stor andel av alla mål om vårdnad, boende och umgänge slutar med att parterna kommer överens (jfr avsnitt 7.3). Ett interimistiskt beslut kan också vara en förutsättning för att ett umgänge med umgängesstöd ska kunna komma till stånd. Om det finns misstankar om att ett barn för illa hos en förälder måste barnets behov av en trygg tillvaro under processen också tillgodoses. Av vår undersökning går det inte att dra slutsatsen att interimistiska beslut fattas utan att det finns behov av det. Att det i relativt stor utsträckning meddelas interimistiska beslut får accepteras även om det i vissa fall kan leda till en något mer utdragen process. Det måste dock alltid finnas en planering för handläggningen av målet och domstolen måste följa upp resultatet av olika beslut. Vi återkommer i avsnitt 15.7.5 till domstolens arbete med tidsplaner.

Det är viktigt att interimistiska beslut om vårdnad bara meddelas när det finns starka skäl för ett sådant beslut. Att en förälder förlorar vårdnaden kan få allvarliga konsekvenser för barnet som riskerar att skärmas från den föräldern. Det är också mycket ingripande för en förälder att förlora vårdnaden om sitt barn. Vi menar att den skillnad som finns i praktiken mellan när interimistiska beslut meddelas om boende och umgänge å ena sidan och om vårdnad å andra sidan bör komma till uttryck i lag.

Vi föreslår att det ska krävas särskilda skäl för att ett interimistiskt beslut ska meddelas i fråga om vårdnad. Särskilda skäl signalerar att endast i undantagsfall ska ett sådant beslut meddelas. Det ligger i det interimistiska beslutets natur att det också ska röra sig om brådskande förhållanden för att särskilda skäl ska anses föreligga. Särskilda skäl kan finnas om det kommit fram uppgifter om våld eller andra övergrepp som inte kan lämnas utan avseende eller om ett barn riskerar att fara illa på annat sätt. En omständighet som kan göra det omöjligt att gemensamt utöva vårdnaden även på kort sikt är att den ena föräldern vistas på okänd ort. Ett annat exempel kan vara när båda föräldrarnas samtycke till val av skola krävs och barnet annars riskerar att stå utan skolgång.

De fall vi nu redogjort för tar sikte på när föräldrarna har gemensam vårdnad och en förälder i stället vill ha ensam vårdnad. Det händer också att en förälder som inte har del i vårdnaden framställer ett interimistiskt yrkande om gemensam vårdnad. Även i dessa fall bör utgångspunkten vara att det krävs särskilda skäl för att interimistiskt ändra vårdnaden. Utrymmet för att interimistiskt besluta om gemensam vårdnad kan dock tänkas vara något större. Det är viktigt att understryka att om den förälder som vill ha gemensam vårdnad tidigare utsatt någon i familjen för våld eller annat övergrepp, finns det i regel inte särskilda skäl för att interimistiskt meddela ett beslut om gemensam vårdnad.

Vårt förslag innebär en kodifiering av den domstolspraxis som utvecklats. Förhoppningsvis kommer färre parter att framställa interimistiska yrkanden i vårdnadsfrågan när det på förhand kan bedömas som mer eller mindre utsiktslöst. Detta kan i sin tur bidra till att konflikter mellan föräldrar inte trappas upp i onödan, vilket gynnar barn.

15.4 Vårdnads-, boende- och umgängesutredningar

15.4.1 Inledning

Genom 2006 års vårdnadsreform genomfördes ändringar för att förbättra kvaliteten på utredningar om vårdnad, boende och umgänge. Det klargjordes att den som genomför en utredning ska lämna en rekommendation till beslut, om det inte är olämpligt. I våra direktiv har det påtalats att utredningar om vårdnad, boende och umgänge i många fall drar ut på tiden. Det har vidare gjorts gällande att vårdnadsutredningarna inte alltid håller tillräckligt hög kvalitet.

15.4.2 Bestämmelsen om vårdnads-, boende- och umgängesutredningar

Av 6 kap. 19 § första stycket FB framgår att det är rättsens ansvar att se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillbörligt utredda. Av samma paragraf följer också att innan rätten avgör ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge ska socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Har nämnden tillgång till upplysningar som kan vara av betydelse för frågans bedömning är nämnden skyldig att lämna rätten sådana upplysningar (andra stycket). I tredje stycket regleras vårdnads-, boende och umgängesutredningar. Av bestämmelsen följer att om det behövs ytterligare utredning så får rätten uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att verkställa den. Av förarbetsuttalanden framgår att vårdnads-, boende- och umgängesutredningar inte ska hämtas in rutinmässigt. Sådana utredningar bör göras endast när det behövs ytterligare uppgifter och när det är nödvändigt för att tvisten ska kunna avgöras (prop. 1997/98:7 s. 91). Av förarbetsuttalanden framgår också att lagstiftarens avsikt har varit att utredningen ska utföras av en tjänsteman vid nämndens förvaltning (prop. 1990/91:8 s. 44). Rätten får fastställa riktlinjer för utredningen och bestämma en viss tid inom vilken utredningen ska vara slutförd. Om det behövs, får rätten förlänga denna tid. Rätten ska se till att utredningen bedrivs skyndsamt (tredje stycket).

Av fjärde stycket framgår att om det inte är olämpligt, ska den som verkställer utredningen försöka klargöra barnets inställning och redovisa den för rätten samt lämna förslag till beslut. Innan

2006 års vårdnadsreform fanns ingen skyldighet för utredaren att ge en rekommendation till beslut i utredningen. 2002 års vårdnads-kommittés granskning av vårdnadsutredningar visade dock att utredaren, i linje med tidigare förarbetsuttalanden, som regel lämnade en rekommendation till beslut i utredningen.³ Kommittén kom genom sina undersökningar fram till att domstolar följde utredarens förslag i ungefär åtta av tio fall. Kommittén framhöll att vårdnadsutredarens slutsatser och rekommendationer hade stor betydelse. Den betonade att utredaren som regel är den som – vid sidan om föräldrarna – är bäst insatt i barnets situation och den som objektivt kan se till vad som är bäst för det enskilda barnet (SOU 2005:43 s. 249 och 250). I propositionen delades kommitténs uppfattning och följande anfördes (prop. 2005/06:99 s. 59 och 60).

För att domstolen skall få ett fullgott underlag är det viktigt att utredningen är så klar och tydlig som möjligt. Som kommittén konstaterar kräver detta normalt att utredaren lämnar en rekommendation till beslut. Det kan naturligtvis finnas situationer där det skulle vara olämpligt med en rekommendation. Undantag från kravet bör därför gälla för t.ex. särskilt känsliga fall. Utredarens rekommendation till beslut bör vara väl motiverad, och det bör göras en konsekvensbeskrivning, dvs. föras ett resonemang om hur man har sett på olika beslutsalternativ. Det bör tydligt redovisas hur man har resonerat i det enskilda fallet när det gäller t.ex. barnets relation till båda föräldrarna, barnets egen inställning och föräldrarnas lämplighet som vårdnadshavare, boföräldrar och umgängesföräldrar. Det är också naturligt att det i utredningen redovisas hur man ser på risken för att barnet far illa, möjligheterna att bäst tillgodose barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna, föräldrarnas vilja och förmåga att samarbeta i frågor som rör barnet och övriga individuella förhållanden, t.ex. barnets eventuella behov av särskilt stöd.

15.4.3 Hur ska en vårdnads-, boende- och umgängesutredning genomföras?

En vårdnads-, boende- och umgängesutredning ska bedrivas på ett opartiskt och sakligt sätt (jfr 1 kap. 9 § RF). Utredaren ska vid bedrivandet av utredningen vidare ta hänsyn till den enskildes integritet (jfr 1 kap. 1 § socialtjänstlagen [2001:453], nedan förkortad

³ Granskningen omfattade 50 slumpvis utvalda vårdnadsutredningar som genomfördes år 2001 (SOU 2005:43 s. 247).

SoL). Utredaren ska också ta hänsyn till eventuella riktlinjer från rätten (6 kap. 19 § tredje stycket FB).

Socialstyrelsen har gett ut allmänna råd om socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge⁴. I följande avsnitt beskrivs kortfattat hur utredningsförfarandet bör gå till enligt de råden.

När Socialnämnden har fått en begäran från rätten bör den snarast möjligt utse vem som ska genomföra utredningen. Därefter bör utredaren omgående påbörja utredningen. Som regel ska utredaren samtala med både föräldrarna och barnet. Utredaren bör också samtala med nya partners. Utredaren bör fråga föräldrarna vilka olika lösningar de kan se och vilka konsekvenser de anser att dessa kan få för barnet. Utredaren bör också ta reda på om det har förekommit hot, missbruk, psykisk ohälsa eller andra problem i familjen. Angående referensuppgifter bör utredaren i första hand ta in uppgifter från personer som genom sin professionella roll känner barnet väl. Utredaren bör alltid hämta in uppgifter om föräldrarna och nya partners från socialtjänstens register. Utredaren bör i regel också hämta in uppgifter om föräldrarna och nya partners från Polismyndighetens belastnings- och misstankeregister.⁵

15.4.4 Vilka uppgifter bör en utredning innehålla?

Utredningar om vårdnad, boende och umgänge syftar till att bedöma vad som är till barnets bästa. Vad en utredning ska innehålla är inte reglerat i lag. I Socialstyrelsens ovan angivna allmänna råd behandlas vilka uppgifter som en utredning bör innehålla.⁶ Utredaren bör utöver faktiska förhållanden om barnet, föräldrarna och deras situation redovisa antalet samtal med föräldrar och barn, när och var samtalen ägde rum samt i vilka konstellationer och vilka referenspersoner som kontaktats. Utredaren bör redovisa om det finns brister i utredningen och rapporten bör begränsas till sådant som kan vara relevant för frågans bedömning.

⁴ SOSFS 2012:4.

⁵ Socialnämnden har rätt att i begränsad omfattning ta del av sådana uppgifter även om en förälder motsätter sig det, 11 § p. 8 b förordningen (1999:1134) om belastningsregister och 4 § p. 9 b förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

⁶ I detta avsnitt ges inte en heltäckande bild av de uppgifter som en utredning, enligt de allmänna råden, bör innehålla.

Utredaren bör i sin bedömning, efter att ha beaktat eventuella riktlinjer från rätten, särskilt lyfta fram om det finns särskilda risker för att barnet far illa, hur barnets behov av en nära och god kontakt med föräldrarna bäst kan tillgodoses, barnets anknytning och relation till respektive förälder, barnets möjligheter att få sina behov och rättigheter tillgodosedda, innebörden och vikten av barnets egen inställning och föräldrarnas vilja samt förmåga att samarbeta i frågor som rör barnet. I utredarens bedömning bör också föräldrarnas förmåga att hålla barnet utanför sina konflikter och föräldrarnas förmåga att prioritera barnets behov framför sina egna ingå. Utredarens bedömning av föräldrarnas lämplighet som vårdnadshavare, boförälder eller umgängesförälder bör också framgå.

Utredarens förslag till beslut bör vara väl motiverat och beskriva vilka konsekvenser det får för barnet. Om det är olämpligt att lämna ett förslag till beslut så bör utredaren ange skälen för detta. Ett resonemang bör alltid redovisas om vad olika alternativ kan innebära för barnet på kort och lång sikt.

I Socialstyrelsens handbok om vårdnad, boende och umgänge⁷ (s. 241–242) anges att underlaget till domstolen måste uppfylla vissa grundläggande krav:

- Utredaren ska presentera fakta på ett sakligt sätt, med fokus på barnets situation och med anknytning till det lagstiftaren anger i bestämmelserna om vårdnad, boende och umgänge utifrån den specialkunskap som socialtjänstens familjerätt besitter.
- Utredningarna ska bara innehålla sådant som är relevant, väsentligt och klart uttalat. Vad som är utredarens egna reflektioner och bedömningar redovisas tydligt, med motiveringar.

I handboken anges också att kvaliteten på utredningen bygger på utredarens omdöme. Det betonas också att det ofta är en fördel för såväl läsbarhet som tydlighet om en utredningsrapport är kort och sammanfattande snarare än beskrivande (s. 242–243).

⁷ *Vårdnad, boende och umgänge. Handbok – stöd för rättstillämpning och handläggning inom socialtjänstens familjerätt.* Artikelnr 2012-4-8.

JO har uttalat att en koncentrerad utredning i minst lika hög grad som en omfattande kan tjäna som ett fungerande underlag för domstolens bedömning.⁸

15.4.5 Hur lång tid kan en utredning pågå?

Det finns ingen bestämmelse i lag som anger hur lång tid en utredning får pågå.⁹ Det är domstolen som bestämmer hur lång tid en utredning får ta (6 kap. 19 § tredje stycket FB). En rimlig tid för utredningsarbetet har i förarbeten angetts till 3–4 månader (se prop. 1997/98:7 s. 90 och 91 och där gjorda hänvisningar). Frågan om handläggningstiden för vårdnadsutredningar har tagits upp, efter en motion om att utredningstiden borde kortas ned, i det av riksdagen godkända betänkandet 2001/02:LU09. Lagutskottet menade att önskvärdheten av skyndsamhet alltid måste vägas mot intresset av att utredningen, med barnets bästa i blickpunkten, håller en kvalitativ hög nivå. Någon särskild åtgärd från riksdagens sida ansågs inte behövlig. Utskottet förutsatte dock att regeringen skulle verka för att berörda myndigheter kontinuerligt tog initiativ till metodutveckling, erfarenhetsutbyte, kurser och liknande åtgärder för att än mer förbättra och effektivisera vårdnadsutredningarna (bet. s. 32–33).

Även 2002 års vårdnadskommitté resonerade om utredningstiden. Kommittén kom fram till att den vanligen sattes till 3–4 månader, men konstaterade att endast två av tio socialnämnder hann slutföra utredningen inom utsatt tid. Kommittén övervägde därför om en tidsgräns borde införas, men stannade slutligen för att det inte var lämpligt, bl.a. eftersom det fanns stora variationer mellan olika fall (SOU 2005:43 s. 246). I propositionen uttalades att det ibland kan vara till fördel för barnet att utredningen är mer djupgående och därmed tar längre tid. Det angavs också att det då måste bero på omständigheterna i det enskilda fallet, t.ex. att föräldrarna

⁸ JO 1982/83 s. 189.

⁹ En utredning om barns och ungas behov av stöd och skydd (barnavårdsutredning) ska däremot, enligt 11 kap. 2 § andra stycket SoL, normalt vara slutförd senast inom fyra månader. Den bestämmelsen kom till år 1998 mot bakgrund av kritik mot att socialnämnden inte slutförde utredningar inom rimlig tid. Påbörjade utredningar kunde stå öppna under lång tid, ibland i flera år. Bestämmelsen hade också till syfte att stärka barnperspektivet (prop. 1996/97:124, SOU 2009:68 s. 321).

genomför samarbetsamtal, att ett visst umgänge provas ut eller att påståenden om övergrepp måste utredas (prop. 2005/06:99 s. 59).

15.4.6 Kvaliteten på utredningar före 2006 års vårdnadsreform

2002 års vårdnadskommitté undersökte bl.a. utredningars kvalitet och kom fram till att den hade förbättrats. Kommittén menade att utredarna överlag fokuserade på det som var väsentligt, dvs. barnets situation och barnets inställning. Samtidigt ansågs att kvaliteten på utredningarna var ojämn. Kommittén menade att det var något som fick hanteras genom utbildning och stöd till dem som ansvarade för frågorna. I propositionen inför 2006 års vårdnadsreform uttalades att kompetensutveckling måste ske kontinuerligt. Det framhölls att det naturligtvis är lättare att bibehålla en god kvalitet och kompetens i en större kommun där det finns många ärenden. Möjligheten för mindre kommuner eller stadsdelsnämnder att samarbeta, t.ex. genom att arbeta i större familjerättsenheter eller genom att regelbundet träffa handläggare från andra kommuner framhölls också (prop. 2005/06:99 s. 59).

15.4.7 Socialstyrelsens utvärdering av vårdnads-, boende- och umgängesutredningar

År 2009 fick Socialstyrelsen i uppdrag av regeringen att utvärdera hur 2006 års vårdnadsreform slagit igenom i socialtjänstens arbete. I rapporten *Familjerätten och barnet i vårdnadstvister – Uppföljning av hur 2006 års vårdnadsreform slagit igenom i socialtjänstens arbete*¹⁰ har Socialstyrelsen bl.a. undersökt vilken kvalitet som utredningar om vårdnad, boende och umgänge håller. Rapporten publicerades år 2011 och slutsatserna i den bygger bl.a. på aktstudier och intervjuer med familjerättssekreterare och domare. Socialstyrelsen kom fram till att det fanns en god generell kompetens hos kommunernas socialtjänster. Socialstyrelsen menade också att kvaliteten på utredningar om vårdnad, boende och umgänge överlag hade blivit bättre. Socialstyrelsen konstaterade att det var ovanligt att social-

¹⁰ Artikelnr 2011-11-40.

tjänstens utredare inte hade lämnat förslag till bedömningar under de två undersökta åren.

Socialstyrelsen identifierade också utvecklingsområden, bl.a. gällande dokumentation av barnsamtal och riskbedömningar. Ett annat förbättringsområde var utredarnas motiveringar av beslut som borde bli tydligare (s. 7).

15.4.8 Vår kartläggning av vårdnads-, boende- och umgängesutredningar

Inledning

Vår kartläggning i den här delen grundar sig på vår genomgång av 139 mål (se kapitel 7). Vi har undersökt hur ofta utredningar hämtas in och hur lång tid utredningar pågår. För att kunna få en bild av kvaliteten på utredningar har vi dessutom närmare granskat ungefär var femte utredning som ingått i vår undersökning. Urvalet har gjorts slumpmässigt. Granskningen i den här delen har omfattat ett trettioital utredningar. Vi har tittat på hur väl barnets perspektiv och situation framgår, om uppgifterna som återges i utredningarna är begränsade till det som är relevant för frågans bedömning, och på utredarens analys och konsekvensbeskrivning av olika beslutsalternativ. Vår kartläggning grundar sig också på olika aktörers synpunkter.

Våra undersökningar

Hur ofta hämtade domstol in en vårdnads-, boende- eller umgängesutredning?

I 122 av 139 mål eller i 88 procent av de mål som vi granskat inhämtade tingsrätten en utredning om vårdnad, boende och/eller umgänge. 2002 års vårdnadskommitté konstaterade att det av domarna som granskats framgick att en utredning hade inhämtats i minst 83 procent av målen (SOU 2005:43 s. 748). Med hänsyn till att vårt underlag är begränsat och till att skillnaden är liten går det inte att dra någon slutsats i frågan om det blivit vanligare att domstolen hämtar in en utredning.

Hur ofta lämnade utredaren förslag till beslut?

I den här delen omfattar vår undersökning 131 mål (se avsnitt 7.2.12). I 114 av dessa mål inhämtades en utredning. I 92 procent av dessa (105 av 114) lämnade den som genomförde utredningen förslag till beslut.¹¹ I de flesta fall där ett sådant förslag inte lämnades var frågan ändå föremål för utredningen. Anledningen till att ett förslag inte lämnades var t.ex. att det ansågs vara mycket svårt att ta ställning i frågan.

Hur lång tid tog det att genomföra utredningen?

I den här delen omfattar vår genomgång 122 mål (se avsnitten 7.2.10 och 7.2.11). Den genomsnittliga tiden för att genomföra en utredning var drygt fem månader. Medianvärdet var detsamma. Vi har närmare granskat 30 slumpmässigt utvalda mål som ingått i vår undersökning för att se hur lång utredningstiden i enskilda utredningar var. I en tredjedel av målen (10 mål) var utredningstiden ungefär 3–5 månader, i en femtedel av målen (6 mål) var utredningstiden ungefär ett halvår och i knappt en femtedel av målen (5 mål) tog utredningen mellan 7–12 månader att färdigställa. I några mål inhämtades ingen utredning och i några fall har det varit oklart hur lång tid utredningen tog.

Vilken kvalitet håller vårdnads-, boende- och umgängesutredningar?

Våra slutsatser i den här delen bygger på ett inte obetydligt mått av tolkning och bör ses som våra generella intryck.

Utredningarna som ingått i vår närmare granskning håller generellt sett en god kvalitet. I de flesta fall får man utifrån utredningarna en god bild av barnet och barnets situation. Några exempel på utredningar med lägre kvalitet fanns dock bland det undersökta materialet. Vi har i utredningarna överlag kunnat se områden som vi menar kan förbättras. Det finns bl.a. en klar obalans mellan den deskriptiva delen i utredningen och den delen som är utred-

¹¹ Siffran stämmer väl överens med vad Socialstyrelsen kom fram till vid sin utvärdering i rapporten *Familjerätten och barnet i vårdnadsvister – Uppföljning av hur 2006 års vårdnadsreform slagit igenom i socialtjänstens arbete* (s. 28).

arens bedömning och analys. Det är vanligt att mycket utrymme ges åt förfluten tid, föräldrars berättelser och referenspersoners uppgifter. Vår uppfattning är också att utredningar ofta skrivs utifrån ett föräldraperspektiv. Fokus bör i högre grad ligga på barnet, barnets nuvarande situation och framtid och hur föräldrarnas agerande i olika avseenden påverkar barnet. Analysen och bedömningen bakom utredarens förslag till beslut behöver också i många fall bli fylligare och tydligare. I många fall saknas också, helt eller delvis, tydliga resonemang om konsekvenser för barnet av olika beslutsalternativ.

Synpunkter om vårdnads-, boende- och umgängesutredningar från aktörer

Advokater

Advokater har uppgett att kvaliteten på utredningar skiftar. De har menat att utredningar på större orter överlag håller en högre kvalitet än de som utförs på mindre orter. Några advokater har framhållit att utredningar håller för låg kvalitet och i vissa fall är subjektiva. Flera advokater har påpekat att det kan vara problematiskt när konsulter genomför utredningar. Det kan då röra sig om personer som inte varit verksamma inom området under lång tid och motiveringar kan i dessa fall kännas mycket främmande. Någon har menat att utredningar ibland känns ”framstressade”. En annan åsikt som förts fram är att de faktiska omständigheterna i vissa fall redovisas mycket utförligt medan bedömningen är kort och ibland utan närmare analys.

Barns röster

De flesta barn som vi samtalat med har berättat att det som stod i utredningen om deras uppgifter stämde. Flera barn har också berättat att utredaren läste upp uppgifterna så att de fick möjlighet att rätta dessa om något var fel. Något av barnen gjorde också detta.

Domare

En majoritet av domarna har menat att utredningarna håller en god eller tillräckligt god kvalitet. Flera har dock påpekat att kvaliteten skiftar. Liksom advokater har domare menat att kvaliteten på utredningar som genomförts på större orter ofta håller bättre kvalitet än på mindre orter. Synpunkten att det är problematiskt med konsulter som genomför utredningar har framförts. En klar majoritet har haft uppfattningen att utredningar skulle kunna innehålla mindre deskriptiv text och mer analys. Som exempel har angetts att det ofta i detalj beskrivs vad som hänt i förfluten tid. Någon har menat att man ibland får känslan av att en utredare är partisk. Domare har angett att de regelmässigt sätter ut en tid för när utredningen ska redovisas till rätten. Denna tid anges vanligtvis till omkring fyra månader. Vissa domare har berättat att det är mycket vanligt att utredare begär förlängning av tiden. Vid någon domstol har domare berättat att familjerättens handläggningstid av utredningar är alldeles för lång. Det kan ta flera månader innan en utredare utses. Det tar sedan normalt fyra månader för utredaren att genomföra utredningen men det är inte ovanligt att ytterligare förlängning begärs. Utredningstider om omkring ett år är därför vanligt. Domare har också uppgett att det är känt att det finns ett allt större antal domstolar som har problem med familjerätternas långa utredningstider.

Familjerättssekreterare

Även vissa familjerättssekreterare har framfört att fokus i utredningar överlag borde vara mer på barnen och mindre på föräldrarna. Det har också framhållits att det är viktigt att utredaren är tydlig med förslag och grunder för sin bedömning. Krav på fortlöpande utbildning och handledning har framförts och det har förklarats att detta skulle kunna bidra till en större garanti ur kvalitets- och rättssäkerhetssynpunkt.

Intresseorganisationer

Flera intresseorganisationer har ifrågasatt såväl kompetensen hos utredare som kvaliteten på utredningar. Såväl synpunkten att utredare tar för mycket hänsyn till barnets åsikt vid sin bedömning som att utredaren beaktar barnets åsikt för lite har förts fram. Det har också framförts att det är problematiskt att utredningar inte genomgår någon kvalitetsgranskning. Att föräldrars synpunkter på utredningen enbart läggs som en bilaga till utredningen har också kritiserats.

15.4.9 Våra överväganden och förslag om vårdnads-, boende- och umgängesutredningar**Utredningarnas kvalitet är generellt god men det finns förbättringsområden**

Vår bedömning: Kvaliteten på vårdnads-, boende- och umgängesutredningar skiftar, men utredningarna håller fortfarande generellt sett en god eller tillräckligt god kvalitet. I princip samtliga utredningar ger en god bild av barnet och barnets situation och nästan alla utredningar innehåller förslag till beslut.

Det finns dock flera utvecklingsområden. Fokus i utredningarna bör ligga mer på barnet och mindre på föräldrarna. Utredningen kan i många fall koncentreras. Analyserna bakom förslagen till beslut behöver dock bli fylligare och tydligare. Bedömningarna bör dessutom alltid innehålla en konsekvensanalys av olika beslutsalternativ. Utredningarna pågår i vissa fall fortfarande under för lång tid.

Vår undersökning av utredningar och de synpunkter som olika aktörer har lämnat tyder på att vårdnads-, boende- och umgängesutredningar fortfarande, generellt sett, håller en god eller en tillräckligt god kvalitet. Kvaliteten varierar dock. Det är givetvis inte tillfredsställande om kvaliteten, som olika aktörer uppgett, generellt sett är lägre i mindre kommuner än i större. Varje medborgare bör, oavsett bostadsort, ha rätt till samma service och kvalitet på utredningar.

Våra undersökningar tyder på att det fortfarande är ett problem att utredningar drar ut på tiden. Det motverkar en effektiv handläggning av målen i domstol. Även om den genomsnittliga tiden för att genomföra en utredning var fem månader i vår undersökning så har det framkommit att det är relativt vanligt att utredningstiden är betydligt längre än så.

Att utredningar generellt sett håller en tillräckligt god kvalitet innebär inte att de inte kan bli bättre. Vi har genom våra diskussioner med olika aktörer och vid vår egen genomgång av utredningar kunnat identifiera flera utvecklingsområden. Ett sådant område är det utrymme som ges åt bakgrundsinformation och föräldrars och referenspersoners uppgifter. Dessa delar är ofta omfattande. En ingående genomgång av vad som hänt i förfluten tid och om vad föräldrarna tycker i olika avseenden är i många fall inte nödvändig. Sådana uppgifter riskerar också att öka konfliktnivån mellan föräldrarna. Fokus i utredningarna bör i högre grad ligga på nutid och framtid. Utredningarna bör också koncentreras på omständigheter som har betydelse för barnet, barnets behov och framtida lösningar för barnet. Ett område som behöver ges mer utrymme är utredarens analys och motivering till förslag till beslut. Den skriftliga motiveringen till beslutsförslaget behöver vara klar och tydlig för såväl barn, föräldrar och domstol. En tydligare analys kan sannolikt också medföra att den deskriptiva delen i utredningen kan kortas ned. Bedömningen bör också alltid innehålla en konsekvensanalys av olika förslag.

Andra förbättringsområden som vi identifierat handlar om barnets rätt att komma till tals och riskbedömningar. Dessa delar behandlas i kapitel 11 och 12.

Vi återkommer i avsnitt 15.9.5 till behovet av utbildningsinsatser.

En utredning ska vara slutförd inom fyra månader

Vårt förslag: Det införs en bestämmelse som innebär att en utredning om vårdnad, boende och umgänge, enligt huvudregeln, ska vara slutförd senast inom fyra månader.

Tidsgränser för att genomföra vårdnadsutredningar har övervägts tidigare, utan att något förslag lagts fram. Det har bl.a. hänvisats till utbildning och erfarenhetsutbyte för att effektivisera vårdnadsutredningar. Det har även lyfts fram att det i vissa fall kan vara till fördel för barnet att utredningen är mer djupgående och därmed tar längre tid.¹²

Vår utvärdering visar att utredningar i vissa fall tar för lång tid att genomföra. Vi har också identifierat långa utredningstider som en särskild faktor som fördröjer handläggningen av ett mål (se avsnitt 15.7.5). De åtgärder som föreslagits tidigare för att begränsa utredningstiderna har alltså visat sig inte vara tillräckliga. Vi föreslår därför att det i lag införs en tidsgräns för utredningarnas genomförande. En sådan tidsgräns ger en viktig signal från lagstiftarens sida och kan bidra till en mer effektiv handläggning av vårdnads mål. Genom en sådan reglering blir inte heller tiden för utredningar beroende av bostadsort. Vi menar att en rimlig tid att utföra en vårdnadsutredning inom, normalt är fyra månader. Denna tidsgräns har tidigare bedömts rimlig (se prop. 1997/98:7 s. 90–91) och den överensstämmer med den som gäller för barnavårdsutredningar enligt socialtjänstlagen (se 11 kap. 2 § andra stycket SoL).

För flera familjerätter innebär en sådan tidsgräns en markant förkortning av utredningstiden jämfört med den tid som utredningar tar i dag. Vi har dock fått intryck av att handläggningstiderna till stor del beror på att utredningsarbetet inte kommer i gång direkt när uppdraget från domstolen mottas. Det kan t.ex. bero på att det saknas tillgänglig utredare. För att tidsgränsen ska kunna klaras måste utredningarna påbörjas när uppdraget ges. Det medför att på många håll måste balanser arbetas av och arbetet effektiviseras. Det kan ske genom olika former av metodutveckling. För att det ska vara möjligt att genomföra utredningen på fyra månader måste också hela den tiden stå till familjerätternas förfogande. När domstolen anger tiden för redovisning måste därför hänsyn tas till när beslutet kommer att vara familjerätten tillhanda. Kravet på skyndsamhet ska vägas mot kravet på att utredningarna håller en hög kvalitet med ett tydligt barnperspektiv. Det måste därför finnas utrymme att förlänga utredningstiden om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan t.ex. vara att det är fråga om komplicerade tvister med en stor infor-

¹² Jfr bet. 2001/02:LU 09 s. 32–33, rskr. 146, och prop. 2005/06:99 s. 59.

mationsmängd, att en barnavårdsutredning pågår parallellt eller att ett visst umgänge ska provas ut. Allmänt hög arbetsbelastning är däremot inte exempel på särskilda skäl.

15.5 Sekretess, tystnadsplikt, anmälnings- och uppgiftsskyldighet

15.5.1 Vilka uppgifter kan utredaren hämta in utan föräldrarnas godkännande?

De flesta utredningsåtgärder som socialnämnden genomför bygger på frivillig medverkan från föräldrarnas sida, exempelvis utrednings-samtal med barn och föräldrar, hembesök, informationsinhämtning från hälso- och sjukvård och val av referenspersoner. Det finns dock vissa möjligheter för utredaren att hämta in uppgifter utan föräldrarnas godkännande. Utredaren har t.ex. möjlighet att hämta in information om familjen från socialtjänstens register. Utredarna kan också hämta in vissa uppgifter om föräldrarna och nya partners som de är sammanboende med från Polismyndighetens belastnings- och misstankeregister¹³.

15.5.2 Sekretess och tystnadsplikt inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, innehåller sekretessbestämmelser som gäller när myndigheter och vissa andra organ hanterar ärenden eller genomför insatser i socialtjänst eller hälso- och sjukvård. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift oavsett om det sker muntligen eller på något annat sätt. Som huvudregel gäller sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilda hälsotillstånd och andra personliga förhållanden och inom socialtjänsten för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men (25 kap. 1 § och 26 kap. 1 § OSL).

¹³ 11 § p. 8 b förordningen (1999:1134) om belastningsregister och 4 § p. 9 b förordningen (1999:1135) om misstankeregister.

Gäller enligt OSL sekretess för uppgift som finns hos en viss myndighet, får uppgiften inte röjas för enskilda eller annan myndighet i andra fall än som anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till (8 kap. 1 § OSL). Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar inte sekretess att uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning eller om det finns andra sekretessbrytande bestämmelser eller bestämmelser om undantag från sekretess. Olika kommuners socialnämnder ses som egna myndigheter i detta sammanhang. Det innebär att en socialnämnd i en kommun inte kan ta del av information från en socialnämnd i en annan kommun om det inte finns en sekretessbrytande bestämmelse¹⁴ som medger detta. Beroende på hur kommunen har organiserat sina verksamhetsgrenar kan inte heller alltid olika nämnder inom en och samma kommun som hanterar uppgifter som omfattas av socialtjänstsekretess lämna uppgifter till varandra.

Vid en vårdnadstvist kan ibland fler än en socialnämnd ha uppgifter av betydelse för frågan om vårdnad, boende och umgänge. Om familjen har flyttat kan socialnämnden i den tidigare kommunen ha information om tidigare insatser eller annat av betydelse medan det är den nya kommunen som gör utredningen. Det förekommer också att föräldrar bor i olika kommuner.

Det händer att myndigheter inom hälso- och sjukvården har uppgifter som kan ha betydelse för målets bedömning. Sådan information kan gälla ett barns eller en förälders psykiska hälsa. Samma slags information kan också finnas hos en vårdgivare som bedriver vård i privat regi.

För privata vårdgivare och enskilda verksamheter inom socialtjänst gäller bestämmelser om tystnadsplikt i patientsäkerhetslagen (2010:659), förkortad PSL, och i SoL.¹⁵ Genom bestämmelserna om tystnadsplikt har hälso- och sjukvårdspersonal inom den enskilda hälso- och sjukvården ålagts förbud att obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. För verksamma inom enskild verksamhet som avser insatser enligt SoL gäller förbud att obehörigen röja vad han eller hon har fått veta om enskildas per-

¹⁴ En sekretessbrytande bestämmelse är en bestämmelse som innebär att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar (se 3 kap. 1 § OSL).

¹⁵ Se 6 kap. 12 § PSL och 15 kap. 1 § SoL.

sonliga förhållanden. Vid bedömningen av om en tystnadsplikt kan brytas kan vägledning hämtas i den offentliga sekretessregleringen. Lagstiftaren har ansett att den enskilde ska ha samma skydd för sin personliga integritet vare sig han eller hon behandlas av en offentlig eller privat vårdgivare.¹⁶

15.5.3 Sekretessbrytande bestämmelser vid socialtjänstens arbete med avtal och vårdnadsutredningar

Genom 1998 års vårdnadsreform infördes en sekretessbrytande bestämmelse i föräldrabalken om att en socialnämnd som har tillgång till upplysningar av betydelse på begäran ska lämna ut sådana uppgifter till en annan socialnämnd som har att pröva föräldrars avtal om vårdnad, boende eller umgänge (6 kap. 17 a § tredje stycket FB). Bakgrunden var att socialnämnden, vid sin prövning av avtalet, skulle få samma möjlighet att hämta in uppgifter från andra socialnämnder som domstolen hade vid sin prövning av en fråga om vårdnad, boende eller umgänge. Domstolar kunde, liksom i dag, hämta in utredningar från olika socialnämnder, t.ex. om föräldrarna var bosatta i olika kommuner.

2002 års vårdnadskommitté kom i sitt arbete fram till att den sekretessbrytande bestämmelsen om avtal tillämpades på ett sätt som innebar att en socialnämnd inhämtade upplysningar från en socialnämnd i en kommun där en eller båda föräldrarna tidigare varit bosatta om det kom fram uppgifter som tydde på att denna socialnämnd hade något av betydelse att redovisa (SOU 2005:43 s. 251). Kommittén konstaterade att någon motsvarande sekretessbrytande regel inte fanns för vårdnadsutredningar. Det innebar att utredare kunde ta del av uppgifter som kunde finnas hos den egna myndigheten, t.ex. uppgifter från en barnvårdsutredning, som utförts enligt socialtjänstlagen men inte motsvarande uppgifter från en annan kommun. Inte heller kunde utredaren ta del av uppgifter från en annan stadsdelsnämnd om inte föräldrarna lämnade sitt samtycke. Kommittén ansåg att det var lika viktigt att uppgifter som kan påverka ett beslut om barnets framtid kom fram även när föräldrar inte

¹⁶ Socialstyrelsens vägledning *Sekretess- och tystnadspliktsgränser. I socialtjänsten och i hälso- och sjukvården*, Artikelnr 2012-2-28, s. 7 och 19. Se även prop. 2007/08: 126 s. 132 och 133, och prop. 2005/06:161 s. 82 och 93.

träffade ett avtal. Vårdnadskommittén föreslog därför en sekretessbrytande bestämmelse för inhämtande av uppgifter från annan socialnämnd vid utredningar (SOU 2005:43 s. 251 och 252). I propositionen delades den uppfattningen. Det framhölls att det är rimligt att den som har fått socialnämndens uppdrag att göra utredningen kan ta del av samma information som socialnämnden kan innan den prövar föräldrarnas avtal (prop. 2005/06:99 s. 60). Av 6 kap. 19 § femte stycket FB följer sedan 2006 års vårdnadsreform att utan hinder av sekretess enligt 26 kap. 1 § första stycket sekretesslagen är en socialnämnd som har tillgång till upplysningar som kan vara av betydelse för utredningen skyldig att lämna sådana upplysningar på begäran av den socialnämnd som gör utredningen. Detsamma gäller när uppgifterna begärs av den som socialnämnden utsett att verkställa utredningen.

15.5.4 Det finns ingen sekretessbrytande bestämmelse för uppgifter från hälso- och sjukvård vid en vårdnadsutredning

2002 års vårdnadskommitté diskuterade om en sekretessbrytande regel för uppgifter från hälso- och sjukvården borde införas. Kommittén menade att uppgifter från hälso- och sjukvården många gånger är mycket känsliga för den enskilde och det gäller särskilt i de fall som kan bli aktuella vid en vårdnadsutredning då det många gånger finns skäl att anta att det kommer röra en förälders psykiska hälsa. Kommittén kom fram till att det skulle kunna röra sig om mycket integritetskränkande uppgifter och menade därför att vilken information som skulle kunna lämnas ut skulle behöva regleras noggrant. Kommittén såg också en risk för att integritetskränkande information som inte borde komma att lämnas ut ändå lämnades ut vilket skulle innebära skada. Den pekade också på svårigheterna för utredaren att veta vilken läkare han eller hon skulle begära yttranden från. En förälder som inte vill medverka till att utredaren får uppgifter från sjukvården skulle troligtvis inte heller medverka till att utredaren får uppgifter om behandlande läkare. En mycket viktig invändning ansågs vara, utifrån barnets bästa, risken för att en förälder som behövde vård inte skulle våga vända sig till sjukvården på grund av rädsla för att informationen skulle komma att lämnas vidare. Kommittén underströk också att det för det fall

det finns risk för att ett barn far illa redan fanns bestämmelser om anmälningsskyldighet och uppgiftsskyldighet från hälso- och sjukvårdens sida. Kommitténs undersökning visade också att en klar majoritet av socialnämnderna fick tillgång till det beslutsunderlag som de efterfrågade.¹⁷ Kommittén ansåg därför att det inte fanns tillräckliga skäl för att föreslå sekretessbrytande regler mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten vid vårdnadsutredningar (SOU 2005:43 s. 253–255).

Någon sekretessbrytande bestämmelse för uppgifter från hälso- och sjukvården har inte införts.

15.5.5 Anmälnings- och uppgiftsskyldighet

Bestämmelser om anmälnings- och uppgiftsskyldighet finns i 14 kap. 1 § SoL. Anmälnings- och uppgiftsskyldigheten bryter som framgår ovan sekretessen mellan myndigheter (10 kap. 28 § OSL). Bestämmelsen om anmälningsskyldighet reglerar vilka myndigheter och yrkesverksamma som är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de i sin verksamhet får kännedom om eller misstänker att ett barn far illa (första stycket). Anmälnings- och uppgiftsskyldighet har myndigheter vars verksamhet berör barn och ungdom¹⁸ samt andra myndigheter inom hälso- och sjukvården, annan rättspsykiatrisk undersökningsverksamhet, socialtjänsten och kriminalvården. Detsamma gäller de som är verksamma inom enskilda sådana verksamheter. De som är verksamma inom familjerådgivning är skyldiga att genast anmäla till socialnämnden om de får kännedom om att ett barn utnyttjas sexuellt eller utsätts för misshandel i hemmet (andra stycket).

Mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten gäller som utgångspunkt sekretess. För att socialnämnden ska kunna utreda ett barns behov av stöd och skydd är samtliga de myndigheter och enskilda verksamheter som anges ovan dock skyldiga att lämna socialnämnden alla uppgifter som kan vara av betydelse för utredning av ett barns behov av stöd och skydd.

¹⁷ Av enkätundersökningen som 2002 års vårdnadskommitté gjorde med socialnämnderna svarade åtta av tio att de fick tillgång till det material som de efterfrågade.

¹⁸ T.ex. skola och barnomsorg, hälso- och sjukvård och polis (prop. 1996/97:124 s. 106, prop. 2002/03:53 s. 62 och prop. 2012/13:10 s. 44).

15.5.6 Våra överväganden och förslag om sekretessbrytande bestämmelser

Bör en sekretessbrytande bestämmelse införas för uppgifter inom hälso- och sjukvården?

Vår bedömning: Det finns inte tillräckligt starka skäl för att föreslå en sekretessbrytande bestämmelse för uppgifter inom hälso- och sjukvården.

Vid en vårdnadsutredning är utredaren beroende av föräldrarnas godkännande för att kunna genomföra de flesta utredningsåtgärder. Detta är en stor skillnad jämfört med barnavårdsutredningar där sådana begränsningar inte finns. Skillnaderna kan dock motiveras med att en barnavårdsutredning påbörjas på eget initiativ av socialnämnden, ofta efter en orosanmälan, och syftar till att klarlägga om ett barn far illa. Att förhindra att barn far illa är en av socialnämndens viktigaste uppgifter. En vårdnadsutredning har i stället sin grund i en tvist mellan föräldrarna och socialnämnden får i uppdrag av domstolen att utreda barnets förhållanden för att ge domstolen ett beslutsunderlag i tvisten. Det framstår som befogat att det finns större möjligheter att inhämta uppgifter från bl.a. hälso- och sjukvård vid en barnavårdsutredning än vid en vårdnadsutredning. Vid våra diskussioner med familjerättssekreterare har vi fått uppfattningen att det är mycket sällan som föräldrar inte lämnar sitt godkännande till olika utredningsåtgärder. Det händer dock undantagsvis och då gäller det framför allt uppgifter från hälso- och sjukvård. Flera familjerättssekreterare som vi har haft kontakt med har också efterfrågat sekretessbrytande regler när det gäller information som finns inom hälso- och sjukvården.

Givetvis kan information som finns inom hälso- och sjukvården vara värdefull att få del av i en vårdnadsutredning. Det kan t.ex. finnas uppgifter om en förälders psykiska hälsa som kan vara av betydelse för den förälderns omsorgsförmåga. Det kan också finnas uppgifter om barnet som kan vara viktiga att känna till. Det kan handla om att barnet har särskilda behov, vilket kan ställa extra höga krav på föräldrarnas förmåga att tillgodose dessa. Det kan också, i vissa fall, handla om uppgifter som innebär att behandlande läkare misstänker våld i familjen. Att sådana uppgifter inte finns med i en utred-

ning är en brist. I de allra flesta fall får dock familjerättssekreterare föräldrarnas medgivande till att hämta in uppgifterna. I barnavårdsutredningar som utförts enligt socialtjänstlagen till skydd för barn kan uppgifter som lämnats från hälso- och sjukvården ingå. Har en barnavårdsutredning enligt socialtjänstlagen utförts inom den egna myndigheten anses sekretess inte gälla för uppgifter i denna i förhållande till den som verkställer vårdnadsutredningen.

Genom den sekretessbrytande bestämmelsen som infördes genom 2006 års vårdnadsreform i 6 kap. 19 § femte stycket FB finns dessutom en skyldighet för en socialnämnd att lämna upplysningar till en annan socialnämnd som kan vara av betydelse för en vårdnadsutredning. Enligt vår bedömning innebär detta att den som verkställer en vårdnadsutredning även kan få del av uppgifter i en barnavårdsutredning som utförts av en annan socialnämnd. Behovet av att i en vårdnadsutredning kunna inhämta uppgifter från bl.a. hälso- och sjukvården bör därför i viss mån ha minskat sedan 2006 års vårdnadsreform. Det bör också framhållas att om det i en vårdnadsutredning bedöms finnas risk för att ett barn far illa ska det anmälas till socialtjänsten. I den barnavårdsutredning som kan bli följden av anmälan uppkommer en uppgiftsskyldighet från hälso- och sjukvårdens sida. Det kan i sådana fall finnas anledning att avvakta med att avsluta vårdnadsutredningen tills barnavårdsutredningen är färdigställd.

2002 års vårdnadskommitté anförde en rad argument mot att en sekretessbrytande bestämmelse för uppgifter inom hälso- och sjukvården skulle införas (se ovan). Vi ansluter oss till dessa. Framför allt vill vi framhålla vikten av att den förälder som bedömer att barnet behöver viss vård eller stöd, eller som själv är i behov av vård, ska våga vända sig till hälso- och sjukvården utan rädsla för att information om hälsotillståndet lämnas vidare till en vårdnadsutredning. Detta skulle i värsta fall kunna leda till att den som är i behov av vård eller behandling inte får tillgång till sådan. De praktiska svårigheterna att få ut relevanta uppgifter och att få information från rätt vårdgivare utan föräldrarnas medverkan ska inte heller underskattas. Uppgifter om enskilds hälsa är integritetskänsliga och har ett starkt sekretessskydd. Vi anser att de skäl som talar mot att införa en sekretessbrytande bestämmelse för sådana uppgifter väger tyngre än de som talar för. Vi föreslår därför inte en sekretess-

brytande bestämmelse för socialnämnden avseende uppgifter inom hälso- och sjukvården.

Sekretessbrytande bestämmelser bör införas för vissa andra uppgifter

Vårt förslag: Sekretessbrytande bestämmelser införs för socialnämnd beträffande inhämtande av uppgifter från annan socialnämnd vid upplysningar och snabbupplysningar.

Det finns i dag sekretessbrytande bestämmelser som ger en socialnämnd möjlighet att inhämta uppgifter från annan socialnämnd inför godkännande av avtal (6 kap. 17 a § tredje stycket FB) och vid utredningar om vårdnad, boende och umgänge (6 kap. 19 § femte stycket FB). Bakgrunden till dessa bestämmelser kan sägas vara att beslutsunderlaget ska vara så fullgott som möjligt och inte beroende av om föräldrar och barn flyttat eller inte.

Vid vår kartläggning och analys av rättsläget har det kommit fram att samma problematik gör sig gällande vid socialnämndens arbete med upplysningar enligt 6 kap. 19 § andra stycket FB och snabbupplysningar enligt 6 kap. 20 § andra stycket FB. En socialnämnd kan nämligen i dag inte hämta in information från en annan socialnämnd vid arbetet med sådana upplysningar.

Det är angeläget att uppgifter som kan påverka ett beslut i domstolen kommer fram, oavsett om beslutet är slutligt eller gäller för viss tid. Ett fullgott beslutsunderlag i alla målets delar bör inte vara beroende av om uppgifterna finns i olika socialnämnder.

Upplysningar och snabbupplysningar som innehåller relevant information kan bidra till en mer effektiv och ändamålsenlig handläggning av mål om vårdnad, boende och umgänge. Det kan inte vara avsikten att beslut om att inhämta en vårdnadsutredning måste fattas för att en socialnämnd ska kunna inhämta information från en annan socialnämnd. Vi föreslår därför att sekretessbrytande bestämmelser ska införas som gör det möjligt för en socialnämnd att hämta in uppgifter från en annan socialnämnd även inför att upplysningar och snabbupplysningar ska lämnas.

15.6 Konflikt och försoning

15.6.1 Metodens fördelar

Metoden Konflikt och försoning används vid handläggningen av mål om vårdnad, boende och umgänge på vissa domstolar i Sverige. Metoden bygger på ett nära samarbete mellan socialnämnd och domstol och har som målsättning att få föräldrarna att komma överens. Fördelarna med metoden är att fokus flyttas från konflikten till att hitta hållbara lösningar, att aktörerna i processen har ett gemensamt fokus på hur barnet ska få sina behov tillgodosedda och att uppslitande utredningar undviks. Dessutom ger metoden mer konstruktiva verktyg för familjerätterna än exempelvis samarbetsamtal. Vi har i avsnitt 9.3.3 beskrivit hur Södertörns tingsrätt arbetar med Konflikt och försoning.

15.6.2 Det speciella med handläggningen

Gemensamt för metoden vid de domstolar där den tillämpas är att den bygger på frivillighet från parternas sida och kräver ett verkligt engagemang av parterna. Vill någon av parterna avbryta handläggningsformen så övergår målet till traditionell handläggning. Det är särskilt viktigt att det är samma domare och samma familjerättssekreterare som deltar under hela handläggningen vid tingsrätten. Det skiljer sig åt mellan domstolarna beträffande vilka mål som anses lämpliga för metoden och om det är domstolen eller familjerätten som gör urvalet av målen. Det hålls så gott som aldrig fler än tre sammanträden inom ramen för Konflikt och försoning. Vanligtvis är det cirka tre månader mellan sammanträdena. Mellan de muntliga förberedelserna arbetar familjerätten vidare med parterna och barnen på sätt man bestämt vid förberedelserna. Om parterna kommer överens skriver familjerätten ett avtal och målet kan skrivas av eller så meddelar tingsrätten dom i enlighet med parternas överenskommelse. Om parterna inte enas efter den tredje förhandlingen avbryts metoden. De barnsamtal som skett inom metoden kan ofta användas i en vårdnads-, boende- eller umgängesutredning om det blir aktuellt med en sådan.

15.6.3 Aktörernas åsikter om metoden

Domare och familjerättssekreterare som arbetar med Konflikt och försoning har framfört att en av fördelarna med metoden är att barnets perspektiv kommer fram på ett tydligare sätt än vid traditionell handläggning. De domare som arbetar med metoden har uppfattningen att överenskommelser träffas i stor utsträckning. Flera domare och familjerättssekreterare har varit av uppfattningen att metodens svaghet är svårigheten att göra rätt urval av mål som är lämpliga för metoden. Med hänsyn till att metoden är resurskrävande anses det särskilt viktigt att förutsättningar för långsiktiga och hållbara överenskommelser finns mellan parterna. Några domare har uttryckt synpunkten att metoden är alltför tidskrävande. Det är lätt att förberedelsen av handläggningen pågår åtta till nio månader utan att någon vårdnadsutredning ens har påbörjats. Synpunkten att metoden behöver lagstöd har också förts fram.

15.6.4 Forskning kring Konflikt och försoning

Projektet High conflict families of divorce som inleddes under våren 2012 hade som övergripande målsättning att bl.a. visa vilken handläggningsmetod som fungerar konfliktdämpande på vilka föräldrar och vilken typ av konflikt. Inom ramen för projektet utvärderades metoden Konflikt och försoning. Projektet har lett till en rapport som är under publicering (januari 2017).¹⁹ Utvärderingen påvisade inte några statistiskt säkerställda skillnader mellan traditionell handläggning och handläggning enligt Konflikt och försoning avseende föräldrarnas konfliktnivå och konfliktens utveckling eller när det gäller barns mående. I rapporten konstateras att inte någon av metoderna kan anses fungera bra för barn och föräldrar i högintensiva konflikter, eftersom föräldrarna efter avslutad handläggning uppgav att de saknade struktur för sitt samarbete och att de varken litade på eller respekterade varandra. Endast 20 procent av föräldrarna uppgav att det ”känns okej” att vara förälder tillsammans med den andra föräldern. Utvärderingen visade att föräldrar som hade träffat en överenskommelse om fortsatt gemensam vårdnad med

¹⁹ Annika Rejmer, Ann-Sofie Bergman m.fl, *Föräldrar i vårdnadstvist: vilka är de, vad handlar konflikten om och hur upplever de samballets interventioner?*

hjälp av Konflikt och försoning hade kontakt i signifikant större utsträckning än föräldrar som fått tvisten handlagd på traditionellt sätt. I rapporten ifrågasätts dock om den tätare kontakten är till barnets bästa eftersom föräldrarna samtidigt rapporterar att barnen är exponerade för bråk och våld i högre utsträckning.

15.6.5 Våra överväganden angående metoden Konflikt och försoning

Bidrar metoden till överenskommelser?

Vår bedömning: Metoden Konflikt och försoning bidrar i hög grad till att föräldrar träffar överenskommelser i målen. Det är dock inte möjligt att avgöra om metoden är mer effektiv än andra metoder.

Det behövs arbetsmetoder som hjälper föräldrar att varaktigt komma ur konflikter och bygga samarbete utan att kompromissa med barnets behov och rättigheter. De flesta av de domare som arbetar med Konflikt och försoning anser att metoden erbjuder en bredare konfliktlösningsmodell än vad som är möjlig att åstadkomma vid annan handläggning. Domare och familjerätter som arbetar med metoden anser också att metoden medför att en stor andel av målen avslutas med överenskommelser. I Helsingborgs tingsrätt undersöktes antalet överenskommelser som träffades under tiden metoden Konflikt och försoning drevs i projektform mellan åren 2011 och 2013. Man fann då att i de avslutade målen hade 71 procent av föräldrarna kommit överens.²⁰ Vid en undersökning i Södertörns tingsrätt har man funnit att 70 procent av målen som handläggs enligt metoden Konflikt och försoning avslutas med överenskommelser.²¹ Vad vi känner till har ingen undersökning gjorts av hållbarheten i de överenskommelser som träffats.

En stor andel av de föräldrar vars mål handläggs med metoden Konflikt och försoning träffar alltså överenskommelser som medför

²⁰ Två rapporter om projektet Konflikt och försoning – Helsingborgsmodellen – en arbetsmodell för vårdnadstvister.

²¹ Enligt uppgift från en rådman vid Södertörns tingsrätt.

att målen inte behöver prövas av domstol. Fler och fler domstolar och familjerätter väljer också att tillämpa metoden.

Behöver metoden lagstöd?

Vår bedömning: Vi anser inte att metoden Konflikt och försoning bör regleras i lag.

Även om de föreslagna informationssamtalen med föräldrar i konflikt om barn införs, kommer det behövas olika handläggningssätt även i framtiden som kan bidra till att föräldrar träffar varaktiga överenskommelser om vårdnad, boende och umgänge. Konflikt och försoning är en av de modeller för arbetet vid domstolar med samförstånds lösningar som det är positivt om det även fortsättningsvis finns tillgång till. Frågan är om metoden bör regleras i lag.

I metoden ingår att en familjerättssekreterare medverkar vid den muntliga förberedelsen. Det är domaren som leder förhandlingen och familjerättssekreteraren får ordet av domaren. Utifrån gällande reglering kan vi inte se något hinder mot att en familjerättssekreterare på det sättet deltar i förhandlingen. Det är givetvis domaren som fattar de beslut som krävs under processen. Det arbete familjerätten utför mellan sammanträdena kan t.ex. handla om att familjerättssekreteraren håller barnsamtal, inhämtar synpunkter från skolpersonal, gör hembesök och håller enskilda eller gemensamma samtal med föräldrarna. Dessa uppgifter redovisas sedan muntligt vid sammanträdena. Familjerättens arbete bedrivs mer eller mindre uttalat som ett uppdrag inom ramen för rättens inhämtande av snabbupplysningar enligt 6 kap. 20 § FB och/eller som ett uppdrag att anordna samarbetsamtal enligt 6 kap. 18 § FB. Enligt vår uppfattning rymms familjerättens arbete inom ramen för dessa bestämmelser. Mot bakgrund av ovanstående kan vi inte se att det finns något behov av en lagreglering för att ge metoden Konflikt och försoning rättslig legitimitet.

Frågan är då om metoden ändå skulle lagregleras för att få större spridning. Den frivillighet som finns för familjerätter och domstolar när det gäller att tillämpa metoden skulle kunna ersättas av en skyldighet för alla tingsrätter att erbjuda metoden när det bedöms lämpligt. Vår uppfattning är att så inte bör ske. Att lagfästa en viss

metod för att få föräldrar att komma överens i domstol är i sig tveksamt. Engagemang och frivillighet ger dessutom bäst möjligheter till ett lyckat samarbete och goda resultat. Förutsättningarna att införa metoden är också olika för olika kommuner och domstolar. För enskilda familjerättssekreterare och domare innebär metoden ett helt nytt arbetssätt. Familjerättssekreterare är inte vana vid att delta i förhandlingar och för domarna blir processledningen helt annorlunda i ett mål som handläggs enligt metoden Konflikt och försoning jämfört med ett mål som handläggs på annat sätt. Endast de som känner sig bekväma med att arbeta enligt metoden kan förväntas uppnå goda resultat. Det bör därmed inte i lag föreskrivas att det ska finnas tillgång till metoden Konflikt och försoning vid alla domstolar.

Det finns dessutom andra svårigheter med en lagreglering. Vad som avses med begreppet Konflikt och försoning är i viss mån oklart. Begreppet förekommer i olika sammanhang när det gäller konfliktlösning. Det finns också olikheter mellan de domstolar/familjerätter som tillämpar metoden beträffande hur urvalet av målen sker, vilka mål som kan komma i fråga och i målens handläggning. Det är därför svårt att se vilken modell, eller delar av någon modell, som skulle regleras i lag.

Sammantaget bedömer vi att det inte finns skäl att föreslå lagreglering på området.

15.7 En mer effektiv och ändamålsenlig domstolsprocess

15.7.1 Inledning

Långvariga processer är påfrestande för barn och föräldrar. Avgöranden i mål om vårdnad, boende, umgänge och verkställighetsärenden vinner inte rättskraft på vanligt sätt. Det innebär att en förälder kan vända sig till tingsrätten med en ny talan om samma barn direkt efter att ett avgörande har vunnit laga kraft. Det är också vanligt att ett nytt mål om vårdnad, boende eller umgänge påbörjas parallellt med en verkställighetsprocess. Det händer att processer pågår under mycket lång tid.

15.7.2 Rätten till en rättvis rättegång enligt Europakonventionen²²

Artikel 6 i Europakonventionen handlar om rätten till domstolsprövning och till en rättvis rättegång. Av artikeln följer att var och en, vid prövningen av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter, ska vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol, som upprättats enligt lag (art. 6.1). Familjerättsliga tvister är en typ av tvister som rör civila rättigheter och som därför anses falla under tillämpningsområdet för artikel 6. Även verkställigheten av en dom i en sådan tvist anses som en del av det förfarande varigenom de civila rättigheterna fastställs.

Artikel 6.1 i konventionen innehåller som framgår ovan också ett krav på att rättegång i mål om bl.a. civila rättigheter och skyldigheter ska hållas inom skälig tid. I mål om vårdnad, boende och umgänge, liksom andra civilrättsliga mål, räknas tiden från den dag som målet anhängiggörs vid domstol fram till dess att det finns en lagkraftvunnen dom som kan verkställas. Av Europadomstolens praxis följer att om talan vid domstol kan väckas först efter ett förberedande administrativt förfarande, ska även tiden för det förfarandet räknas in i den tid som ska bedömas enligt artikel 6.1 (t.ex. *König mot Tyskland*²³, *Erkner och Hofauer mot Österrike*²⁴).²⁵

Vid bedömningen av om målet har avgjorts inom skälig tid i civilrättsliga mål ska målets komplexitet, parternas agerande samt domstolarnas och myndigheters handläggning av målet beaktas. Om det framkommer att domstolarna har bidragit till att en process dragit ut på tiden, till exempel genom att inte sätta ut målet till förhandling inom rimlig tid eller genom allmänt långsam handläggning talar detta för att målet inte har avgjorts inom skälig tid. Mål om familjerättsliga förhållanden kräver en särskilt skyndsam handläggning (*Taiuti, Maciariello och Gana, samtliga mot Italien*²⁶). I mål om vårdnad om

²² Avsnittet bygger på Danelius, Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis. En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*, 2015, s. 161 f.

²³ Avgörande meddelat den 28 juni 1978.

²⁴ Avgörande meddelat den 23 april 1987.

²⁵ Jfr vårt förslag om informationssamtal med föräldrar i konflikt om barn som innebär att ett förberedande förfarande införs för att ett tvistigt yrkande om vårdnad, boende eller umgänge ska prövas.

²⁶ Avgörande meddelat den 27 februari 1992.

barn eller umgänge med barn kan en långdragen process bidra till att barnet hinner rota sig i en viss miljö eller att barnets relationer till båda eller någon av föräldrarna hinner utvecklas i negativ riktning. Detta kan få till följd att det i praktiken blir omöjligt, eller olämpligt, att ändra på den situation som uppkommit eller befästs under handläggningen av målet. För att processen ska bli meningsfull i dessa mål krävs alltså att målen handläggs och avgörs skyndsamt. Även relativt korta dröjsmål kan strida mot artikel 6.1.

15.7.3 Regeringens verksamhetsmål för den dömande verksamheten

Regeringen har angett att det övergripande målet för Sveriges domstolar är att verksamheten ska bedrivas med hög kvalitet och vara effektiv. Regeringens verksamhetsmål för den dömande verksamheten är att av tvistemålen, exklusive gemensam ansökan om äktenskapsskillnad, ska 75 procent ta högst sju månader att avgöra i tingsrätt respektive fem månader i hovrätt.²⁷ Verksamhetsmålet gäller också för mål om vårdnad, boende och umgänge.

15.7.4 Vår kartläggning av handläggningen

Inledning

För att kunna ta ställning till om det behöver vidtas åtgärder för att uppnå en mer effektiv och ändamålsenlig domstolsprocess har vi undersökt olika frågor med anknytning till handläggningen i mål om vårdnad, boende och umgänge. I denna del omfattar vår undersökning 139 domar (se kapitel 7). För att få en bild av hur handläggningen normalt ser ut i ett vårdnadsfall och för att se om det finns några åtgärder som särskilt fördröjer handläggningen har vi närmare granskat handläggningen av ungefär vart femte mål i vår undersökning. Granskningen omfattar i den delen totalt 30 mål. Vår kartläggning bygger också på synpunkter som vi hämtat in från olika aktörer. Vi inleder vår kartläggning med en redovisning av statistik

²⁷ Regeringsbeslut (ändringsbeslut) 2016-06-22, *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Sveriges Domstolar*.

om omloppstider. Omloppstider är detsamma som handläggnings-tider. Tiden räknas från när målet kommer in till domstolen fram tills domstolen skiljer målet från sig genom ett slutligt avgörande.

Omloppstider i tingsrätterna

Tabell 15.1 Omloppstider i tingsrätt för vissa familjemål (månader)

75 percentilen för mål i målkategorierna 1216, 1217, 1299, 1311 och 1312 för åren 2006, 2014 och 2015

Målkategori	År 2006	År 2014	År 2015
1216 Vårdnad	15,6	12,1	11,4
1217 Äktenskapsskillnad	11,8	10,7	10,8
1299 Övriga familjemål	15,5	13,9	13,8
1311 Vårdnad	2,1	2,0	1,7
1312 Äktenskapsskillnad	8,6	8,0	7,9

Källa: Domstolsverket.

Angående målkategorierna avser koderna 1216, 1217 och 1299 tvistiga mål om vårdnad, äktenskapsskillnad, respektive boende och umgänge. Koderna 1311 och 1312 avser gemensamma ansökningar om vårdnad respektive äktenskapsskillnad.

75 percentilen innebär att 75 procent av de avgjorda målen tagit så lång tid som anges i tabellen att avgöra eller kortare. De mål som tagit längre tid har tagits bort, motsvarande 25 procent. Som framgår av tabellen har omloppstiderna minskat för samtliga redovisade målkategorier. Mest påtaglig är minskningen när det gäller målkategorin med målkod 1216 Vårdnad.

Våra undersökningar

Hur ofta fanns det en tidigare tvist mellan föräldrarna?

I vår undersökning hade föräldrarna tidigare tvistat om barnet i domstol i 40 procent av målen. Andelen kan vara större eftersom det inte är säkert att en tidigare tvist alltid framgår av det material som vi haft tillgång till (se mer om detta i avsnitt 7.2.6). Detta kan jämföras med 2002 års vårdnadskommittés undersökning. I 29 procent

av de mål som den granskade fanns en tidigare tvist. Det var oklart om det fanns en tidigare tvist i ytterligare nio procent av fallen (SOU 2005:43 s. 744). Det tycks alltså ha blivit vanligare att föräldrarna tidigare tvistat om barnet i domstol.

Hur lång var handläggningstiden?

I tingsrätten avgjordes 72 procent av målen som ingått i vår undersökning på kortare tid än ett och ett halvt år. Handläggningstiden var längre än så i 28 procent av målen. Endast i en liten andel av målen tog det längre tid än två och ett halvt år att avgöra målen. Handläggningstiden var i genomsnitt närmare 15 månader medan medianvärdet var 14 månader. I vår genomgång avgjordes fyra av 139 mål eller tre procent av målen på kortare tid än sju månader (jfr regeringens verksamhetsmål).

Hur ofta hölls sammanträde för muntlig förberedelse?

Av vår undersökning framgår att i 135 av 139 mål i vår genomgång höll tingsrätten åtminstone *ett* sammanträde för muntlig förberedelse. I 67 mål eller i 48 procent av målen hölls minst två sammanträden. Det var relativt ovanligt att tingsrätten höll mer än två sammanträden. Så var fallet i 16 mål eller i 12 procent av målen. I en handfull mål rörde det sig om fyra eller fem sammanträden.

Flera av de domare som vi har varit i kontakt med har dock uppgett att det är vanligt att fler än två muntliga förberedelser hålls. De flesta av dem är verksamma vid stora domstolar, där också flest mål avgörs. Vi har i vår undersökning begärt in lika många domar från varje domstol. Det finns därför anledning att sätta ett frågetecken för om vår undersökning i denna del ger en korrekt bild av hur ofta flera sammanträden hålls i ett mål.

Vår närmare genomgång av tingsrättens handläggningsåtgärder²⁸

Vår undersökning i den här delen bygger framför allt på en genomgång av dagboksbladen i målen. I vissa fall har vi också tittat närmare på domarna.

Efter vår genomgång kan vi konstatera att handläggningen av ett mål som inte har alltför komplicerade förhållanden ser ut ungefär enligt följande. Tingsrätten utfärdar stämning, hämtar in svaromål och begär in snabbupplysningar. Tid för muntlig förberedelse bokas att hållas omkring två månader efter det att målet kom in. Om det inte finns interimistiska yrkanden kan den muntliga förberedelsen hållas något senare. Vid den muntliga förberedelsen fattas ofta interimistiskt beslut och/eller beslut om samarbetsamtal. Om det inte beslutas om samarbetsamtal hämtas vanligtvis en vårdnadsutredning in i samband med den muntliga förberedelsen. Tiden för vårdnadsutredningens genomförande bestäms normalt till 4–6 månader. Om föräldrarna i stället deltar i samarbetsamtal tar det vanligen 2–4 månader tills resultatet av dessa redovisas från familjerätten. Om samarbetsamtalen inte lyckas sätts målet vanligen ut till en ny muntlig förberedelse och då beslutas inte sällan om att hämta in en vårdnadsutredning. Det är vanligt att familjerätten begär förlängning av utredningstiden. I något fall har det berott på att ett försöks-umgänge kommit i gång. I vissa fall har det enligt vår bedömning rört sig om så komplicerade förhållanden att utredningen därför dragit ut på tiden. Till exempel kan resultatet av en parallell barnavårdsutredning ha inväntats. När vårdnadsutredningen väl kommit in får parterna möjlighet att yttra sig och inkomma med bevisuppgift. Detta tar normalt upp till två månader. Därefter sätter tingsrätten ut målet till huvudförhandling. Det har i vår genomgång vanligtvis tagit omkring två månader från det att bevisuppgifterna kommit in tills huvudförhandlingen hållits.

Av de domar vi granskat närmare var det endast i ett mål som tingsrätten lyckades uppnå regeringens verksamhetsmål för avgörande av vårdnads mål. I det målet vistades ena föräldern på okänd ort och tingsrätten utsåg en god man. Ingen vårdnadsutredning inhämtades och parterna kallades till en muntlig förberedelse som even-

²⁸ Genomgången bygger på en granskning av handläggningsåtgärder i trettio mål.

tuellt skulle övergå till huvudförhandling, vilket den också gjorde. Målet avgjordes i det fallet på cirka 5 månader.

Vilka åtgärder fördröjde tingsrättens handläggning?

Vi har vid vår närmare granskning av hur tingsrätterna handlägger vårdnads-, boende- och umgänges mål kunnat konstatera att de mål som pågår under lång tid ofta rör komplicerade förhållanden. Det vidtas också många gånger flera olika åtgärder för att, såvitt vi kan bedöma, få parterna att närma sig varandra och förhoppningsvis komma överens. I några av de mål som pågått längst tid har också försök med medlare gjorts. I ett fall kvarstod medlaren under mycket lång tid.

Vid vår genomgång har vi kunnat identifiera några faktorer som återkommande finns med i mål som pågår under längre tid. En sådan faktor är upprepade sammanträden för muntlig förberedelse. Det finns skäl att tro att det vid dessa upprepade förberedelser många gånger har fattats interimistiska beslut eller träffats överenskommelser som antecknats i protokollet. En annan faktor som vi identifierat är tiden för när en vårdnadsutredning hämtas in. I en del mål inhämtas utredning först när målet pågått under relativt lång tid i tingsrätten. Detta kan i många fall sannolikt förklaras av att parterna först genomgått samarbetsamtal och/eller att de provat andra sätt att komma överens. En annan faktor som fördröjer handläggningen är långa utredningstider. Tidpunkten för när tingsrätten sätter ut målet till huvudförhandling har också i flera fall fördröjt handläggningen. Det har i relativt många fall tagit flera månader (omkring 3–5) från det att utredningen kommit in till tingsrätten till dess att tingsrätten hållit huvudförhandling.

15.7.5 Våra överväganden om åtgärder för att uppnå en mer effektiv och ändamålsenlig domstolsprocess

Det finns flera faktorer som påverkar handläggningstiden i tingsrätten

Vår bedömning: Det finns flera samverkande faktorer som påverkar handläggningstiden i vårdnadsfall. Att tvister tenderar att bli mer komplicerade är en sådan faktor. Upprepade muntliga förberedelser, flera interimistiska beslut och vårdnadsutredningar som inhämtas sent i processen och/eller drar ut på tiden att utföra, är några andra exempel på faktorer som fördröjer handläggningen. Huvudförhandlingen hålls dessutom i vissa fall relativt lång tid efter det att vårdnadsutredningen kommit in.

Det är vanligt att föräldrar haft en tidigare tvist om barnet i domstol. Upprepade processer kan ha ökat sedan 2006 års vårdnadsreform. Handläggningstiden tycks dock inte ha blivit längre än före 2006 års vårdnadsreform.

Vår kartläggning och utvärdering tyder på att handläggningstiden i vårdnadsfall vart fall inte har blivit längre sedan 2006 års vårdnadsreform (se avsnitt 7.2.4). Av vår kartläggning har det kommit fram att det finns flera faktorer som påverkar handläggningstiden i tingsrätten. Att målen tenderar att röra mer komplicerade förhållanden innebär i sig en klar risk för att målet kommer ta längre tid att handlägga. Ju mer komplicerade förhållanden som råder, desto svårare är det för tingsrätten att få parterna att komma överens. Komplicerade förhållanden ställer också krav på den utredning som ska ligga till grund för tingsrättens avgörande.

Alla åtgärder som tingsrätten vidtar för att få parterna att komma överens tar tid. Domare arbetar på olika sätt och efter olika modeller för att få föräldrar att nå samförståndslösningar (se avsnitt 9.3.3). Det är inte heller ovanligt att tingsrätten vidtar flera sådana åtgärder, ibland parallellt. Beslut om samarbetsamtal, upprepade muntliga förberedelser, som många gånger hålls för att prova olika interimistiska lösningar, och beslut om medlare är exempel på åtgärder som drar ut på handläggningstiden. Tingsrättens inhämtande av utredning påverkar självfallet också handläggningstiden. Vid vår närmare granskning av handläggningen av mål har det också visat sig att det

dessutom är relativt vanligt att utredning inhämtas först när målet pågått under en längre tid och olika försök att få parterna att komma överens misslyckats. Det händer också att vårdnadsutredningen drar ut på tiden vilket fördröjer handläggningen i tingsrätt. Sedan en vårdnadsutredning kommit in till tingsrätten kan det dessutom ibland ta relativt lång tid innan tingsrätten håller huvudförhandling i målet.

Angående domstolarnas försök att få parterna att komma överens är det dock viktigt att komma ihåg att mål där tingsrätten lyckats med sina försök att få parterna att komma överens inte ingått i vår undersökning i den här delen. Det innebär stora vinster för varje barn och förälder, och en ekonomisk besparing för samhället, när föräldrar kommer överens.

En mer effektiv och ändamålsenlig handläggning mot bakgrund av våra förslag och utifrån gällande bestämmelser

Vår bedömning: Vårt förslag om informationssamtal kommer sannolikt leda till att de tvister som handläggs i domstol kommer att vara färre men komplexa. Föräldrar kommer dock ha större kunskaper om vad en domstolsprocess om barn innebär och om vilka förväntningar som kan ställas på en sådan process. Detta tillsammans med ett tydligare barnfokus i processen medför ökade förutsättningar för en mer effektiv och ändamålsenlig handläggning.

Formen för handläggningen måste, liksom i dag, anpassas efter förutsättningarna i varje enskilt mål. För att undvika att processen drar ut på tiden bör de verktyg som gällande bestämmelser ger användas på ett bättre sätt än i dag. Domstolen ska under hela handläggningen kontinuerligt göra en avvägning mellan effektivitet och en ändamålsenlig hantering av målet.

Det har vid vår kartläggning och utvärdering blivit tydligt att det finns tvister som handlar om komplicerade förhållanden och infekterade konflikter mellan föräldrar. Många föräldrar har i en sådan situation svårt att se förbi den egna konflikten och se till barnets bästa. Det finns också en övertro hos föräldrar på vad en domstolsprocess faktiskt kan lösa.

Vi har i kapitel 9 föreslagit att domstolstvister om vårdnad, boende och umgänge som huvudregel ska föregås av informationssamtal med föräldrar. Genom att föräldrar informeras om vad en domstolsprocess innebär, vad den kan lösa, och hur den riskerar påverka barn och föräldrar kan tvister om barn undvikas i viss utsträckning. Genom sådan information och erbjudande om samarbetsamtal kommer föräldrars möjligheter att komma överens utanför domstolsprocessen att öka. Genom information om stöd- och hjälpinsatser kan föräldrar och barn också efter behov vägledas till andra insatser i samhället. Vårt förslag om informationssamtal kommer sannolikt att medföra att de tvister som handläggs i domstol kommer vara färre men komplexa. Samtidigt kommer de föräldrar som vänder sig till domstol vara bättre införstådda med vad en process faktiskt innebär och vilka förväntningar som man kan ha på en domstolsprocess. Vi lämnar också förslag som syftar till att minska utrymmet för föräldrarnas konflikter. Fokus i processen ska inte vara på föräldrarna, deras konflikter och syn på varandra i olika avseenden utan fokus ska vara på barnet, barnets behov och framtida lösningar för barnet. Detta medför i sin tur att förutsättningarna ökar för en mer effektiv och ändamålsenlig domstolsprocess.

För att handläggningen ska bli effektiv och ändamålsenlig är det viktigt att den enskilde domaren arbetar på ett strukturerat och målriktat sätt redan från början. En tidsplan ska göras om det inte på grund av målets beskaffenhet eller något annat särskilt skäl är obehövt (42 kap. 6 § fjärde stycket RB). Det är viktigt att domaren med jämna mellanrum kontrollerar att tidsplanen hålls. Genom förslaget om att införa en tidsgräns för hur lång tid en utredning om vårdnad, boende och umgänge får ta innan den redovisas till domstolen (se avsnitt 15.4.9) kan tidsplanerna förväntas bli mer hållbara. Det är viktigt att domaren informerar parter om domstolens skyldighet att snabbt driva målet till ett avgörande. Liksom i dag måste domare anpassa formerna för handläggning utifrån förutsättningarna i det enskilda målet. Den enskilda domaren bör tidigt bilda sig en uppfattning av möjligheterna till, och lämpligheten av, en samförståndslösning (jfr 42 kap. 17 § RB). Normalt bör domaren få en god uppfattning om detta redan vid första sammanträdet. I sina försök att få parter att komma överens får domaren arbeta efter den modell som är mest lämplig i det enskilda fallet. Det finns vissa omständigheter som domstolen bör vara särskilt uppmärksam

på när den arbetar för en samförståndslösning. Först och främst vill vi betona att utrymmet för beslut om samarbetsamtal generellt sett bör bli mindre än i dag eftersom parterna redan fått information om sådana samtal vid de obligatoriska informationssamtalen och antingen avböjt eller deltagit i sådana utan att någon samförståndslösning uppnåtts. Detta innebär i sig en viss tidsvinst. Vi har också identifierat upprepade muntliga förberedelser som en faktor som fördröjer handläggningen i tingsrätt. Även andra modeller för samförståndslösningar bidrar ofta till fördröjningar. Vårt förslag om informationssamtal kan förväntas medföra att det i betydligt fler mål än i dag kan finnas skäl att endast göra kortare försök att få parterna att komma överens för att därefter inrikta handläggningen på ett snabbt avgörande av målet.

Det kommer dock även fortsättningsvis att finnas behov av olika metoder för att nå samförståndslösningar i målen. Oavsett vilket tillvägagångssätt som väljs måste arbetet med att få föräldrar att komma överens alltid vara målinriktat och begränsat i tiden. Domstolar bör därför vara försiktiga med att använda sig av fler än två muntliga förberedelser i syfte att få parterna att komma överens. Skäl att hålla så många som tre förberedelser kan finnas, t.ex. om ett försöksumgänge successivt har trappats upp. Hänsyn måste självfallet tas till hur långt ifrån en samförståndslösning parterna står när det avgörs om ytterligare en muntlig förberedelse ska hållas eller inte.

Vi har dessutom identifierat tidpunkten för när utredningar hämtas in och långdragna utredningar som särskilda faktorer som fördröjer målets handläggning. Det är därför viktigt att en vårdnadsutredning, om en sådan är behövs, hämtas in så snart domstolen gjort bedömningen att parterna inte närmar sig en överenskommelse, eller att det är olämpligt med en sådan. Med hänsyn till att många mål sannolikt kommer vara komplexa kommer behovet av vårdnadsutredningar troligtvis att kvarstå. När en utredning hämtas in bör domaren i alla fall som det är möjligt ge riktlinjer för utredningen. På så sätt undviks att utredningen blir onödigt omfattande vilket effektiviserar processen. Att ge riktlinjer kan också vara ett bra sätt att undvika att tvisten fördjupas ytterligare, vilket inte minst barnet gynnas av. Exempel på riktlinjer kan vara att utredningen ska ta sikte på att höra barnet eller att utredningen endast ska avse var barnet

ska bo.²⁹ I flera fall kan utredning hämtas in redan efter det första sammanträdet. Vårt förslag om att utredningen ska vara slutförd inom fyra månader kan förväntas medföra att problemet med långa utredningstider minskar.

Vi har sett att det ofta går viss tid efter att utredningen kommit in till dess att huvudförhandlingen hålls. En preliminär tid för huvudförhandling bör bestämmas i en tidsplan. Genom att boka tid för huvudförhandling i ett tidigt skede av processen drivs målet framåt på ett mer effektivt sätt. Åtminstone när det står klart att parterna inte kommer att nå någon samförstånds lösning bör det kunna uppskattas hur lång tid en huvudförhandling kommer att ta i anspråk. Det finns domare som regelmässigt, i syfte att få parterna att komma överens, håller ett muntligt sammanträde efter att utredningen kommit in. Att en tid för huvudförhandling bestämts hindrar inte att ett sådant sammanträde hålls om det bedöms lämpligt.

Ska rätten att väcka en ny talan begränsas?

Vår bedömning: En eventuell begränsning av möjligheterna att väcka en ny talan är inte en framkomlig väg för att minska upprepade processer. Domstolen bör däremot vara uppmärksam på de möjligheter som finns att ogilla ett uppenbart ogrundat käromål eller att avslå en ansökan om rättshjälp.

En åtgärd för att minska risken för upprepade processer skulle kunna vara att införa en begränsning i rätten att väcka talan på nytt. Frågan har övervägts i tidigare sammanhang, senast inför 2006 års vårdnadsreform.³⁰ 2002 års vårdnadskommitté diskuterade om en tidsgräns skulle införas innan talan på nytt fick väckas. Som alternativ till detta diskuterades ett krav på väsentligt ändrade förhållanden. Ingen av modellerna ansågs lämplig att införa. Kommittén anförde att om nya omständigheter inträffar som kräver en domstolsprövning måste en sådan, med hänsyn till barnet, kunna komma till stånd. Även i kombination med en ventil om att talan kan prövas vid väsentligt ändrade

²⁹ Jfr Sjösten, Mats, *Vårdnad, boende och umgänge samt verkställighet av sådana avgöranden och överenskommelser*, 2014, s. 223.

³⁰ Se SOU 1987:7, SOU 2005:43 s. 275 med angivna hänvisningar och prop. 2005/06:99 s. 67.

förhållanden ansågs begränsningen bli rättsosäker. Det kunde inte uteslutas att betydande svårigheter skulle uppstå för en part som har ett berättigat krav på att få ett tidigare avgörande omprövat. Dessutom skulle en sådan bestämmelse kunna leda till gränsdragningsproblem för domstolarna och det skulle vara svårt att avgöra vilka omständigheter som var väsentliga och vilka som inte var det. Kommitténs slutsats var därmed att upprepade processer inte förhindrades på ett lämpligt och rättssäkert sätt genom införande av bestämmelser som inskränker rätten till omprövning (SOU 2005:43 s. 275 och 277). Regeringen delade vårdnadskommitténs slutsats att det i praktiken var svårt att finna en ordning som på ett godtagbart sätt begränsar tillgången till omprövning (prop. 2005/06:99 s. 67).

Vi instämmer i den bedömning som redovisats ovan. Vi kan inte heller se några andra tänkbara modeller för en begränsning av rätten att på nytt väcka talan än de som diskuterades av kommittén. Det är visserligen önskvärt att förhindra nya processer som i det närmaste är en repris av de tidigare. Vi anser dock inte att en begränsning av rätten att väcka talan på nytt kan ske på ett rättssäkert sätt och en sådan begränsning bör därför inte införas.

Vi vill i sammanhanget i stället påminna om den möjlighet som finns enligt gällande bestämmelser att ogilla ett uppenbart ogrundat käromål utan att stämning utfärdas (42 kap. 5 § RB). Det finns domare som berättat att de använt sig av denna möjlighet i vårdnadsfall när talan nyligen prövats. Utrymmet för att ogilla ett käromål i ett vårdnadsfall på denna grund bör dock vara ytterst begränsat. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt.³¹

Ett annat sätt att begränsa upprepade processer kan vara att tillämpa de möjligheter som finns att avslå en ansökan om rättshjälp. Enligt 8 § rättshjälpslagen (1996:1619) får rättshjälp beviljas endast om det med hänsyn till bl.a. angelägenhetens art och betydelse och omständigheterna i övrigt är rimligt att staten bidrar till kostnaderna. Av förarbeten framgår att bestämmelsen innebär att det normalt bör vara uteslutet att rättshjälp beviljas för angelägenhet som redan varit föremål för rättslig prövning. Undantag kan dock finnas, t.ex. om det inträffat nya väsentliga omständigheter som helt förändrat förutsättningarna för det tidigare avgörandet. Tvister om vårdnad, boende och umgänge är exempel då ny rättshjälp i vissa fall kan

³¹ Se t.ex. NJA 1988 s. 278 och NJA 2013 s. 813.

vara motiverad. Om talan i sådana mål inleds på nytt inom relativt kort tid utan att förhållandena har ändrats i nämnvärd utsträckning kan det dock knappast anses rimligt att staten åter går in med rättshjälp. Under alla förhållanden bör krävas att nya omständigheter av betydelse för en sakprövning har tillkommit för att rättshjälp ska beviljas (prop. 1996/97:9 s. 123, se också NJA 2004 s. 276).

Det går inte att bortse från att det i vissa fall är enklare att driva ytterligare en process när den till stor del bekostas av statliga medel jämfört med om parten får betala den nya processen med egna medel. Domare har också berättat att det hänt att en förälder återkallat en ny talan efter att en ansökan om rättshjälp avslagits. I syfte att undvika upprepade processer om barn bör alltså frågan om rättshjälp uppmärksammas när en part väcker en ny talan inom relativt kort tid.

15.8 Verkställighet

15.8.1 Inledning

I våra direktiv anges att för att minska risken för långvariga processer till skada för barnet flyttades genom 2006 års vårdnadsreform handläggningen av verkställighet av avgöranden i vårdnads mål från förvaltningsdomstolarna till de allmänna domstolarna. I våra direktiv har inte verkställighetsärendena pekats ut som ett område som det finns särskild anledning att undersöka närmare. Genom att hämta in statistik från Domstolsverket och synpunkter från olika aktörer har vi dock i viss mån undersökt hur reformen i den här delen fallit ut.

För en beskrivning av handläggningen av verkställighetsärenden se avsnitt 3.8.

15.8.2 Bakgrunden till att verkställighetsmålen flyttades till de allmänna domstolarna

2002 års vårdnadskommitté kom genom sin undersökning av länsrättsdomar och sina diskussioner med domare fram till att verkställighetsprocessen i vissa fall var omfattande och i praktiken blev en repris av den rättegång där frågan om vårdnad, boende eller umgänge hade prövats i sak. Kommittén menade att tyngdpunkten i processen

i stället skulle ligga i vårdnadsålet och föreslog att verkställighetsprocessen skulle flyttas till tingsrätterna (SOU 2005:43 s. 292, 293, 296). I propositionen konstaterades att upprepade och utdragna processer ofta är till skada för barnet. Ett viktigt steg för att undvika upprepade processer om samma sak var därför att föra verkställighetsförfarandet närmare rättegången. Den naturliga lösningen var att flytta handläggningen till de allmänna domstolarna (prop. 2005/06:99 s. 70.). Det framhölls också att processen skulle stramas upp. För att frikoppla verkställighetsprövningen från prövningen i vårdnadsfrågan betonades att prövningen enbart ska ta sikte på den verkställighet som begärs och förhållandena vid den tidpunkt verkställigheten är aktuell. Det ansågs också att prövningen skulle koncentreras till en kontroll av att verkställigheten är förenlig med barnets bästa (prop. 2005/06:99 s. 80).

Sedan 2006 års vårdnadsreform gäller enligt 21 kap. 1 § FB att verkställighet av en dom eller ett beslut om vårdnad, boende eller umgänge eller överlämnande av barn söks hos tingsrätten i den ort där barnet har sin hemvist. Detsamma gäller verkställighet av avtal enligt 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket och 15 a § tredje stycket FB. En ansökan om verkställighet handläggs som ett domstolsärende (21 kap. 16 § FB). Vid länsrätterna handlades en begäran om verkställighet som ett mål.

15.8.3 Bestämmelser om rättegångskostnader

I fråga om rättegångskostnader tillämpas 18 kap. RB (21 kap. 13 § FB). Utgångspunkten är därmed att tappande part ska ersätta motparten för rättegångskostnader (jfr 18 kap. 1 § RB). Regleringen av parternas kostnader utformades dels med tanke på att ärendena ofta är tvistiga och dels med tanke på att frivilliga överenskommelser bör underlättas. I propositionen ansågs att en ordning som innebär att den part som avgörandet går emot får betala för rättegångskostnaderna, samtidigt som parterna har möjlighet att nå en samförståndslösning som innebär att parterna ska betala för sin egen kostnad är den ordning som bäst främjar samförståndslösningar i verkställighetsärenden (prop. 2005/06:99 s. 77). Rättegångsbalkens regler ansågs mer ändamålsenliga för verkställighetsärendena än motsvarande regler i lagen (1996:242) om domstolsärenden.

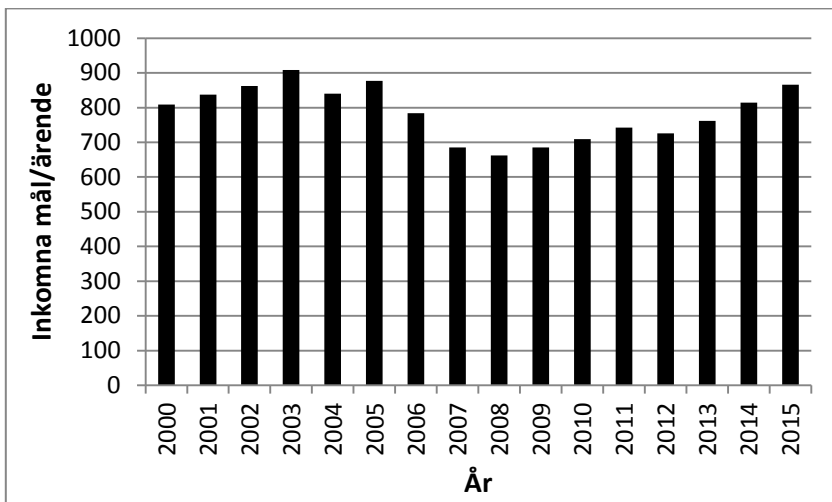
Bestämmelsen i 18 kap. 5 § tredje stycket RB om att vardera parten ska bära sin kostnad om inte annat avtalats gäller när parterna förlikts. Det ansågs att det kunde uppstå tvekan om och i så fall hur bestämmelsen skulle tillämpas i ett ärende om verkställighet. Det infördes därför en bestämmelse i föräldrabalken som tar sikte på när parterna når en samförståndslösning i verkställighetsärendet. Av den bestämmelsen framgår att om ärendet avskrivs på grund av att parterna har nått en samförståndslösning, får rätten besluta att vardera parten ska betala sin rättegångskostnad (21 kap. 13 § FB).

15.8.4 Hur har reformen om verkställighet fallit ut?

Statistik om antalet inkomna verkställighetsmål/verkställighetsärenden

Den statistik som vi hämtat in från Domstolsverket avser antalet inkomna verkställighetsmål/verkställighetsärenden enligt 21 kap. FB under åren 2000–2015.

Diagram 15.1 Antalet inkomna verkställighetsmål/ärenden under perioden år 2000–2015



Av tabellen framgår att antalet inkomna verkställighetsmål låg omkring 800–900 per år fram till och med år 2006. Därefter minskade antalet inkomna ärenden något för att ligga på den lägsta nivån år 2008. Därefter har antalet verkställighetsärenden successivt ökat. Antalet inkomna verkställighetsärenden har ökat med cirka 10 procent mellan åren 2006 och 2015.

Åsikter från aktörerna

Advokater

En majoritet av de advokater som deltagit vid våra hearingar har ansett att reformen har fallit väl ut i den här delen. Någon har menat att processen blivit tandlös eftersom frågan om verkställighet många gånger faller när ett nytt mål påbörjas. Advokater har ansett att reglerna om rättegångskostnader i en del fall är problematiska (för ett mer utvecklat resonemang, se nedan).

Domare

Det fanns en bred enighet bland domare om att det är positivt att verkställighetsärendena numera handläggs i tingsrätt. Detta har enligt deras uppfattning lett till att allt färre ansöker om verkställighet. Domare har angett att det vanligtvis kommer in ett nytt mål med interimistiska yrkanden i samband med ärendet om verkställighet. Sammanträdena sätts då ut efter varandra. Målet med interimistiska yrkanden sätts ut först. Efter att de interimistiska yrkandena prövats, faller många gånger verkställighetsärendet eftersom det bakomliggande beslutet ersätts av ett nytt beslut om vårdnad, boende eller umgänge. Några domare har dock uppgett att det förekommer att verkställighetsärendet blir en repris av huvudförhandlingen i vårdnadsmålet. Sammanträdet kan då pågå lika länge som huvudförhandlingen gjorde och samma vittnen hörs.

Många domare har påpekat att bestämmelserna om rättegångskostnader är problematiska i verkställighetsärendena. Som exempel har nämnts när tingsrätten har utsett en medlare och medlaren lyckas få en förälder att följa domen. Det rör sig då egentligen inte om en samförståndslösning, även om ärendet skrivs av med hänvisning till

en ”överenskommelse”, och det skulle vara rimligt att motparten får ersätta sökanden för dess rättegångskostnader.

Problem uppstår också när de faktiska förhållanden som ligger till grund för en ansökan, eller till grund för ett bestridande av en ansökan, förändras under handläggningen av ärendet. En boendeförälder som inte medverkar till umgänge kan ha haft goda skäl för detta när en ansökan från umgängesföräldern gavs in till domstolen men när förhållandena ändras finns det skäl för verkställighet. Omvänt kan situationen vara den att umgängesföräldern vid ansöknings-tillfället har haft goda skäl för sin ansökan, men situationen förändras under handläggningens gång så att verkställighet inte framstår som lämpligt då domstolen avgör ärendet. I dessa fall kan ett beslut om att ersätta motpartens rättegångskostnader framstå som oskäligt.

Några domare har påpekat att det finns flera bestämmelser i 21 kap. FB som i det närmaste är att betrakta som obsoleta, t.ex. 2 § som hänvisar till ledamot, suppleant eller tjänsteman i socialnämnden som medlare och 10 § andra stycket, som handlar om polisens möjligheter att vidta omedelbara åtgärder om ett barn vid brådskande situationer. Polisen ska enligt lagtexten också göra en anmälan till rätten som ska pröva om åtgärden ska bestå. Det har ifrågasatts om detta någonsin händer i praktiken. Det är också oklart hur rätten i så fall ska hantera en sådan anmälan. Det har påpekats att många bestämmelser om verkställighet inte sågs över vid reformen år 2006.

Många har ifrågasatt behovet av nämndemäns medverkan vid avgörande av verkställighetsärenden.

15.8.5 Våra överväganden om reformen angående verkställighet

Vår bedömning: Reformen som innebar att verkställighetsmålen flyttades från de allmänna förvaltningsdomstolarna till de allmänna domstolarna har fallit väl ut. Det finns dock behov av att undersöka vissa frågor närmare och av en generell översyn av bestämmelserna om verkställighet. Bestämmelserna om rättegångskostnader leder i vissa fall till orimliga resultat.

Antalet inkomna verkställighetsärenden har visserligen ökat men inte i samma utsträckning som antalet inkomna vårdnadsfall (se avsnitt 6.6). Våra kontakter med advokater och domare talar för att den praktiska hanteringen av verkställighetsärenden har underlättats sedan handläggningen flyttades till allmän domstol. Vårt intryck är att verkställighetsärenden överlag handläggs på ett mer effektivt sätt än tidigare. Det finns dock fortfarande ärenden som tenderar att bli en repris av vårdnadsfallet. Ett särskilt problem som har framförts är att rättegångskostnaderna i vissa fall är problematiska, en uppfattning som vi delar. Vi har funnit behovet av en kompletterande bestämmelse om fördelningen av rättegångskostnader så stort att vi föreslår en ändring i den delen, vilket vi återkommer till.

Under arbetets gång har vi också uppmärksammats på att bestämmelserna om verkställighet på många punkter behöver ses över och moderniseras. Det har också ifrågasatts om nämndemän behöver medverka vid avgörande av verkställighetsärenden. Vår uppfattning är att även andra frågor bör undersökas närmare, t.ex. om barnets rätt att komma till tals och om barnets rätt att få del av information behöver stärkas i verkställighetsprocessen (se avsnitt 11.2). Vi har dock inte haft möjlighet att utreda de angivna frågorna eller att göra en mer genomgripande översyn av bestämmelserna om verkställighet inom ramen för vårt uppdrag.

15.8.6 Det behövs en kompletterande bestämmelse om fördelning av rättegångskostnader i vissa fall

Vårt förslag: En ny bestämmelse om fördelningen av rättegångskostnader ska införas. Bestämmelsen ska göra det möjligt att, om det finns särskilda skäl, fördela rättegångskostnaderna mellan parterna efter vad som är skäligt.

Det är tydligt att det behövs en form av ventil för fördelningen av rättegångskostnader. För att komma till rätta med problemet föreslår vi att det införs en bestämmelse som ger möjlighet att, om det finns särskilda skäl, fördela rättegångskostnaderna mellan parterna efter vad som är skäligt. Bestämmelsen innebär att domstolen, om en situation uppkommer som leder till ett orimligt resultat enligt de bestämmelser som gäller för fördelningen av rättegångskostnader

i dag, ges en stor frihet att fördela rättegångskostnaderna efter förhållandena i det enskilda fallet.

Exempel på när särskilda skäl kan föreligga är om en förälder, som utan bärande skäl, motsatt sig verkställighet slutligen går med på att barnet får träffa den andra föräldern i enlighet med avgörandet, eller i stort sett enligt detta men med någon mindre avvikelse. Föräldern har då till slut agerat på ett sätt som han eller hon redan från början borde ha gjort och det är skäligt att han eller hon får betala rättegångskostnaderna i ärendet. Ett annat exempel på särskilda skäl kan vara om de faktiska förhållandena som legat till grund för en ansökan, eller till grund för ett bestridande av en ansökan, förändrats under handläggningen av ärendet. I ett sådant fall kan en skälig fördelning innebära att vardera part ska betala sin rättegångskostnad. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att den ska ge förutsättningar att fördela rättegångskostnaderna mellan parterna på ett rimligt sätt. Bestämmelsen kan bidra till en större benägenhet att följa meddelade domslut. På så sätt kan en verkställighetsprocess undvikas, vilket gynnar barnet.

15.9 Kompetens och utbildning

15.9.1 Vilken kompetens ska utredaren ha?

Familjerätten fyller en viktig roll i handläggningen av vårdnads-, boende- och umgänges mål. De upplysningar och utredningar som redovisas till domstolen tjänar som viktiga underlag för rättens avgöranden. För att beslutsunderlaget till domstolen ska bli så bra som möjligt är utredarens kompetens givetvis mycket viktig (jfr t.ex. prop. 2005/06:99 s. 59). I socialtjänstlagen anges att socialtjänstens uppgifter ska utföras av personal med lämplig utbildning och erfarenhet (3 kap. 3 § SoL). Vad som avses med lämplig utbildning och erfarenhet regleras inte i lag. I förarbeten till bestämmelsen understryks att frågan om kompetens och kunskapsutveckling är av central betydelse. Det betonas också att det är av stor vikt att samhällets utbildningssatsningar följer de nya krav som verksamheter i ständig förändring kräver (prop. 1996/97 s. 48).

I Socialstyrelsens allmänna råd om socialnämndens ansvar för vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge³² ges råd om vilken kompetens som personal bör ha. I råden anges att personalen bör ha minst ett års yrkeserfarenhet inom områdena vårdnad, boende och umgänge för att självständigt arbeta med att lämna upplysningar till rätten eller utreda och lämna förslag till beslut. Det framgår vidare att personalen utöver detta bör ha kunskaper om lagstiftning och praxis inom det familjerättsliga området, kriser och konflikter som kan förekomma i samband med separationer och problemen med våld, hot och missbruk samt psykisk ohälsa i familjen.

Socialstyrelsens handbok om vårdnad, boende och umgänge³³ tar också upp utredarens kompetens. I handboken anges att utredningar av god kvalitet ställer krav på erfarenhet av socialt arbete samt kunskap och kompetens vad gäller barn, vuxna och relationer och kunskap om makt och våld i nära relationer (s. 208 och 209). I handboken anges också att det är viktigt att utredaren har kunskap och erfarenhet av samtal med barn, förhandling och konflikthantering. Det är också viktigt att utredaren har kunskap om makt och våld i nära relationer (s. 209). En jämförelse kan göras med de kompetenskrav som finns för de som genomför barnavårdsutredningar. I 3 kap. 3 a § SoL ställs krav i fråga om behörighet för dem som utför vissa arbetsuppgifter inom socialtjänstens barn- och ungdomsvård. Enligt den paragrafen krävs handläggare som avlagt svensk socio-nomexamen eller annan relevant examen på grundnivå i högskolan.

15.9.2 Kompetens- och behörighetskrav för domare

Frågor som rör domares kompetens att handlägga vårdnadsmål har diskuterats i olika sammanhang. I 1998 års lagstiftningsarbete uttalades t.ex. att det självfallet är viktigt att domare som handlägger vårdnadsmål har den kompetens och erfarenhet som krävs för att handlägga vårdnadsmål. Även 2002 års vårdnadskommitté behandlade frågan om domares kompetens. Den föreslog en bestämmelse i lag om att domare som handlade ett vårdnadsmål skulle vara särskilt utsedda av domstolen (SOU 2005:543 s. 286). Kommittén drog

³² SOSFS 2012:4.

³³ *Vårdnad, boende, umgänge. Handbok – stöd för rättstillämpning och handläggning inom socialtjänstens familjerätt.* Artikelnr 2012-4-8.

paralleller till regelverket som gäller ungdomsmål. Särskilda behörighetskrav fanns, och finns fortfarande, för domare som prövar ungdomsmål, dvs. brottmål där en tilltalad inte fyllt 21 år. Enligt 25 § första stycket lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare ska, om det inte möter hinder, mål i tingsrätt och hovrätt mot den som inte har fyllt 21 år handläggas av lagfarna domare som särskilt har utsetts av domstolen att handlägga sådana mål. Det samma ska gälla i fråga om nämndemän som anlitas för tjänstgöring i sådana mål. Tanken med bestämmelsen har varit att åstadkomma en specialisering av ungdomsbrottmålen genom en koncentration till vissa domare. Kommittén menade att de skäl som anfördes för specialisering i ungdomsmål³⁴ också gjorde sig gällande för mål om vårdnad, boende och umgänge och verkställighetsärenden.

Inför vårdnadsreformen 2006 betonades även i propositionen att det är nödvändigt att domare som handlägger mål om vårdnad, boende och umgänge och verkställighetsärenden har den kompetens och erfarenhet som krävs. Bl.a. behövs kunskaper om barns utveckling och förmåga att sätta det enskilda barnet i fokus och analysera vilka följder olika beslutsalternativ kan få för barnet. Det underströks att domaren alltid ska ha ett barnperspektiv. Det framhölls vidare att det på olika håll pågick flera projekt för att öka kompetensen hos domare i handläggningen av familjemål. De positiva effekterna av specialisering borde tas tillvara men de organisatoriska förutsättningarna varierade mellan domstolarna. Det ansågs bl.a. därför att det var mest ändamålsenligt att låta domstolarna själva bestämma om sin organisation och någon bestämmelse om specialiserade domare infördes inte (prop. 2005/06:99 s. 69).

JO har i ett beslut år 2016³⁵ konstaterat att de regler om behörighetskrav för domare som handlägger ungdomsmål aldrig fått något riktigt genomslag och att skälen för en koncentration har ifrågasatts. Med hänvisning till detta och med beaktande av hur tingsrätternas organisation numera ser ut har JO i samma beslut uttalat att det finns skäl att avskaffa regeln om koncentration i ungdomsmålen. JO överlämnade därför ett exemplar av sitt beslut till Justitiedepartementet.

³⁴ En specialisering ansågs bl.a. höja kvaliteten på handläggningen och underlätta utbildningsinsatser (jfr prop. 2000/01:56 s. 21 och 22).

³⁵ Beslut 2016-03-31, Dnr 6615-2015 och 282-2016 (initiativärenden efter inspektioner på tingsrätter).

15.9.3 Tillgången till kompetensutveckling

Fortbildning för domare

Det finns inte några särskilda utbildningar för nyutnämnda domare och det finns inte några obligatoriska kurser för domare. Alla domare erbjuds samma utbildning.³⁶ Det är Domstolsakademien som har ansvar för all kompetensutveckling som riktar sig till ordinarie domare och som gäller domarens juridiska kompetens. Domstolsakademien har också ansvaret för de centrala notarie- och fiskalsutbildningarna samt för utbildningarna för föredragande och beredningsjurister.³⁷ Inom ramen för fiskalsutbildningen ingår utbildning i familjerätt³⁸.

Domstolsakademien ger årligen ut en kurskatalog. I detta avsnitt görs en kortfattad presentation av de kurser som finns i utbildningskatalogen för år 2017³⁹ och som har särskild betydelse för familjemål. Kurserna riktar sig främst till ordinarie domare men majoriteten av kurserna är öppna också för domare som inte har en ordinarie tjänst.⁴⁰

På basnivå finns grundkurserna *Familjerätt I och II*. Den första kursen behandlar handläggningen av mål om vårdnad, boende och umgänge från det att målet kommer in till domstolen till dess att dom eller slutligt beslut meddelas. Kursen behandlar bl.a. konflikthantering, överenskommelser, riskbedömningar och verkställighet. Kursen ger också en inblick i handläggningen hos familjerätter och ombud. Målet är bl.a. att deltagare ska förstå hur relevanta frågor för måltypen hänger samman samt ha de verktyg som behövs för att kunna handlägga mål och ärende på ett ändamålsenligt sätt. Kurs II har särskilt fokus på barnet i rättsprocessen. Särskild vikt läggs vid vad som kan anses vara barnets bästa. En inblick ges också i socialnämndens arbete med bl.a. yttranden, vårdnads-, boende- och umgängesutredningar samt barnavårdsutredningar. Under kursen berättar

³⁶ Uppgift från Domstolsakademien.

³⁷ <http://www.domstol.se/Om-Sveriges-Domstolar/Arbeta-i-Sveriges-Domstolar/Kompetensutveckling/Domstolsakademien/> (hämtat 2016-06-30).

³⁸ Kursmomentet familjerätt ingår i den fjärde och åttonde kursen i fiskalsutbildningen. Kursen riktar sig till fiskaler som tjänstgjort ungefär ett år i tingsrätt och behandlar bl.a. handläggning och barns utveckling och behov (uppgift från Domstolsakademien, Domstolsakademins kurskatalog 2017, s. 161 och 165).

³⁹ Diariern 1496-2016.

⁴⁰ Kursen *Domarrollen* är enbart öppen för ordinarie domare (Domstolsakademins kurskatalog 2017 s. 20).

en barnläkare om barns utveckling. Målet är att deltagare ska förstå barnets situation i en vårdnadstvist och ha hållpunkter för vad som kan vara barnets bästa i en sådan situation. Deltagare ska också känna till hur socialnämnden arbetar med olika utredningar. En annan kurs som ges på basnivå är kursen *Psyksisk sjukdom*. Kursen behandlar bl.a. olika beroendemekanismer, psykiska sjukdomar och personlighetsstörningar. Målet är att ge grundläggande kunskaper om centrala begrepp rörande psykisk sjukdom och personlighetsstörningar samt att ge deltagare verktyg för att kunna bedöma de skattningsinstrument som finns i mål och ärenden.

På fördjupningsnivå finns kursen *Barnet i rättsprocessen*. Kursen tar ett samlat grepp om de intressekonflikter som kan uppstå när parallella processer pågår om ett barn. Kursen sätter barnets rättigheter och villkor i fokus. Målet är att ge en fördjupad förståelse för och kunskap om vad som händer i de olika processerna och om barnets villkor och rättigheter i dessa för att med bibehållet fokus på barnets bästa kunna hantera de problem som uppstår vid handläggningen av mål. Kursen *I hederns namn* är en annan kurs på fördjupningsnivå. Grunderna i hedersrelaterad problematik behandlas och begreppet hedersrelaterat våld och förtryck diskuteras och problematiseras. Målet är att ge fördjupade kunskaper om hederskulturens grundläggande strukturer och på så sätt ge en ökad förståelse för vad det kan innebära att handlägga ett mål med hedersrelaterade frågeställningar. På fördjupningsnivå finns också kursen *Internationell familjerätt*. Kursen behandlar lagval och domstols behörighet i internationella familjemål. Kursen belyser också mångkulturella frågor som kan komma upp i familjemål med internationell anknytning, t.ex. hedersrelationer. Målet är att deltagarna ska få fördjupade kunskaper om lagar och förordningar som gäller på området och förstå de mångkulturella inslag som finns vid handläggning av familjemål med internationell anknytning. En ny kurs på fördjupningsnivå i 2017 års katalog är *Vägval i mål om vårdnad, boende och umgänge*. Kursen behandlar olika handläggningsformer i familjemål. Syftet med kursen är att ge deltagarna fördjupade kunskaper om dels situationen för barn som far illa i konflikter föräldrarna emellan, dels arbetet med att kontinuerligt välja väg mellan att försöka nå en hållbar samförståndslösning och att avgöra målet genom dom. En annan kurs som bör nämnas i sammanhanget är kursen *Domarrollen*. Kursen som riktar sig enbart till ordinarie domare, består av fyra steg, och ges på

bas- och fördjupningsnivå. Kursen syftar till att höja domares kompetens i frågor som är centrala för domare i sin roll som maktutövare och många gånger som ordförande. Tidigare fanns en kurs som tog upp frågan om föräldrar i kris, men den kursen har utgått. Domarrollen, delkurs B, innehåller dock ett inslag som handlar om vilka mekanismer som styr särskilt utsatta människor.⁴¹

Domstolsakademien anordnar återkommande speciella utbildningsdagar för domare med särskilt intresse för familjemål, så kallade *Familjerättsdagar*. Kursen som vanligtvis hålls en gång per år riktar sig till såväl erfarna som oerfarna domare. Kursen tar upp aktuella frågor inom familjerätten och syftar till att ge fördjupade kunskaper inom området.

Fortbildning för familjerättssekreterare

Enligt uppgift från Familjerättsassocionomernas Riksförening (FSR) och Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) har vanligen familjerättssekreterare med tillsvidareanställning en socio-nomutbildning. Det finns dock också familjerättssekreterare som är jurister eller har annan utbildning. FSR och MFoF ser ett växande problem med att rekrytera socionomer. Av uppgifterna framgår att det pågår en stor generationsväxling av familjerättssekreterare. Till följd av denna är många som arbetar som familjerättssekreterare unga och utan längre erfarenhet av arbetet. Det blir också vanligare att familjerättssekreterare slutar sina tjänster efter en relativt kort tid. Det finns ett problem med kontinuiteten i verksamheten. FSR menar att problemet att hitta kompetent personal är störst i små kommuner. I sådana kommuner tvingas man ibland att frånga sina krav på utbildning och erfarenhet.

FSR och MFoF har uppgett att det många gånger också är svårare att genomföra en utredning i dag jämfört med tidigare. Målen tenderar att röra alltmer komplicerade förhållanden där uppgifter om våld är vanligt. Det är inte heller ovanligt att någon i familjen kommer från ett annat land. I många mål finns någon förälder som har skyddade personuppgifter. Detta är exempel på omständigheter som innebär att det ställs höga kompetenskrav på utredare.

⁴¹ Uppgift från Domstolsakademien.

Det finns ingen motsvarighet till Domstolsakademien för familjerättssekreterare. Varje kommun ansvarar för kompetensutvecklingen för kommunens familjerättssekreterare. Detta innebär att möjligheterna till utbildning varierar på olika håll i landet. FSR ger grundkurser i vårdnads-, boende- och umgängetsutredningar och har även en generell översikt kurs i familjerätt. Dessa utbildningar är utformade för att passa nyblivna familjerättssekreterare. För att få gå en sådan kurs krävs högskoleutbildning, exempelvis socionomutbildning. Det förutsätts också att man arbetar med familjerätt inom socialtjänsten. Kurserna ges 1–4 ggr/år och omfattar 2–3 heldagar vardera. Kurserna är alltid fullteknade och många gånger räcker inte platserna till alla som anmält sig.⁴²

Högskolan Ersta Sköndal erbjuder kurser (15 högskolepoäng) i samarbetsamtal/familjemedling och vårdnadsutredningar. Det finns också ett fåtal privata aktörer som erbjuder kurser för t.ex. samarbetsamtalsledare.

15.9.4 Kompetensutveckling – några exempel på verksamheter för en effektiv och ändamålsenlig handläggning

Inledning

På olika håll i landet pågår ett aktivt arbete vid tingsrätter och familjerätter för att öka kompetensen kring familjemål. Arbetet syftar också till att handlägga målen på ett så effektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt. Nedan beskrivs exempel på några sådana pågående verksamheter. Texten bygger på uppgifter som vi fått av olika aktörer som vi varit i kontakt med under utredningens gång.

Exempel på några pågående specialiseringsverksamheter

Vid Stockholms tingsrätt hanterar man familjemål på utvalda avdelningar. Några domare vid Stockholms tingsrätt som vi samtalat med tror att detta har lett till att kompetensen har höjts. Kontakterna med familjerättssekreterare har också ökat. På Södertörns tingsrätt har man inskrivet i arbetsordningen att det ska finnas en familje-

⁴² Enligt uppgift från FSR.

domare på varje avdelning. Familjedomare har ett särskilt ansvar för familjemålen och verkställighetsärendena. Familjedomare ska bl.a. kontinuerligt följa upp beredningen av familjemålen (drivningsansvar) och handlägga särskilt omfattande och komplicerade vårdnads mål. De ska också se till att fiskaler inte tilldelas mål som kräver särskild erfarenhet. Familjedomare ska också hålla sig uppdaterade på rättsområdet och fungera som en kunskapskälla för kollegor.

Malmö tingsrätt är exempel på en domstol som bildat en s.k. familjemålsgrupp. Gruppen består av ordinarie domare och handläggare som har särskilt intresse av måltypen. Varje avdelning har utsett sin domare och domstolshandläggare som ingår i gruppen. Med jämna mellanrum träffas familjemålsgruppen och diskuterar olika frågeställningar och arbetsmodeller. Gruppen har också regelbundet möte med familjerätterna i domsagan. Sådana möten ger möjlighet till kunskapsutbyte mellan de olika verksamheterna och leder ofta till en ökad förståelse för varandras arbete.

Vid Attunda tingsrätt har man utsett en kvalitetsansvarig rådman för familjemålen.

I Norrtälje tingsrätt har en rådman utsetts som ämnesansvarig inom humanjuridik.

Befintliga nätverk

Det står domare och domstolar fritt att anordna nätverk. Tanken med nätverk är att ta tillvara den samlade erfarenhet som finns hos medlemmarna själva. Genom att dela erfarenheter och kunskaper kan nätverket bidra till att medlemmarna utvecklas tillsammans och individuellt. Ett nätverk kan t.ex. bestå av personer som är specialiserade på en viss måltyp, t.ex. familjemål. Vid ingången av år 2016 fanns följande tre juridiknätverk inom familjerätt som finansierades av Domstolsakademin: Humanjuridik Stockholm, Humanjuridik Västra Sverige och Humanjuridik Nord. Nätverksträffar hålls normalt en gång per halvår.

Många kommuner i landet har små familjerättsenheter med få handläggare. På flera håll i landet har bildats mer eller mindre formella nätverk för att skapa möjlighet till erfarenhetsutbyte och eventuell samordning av kursdagar eller fortbildning. I mindre kommuner behöver man som handläggare stöd av andra, särskilt i ärenden som

är sällan förekommande eller när man stöter på problem som behöver ”bollas” med någon som har erfarenhet. FSR kan ibland ge stöd till sådana nätverksträffar genom att underlätta ekonomiskt för nätverksbyggande, särskilt i mindre kommuner.⁴³

Utbildning i familjemedling, information och samarbete med barnavårdsutredare

I Mölndal kommun har Social- och arbetsmarknadsförvaltningen sedan år 2010 satsat på att vidareutbilda familjerättssekreterarna i familjemedling. All personal har fått gå den ettåriga utbildningen i familjemedling vid Ersta Sköndal Högskola. Sedan 2013 har familjerätten också haft som rutin att skicka ut information om samarbetsamtal, barngruppsverksamheten *Skilda världar*, samt annan information om stöd i samband med en separation. Familjerätten tror att detta har haft en förebyggande effekt så att antalet vårdnadsutredningar har hållits nere. Enligt den statistik de har tillgång till har deras vårdnadsutredningar nämligen minskat med omkring 50 procent sedan 2006. Ett annat skäl till minskningen kan enligt familjerätten vara att snabbupplysningar blivit mer omfattande, vilket innebär ett bättre underlag inför den muntliga förberedelsen. På så sätt är en utredning inte alltid behövlig.

Familjerätten arbetar också enligt modellen *Barnets rättigheter i vårdnadstvister* där de har ett nära samarbete med barnavårdsutredarna.

15.9.5 Våra överväganden och förslag i frågor om kunskap och kompetens

Ska särskilda behörighetskrav för domare införas?

Vår bedömning: Vid handläggning av frågor om vårdnad, boende och umgänge är det viktigt med utbildning och kompetensutveckling. Särskilda behörighetskrav för domare att handlägga mål om vårdnad, boende och umgänge bör dock inte införas. Det bör

⁴³ Enligt uppgift från FSR.

även fortsättningsvis vara upp till varje domstol att avgöra hur organisationen närmare ska vara utformad.

Det är viktigt att familjerättssekreterare och domare har tillräcklig kompetens. Under vårt arbete har aktörer framfört att ett sätt att höja kompetensen är att införa speciella familjedomare. Vi menar att en sådan specialisering skulle ha flera positiva effekter. En spetskompetens skulle uppnås och handläggningen av mål och ärenden skulle sannolikt bli mer likriktad och effektiv. Samtidigt finns det omständigheter som talar mot speciella behörighetskrav för domare som handlägger familjemål. Inte minst det faktum att domstolarna är olika stora medför att de organisatoriska förutsättningarna varierar mellan dem. Det finns en klar risk för att ett krav på särskilt utsedda domare skulle få begränsat genomslag i praktiken. Erfarenheter från försöken att koncentrera ungdomsmålen till vissa domare talar för det (se avsnitt 15.9.2). Familjemålen är många och det finns en risk att de kan bli påfrestande att hantera. Även det talar för att fördela målen på så många som möjligt. Även om det finns positiva effekter av en ökad specialisering menar vi att det även fortsättningsvis bör vara upp till varje domstol att avgöra hur organisationen närmare ska vara utformad. De positiva effekter som specialisering av domare kan medföra bör dock tas till vara. Det är också eftersträvansvärt att de domare som hanterar vårdnadsfall har ett intresse för måltypen.

Tillgången till kompetensutveckling ser olika ut för domare och familjerättssekreterare

Vår bedömning: Det finns ett relativt brett utbildningsutbud för domare. Det behövs dock en satsning på att stärka kommunernas arbete med att utveckla kompetensen för familjerättsekreterare. Ett ökat kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan domstolar och familjerätter är också en viktig del i kompetensutvecklingen.

Vårt förslag: Regeringen ska ge Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd i uppdrag att kartlägga hur behovet av utbildningsinsatser för familjerättssekreterare närmare ser ut.

Vi har tittat närmare på de möjligheter till kompetensutveckling som finns och menar att det för domare finns ett förhållandevis brett utbildningsutbud. I avsnitt 11.8.6 har vi dock konstaterat att det finns ett utbildningsbehov om barns rätt att komma till tals. Det är viktigt att kursutbudet hålls uppdaterat och motsvarar det behov av utbildning som finns. Möjligheter till fortbildning bör tas tillvara i så stor utsträckning som möjligt. Det bör också påpekas att domare inte själva behöver besitta all kunskap. Det är t.ex. viktigt att den enskilde domaren uppmärksammar den möjlighet som redan finns att höra barnpsykologisk eller barnpsykiatrisk expertis och att inhämta skriftligt utlåtande från sådan expertis (jfr prop. 2005/06:99 s. 69).

När det gäller familjerättssekreterare finns ett behov av satsning på kompetensutveckling. Hur en bättre och jämnare utbildningsnivå ska uppnås över landet är en svår fråga eftersom varje enskild kommun har utbildningsansvaret för sina familjerättssekreterare. Hur stort behovet är tycks variera från kommun till kommun. Det är också oklart inom vilka områden behoven är störst.

Som ett första steg i en satsning på utbildning för familjerättssekreterare föreslår vi att en kartläggning görs av hur behovet av utbildningsinsatser närmare ser ut. Kartläggningen bör innefatta en bedömning av inom vilka områden som behovet av utbildning är störst. Vi har vid vår utvärdering identifierat vissa områden där det finns behov av utbildning. Detta gäller t.ex. i fråga om barns rätt att komma till tals och kvalitetshöjande åtgärder i vårdnadsutredningar. Detta bör beaktas vid kartläggningen. Efter en sådan kartläggning bör det lämpligen tas fram förslag på hur utbildningen bäst kan bedrivas.

Det är viktigt med ett ökat erfarenhetsutbyte mellan domstolar och familjerätter. Ett sådant gränsöverskridande erfarenhetsutbyte bidrar till en större medvetenhet om, och förståelse för, varandras verksamheter. Ett ökat erfarenhetsutbyte kan också leda till en bättre och mer effektiv hantering av olika handläggningsfrågor och andra frågor som aktualiseras i måltypen.

16 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Vårt förslag: Våra författningsförslag som gäller informationsamtal med föräldrar i konflikt om barn föreslås träda i kraft vid den tidpunkt som regeringen bestämmer. I övrigt föreslås våra författningsförslag träda i kraft den 1 juli 2018.

Innan informationssamtalen kan komma igång krävs det att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämt, har fastställt innehållet i samtalen och samtalsintygets utformning och närmare innehåll. Det bör finnas tid för att ta fram sådana föreskrifter efter att bemyndigandet har trätt i kraft. Innan informationssamtalen kan komma igång krävs sannolikt också vissa förberedelser vid familjerätterna. Det kan vidare vara lämpligt att bestämmelsen om kommunernas skyldighet att hålla informationssamtal träder i kraft något tidigare än hindret för domstolsprövning. Enligt vår mening bör det överlåtas på regeringen att bestämma tidpunkten för ikraftträdande gällande respektive förslag som rör informationssamtal.

I övriga delar föreslår vi att författningsförslagen träder i kraft den 1 juli 2018. Förslagen syftar framför allt till att stärka barnets ställning och rättigheter. Mot den bakgrunden bör våra föreslagna lagändringar tillämpas fullt ut i pågående mål och ärenden från och med dagen för ikraftträdandet. Några övergångsbestämmelser bör alltså inte meddelas.

17 Konsekvenser av våra förslag

17.1 Inledning

I detta kapitel redovisar vi vår bedömning av konsekvenserna av våra överväganden. Enligt direktiven ska vi redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas får för barn, både på kort och på lång sikt. Vi ska också redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas kan få för jämställdheten mellan kvinnor och män samt beakta det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra. Av direktiven framgår vidare att utredningen ska bedöma förslagets ekonomiska konsekvenser för det allmänna. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar, ska vi föreslå hur dessa ska finansieras. Enligt direktiven ska vi också bedöma förslagets inverkan på det kommunala självstyret.

Utöver de konsekvenser som direktiven uttryckligen anger följer av 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474) att vi även ska bedöma samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt av våra förslag samt 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 företags och för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

17.2 Konsekvenser för barn

Vår bedömning: Våra förslag stärker både barnperspektivet och barnrättsperspektivet i frågor om vårdnad, boende och umgänge bl.a. genom att

- färre konflikter om barn kommer att avgöras i domstol,

- ökat fokus läggs på barnet,
- rätten att komma till tals och rätten till information förstärks och tydliggörs, och
- ökad trygghet skapas för barn.

17.2.1 Inledning

I vårt arbete har vi genomgående beaktat de rättigheter som barn tillerkänns i bl.a. barnkonventionen, Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Principen om barnets bästa har varit vägledande i alla delar av arbetet.

Som kommer att framgå bedömer vi att våra förslag i de olika delar som ingått i uppdraget kommer att stärka både barnperspektivet och barnrättsperspektivet i frågor om vårdnad, boende och umgänge.

17.2.2 Färre konflikter om barn kommer att avgöras i domstol

Utdragna konflikter mellan föräldrar påverkar barn negativt. Föräldrars konflikter kan utgöra en riskfaktor för barnets känslomässiga och sociala utveckling. Många gånger innebär en tvist i domstol en långvarig känslomässig påfrestning för barn och föräldrar. För barnets skull är det därför viktigt att konflikter så långt möjligt kan hantteras på ett bra sätt, eller i bästa fall undvikas. Det är också viktigt att både barn och föräldrar i ett tidigt skede kan erbjudas stöd och hjälp i frågor som kan påverka barnets situation och vardag.

Vi föreslår att ett deltagande i ett informationssamtal som huvudregel ska vara en processförutsättning för en prövning av ett tvistigt yrkande om vårdnad, boende eller umgänge. Samtalen har ett tydligt barnfokus; att föräldrarna ska hitta en lösning som är bäst för barnet. Vid samtalen ska föräldrar efter behov erbjudas eller vägledas till olika slags stöd och hjälp. Vi bedömer att förslaget kommer att bidra till att konflikter mellan föräldrar minskar och att färre tvister avgörs i domstol (se mer om detta i avsnitt 17.4.2). Förutsättningarna för att på ett tidigt stadium hitta den bästa lösningen för barnet kommer att öka. Enligt vår bedömning kan förslaget bidra till bättre förutsättningar för psykiskt och fysiskt välmående för de barn vars för-

äldrar är eller har varit oense i frågor som rör vårdnad, boende eller umgänge. Motsvarande gäller för föräldrars mående.

17.2.3 Ökat fokus på barnet

En konsekvens av våra förslag är en ytterligare fokusförskjutning från föräldrar och deras behov och konflikter till barns rättigheter och barns behov. Genom ett tillägg i 6 kap. 2 a § föräldrabalken (FB) tydliggörs att principen om barnets bästa ska vara avgörande inte enbart för beslut utan också för samtliga frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Vi föreslår även att det i lag ska föreskrivas att föräldrarnas förmåga att sätta barnets behov före den egna konflikten ska vara en av de omständigheter som ska beaktas särskilt vid bedömningen av vad som är bäst för barnet.

Enligt gällande rätt ska domstolen vid bedömningen av om vårdnaden ska vara gemensam eller om en av föräldrarna ska ha ensam vårdnad fästa avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att samarbeta i frågor som rör barnet. Vi har kommit fram till att bestämmelsen kan vara konflikt drivande, vilket har negativa konsekvenser för barn. Enligt vårt förslag ska därför rätten vid bedömningen av vårdnadsfrågan i stället fästa avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att ta ett gemensamt ansvar i frågor som rör barnet. Avsikten är att fokus flyttas från föräldrarna och deras konflikt till hur föräldrarnas agerande påverkar barnet. Ett annat av våra förslag där fokus flyttas från föräldrar till barn är förslaget om att rätten ska få besluta om gemensam vårdnad även om båda föräldrarna motsätter sig det.

17.2.4 Tydliggörande av rätten att komma till tals och rätten till information

Centrala delar av barnrättsperspektivet är barns rätt att komma till tals och barns rätt till information. Genom våra förslag tydliggörs barns rättigheter enligt barnkonventionen i dessa delar.

Vi föreslår en ny bestämmelse av vilken det framgår att barnet ska få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter eller sin inställning i frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Det innebär att förutsättningarna för barn att komma till tals blir bättre än i dag. Utöver att barns rätt till information tydliggörs, markeras

barnets rätt att fritt uttrycka sina åsikter. Det valda uttryckssättet signalerar att rätten att komma till tals är en rättighet och inte en skyldighet. I de fall barnet inte framför sina synpunkter ska barnets inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Detta stärker framför allt yngre barns rätt att komma till tals.

Vi föreslår att samtal, som huvdregel, ska hållas med barnet inom ramen för socialnämndens arbete med snabbupplysningar och utredningar om vårdnad, boende och umgänge. Även detta ger barn, särskilt yngre barn, bättre förutsättningar för att komma till tals. I sin tur leder det till bättre möjligheter för domstolar att kunna beakta barns åsikter vid beslutsfattandet. Kravet på att utredaren ska försöka klarlägga barnets inställning tas bort. Därmed blir barns möjligheter att fritt uttrycka sina åsikter större. Vidare minskar risken för att barn upplever att de utsätts för press att ange en viss inställning. Förslaget om att en utredare som utgångspunkt ska redovisa barnets *åsikter eller inställning* för rätten innebär att utrymmet för att beakta barns åsikter blir större för domstolar.

Vi föreslår också att barns åsikter, i stället för vilja, ska beaktas vid bedömningen av barnets bästa. På så sätt markeras vikten av att barns åsikter ska beaktas även om barnet inte har uttryckt någon bestämd vilja i en fråga.

För att säkerställa barns rätt att komma till tals föreslår vi att barnet – i en fråga om vårdnad, boende eller umgänge – ska ha rätt att uttrycka sina åsikter eller sin inställning vid samtal med företrädare för socialnämnden utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Vi föreslår en motsvarande reglering för medlare vid medling enligt 6 kap. 18 a § FB.

Samtliga dessa förslag stärker barns rätt till delaktighet i frågor som rör vårdnad, boende eller umgänge. Detsamma gäller vårt förslag om att regeringen bör ge Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) i uppdrag att ta fram en vägledning för hur uppföljningsskyldigheten enligt 5 kap. 1 § åttonde strecksatsen socialtjänstlagen (2001:453) ska fullgöras.

17.2.5 Ökad trygghet för barn

Flera av våra förslag kan bidra till en ökad trygghet för barn. Det gäller bl.a. våra olika förslag när barn och föräldrar har skyddade personuppgifter. Genom vårt förslag till kompletterande forumregler blir det i många fall möjligt med en prövning i domstol på annan ort än den där ett barn med skyddade personuppgifter har sin hemvist. På så sätt behöver valet av domstol inte avslöja var barnet befinner sig. Vi föreslår också att MFoF respektive Domstolsverket ska få i uppdrag att ta fram ytterligare vägledning för hanteringen av mål där det förekommer skyddade personuppgifter. Med denna typ av vägledning minskar risken för att skyddade personuppgifter av misstag röjs. Härigenom ökar tryggheten för ett barn med skyddade personuppgifter.

Ett annat av våra förslag som kan bidra till en ökad trygghet för barn är införandet av möjligheten att föra över vårdnaden till en tillfällig vårdnadshavare. Den nya regleringen är primärt avsedd att tillämpas när en vårdnadshavare uppsåtligen har dödat den andra vårdnadshavaren. Genom förslaget ökar förutsättningarna att snabbt ge barnet en ny vårdnadshavare när det finns behov av det och en sådan lösning är förenlig med barnets bästa.

17.2.6 Andra förslag med konsekvenser för barn

Genom förslaget om att tiden för en utredning om vårdnad, boende eller umgänge som huvudregel inte får sättas längre än fyra månader skapas förutsättningar för en snabbare handläggning i domstol. Detta är positivt för både barn och föräldrar.

Vi föreslår att det i lag ställs upp krav på att en medlare ska ha relevant utbildning och yrkeserfarenhet och vara lämplig för uppdraget. I förlängningen kan det bidra till fler lyckade medlingsuppdrag. Även övriga förslag som syftar till att höja kompetensen hos dem som arbetar med frågor om vårdnad, boende eller umgänge har positiva konsekvenser för både barn och föräldrar genom att kvaliteten i arbetet höjs.

17.3 Konsekvenser för jämställdheten

Vår bedömning: Förslagen om införande av informationssamtal och att rätten vid bedömningen av vårdnadsfrågan ska fästa avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att ta ett gemensamt ansvar i frågor som rör barnet kan bidra till ett mer jämställt föräldraskap.

Våra förslag beträffande barn och föräldrar med skyddade personuppgifter är förenliga med och ligger i linje med det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Förslaget om att införa informationssamtal skapar förutsättningar för ett bättre samarbete mellan barnets båda föräldrar. Även förslaget om att rätten vid bedömningen av vårdnadsfrågan ska fästa avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att ta ett gemensamt ansvar i frågor som rör barnet bör ha en sådan effekt. Detsamma bör gälla förslaget om föräldrarnas förmåga att sätta barnets behov före den egna konflikten. På sikt bör detta enligt vår bedömning öka delaktigheten för båda föräldrarna i ansvaret för och omsorgen om barnet. På så sätt ökar jämställdheten mellan föräldrar.

Våra förslag om kompletterande forumregler för mål där det förekommer skyddade personuppgifter och om att ytterligare vägledning för handläggningen av sådana mål ska tas fram kan ha brottspreventiva effekter. Förslagen är förenliga med och i linje med det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

17.4 Ekonomiska konsekvenser

17.4.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

Vår bedömning: Våra förslag syftar till att stärka barnperspektivet och barnrättsperspektivet och till att minska konflikter om barn. Förverkligandet av dessa syften kan bl.a. leda till bättre framtidsutsikter för barn när det gäller hälsa, personlig utveckling, utbildning och yrkesliv. Även föräldrars levnadsförhållanden kan

förbättras. På sikt kan detta inverka gynnsamt på samhällsekonomin i stort.

Genom våra förslag stärks både barnperspektivet och barnrättsperspektivet. Att barn får sina rättigheter tillgodosedda har generellt en positiv inverkan på samhällsekonomin bl.a. genom att barns behov av insatser eller andra åtgärder kan tillgodoses i ett tidigt skede.

En målsättning med förslaget om att införa informationssamtal är att barn och föräldrar ska skonas från den långvariga känslomässiga påfrestning som en tvist i domstol många gånger innebär. När det finns behov ska barn och föräldrar vid samtalen erbjudas olika hjälp- och stödinsatser. I förlängningen kan därför vårt förslag om informationssamtal bidra till att såväl barn som föräldrar i konflikt mår både psykiskt och fysiskt bättre. Detta kan i sin tur ge bättre förutsättningar för hälsa, personlig utveckling, utbildning och yrkesliv. I förlängningen kan alltså våra förslag även ha gynnsamma effekter på samhällsekonomin i stort.

17.4.2 Närmare om de ekonomiska konsekvenserna av förslaget om informationssamtal

Inledning

Vi föreslår att domstolen inte ska få pröva ett tvistigt yrkande om vårdnad, boende eller umgänge om inte i vart fall den förälder som framställer yrkandet dessförinnan har deltagit i ett informationsamtal. Enligt förslaget är det kommunerna som ska se till att sådana samtal kan hållas. Om vårt förslag genomförs kommer socialnämnderna att tillföras en ny uppgift. Förslaget kommer sannolikt att leda till färre tvister i domstol om vårdnad, boende eller umgänge och i vart fall på sikt till minskade kostnader för domstolarna.¹ Eftersom antalet familjemål blir färre kommer även socialnämndernas arbete med olika moment i tvister som handläggs i domstolarna att minska.

Det är svårt att bedöma hur stort genomslag vårt förslag om informationssamtal kommer att få. Dessutom saknas det i flera avseenden statistiska uppgifter som specifikt rör mål med yrkanden

¹ Högsta domstolen handlägger endast i liten utsträckning familjemål. Vi har därför avgränsat våra beräkningar till de ekonomiska konsekvenserna för tingsrätterna och hovrätterna.

om vårdnad, boende eller umgänge och kostnaden för att handlägga dessa. Som kommer att framgå får vi därför göra några antaganden, både när det gäller hur det förhåller sig i dag och om det framtida utfallet av förslaget. Detta medför att våra beräkningar får ses som grova uppskattningar. Framtiden får utvisa det närmare resultatet.

I beräkningarna utgår vi, både när det gäller antalet mål och ärenden och kostnader, från uppgifter för år 2015.

Hur många mål med tvistiga yrkanden om vårdnad, boende eller umgänge kommer in till domstolarna per år?

Tingsrätter

Antalet mål i tingsrätt med ett tvistigt yrkande om vårdnad, boende eller umgänge är utgångspunkten för våra fortsatta beräkningar. Vi utgår här från statistik från Domstolsverket avseende mål med målkoderna 1216 Vårdnad, 1217 Äktenskapsskillnad och 1299 Övriga familjemål².

Antalet inkomna mål med målkoden *Vårdnad* uppgår till 6 185. Eftersom deltagande i ett informationssamtal är en processförutsättning endast för tvister mellan föräldrar ska de vårdnadsmål där socialnämnden är part, vilka uppgår till 2 019, exkluderas. Därmed kvarstår 4 166 mål.

Antalet mål med målkoden *Övriga familjemål* uppgår till 1 564 mål.³

Totalt uppgår antalet mål med målkoden *Äktenskapsskillnad* till 8 944. Det saknas statistiska uppgifter om hur många av dessa mål som innehåller ett tvistigt yrkande om vårdnad, boende eller umgänge. Vi får därför utgå från den befintliga statistiken och göra ett antagande utifrån denna. Enligt vår uppfattning är ett rimligt antagande att cirka 20 procent av dessa mål innehåller ett sådant yrkande. I beräkningarna utgår vi därmed från att 1 789 äktenskapsskillnads-mål innehåller ett tvistigt yrkande om vårdnad, boende eller umgänge.

² Här ingår mål om barns boende eller umgänge med barn.

³ Även socialnämnden kan föra talan om umgänge mellan barnet och någon annan. Det är dock inte vanligt förekommande. Vi har därför i detta avseende avstått från att begära in särskilt bearbetad statistik från Domstolsverket.

Sammantaget innebär detta att vi utgår från att det till tingsrätterna årligen kommer in 7 519 mål med ett tvistigt yrkande om vårdnad, boende eller umgänge.

Hovrätter

Det saknas statistiska uppgifter över antalet tvistemål i hovrätterna utifrån vad saken gäller. Vi får därför göra en uppskattning av antalet mål om vårdnad, boende eller umgänge i hovrätterna som grundar sig på våra kartläggningar av domar. Kartläggningen som omfattade 139 mål med ett tvistigt vårdnadsyrkande, som avgjorts efter huvudförhandling, visar att 51 procent av domarna överklagades till hovrätten.⁴ Den kartläggning som 2002 års vårdnadskommitté genomförde gav i stort sett samma resultat (se SOU 2005:43 s. 739).

Att utgå från en överklagandefrekvens om ungefär 50 procent i alla mål där vårdnadsfrågan någon gång varit tvistig skulle dock inte ge en rättvisande bild. Vår andra kartläggning av 412 domar i mål där vårdnadsfrågan varit tvistig i något skede under målets handläggning visar att domen i 65 procent av målen grundades på en överenskommelse mellan föräldrarna. Normalt bör det i de fall där föräldrarna kommit överens saknas skäl för en förälder att överklaga. Det kan dock inte uteslutas att en förälder ångrar en träffad överenskommelse och därför överklagar domen. Å andra sidan är sannolikt andelen mål där föräldrarna kommer överens något högre än vad kartläggningen visar. Kartläggningen omfattar nämligen endast domar. Det förekommer att föräldrar kommer överens och att målet därefter skrivs av från vidare handläggning vid tingsrätten genom ett slutligt beslut. Sammantaget utgår vi därför från att det i 65 procent av alla mål med ett tvistigt yrkande om vårdnad saknas anledning för föräldrarna att överklaga. Härmed återstår 2 632 mål (35 procent av 7 519 mål). Av dessa antar vi att 50 procent, dvs. 1 316 mål, överklagas till hovrätten.

⁴ I undersökningen ingår bara mål där vårdnadsfrågan är tvistig. Enligt vår bedömning saknas det anledning att anta att överklagandefrekvensen skulle vara annorlunda om målet bara gäller boende eller umgänge.

Vilken minskning av antalet tvister i domstol om vårdnad, boende eller umgänge kommer förslaget att medföra?

Det är svårt att bedöma vilken inverkan ett införande av informationssamtal kan få på antalet tvister i domstol. Vi har därför valt att göra beräkningar utifrån olika tänkbara utfall. Enligt vår bedömning är det rimligt att utgå från att informationssamtalen kan leda till 10, 20 eller 30 procent färre tvister i domstol.

Ekonomiska konsekvenser för staten

Vår bedömning: Förslaget om att införa informationssamtal kommer sannolikt på sikt att leda till

- minskade kostnader för domstolarnas handläggning av mål och ärenden om vårdnad, boende eller umgänge med mellan 20 och 60 miljoner kronor,
- minskade kostnader för rättshjälp i sådana mål med mellan 15 och 50 miljoner kronor, och
- ett intäktsbortfall avseende ansökningsavgifter för sådana mål om högst 1 miljon kronor.

Vad kostar det att handlägga ett familjemål i tingsrätt respektive hovrätt?

Det finns olika metoder som kan användas för att beräkna vad domstolens handläggning av ett mål kostar. En metod som skulle möjliggöra beräkningar avgränsade till relevanta måltyper är att uppskatta den genomsnittliga tidsåtgången för olika moment i handläggningen av målen och därefter multiplicera tidsåtgången med arbetskraftskostnaden. En sådan metod skulle bygga på antaganden om tidsåtgången och därmed vara förknippad med ett stort mått av osäkerhet.

En vanlig metod för beräkningar av handläggningskostnader är att använda den redovisade styckkostnaden, vilken är en schablon som tar sin utgångspunkt i bl.a. tidredovisningen. I styckkostnaden ingår domstolens personalkostnader och kostnader för administration, förvaltning och resor. Dessutom ingår lokalkostnader och

gemensamma kostnader för Sveriges Domstolar som overheadkostnader och kostnader för it och kompetensutveckling. Även kostnader för tolk och vittnen ingår vid beräkningen av styckkostnaden.

Enligt uppgift från Domstolsverket är styckkostnaden för ett familjemål⁵ i tingsrätt 18 353 kronor. Domstolsverket beräknar inte styckkostnaden i hovrätt avgränsad till familjemål. Den generella styckkostnaden för tvistemål i hovrätt uppgår till 41 042 kronor.⁶ Trots att det saknas uppgift om styckkostnaden avgränsad till de mål som är relevanta för vårt uppdrag bedömer vi att styckkostnadsmetoden ger ett säkrare resultat jämfört med den inledningsvis nämnda metoden som bygger på tidsåtgången.

En minskning av antalet mål reducerar inte overheadkostnader för Sveriges Domstolar, i vart fall inte omedelbart. Vi har därför övervägt att i stället utgå från den s.k. särkostnaden, vilken motsvarar styckkostnaden med avdrag för overheadkostnader. Detta är dock inte en allmänt utbredd metod vid beräkningar inför fördelning av allmänna resurser. Vi väljer därför att utgå från styckkostnaden i de fortsatta beräkningarna.

När det gäller äktenskapsskillnadsmålen kompliceras saken av att även om makarna har deltagit i informationssamtal och kommit överens i frågor om barnet måste de vända sig till domstol för att få en dom på äktenskapsskillnad. I många av dessa fall kommer föräldrarna att ge in en gemensam ansökan om äktenskapsskillnad. Enligt uppgift från Domstolsverket uppgår styckkostnaden för handläggningen av en sådan till 1 846 kronor. Det kan dock inte uteslutas att en förälder väcker talan genom stämning och att handläggningen då blir något mer komplicerad. Vi bedömer därför att en rimlig genomsnittlig kostnad för att handlägga ett sådant mål i tingsrätten är 2 000 kronor. Vid beräkningar av domstolarnas besparingar utgår vi därför från att varje 1217-mål färre innebär en besparing om 16 353 kronor (18 353-2 000).

⁵ Vid beräkningen av styckkostnaden omfattas en del måltyper som inte är av intresse i detta sammanhang, t.ex. mål om faderskap och underhållsbidrag.

⁶ Samma schablon gäller oavsett om hovrätten meddelar prövningstillstånd eller inte.

Hur mycket kostnader kommer domstolarna att besparas?

I tabell 17.1 redovisar vi resultatet av våra beräkningar om hur ett införande av informationssamtal kan minska kostnaderna för domstolarna utifrån de olika antagandena om det framtida utfallet.

Tabell 17.1 Minskade kostnader för domstolarnas handläggning av mål om vårdnad, boende eller umgänge

Minskade kostnader per år för tingsrätt, hovrätt och totalt (kronor)

Andel färre tvister	10 %	20 %	30 %
Minskade kostnader för tingsrätt	13 441 821 ^a	26 883 641	40 325 462
Minskade kostnader för hovrätt	5 401 127 ^b	10 802 254	16 203 382
Totalt	18 842 948	37 685 895	56 528 844

^a (10 % av 5 730 mål [1216 och 1299]*18 353 kronor) + (10 % av 1 789 mål [1217]*16 353 kronor).

^b 10 % av 1 316 mål*41 042 kronor.

Av tabellen framgår att det är stor spridning när det gäller utfallet beroende på hur många färre tvister som förslaget kommer att leda till. Som en följd av att antalet tvister i tingsrätt minskar kommer även hovrätternas arbete med överklaganden när det gäller yrkanden om interimistiska beslut i dessa mål att minska. Dessutom kommer antalet verkställighetsärenden av domar och beslut om vårdnad, boende eller umgänge att minska. I dessa avseenden saknar vi tyvärr underlag för att kunna göra några beräkningar. Besparingarna bör dock bli något större än vad tabellen utvisar. Enligt vår bedömning kommer sannolikt kostnaderna för domstolarnas handläggning på sikt sammantaget att minska med mellan 20 och 60 miljoner kronor. I det inledande skedet kommer besparingarna sannolikt att landa i den lägre delen av spannet.

Minskade kostnader för rätts hjälp

Om målen om vårdnad, boende eller umgänge minskar kommer även statens kostnader för rätts hjälp i dessa mål att minska. Från Rätts hjälpsmyndigheten har vi fått vissa uppgifter om rätts hjälpsärenden. Myndigheten registrerar ärenden efter angelägenhetskoder. Under koden Vårdnadsärenden registreras alla ärenden där vårdnad ingår. Tvister som rör umgänge, boende, faderskap m.m. registreras under

koden Övrig familjerätt. Rättshjälpsmyndighetens statistik bygger på antalet ärenden, där en person som har beviljats rättshjälp är ett ärende. Om båda parter i ett mål beviljas rättshjälp registreras alltså två ärenden.

År 2015 avslutades 3 744 vårdnadsärenden hos Rättshjälpsmyndigheten. Detta ska jämföras med att tingsrätterna samma år avgjorde 6 300 mål med målkoden 1216 (vårdnad).⁷ När det gäller ärenden med koden övrig familjerätt avslutade Rättshjälpsmyndigheten 1 808 ärenden medan tingsrätterna avgjorde sammanlagt 2 825 mål med målkoderna faderskap (1211) och övriga familjemål (1299). Utifrån dessa uppgifter i kombination med det intryck vi fått vid vår kartläggning av domar och våra samlade erfarenheter bedömer vi att det är rimligt att anta att den ena eller båda av föräldrarna har beviljats rättshjälp i ungefär hälften av målen om vårdnad, boende eller umgänge. Vi uppskattar att i cirka 30 procent av dessa mål har båda föräldrarna beviljats rättshjälp.

Den genomsnittliga rättshjälpskostnaden för vårdnadsärenden avslutade i domstol var 46 882 kronor och för ärenden om övrig familjerätt 26 060 kronor. När det gäller de äktenskapsskillnadsmål som innehåller ett yrkande om vårdnad, boende eller umgänge väljer vi att räkna med den högre kostnaden eftersom det är vanligt att ett sådant mål innehåller ett vårdnadsyrkande.

I tabell 17.2 redovisar vi våra beräkningar av minskade kostnader för rättshjälp. Eftersom beräkningarna i stort sett helt bygger på antaganden vill vi framhålla att dessa är behäftade med särskild osäkerhet.

⁷ Här ingår även mål där socialnämnden var sökande. En stor del av dessa mål bör avse frågan om särskilt förordnad vårdnadshavare för ensamkommande barn. I sådana mål är rättshjälp sannolikt inte så vanligt.

Tabell 17.2 Minskade kostnader för rättshjälp

Minskade kostnader per år avseende målkoderna 1216, 1217 och 1299 (kronor)

Andel färre tvister	10 %	20 %	30 %
Minskade kostnader för rättshjälp i vårdnads mål och äktenskapsskillnads mål (1216 och 1217)	18 146 850 ^a	36 293 700	54 440 550
Minskade kostnader för rättshjälp i övriga familjemål (1299)	2 649 260 ^b	5 298 519	7 947 779
Totalt	20 796 110	41 592 219	62 388 329

^a (10 % av 5 955 mål)*0,5*1,3*46 882 kronor.^b (10 % av 1 564 mål)*0,5*1,3*26 060 kronor.

Som framgår av tabellen är det stor spridning när det gäller minskade kostnader för rättshjälp beroende på hur många färre tvister som vårt förslag kommer att leda till. Sannolikt kommer besparingarna att bli lägre eftersom rättshjälp kan beviljas även innan en tvist hamnar i domstol. Vi bedömer därför att förslaget om att införa informationssamtal sannolikt på sikt kommer att leda till minskade kostnader om 15–50 miljoner. I det inledande skedet kommer besparingarna sannolikt att landa i den lägre delen av spannet.

Minskade intäkter från ansökningsavgifter

Som en följd av att antalet tvister i tingsrätt minskar kommer även intäkterna från ansökningsavgifter att minska.⁸ Ansökningsavgiften för ett mål om vårdnad, boende eller umgänge uppgår till 900 kronor. Den som beviljas rättshjälp, vilket är vanligt i dessa mål, behöver dock inte betala någon ansökningsavgift. I detta avseende nöjer vi oss med att konstatera att intäktsbortfallet avseende ansökningsavgifter sannolikt inte kommer att överstiga 1 miljon kronor.

⁸ Detta gäller bara för mål med målkoderna 1216 och 1299 eftersom föräldrar som vill skilja sig även i fortsättningen måste ansöka om det i domstol.

Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Vår bedömning: Förslaget om att införa informationssamtal kommer sannolikt i sig inte att medföra ökade kostnader för kommunerna.

Arbetskraftskostnad för en familjerättssekreterare

Våra beräkningar bygger i stora delar på arbetskraftkostnaden för en familjerättssekreterare. Den genomsnittliga lönekostnaden per timme för en socialsekreterare i kommunal sektor⁹ (inklusive sociala avgifter) uppgår till 259 kronor.¹⁰ Uppgiften baserar sig på faktiska löner. Det är rimligt att göra ett tillägg för overheadkostnader. Socialtjänsten får generellt sett anses ha låga overheadkostnader. Vi bedömer därför att det är rimligt att göra ett påslag om 20 procent på den faktiska lönekostnaden. Arbetskraftskostnaden för en familjerättssekreterare uppgår därmed till 311 kronor per timme.

Kommunernas kostnader för informationssamtalen

Vid bedömningen av hur många informationssamtal som socialnämnderna årligen kommer att hålla utgår vi från antalet tvister i domstol om vårdnad, boende eller umgänge, dvs. 7 519. Vi uppskattar att enskilda samtal med båda föräldrarna kommer att hållas i cirka 10 procent av fallen. Sammanlagt utgår vi alltså från att socialnämnderna årligen kommer att hålla 8 271 samtal. Enligt vår bedömning är det rimligt att utgå från att ett informationssamtal i genomsnitt kommer att pågå under två timmar. Till detta kommer viss tidsåtgång för administration av samtalet. Vi uppskattar denna tidsåtgång till 30 minu-

⁹ Det saknas tyvärr statistik som enbart gäller socialsekreterare inom familjerätterna.

¹⁰ I våra beräkningar har vi utgått från lönestrukturstatistik från Statistiska centralbyrån, http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Arbetsmarknad/Loner-och-arbetskostnader/Lonestrukturstatistik-hela-ekonomin/14372/Lonedatabasen/ (hämtat 2016-11-11). Statistiken visar att den genomsnittliga månadslönen för en socialsekreterare i kommunal sektor är 30 500 kronor. Vi har utgått från att heltid normalt motsvarar 174 timmar per månad. På den beräknade timkostnaden har vi gjort tillägg för sociala avgifter enligt lag och avtal.

ter.¹¹ Den totala tidsåtgången uppgår därmed till 20 678 timmar. Med en timkostnad om 311 kronor beräknar vi den sammanlagda kostnaden för familjerättssekreterarnas arbete med informationssamtalen till 6 430 858 kronor.

Enligt uppgift från Domstolsverket förekom det år 2015 tolk i 10 procent av familjemålen. Det är rimligt att anta att tolkning kommer att ske i motsvarande utsträckning i informationssamtalen. Årligen kommer därmed tolkning i samband med informationssamtal att ske under 1 654 timmar.¹² Vi har utgått från en timkostnad för tolk om 280 kronor.¹³ Den totala kostnaden för tolkar uppgår därmed till 463 120 kronor.

Den sammanlagda årliga kostnaden för kommunerna för informationssamtal är alltså 6 893 978 kronor.

Vid informationssamtalen ska föräldrar bl.a. erbjudas samarbetsamtal och få information om stöd och hjälp i annan form. Genom förslaget kommer därmed fler föräldrar än i dag att få kännedom om de möjligheter till stöd som finns och sådana insatser kommer sannolikt att bli vanligare, vilket också är avsikten. Utöver informationssamtalen föreslår vi dock inga nya insatser utan det rör sig om att erbjuda föräldrarna redan tillgängliga insatser. Det är rimligt att förutsätta att kommunernas kostnader för sådana insatser kommer att öka. Enligt vår bedömning bör dock dessa kostnader inte ses som en beräkningsbar konsekvens av vårt förslag i sig.

¹¹ Eventuellt kommer tidsåtgången vara något längre men eftersom en del av de administrativa åtgärderna sannolikt kan utföras av en assistent med lägre lönekostnader utgår vi från 30 minuter.

¹² 10 % av 8 271 samtal*2 timmar.

¹³ Kostnaden för tolkning varierar mellan olika kommuner. Genom MFoF har vi hämtat in en del uppgifter om kostnaden för tolk i Stockholms stad. Utifrån dessa uppgifter har vi uppskattat tolkkostnaden till 280 kronor per timme. Till denna kostnad kan tillkomma bl.a. kostnader för resor. I denna del har vi dock tyvärr inte underlag för att göra några beräkningar.

Minskade kostnader för kommunerna som en följd av färre vårdnadstvister i domstol

Som vi anförde inledningsvis är en följd av att antalet mål i domstolarna minskar att även socialnämndens arbete med s.k. snabbupplysningar¹⁴ och utredningar kommer att minska.¹⁵

Enligt 6 kap. 20 § andra stycket FB kan rätten, inför ett interimistiskt beslut, hämta in upplysningar från socialnämnden. Vår kartläggning av domar visar att tingsrätten meddelade interimistiska beslut i drygt 70 procent av målen. Enligt vår uppfattning hämtar domstolen inför merparten av sådana beslut in snabbupplysningar. Vi utgår därför från att domstolar i 70 procent av målen hämtar in sådana upplysningar. Tidsåtgången för framtagande av snabbupplysningar uppskattar vi till 7 timmar. Även i detta avseende utgår vi från att tolk behövs i 10 procent av fallen. Det är rimligt att utgå från att tolkning sker under i genomsnitt 3 timmar.

Vår kartläggning visar att en utredning om vårdnad, boende eller umgänge hämtades in i 88 procent av målen. Endast mål som avgjorts efter huvudförhandling ingick i kartläggningen. Vi bedömer att andelen utredningar sannolikt är lägre om man ser till alla vårdnads-mål. Vi uppskattar denna andel till 60 procent. Enligt vår bedömning är det rimligt att anta att tidsåtgången för en utredning i genomsnitt är 40 timmar, att behov av tolk finns i 10 procent av fallen och att tolkning då sker under i genomsnitt 10 timmar.

I tabell 17.3 redovisar vi våra beräkningar av besparingarna för socialnämnderna. Även i detta avseende utgår vi från att uppgifterna skulle ha utförts av en familjerättssekreterare till en timkostnad av 311 kronor.

¹⁴ Innan rätten avgör ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge ska socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar (6 kap. 19 § andra stycket FB). Domstolarnas rutiner i detta avseende varierar. Det är ovanligt att socialnämnden har något att rapportera och i alla de fall då så inte är fallet kräver detta endast en mindre arbetsinsats. Vi väljer därför att avstå från att göra beräkningar i detta avseende utan nöjer oss med att beakta konsekvenserna när det gäller snabbupplysningar enligt 6 kap. 20 § andra stycket FB.

¹⁵ För att möjliggöra beräkningar redovisas uppgifterna nedan per mål i stället för per barn.

Tabell 17.3 Minskade kostnader för socialnämnderna

Minskade kostnader per år för familjerättssekreterares arbete och för tolkning avseende snabbupplysningar och utredningar (kronor)

Andel färre tvister	10 %	20 %	30 %
Minskade kostnader för snabbupplysningar			
Familjerättssekreterares arbete	1 145 820 ^a	2 291 641	3 437 461
Tolkning	44 212 ^b	88 423	132 635
Minskade kostnader för utredningar			
Familjerättssekreterares arbete	5 612 182 ^c	11 224 363	16 836 545
Tolkning	126 319 ^d	252 638	378 958
Totalt	6 928 533	13 857 065	20 785 599

^a 70 % av (10 % av 7 519 mål)*7 timmar*311 kronor.^b 70 % av (10 % av 7 519 mål)*0,1*3 timmar*280 kronor.^c 60 % av (10 % av 7 519 mål)*40 timmar*311 kronor.^d 60 % av (10 % av 7 519 mål)*0,1*10 timmar*280 kronor.*Sammantagna ekonomiska konsekvenser för kommunerna*

Vi bedömer att kostnaderna för kommunerna att hålla i informationsamtalen årligen kommer att uppgå till cirka 7 miljoner kronor. Om antalet mål i domstolarna minskar med vårt lägsta antagande, dvs. 10 procent, kommer besparingar till följd av färre snabbupplysningar och utredningar att ske i motsvarande utsträckning. Totalt sett kommer därmed förslaget sannolikt inte att medföra några ökade kostnader för kommunerna.

Behov av utbildnings- och informationsinsatser

Vår bedömning: Kostnaderna för utbildnings- och informationsinsatser kan finansieras inom befintliga ekonomiska ramar.

I avsnitt 9.5.12 behandlar vi behovet av utbildning och information mot bakgrund av vårt förslag om informationssamtal med föräldrar i konflikt om barn. Som framgår där bedömer vi att det kommer att finnas ett behov av utbildningsinsatser för dem som ska hålla i informationssamtalen. Vi föreslår att MFoF ska få ett uppdrag som tar sikte på att samordna utbildningsinsatserna. Även anställda inom domstolarna kommer behöva informeras och utbildas om den nya

ordningen. Detta bör vara ett ansvar för enskilda domstolar, Domstolsverket och Domstolsakademien. När det gäller informationsinsatser till allmänheten bedömer vi att detta primärt bör vara ett kommunalt ansvar men även MFoF och Sveriges Domstolar bör i viss mån bidra i detta arbete.

Enligt vår bedömning bör kostnaderna för samtliga dessa insatser vara måttliga och bör kunna finansieras inom befintliga ekonomiska ramar.

17.4.3 Övriga ekonomiska konsekvenser för staten

Vår bedömning: Kostnaderna för de olika uppdragen till Myn-digheten för familjerätt och föräldraskapsstöd respektive Domstolsverket bör kunna finansieras inom befintliga ekonomiska ramar.

Utöver det uppdrag som gäller samordning av utbildningsinsatser för samtalsledarna (se avsnitt 9.5.12) föreslår vi att regeringen ska ge MFoF ytterligare uppdrag. Det gäller dels att ta fram en vägledning för hur uppföljningsskyldigheten enligt 5 kap. 1 § åttonde strecksatsen socialtjänstlagen (20001:453) ska fullgöras (se avsnitt 11.8.6), dels att ta fram vägledning för hur arbetet med upplysningar och utredningar bör bedrivas när barnet eller en förälder har skyddade personuppgifter (se avsnitt 14.6.4), dels att kartlägga hur behovet av utbildningsinsatser för familjerättssekreterare närmare ser ut (se avsnitt 15.9.5). Enligt vår bedömning ligger dessa uppdrag i linje med MFoF:s uppdrag och kostnaderna bör kunna finansieras inom befintliga ekonomiska ramar.

När det gäller mål där det förekommer skyddade personuppgifter föreslår vi även att Domstolsverket ska ges i uppdrag att ta fram en mall till vägledning för domstolarnas handläggning av sådana mål. Vi föreslår också att Domstolsverket ska ges i uppdrag att ta fram ett informationsmaterial till medlare. Vi bedömer att även dessa uppdrag bör kunna finansieras inom befintliga ekonomiska ramar.

17.4.4 Övriga ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Vår bedömning: Förslaget om att en tillfällig vårdnadshavare kan utses för ett barn kan leda till marginellt ökade kostnader för enskilda kommuner.

Barnkonventionen garanterar barnets rätt att komma till tals och rätt att få information. Som framgår av avsnitt 17.2.4 innebär våra förslag ett tydliggörande av dessa rättigheter i frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Detta tydliggörande kan medföra att socialnämndens arbetssätt måste ses över och i vart fall initialt kan därför ökade kostnader uppstå för kommunerna. Enligt vår bedömning bör detta dock inte ses som en konsekvens av våra förslag eftersom barnet redan i dag har dessa rättigheter.

Vi föreslår att det i lag ska anges att en utredning om vårdnad, boende eller umgänge som huvudregel ska vara slutförd inom fyra månader. För att uppfylla detta krav kan det i vissa kommuner finnas behov av tillfälliga resursförstärkningar för att arbeta av balanser av utredningar. På sikt medför dock förslaget inte några kostnadsökningar för kommunerna. Redan i dag finns det ett krav på att utredningar ska bedrivas skyndsamt. Vi menar därför att eventuella initiala kostnadsökningar för kommunerna inte ska ses som en konsekvens av våra förslag.

Genom vårt förslag ska det bli möjligt att – när det finns skäl att utse en vårdnadshavare särskilt – under vissa särskilt angivna förutsättningar flytta över vårdnaden om ett barn till en tillfällig vårdnadshavare. Vi föreslår också en särskild bestämmelse om rätt till ersättning för en sådan vårdnadshavare. Avsikten är att en tillfällig vårdnadshavare ska utses endast undantagsvis. Enligt vår bedömning kommer regleringen att tillämpas i ytterst få fall. Vi avstår därför från att försöka uppskatta eventuella kostnadsökningar utan nöjer oss med att konstatera att vårt förslag kan leda till marginellt ökade kostnader för enskilda kommuner.

17.4.5 Ekonomiska konsekvenser för andra aktörer

Vår bedömning: Föräldrars kostnader för ombud i mål om vårdnad, boende eller umgänge kan till viss del minska.

Det är vanligt att föräldrar i tvister om vårdnad, boende eller umgänge anlitar ombud. Vi bedömer att förslaget om informationssamtal kommer att leda till färre processer i domstol. Härigenom kan en del föräldrars kostnader för ombud – direkta kostnader eller genom en fastställd rättshjälpsavgift – minska.

17.5 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Vår bedömning: Förslaget om att införa informationssamtal innebär ett nytt åliggande för kommunerna och får ses som en begränsad inskränkning i det kommunala självstyret. Skyldigheten för kommunerna att se till att informationssamtal kan hållas är proportionerlig i förhållande till den inskränkning som den innebär i den kommunala självstyrelsen.

Den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse (1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen [RF]). Kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund (14 kap. 2 § RF). Av 14 kap. 3 § RF framgår att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Bestämmelsen ger uttryck för en proportionalitetsprincip vad gäller inskränkningar i den kommunala självstyrelsen.

Förslaget om införande av informationssamtal innebär att kommunerna ska vara skyldiga att erbjuda föräldrar sådana samtal. Detta är alltså ett nytt åliggande för kommunerna. I dag ansvarar kommunerna för stöd till enskilda i sociala angelägenheter. Efter domstolens uppdrag utför socialnämnderna också vissa moment inom en domstolsprocess om vårdnad, boende eller umgänge. Enligt vår bedömning får förslaget om att kommunerna ska ansvara för informa-

tionssamtalen ses som en begränsad inskränkning i det kommunala självstyret.

Vi har bedömt att det ur ett barnperspektiv är nödvändigt att i ett tidigare skede än i dag nå föräldrar i konflikt, i syfte att de ska hitta en lösning som är till barnets bästa. Det är viktigt att sådana samtal kan komma alla berörda invånare till del och det finns därför behov av en enhetlig reglering. Vi ser inte att det finns något alternativ till att låta kommunerna ansvara för dessa samtal. Mot den samlade bakgrunden menar vi att den föreslagna skyldigheten för kommunerna att se till att informationssamtal kan hållas är proportionerlig i förhållande till den inskränkning som den innebär i den kommunala självstyrelsen.

Finansieringsprincipen innebär att kommuner inte bör åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter (se t.ex. prop. 1991/92:150, del II, avsnitt 4.4.2). Som har framgått bedömer vi att förslaget inte kommer att ge upphov till någon kostnadsökning för kommunerna. Vi bedömer därför att det inte är nödvändigt att föreslå någon ekonomisk reglering i enlighet med den kommunala finansieringsprincipen.

17.6 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Vår bedömning: Förslagen beträffande handläggningen av mål där det förekommer skyddade personuppgifter bidrar positivt till det brottsförebyggande arbetet.

Genom våra förslag när det gäller barn och föräldrar med skyddade personuppgifter kommer risken för att sådana personuppgifter röjs att minska. Även detta förslag kan ha alltså en brottsförebyggande effekt.

17.7 Konsekvenser för att nå de integrationspolitiska målen

Vår bedömning: Införandet av informationssamtal kan bidra till att de integrationspolitiska målen nås.

Enligt vårt förslag bör föräldrar vid informationssamtalen få information om lagstiftning och praxis inom det familjerättsliga området. Detta kommer vara värdefullt för alla föräldrar, inte minst för en del personer med en annan kulturell bakgrund som saknar kunskap om det svenska regelverket om vårdnad, boende och umgänge. Den information som lämnas vid samtalen bör vara anpassad utifrån den enskilda familjens behov. På så sätt skapas möjligheter för att alla föräldrar, oavsett bakgrund, som överväger en tvist i domstol ska ha samma grundläggande kunskaper om vad som gäller i materiellt hänseende och om hur en process i domstol går till. Enligt vår bedömning kan därför förslaget bidra till möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

17.8 Andra konsekvenser

Vår bedömning: Våra förslag bedöms inte ha några nämnvärda konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

Utöver de konsekvenser som vi analyserat ovan ska vi även bedöma våra förslags konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet och för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Enligt vår bedömning kommer förslagen inte att ha några nämnvärda konsekvenser i dessa avseenden.

18 Författningskommentar

18.1 Förslaget till lag (20xx:xxx) om informationssamtal med föräldrar i konflikt om barn

Lagen är ny och gäller för sådana informationssamtal som avses i 5 kap. 3 a § socialtjänstlagen (2001:453). I lagen finns huvudsakligen bestämmelser om socialnämndernas praktiska hantering kring sådana samtal.

Tillämpningsområde

1 § Denna lag gäller för sådana informationssamtal som avses i 5 kap. 3 a § socialtjänstlagen (2001:453).

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde.

Kallelser, tidsfrister och deltagande

2 § Om en förälder begär informationssamtal, ska socialnämnden kalla föräldrarna till samtal.

Informationssamtal ska hållas så snart det är möjligt och senast inom fyra veckor. Om det finns särskilda skäl får samtalet hållas senare.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om socialnämndens uppgift att kalla föräldrar till informationssamtal. Paragrafen reglerar också inom vilken tid ett samtal ska hållas. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.4 och 9.5.8.

I *första stycket* anges att socialnämnden ska kalla föräldrarna till ett informationssamtal om en förälder begär ett samtal. Det finns

inget formkrav för kallelsen. Socialnämnden kan kalla på det sätt som den anser lämpligt, t.ex. per brev, mejl eller muntligen.

Av *andra stycket* följer att huvudregeln är att informationssamtal ska hållas så snart det är möjligt och senast inom fyra veckor. Tidsfristen börjar löpa när en förälder kontaktar socialnämnden och begär ett samtal. Om det finns särskilda skäl kan samtal hållas senare. Ett exempel på särskilda skäl är om föräldrarna är överens om att samtalet bör hållas vid en senare tidpunkt. Vidare kan särskilda skäl finnas om en förälder i ett sent skede begär ett enskilt samtal. Särskilda skäl tar också sikte på hinder av tillfälligt slag, som t.ex. sjukdom eller en kortare utlandsvistelse. Om en förälder har ett mer långvarigt hinder är det regelmässigt lämpligare att kalla den andra föräldern till ett enskilt samtal. Utrymmet för att senarelägga samtalet är större om den förälder som begär samtal är den som har förhinder. Även om det finns särskilda skäl för att hålla informationssamtalet vid en senare tidpunkt, ska samtalet hållas så snart det är möjligt.

3 § I första hand ska föräldrarna delta samtidigt i ett informationssamtal. Enskilda samtal ska dock hållas, om någon av föräldrarna begär det.

I paragrafen finns regler om former för deltagande. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.8.

Enligt huvudregeln ska föräldrar delta samtidigt i informationsamtal. I sina kontakter med föräldrar ska därför socialnämnden ha ett gemensamt deltagande som utgångspunkt. Socialnämnden bör i de flesta fall verka för att föräldrar samtidigt deltar i samtalen. Detta kan ske genom att föräldrar uppmärksammas på de fördelar som normalt finns med ett gemensamt deltagande. Utifrån omständigheterna i det enskilda fallet får socialnämnden bedöma vilka ansträngningar som bör göras. Att en förälder lämnar uppgifter om att han eller hon, eller någon annan i familjen, har varit utsatt för våld eller annat övergrepp av den andra föräldern är ett exempel på när det kan vara befogat att avstå från att verka för ett gemensamt samtal. En förälder har rätt att delta enskilt.

Samtalsintyg

4 § Socialnämnden ska utfärda ett samtalsintyg till en förälder som har deltagit i ett informationssamtal. Av intyget ska framgå uppgift om föräldrarnas identitet, vem som deltagit och när samtalet ägde rum.

Ett samtalsintyg är giltigt i ett år efter utfärdandet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om samtalsintyg. Övervägandena finns i 9.5.8.

Av *första stycket* framgår att socialnämnden ska utfärda ett samtalsintyg till en förälder som deltagit i ett informationssamtal. Utgångspunkten bör vara att föräldrar får ett intyg i direkt anslutning till samtalet. Ett samtalsintyg ska endast innehålla uppgifter av formell karaktär. Av intyget ska framgå uppgift om föräldrarnas identitet, vem som deltagit och när samtalet ägde rum. Ett intyg ska inte innehålla några uppgifter om föräldrars ståndpunkter. Som framgår av 5 § meddelar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer närmare föreskrifter om vad som ska anges i samtalsintyget.

Av *andra stycket* följer att ett samtalsintyg är giltigt i ett år efter utfärdandet. Därefter måste alltså ett nytt samtal hållas.

Bemyndiganden

5 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vad samtalsledaren ska informera föräldrarna om vid informationssamtal, och
2. samtalsintygets utformning och närmare innehåll.

Paragrafen innehåller bemyndiganden om vilken information som ska ges vid ett informationssamtal och om samtalsintygets utformning och närmare innehåll. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.10.

18.2 Förslaget till lag om ändring i äktenskapsbalken

14 kap.

3 § Äktenskapsmål tas upp av tingsrätten i den ort där en av makarna har sin hemvist. Om ingen av dem har hemvist i landet, tas målet upp av Stockholms tingsrätt.

Om bara en av makarna har hemvist här i landet och om uppgift om var den maken är folkbokförd är sekretessbelagd eller om uppgifter om var båda makarna är folkbokförda är sekretessbelagda tas målet också upp av Stockholms tingsrätt.

Om kvarskrivning har medgetts enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) tillämpas första stycket.

Paragrafen innehåller forumregler för äktenskapsmål.

Andra och tredje styckena är nya. Övervägandena finns i avsnitt 14.6.1.

Genom dessa nya bestämmelser införs kompletterande forumbestämmelser när en eller båda makarna har skyddade personuppgifter. Av bestämmelserna framgår att om bara en av makarna har hemvist här i landet och om uppgift om var den maken är folkbokförd är sekretessbelagd eller om uppgifter om var båda makarna är folkbokförda är sekretessbelagda tas målet också upp av Stockholms tingsrätt. Begreppet sekretessbelagd definieras i 3 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som en sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall. Ett beslut om kvarskrivning kombineras i de flesta fall med en sekretessmarkering. Av bestämmelsen framgår dock att de kompletterande bestämmelserna inte ska tillämpas om någon av makarna har medgetts kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481). För en make med fingeade personuppgifter är den nya regleringen tillämplig när denne är känd under den verkliga identiteten eftersom makens uppgifter då är sekretessmarkerade i folkbokföringen. Bestämmelserna i andra stycket är fakultativa på så sätt att en eller båda makarna kan välja att få äktenskapsmålet prövat av tingsrätten i den ort där en av makarna har sin hemvist, trots att uppgift om var den maken är folkbokförd är sekretessbelagd.

Paragrafen har också ändrats språkligt.

5 § I mål om äktenskapsskillnad får domstolen pröva frågor om underhållsbidrag, vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, rätt att bo kvar i makarnas gemensamma bostad till dess att bodelning sker och förbud att besöka varandra. Yrkanden i sådana frågor framställs i den ansökan genom vilken talan om äktenskapsskillnad väcks. *Om en sådan talan redan har väckts, får yrkandena framställas muntligen inför domstolen eller skriftligen utan särskild stämning.*

I målet får även prövas frågan om förordnande av bodelningsförrättare.

I 6 kap. 16 a § föräldrabalken finns bestämmelser om att domstolen i vissa fall inte får pröva en förälders yrkande om vårdnad om barn, barns boende eller umgänge med barn.

I paragrafen finns bestämmelser om att domstolen i mål om äktenskapsskillnad även får pröva bl.a. frågor om vårdnad om barn, barns boende och umgänge med barn.

Tredje stycket är nytt och innehåller en upplysning om att domstolen i vissa fall inte får pröva en förälders yrkande om vårdnad, boende eller umgänge. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.10.

Förutsättningarna för att domstolen i mål om äktenskapsskillnad ska få pröva en förälders yrkande om vårdnad, boende eller umgänge framgår av 6 kap. 16 a § föräldrabalken. Yrkandet om äktenskapsskillnad ska dock alltid tas upp till prövning. Detsamma gäller för ett eventuellt yrkande om kvarsittningsrätt. Däremot är det inte möjligt att i detta sammanhang framställa ett tvistigt yrkande om boende utan att dessförinnan ha deltagit i ett informationssamtal.

Paragrafen har också ändrats språkligt.

18.3 Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken

1 kap.

4 § En bekräftelse av faderskap görs skriftligen och ska bevittnas av två personer. Bekräftelsen ska skriftligen godkännas av socialnämnden och av modern eller en särskilt förordnad *eller tillfällig* vårdnadshavare för barnet. *Om barnet är myndigt, ska bekräftelsen i stället godkännas av barnet självt.* Socialnämnden får lämna sitt godkännande endast om det kan antas att mannen är far till barnet.

Bekräftelsen får göras även före barnets födelse.

Om det senare visar sig att den som har lämnat bekräftelsen inte är far till barnet, ska rätten förklara att bekräftelsen saknar verkan mot honom.

Paragrafen innehåller bestämmelser om faderskapsbekräftelse.

Tillägget i *första stycket* är en följd av att rätten även kan anförtro vårdnaden om ett barn åt en tillfällig vårdnadshavare. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.9.

Paragrafen har också ändrats språkligt.

2 kap.

7 § Socialnämnden får lägga ner en påbörjad utredning om faderskapet, om det

1. visar sig omöjligt att få de upplysningar som behövs för bedömning av faderskapsfrågan,

2. framstår som utsiktslöst att försöka få faderskapet fastställt av domstol,

3. har lämnats ett samtycke av modern eller en särskilt förordnad *eller tillfällig* vårdnadshavare enligt 4 kap. 5 a § till adoption av barnet, eller

4. av särskilda skäl finns anledning att anta att en fortsatt utredning eller en rättegång skulle vara till men för barnet eller utsätta modern för påfrestningar som innebär fara för hennes psykiska hälsa.

Socialnämnden ska lägga ner en påbörjad faderskapsutredning om faderskapet inte ska fastställas enligt 1 kap. 3 §.

Socialnämndens beslut att lägga ner en påbörjad faderskapsutredning får överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kamrätten.

Paragrafen reglerar i vilka fall socialnämnden får eller ska lägga ner en påbörjad utredning om faderskap.

Tillägget i *första stycket* är en följd av att rätten även kan anförtro vårdnaden om ett barn åt en tillfällig vårdnadshavare. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.9.

3 kap.

5 § Talan om fastställande av faderskap väcks av barnet.

I fall som avses i 2 kap. 1 § förs barnets talan av socialnämnden. Om modern *har* vårdnaden om barnet, får hon alltid föra barnets talan, även om hon inte har uppnått myndig ålder. Talan får vidare alltid föras av en särskilt förordnad *eller tillfällig* vårdnadshavare för barnet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som får föra en talan om fastställande av faderskap.

Tillägget i *andra stycket* är en följd av att rätten även kan anförtro vårdnaden om ett barn åt en tillfällig vårdnadshavare. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.9.

Paragrafen har också ändrats språkligt.

14 § Talan om att en bekräftelse av föräldraskap enligt 1 kap. 9 § saknar verkan mot den som har lämnat bekräftelsen får väckas vid rätten i den ort där barnet har *sin* hemvist eller, om barnet har avlidit, vid den rätt som *ska* ta upp en tvist om arv efter barnet. Om det inte *finns* någon annan behörig domstol, *ska* målet tas upp av Stockholms tingsrätt.

Talan om fastställande av föräldraskap enligt 1 kap. 9 § väcks av barnet. I fall som avses i 2 kap. 8 a § förs barnets talan av socialnämnden. Om modern *har* vårdnaden om barnet, får hon alltid föra barnets talan, även om hon inte har uppnått myndig ålder. Talan får vidare alltid föras av en särskilt förordnad *eller tillfällig* vårdnadshavare för barnet. Det som sägs i 6–13 §§ om fastställande av faderskap tillämpas också i fråga om fastställande av föräldraskap.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vad som gäller för rättegången i mål om hävande eller fastställande av föräldraskap enligt 1 kap. 9 §.

Tillägget i *andra stycket* är en följd av att rätten även kan anförtro vårdnaden om ett barn åt en tillfällig vårdnadshavare. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.9.

Paragrafen har också ändrats språkligt.

4 kap.

5 a § Den som inte har fyllt arton år får *inte* adopteras utan föräldrarnas samtycke. Moderns samtycke *ska* ha lämnats sedan hon har återhämtat sig tillräckligt efter nedkomsten. Vid adoption av någon annans adoptivbarn *ska* i stället samtycke *hämtas in* från barnets adoptivföräldrar eller, om en adoptivförälder är gift med någon av barnets föräldrar, från båda dessa makar.

Samtycke enligt första stycket behövs inte av den som lider av en allvarlig psykisk störning, *inte har* vårdnaden om *barnet* eller befinner sig på okänd ort. Om detta är fallet i fråga om var och en av dem som enligt första stycket *ska* samtycka till adoptionen, *ska* i stället samtycke *hämtas in* från särskilt förordnad *eller tillfällig* vårdnadshavare för barnet.

Paragrafen innehåller bestämmelser om samtycke vid adoption.

Tillägget i *andra stycket* är en följd av att rätten även kan anförtro vårdnaden om ett barn åt en tillfällig vårdnadshavare. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.9.

Paragrafen har också ändrats språkligt.

6 kap.

2 § Ett barn står under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem, om inte rätten har anförtrott vårdnaden åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare *eller åt en tillfällig vårdnadshavare*. Vårdnaden om ett barn består till dess att barnet fyller 18 år.

Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och ska se till att barnets behov enligt 1 § blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare svarar även för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till barnets ålder, utveckling och övriga omständigheter samt ska bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning. I syfte att hindra att barnet orsakar skada för någon annan ska vårdnadshavaren vidare svara för att barnet står under uppsikt eller att andra lämpliga åtgärder vidtas.

Om ansvaret i frågor som gäller barnets ekonomiska förhållanden finns bestämmelser i 9–15 kap.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vårdnadshavare.

Tillägget i *första stycket* är en konsekvens av att rätten även kan anförtro vårdnaden om ett barn åt en tillfällig vårdnadshavare. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.6.

Av 10 d § följer att en förutsättning för att en tillfällig vårdnadshavare ska kunna utses är att den faktiska vården om barnet är tillgodosedd. I övrigt har en tillfällig vårdnadshavare samma ansvar, uppgifter och rätt att bestämma i frågor som rör barnet som en annan vårdnadshavare.

2 a § Barnets bästa *ska* vara avgörande för alla *frågor och* beslut 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 olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa,
- barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna, *och*

– *föräldrarnas förmåga att sätta barnets behov före den egna konflikten.*
Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

I paragrafen finns bestämmelser om barnets bästa. Paragrafen har ytterligare anpassats till barnkonventionen.

I *första stycket* har ett tillägg gjorts om att barnets bästa är avgörande för alla frågor om vårdnad, boende och umgänge. Ändringen är en ytterligare anpassning till artikel 3 i barnkonventionen av vilken det följer att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.3.

Genom ändringen tydliggörs bestämmelsens vida tillämpningsområde. Barnets bästa gäller inte enbart för beslut utan för alla frågor om vårdnad, boende och umgänge. Paragrafen omfattar nu uttryckligen även förfaranden som samarbetsamtal, utredningar om vårdnad, boende eller umgänge och medling enligt 18 a §. Även vid andra frågor under processen, som kan påverka barnet, ska hänsyn tas till barnets bästa. Domstolen bör t.ex. undvika att meddela dom eller beslut på för barnet viktiga dagar som exempelvis barnets födelsedag eller skolavslutning.

Andra stycket reglerar vilka omständigheter som det vid bedömningen av barnets bästa ska fästas avseende särskilt vid. Bestämmelsen har kompletterats med en ny strecksats som innebär att det ska fästas avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att sätta barnets behov före den egna konflikten. Bestämmelsen är en anpassning till barnkonventionens artikel 18 av vilken det följer att för föräldrarna ska barnets bästa komma i främsta rummet. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.3.

Om en förälder, utifrån sina egna behov, påverkar barnet negativt och drar in barnet i konflikten mellan föräldrarna kan barnet ta skada av det. I ett sådant fall har föräldern inte förmåga att sätta barnets behov främst. Förälderns agerande kan också begränsa och skada barnets kontakt med den andra föräldern. Om inte andra omständigheter talar för en annan lösning bör domstolen inte ge vårdnaden om barnet till den förälder som inte har förmåga att sätta barnets behov före föräldrarnas konflikt.

Om det finns uppgifter om att en förälder, barnet eller någon annan i familjen varit utsatt för våld, kränkande behandling eller något annat övergrepp från en av föräldrarna beaktas detta enligt

den första strecksatsen. I ett sådant fall är utgångspunkten att den icke-våldsutövande föräldrarnas fokus på konflikten inte utgör ett åsidosättande av barnets behov utan utgår från omsorg om barnet och barnets behov av säkerhet.

Tredje stycket har anpassats till barnkonventionens artikel 12. Artikeln innebär att barn har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.5, 11.8.2 och 11.8.5.

Av den nuvarande bestämmelsen följer att hänsyn ska tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad. Genom ändringen, som innebär att barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad, markeras att det är viktigt att barnets åsikter får betydelse för bedömningen av barnets bästa även om barnet inte uttryckt någon bestämd vilja i en fråga. I de fall barnet angett en inställning ska den liksom i dag beaktas.

Paragrafen har också ändrats språkligt.

2 b § Ett barn ska få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter eller sin inställning i frågor om vårdnad, boende eller umgänge. Om barnet inte framför sina synpunkter, ska hans eller hennes åsikter eller inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om barnets rätt att komma till tals och rätt att få relevant information. Bestämmelsen är en anpassning till barnkonventionens artikel 12 enligt vilken barn har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.5, 11.8.2, 11.8.3 och 11.8.5.

Paragrafens placering bland de inledande bestämmelserna i kapitlet markerar bestämmelsens vida tillämpningsområde. Frågor om vårdnad, boende eller umgänge rör barnet och barnet har därför rätt att få information och framföra sina åsikter i frågorna. Detta gäller oavsett om en fråga hanteras av socialnämnden, domstolen eller av en medlare enligt 18 a §. Att barnets åsikt och inställning ska tillmätas betydelse vid bedömningen av barnets bästa framgår av 2 a §.

Barnet är aldrig skyldigt att framföra sina åsikter, utan ska ges möjlighet att göra det. Det finns ingen nedre åldersgräns för när

barn ska få komma till tals och uttrycka sina åsikter. Utgångspunkten är att barn kan uttrycka åsikter och att barn kan göra det på olika sätt, muntligen eller skriftligen eller, om det behövs, med hjälpmedel. Barnet ska, på det sätt som är lämpligt i det enskilda fallet, stöttas, uppmuntras och skyddas i sitt deltagande. Barnet ska inte skyddas genom att hindras från att delta. Barnet kan framföra sina åsikter direkt eller genom en företrädare. I domstolsprocessen är utgångspunkten även framöver att barnets åsikter eller inställning framförs via socialnämnden eller via föräldrarna. Inför att socialnämnden lämnar upplysningar till rätten inför ett interimistiskt beslut och vid en utredning om vårdnad, boende eller umgänge är utgångspunkten att barnet ska få möjlighet att uttrycka sina åsikter eller inställning vid samtal med företrädare för socialnämnden, vilket följer av 20 § andra stycket och 19 § fjärde stycket. Ett förfarande där ett samtal med barnet däremot inte alltid behöver hållas är medlingsförfarandet. Vid medling kommer barnets åsikt många gånger fram redan av andra handlingar eller uppgifter. Det kan dock vara så att tidigare uppgifter är motsägelsefulla, att barnet ändrat sig eller att barnet av någon anledning vill uttala sin åsikt direkt under medlingen. Den rätten har barnet.

När barnet framför sina åsikter vid ett samtal är det viktigt att miljön känns trygg för barnet och att metoder och arbetssätt är väl anpassade till barnets förutsättningar. Barnets förmåga att förstå det som han eller hon ska uttrycka sin åsikt om måste bedömas i varje enskilt fall. Den som samtalar med barnet måste uppträda med varsamhet och ska inte försöka pressa barnet på synpunkter.

Barnets rätt till relevant information är en viktig förutsättning för barnets rätt att komma till tals och bli delaktigt. Med relevant information avses sådan information som är av betydelse för barnet. Om det finns en process i domstol om barnet är det t.ex. viktigt att barnet vid det inledande samtalet med familjerätten, utifrån barnets förmågor, får information om processen och om vad en sådan innebär. Det är också viktigt att barnet får reda på familjerättens roll och varför det aktuella samtalet med barnet hålls. Information till barn ska inte enbart omfatta faktauppgifter utan även information om vilken betydelse barnets åsikt kan få för t.ex. en utredares förslag till beslut och utgången i målet. Den som samtalar med barnet, t.ex. en familjerättssekreterare eller en medlare, ansvarar för att barnet får relevant information. Den som pratar med barnet bör också

informera barnet om resultatet av samtalet. Det kan handla om att informera barnet om resultatet av samarbetsamtal, medling eller om ett förslag till beslut i en utredning om vårdnad, boende eller umgänge. Inget hindrar att barnets föräldrar, eller någon annan som står barnet nära, lämnar uppgifterna om det bedöms lämpligt. Det kan finnas ett värde i att domstolen, i fall där den inte hämtar in upplysningar inför ett interimistiskt beslut eller en utredning, upplyser vårdnadshavarna om vikten av att på ett lämpligt sätt informera barnet om den pågående processen i domstol. All information som lämnas till ett barn ska anpassas utifrån barnets ålder och mognad på ett sådant sätt att barnet kan ta den till sig.

Om barnet inte framför sina synpunkter ska hans eller hennes åsikter eller inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Att ett barn inte framför sina åsikter kan bero på olika faktorer. Det kan handla om barn som inte verbalt, eller på annat sätt, kan uttrycka sina åsikter. Det kan t.ex. handla om yngre barn eller om barn som, till följd av en funktionsnedsättning eller sjukdom, inte heller med hjälpmedel, kan uttrycka sina åsikter. Att ett barn inte framför sina åsikter kan också bero på att barnet avstått från sin rätt att direkt komma till tals, kanske på grund av att barnet befinner sig i en lojalitetskonflikt mellan föräldrarna. Ett annat exempel är om den som ska hålla ett samtal med barnet bedömer att det inte är till barnets bästa att genomföra ett sådant, t.ex. med hänsyn till barnets psykiska mående. På vilket sätt ett barns åsikt ska klarläggas på annat sätt än genom barnets direkta uppgifter får bedömas i det enskilda fallet. Vanligtvis kan det dock ske genom inhämtande av uppgifter från barnets föräldrar, andra närstående, eller någon annan företrädare för barnet. Vidare kan åsikten i vissa fall klarläggas genom dokumentation av vad barnet tidigare har framfört. Med hänsyn till principen om barnets bästa är det angeläget att barnets inställning klargörs på ett sätt som iakttar respekten för barnets integritet och självbestämmanderätt.

Ytterst ansvarar domstolen för att barnets rätt att komma till tals har tagits tillvara i ett mål eller ärende under domstolens prövning. I de fall domstolen inte begär in upplysningar inför ett interimistiskt beslut eller en utredning om vårdnad, boende eller umgänge, exempelvis p.g.a. att föräldrarna kommit överens, är förhållandena regelmässigt sådana att domstolen kan nöja sig med att hämta in barnets åsikt genom uppgifter från föräldrarna. Först om

det finns anledning att anta att överenskommelsen skulle strida mot barnets uppfattning kan det finnas anledning att genom en vårdnads-, boende- eller umgängesutredning höra barnet.

Det är viktigt att barnet får reda på resultatet av domstolens prövning. Barnet har rätt att veta vilken betydelse som hans eller hennes uppgifter fått för ett beslut eller en dom. I de allra flesta fall är det föräldrarna som informerar barnet. Det kan finnas ett värde i att domaren uppmärksammar föräldrarna på vikten av att de på ett lämpligt sätt, och efter barnets förmågor, informerar barnet om resultatet av beslutet och om utgången i målet. Av 5 kap. 1 § åttonde strecksatsen socialtjänstlagen (2001:453) framgår också att socialnämnden har en uppföljningsskyldighet sedan ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge har avgjorts.

3 § Barnet står från födelsen under vårdnad av båda föräldrarna, om dessa är gifta med varandra, och i annat fall av modern ensam. Om föräldrarna senare *ingår* äktenskap med varandra, står barnet från den tidpunkten under vårdnad av dem båda, om inte rätten dessförinnan har anförtrött vårdnaden åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare *eller åt en tillfällig vårdnadshavare*.

Om det döms till äktenskapsskillnad mellan föräldrarna står barnet även därefter under båda föräldrarnas vårdnad, om inte den gemensamma vårdnaden upplöses enligt 5, 7 eller 8 §. Om barnet även efter domen på äktenskapsskillnad *ska* stå under båda föräldrarnas vårdnad, *ska* rätten i domen *upplysa* om att vårdnaden *fortfarande* är gemensam.

Paragrafen innehåller allmänna bestämmelser om vem eller vilka som är ett barns vårdnadshavare.

Tillägget i *första stycket* är en konsekvens av att rätten även kan anförtro vårdnaden åt en tillfällig vårdnadshavare. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.6.

Paragrafen har också ändrats språkligt.

5 § Om barnet *står* under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem och vill någon av dem få ändring i vårdnaden, *ska* rätten besluta att *föräldrarna ska ha gemensam vårdnad om barnet* eller att en av dem *ska ha ensam vårdnad*.

Vid bedömningen av om *föräldrarna ska ha gemensam vårdnad* eller om en av dem *ska ha ensam vårdnad ska* rätten fästa avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att *ta ett gemensamt ansvar* i frågor som rör barnet. Rätten får besluta om gemensam vårdnad *även* om båda föräldrarna motsätter sig det.

Frågor om ändring i vårdsnaden enligt första stycket prövas på talan av en av föräldrarna eller båda. I mål om äktenskapsskillnad får rätten utan yrkande *besluta att en av föräldrarna ska ha ensam vårdsnad*, om det är uppenbart att gemensam vårdsnad är oförenlig med barnets bästa

I paragrafen finns bestämmelser om ändring av vårdsnaden om barnet mellan föräldrarna.

Andra stycket har ändrats på så sätt att vid bedömningen av vårdsnadsfrågan ska rätten, i stället för att fästa avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att samarbeta, fästa avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att ta ett gemensamt ansvar i frågor som rör barnet. Syftet med ändringen är att minska det konflikt drivande inslaget, som bestämmelsen om föräldrarnas förmåga att samarbeta i vissa fall fört med sig, och i stället fokusera på barnet och barnets behov. Andra stycket har också ändrats på så sätt att rätten, till skillnad från vad som gäller i dag, får besluta om gemensam vårdsnad även om båda föräldrarna motsätter sig det. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.1 och 8.4.2. Viss vägledning för den praktiska tillämpningen finns i avsnitt 8.4.1.

Målet är, liksom tidigare, att föräldrarna ska ha gemensam vårdsnad i alla fall där det är bäst för barnet. Någon presumtion för eller mot gemensam vårdsnad ska inte gälla. Att föräldrarna tar ett gemensamt ansvar innebär att de tillsammans kan lösa frågor om barnet. Detta kan göras genom omfattande eller få kontakter. Kontakterna kan vara muntliga eller skriftliga. Frågor om barnet syftar framför allt på frågor om hälso- och sjukvård, skolval, passansökningar och ansökningar om adressändring för barnet. Det kan även finnas andra frågor som i enskilda fall är så viktiga att de kräver att föräldrarna kommer överens i saken för att det ska vara aktuellt med gemensam vårdsnad. Vidare måste föräldrarna kunna lösa löpande frågor om barnet, som kräver båda vårdsnadshavarnas medgivande, på ett sätt så att barnet inte drabbas av föräldrarnas konflikt. Om föräldrarna, oavsett om de har omfattande eller få kontakter med varandra, inte kan lösa frågor om barnet utan att deras agerande går ut över barnet i alltför hög grad talar det mot att föräldrarna kan ha gemensam vårdsnad. Av betydelse för vårdsnadsfrågan är alltså hur föräldrarnas, eller en förälders, agerande påverkar barnet.

Att en förälder, i ett fall där den andra föräldern utsätter barnet eller någon annan i familjen för våld, trakasserier eller annan kränk-

ande behandling, inte löser frågor om barnet tillsammans med den andra föräldern ska inte tas till intäkt för att föräldern inte medverkar till att ta ett gemensamt ansvar. Det är nämligen svårt att tillgodose barnets behov av trygghet och omsorg inom ramen för gemensam vårdnad om den ena föräldern gör sig skyldig till övergrepp mot någon familjemedlem. I ett sådant fall är det i princip bäst för barnet att den föräldern inte får del i vårdnaden, vilket följer av 2 a §.

Bestämmelsen om att rätten får besluta om gemensam vårdnad även om båda föräldrarna motsätter sig det markerar att barnets bästa är styrande för vårdnadsfrågan, inte föräldrarnas inställning. I de flesta fall kommer ett beslut om gemensam vårdnad inte vara till barnets bästa om båda föräldrarna motsätter sig den vårdnadsformen. Ett exempel på när det dock kan vara till barnets bästa med gemensam vårdnad är om båda föräldrarna motsatt sig detta utan att ha angett några bärande skäl för sin respektive inställning.

Paragrafen har också ändrats språkligt.

10 § Om barnet *står* under vårdnad av en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare och vill någon av barnets föräldrar eller båda få vårdnaden överflyttad till sig, får rätten besluta om detta. Rätten får flytta över vårdnaden till föräldrarna gemensamt *även* om båda föräldrarna motsätter sig det.

Frågor om överflyttning av vårdnaden enligt första stycket prövas på talan av båda föräldrarna eller en av dem eller på talan av socialnämnden.

I paragrafen finns bestämmelser om överflyttning av vårdnad från särskilt förordnade vårdnadshavare till barnets föräldrar. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.2.

Av *första stycket* framgår att rätten, till skillnad från nuvarande reglering, får flytta över vårdnaden till föräldrarna gemensamt även om båda föräldrarna motsätter sig det. Barnets bästa är styrande för vårdnadsfrågan, inte föräldrarnas inställning. I de flesta fall kommer ett beslut om gemensam vårdnad inte vara till barnets bästa om båda föräldrarna motsätter sig den vårdnadsformen. Ett exempel på när det dock kan finnas utrymme för att anse att det kan vara till barnets bästa med gemensam vårdnad är om båda föräldrarna motsatt sig den vårdnadsformen utan att ha angett några bärande skäl för sin respektive inställning.

10 d § Om det finns skäl att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare för ett barn men de praktiska förutsättningarna för ett sådant förordnande för tillfället saknas och den faktiska vården om barnet är tillgodosedd, får rätten, om det finns särskilda skäl, på talan av socialnämnden flytta över vårdnaden till en tillfällig vårdnadshavare.

Till tillfällig vårdnadshavare får en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan utses. Endast den får utses som på grund av sina kunskaper och erfarenheter samt personliga egenskaper är särskilt lämplig för uppdraget. Den som är underårig får inte utses till tillfällig vårdnadshavare. För syskon ska samma person utses, om inte särskilda skäl talar mot det.

När en tillfällig vårdnadshavare har utsetts för ett barn, ska socialnämnden verka för att en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare utses för barnet. När förutsättningar för ett sådant förordnande finns ska rätten, på talan av socialnämnden, flytta över vårdnaden från den tillfälliga vårdnadshavaren till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Vid handläggningen av denna fråga ska barnets förälder eller föräldrar ges tillfälle att yttra sig.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om överflyttning av vårdnaden om ett barn till en tillfällig vårdnadshavare. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.3–13.8.6 och 13.8.8.

I första stycket anges förutsättningarna för att rätten ska flytta över vårdnaden om ett barn till en tillfällig vårdnadshavare. En grundläggande förutsättning för att utse en tillfällig vårdnadshavare är att det finns skäl att flytta över vårdnaden till en särskilt förordnad vårdnadshavare. Regleringen tar huvudsakligen sikte på fall där det förekommit dödligt våld i familjen. Om en vårdnadshavare uppsåtligt dödat eller allvarligt skadat den andra föräldern får han eller hon i de allra flesta fall anses ha brustit i omsorgen om barnet på ett sådant sätt att det är till barnets bästa att föräldern inte längre har kvar vårdnadsansvaret. Det kan dock finnas undantagsfall när vårdnaden bör bestå. Bedömningen av om det finns skäl för en vårdnadsöverflyttning ska, liksom för övriga frågor om vårdnad, göras utifrån vad som är bäst för barnet. Vid denna bedömning ska barnets åsikter och inställning tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad vilket följer av vår föreslagna lydelse av 2 a §.

Ibland saknas det för tillfället en lämplig person som är villig att åta sig ett uppdrag som särskilt förordnad vårdnadshavare. Då finns inte de praktiska förutsättningarna för ett sådant förordnande och rätten kan i stället enligt första stycket flytta över vårdnaden om barnet till en tillfällig vårdnadshavare. Uttryckssättet ”för tillfället”

ska inte tolkas alltför snävt. När socialnämnden bedömer att en särskilt förordnad vårdnadshavare kan utses inom den närmaste tiden – inom några månader – bör socialnämnden avvakta och i stället ge in en ansökan om särskilt förordnande av vårdnadshavare när de praktiska förutsättningarna för ett sådant förordnande är uppfyllda.

Uppdraget som tillfällig vårdnadshavare tar sikte på de rättsliga delarna av vårdnadshavarens uppgifter. För att rätten ska få utse en tillfällig vårdnadshavare krävs därför att den faktiska vården om barnet är tillgodosedd på annat håll. Detta kan ske genom insatser som bygger på frivillighet eller med stöd av lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Avsikten är alltså inte att barnet ska bo hos den tillfälliga vårdnadshavaren. I övrigt har en tillfällig vårdnadshavare samma uppgifter och ansvar som en annan vårdnadshavare.

Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt. För att rätten ska flytta över vårdnaden om ett barn till en tillfällig vårdnadshavare krävs särskilda skäl. Det måste finnas ett behov av att särskilt skyndsamt få vårdnaden överflyttad från en förälder till någon annan. Så är fallet när det närmast skulle framstå som stötande eller kränkande för barnet att låta en förälder kvarstå som vårdnadshavare. Ett annat exempel är när det finns brådskande behov av att vidta åtgärder rörande barnet. Regleringen tar huvudsakligen sikte på fall av dödligt våld men kan också i vissa fall tillämpas vid annat allvarligt våld riktat mot den andra föräldern eller barnet. Vidare kan det finnas andra situationer, som inte handlar om familjevåld, men där behovet av en snabb vårdnadsöverflyttning är så starkt att det kan vara motiverat att flytta över vårdnaden till en tillfällig vårdnadshavare. Som framgår ovan kan det finnas undantagsfall när en vårdnadshavare trots att han eller hon uppsåtligen har dödat den andra föräldern bör kvarstå som vårdnadshavare. I ett sådant fall ska inte heller en tillfällig vårdnadshavare utses för barnet. Detta följer redan av att det då inte finns skäl att utse en särskilt förordnad vårdnadshavare för barnet.

En fråga om överflyttning av vårdnaden prövas på talan av socialnämnden och handläggs som ett tvistemål (17 § fjärde stycket). Det är inte möjligt att utse fler än en person till tillfällig vårdnadshavare för ett barn.

Av *andra stycket* framgår vem som kan utses till tillfällig vårdnadshavare. Den som kan utses är en advokat, en biträdande jurist

på advokatbyrå eller någon annan. Med biträdande jurist på advokatbyrå avser vi den som har avlagt de kunskapsprov som har föreskrivits för behörighet till domarämbetet och har antecknats i ett register hos Sveriges advokatsamfund som anställd som biträde på byrån, dvs. samma definition som används i bl.a. lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn (2 § förordningen [1999:998] om särskild företrädare för barn). Endast den får utses som på grund av sina kunskaper och erfarenheter samt personliga egenskaper är särskilt lämplig för uppdraget. Personkretsen och lämplighetskraven är desamma som när det gäller vem som kan komma i fråga för ett uppdrag som särskild företrädare för barn. Se förarbetena till lagen om särskild företrädare för barn i fråga om kraven på särskild lämplighet (prop. 1998/99:133 s. 45). Den som är underårig får inte utses till tillfällig vårdnadshavare. Detta hänger samman med att en tillfällig vårdnadshavare normalt också är barnets förmyndare. Liksom för särskilt förordnade vårdnadshavare ska för syskon samma person utses, om inte särskilda skäl talar mot det.

Som framgår av terminologin är avsikten inte att ett uppdrag som tillfällig vårdnadshavare ska vara av mer permanent karaktär. Enligt *tredje stycket* ska socialnämnden verka för att en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare i stället utses för barnet. Det är viktigt att socialnämnden så snabbt som möjligt försöker hitta en eller två lämpliga personer att föreslå som särskilt förordnade vårdnadshavare. Socialnämnden bör fortlöpande utvärdera om förutsättningarna för ett sådant förordnande finns. När så är fallet ska socialnämnden föra talan om överflyttning av vårdnaden. En sådan process, som handläggs som ett tvistemål, bör huvudsakligen koncentreras kring frågan om den eller de av socialnämnden föreslagna personerna är lämpliga som särskilt förordnade vårdnadshavare. Barnets förälder, eller i förekommande fall föräldrar, är inte part i denna process men ska ges tillfälle att yttra sig. En förälder som samtidigt vill föra talan om överflyttning av vårdnaden till sig kan i stället föra talan med stöd av 10 §. I ett sådant fall bör det relativt ofta finnas skäl att handlägga målen gemensamt.

10 e § En tillfällig vårdnadshavare har rätt till ett skäligt arvode för uppdraget och ersättning för de utgifter som har varit skäligen påkallade för uppdragets fullgörande.

Beslut om arvode och ersättning för utgifter fattas av överförmyndaren.

Arvode och ersättning för utgifter ska betalas av kommunen.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om en tillfällig vårdnadshavares rätt till arvode och ersättning för utgifter. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.7.

Av *första stycket* framgår att en tillfällig vårdnadshavare har rätt till ett skäligt arvode för uppdraget och ersättning för de utgifter som har varit skäligen påkallade för uppdragets fullgörande. En av de omständigheter som bör beaktas vid bedömningen av arvodets storlek är uppdragets komplexitet. Den timkostnadsnorm som tillämpas vid ersättning enligt rättshjälpslagen (1996:1619) bör vara ett riktmärke vid bedömningen av vad som utgör ett skäligt arvode.

En tillfällig vårdnadshavare kan i vissa fall även vara målsägandebiträde för barnet. För de utgifter som utförs i egenskap av målsägandebiträde utgår ersättning enligt regelverket för detta uppdrag.

I *andra stycket* anges att beslut om arvode och ersättning fattas av överförmyndaren.

Enligt *tredje stycket* betalar kommunen arvodet och ersättning för utgifter.

10 f § Vad som sägs i 10 §, 10 b § första stycket och 10 c § första och tredje styckena om en särskilt förordnad vårdnadshavare gäller i tillämpliga delar också en tillfällig vårdnadshavare.

Om en tillfällig vårdnadshavare entledigas eller dör, ska rätten efter ansökan av socialnämnden utse en annan person att vara tillfällig vårdnadshavare.

Paragrafen, som är ny, innehåller hänvisningar som innebär att motsvarande regler som för en särskilt förordnad vårdnadshavare gäller beträffande dels entledigande, dels överflyttning av vårdnaden till den ena föräldern eller båda. Paragrafen innehåller också en bestämmelse som reglerar den situationen att en tillfällig vårdnadshavare entledigas eller dör. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.8.

Genom hänvisningen i *första stycket* till 10 § tillämpas bestämmelsen, enligt vilken rätten får flytta över vårdnaden från en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare till den ena föräldern eller

båda, även för en tillfällig vårdnadshavare. En fråga om överflyttning av vårdnaden prövas på talan av båda föräldrarna eller en av dem eller på talan av socialnämnden. Enligt 10 b § första stycket har en särskilt förordnad vårdnadshavare rätt att på begäran bli entledigad från sitt uppdrag. Av 10 c § första stycket följer att en särskilt förordnad vårdnadshavare ska entledigas, om han eller hon vid utövandet av vårdnaden gör sig skyldig till missbruk eller försummelse eller av någon annan orsak inte längre är lämplig som vårdnadshavare. Genom hänvisningarna i första stycket gäller dessa bestämmelser även för en tillfällig vårdnadshavare.

Av *andra stycket* framgår att om en tillfällig vårdnadshavare entledigas eller dör, ska rätten efter ansökan av socialnämnden utse en annan person att vara tillfällig vårdnadshavare. En sådan fråga handläggs som ett domstolsärende (17 § fjärde och femte styckena).

15 § Barnet *ska* ha rätt till umgänge med en förälder som det inte bor tillsammans med. Umgänget kan ske genom att barnet och föräldern träffar varandra eller genom att de har annan kontakt.

Barnets föräldrar har ett gemensamt ansvar för att barnets behov av umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med så långt möjligt tillgodoses. Särskilt förordnade vårdnadshavare *och en tillfällig vårdnadshavare* har motsvarande ansvar.

Barnets vårdnadshavare har ett ansvar för att barnets behov av umgänge med någon annan som står det särskilt nära så långt möjligt tillgodoses.

Om barnet står under vårdnad av båda föräldrarna och *ska* umgås med en förälder som det inte bor tillsammans med, *ska* den andra föräldern lämna sådana upplysningar om barnet som kan främja umgänget, om inte särskilda skäl talar mot det. Om barnet *ska* umgås med en förälder som inte är vårdnadshavare eller med någon annan som står barnet särskilt nära, *ska* upplysningar enligt första meningen lämnas av vårdnadshavaren.

Paragrafen innehåller allmänna bestämmelser om umgänge. Den personkrets som omfattas av bestämmelsen i andra stycket har utvidgats till att även omfatta en tillfällig vårdnadshavare. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.6.

Ett barn har rätt till umgänge med en förälder som det inte bor tillsammans med. Umgänget kan ske genom att barnet och föräldern träffar varandra eller genom att de har annan kontakt. Genom tillägget i *andra stycket* framgår att en tillfällig vårdnadshavare har motsvarande ansvar som föräldrar och särskilt förordnade vårdnads-

havare för att barnets behov av umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med så långt möjligt tillgodoses.

Ett barn har alltså rätt till umgänge med en förälder även om vårdnaden om barnet har flyttats över till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare eller till en tillfällig vårdnadshavare. I dessa fall får bestämmelsen i 2 a § om att risken för att barnet far illa ska beaktas särskild aktualitet (jfr prop. 1997/98:7 s. 115). Umgänget är i första hand till för barnet och det är barnets intressen och behov som ska vara avgörande. Om föräldern har gjort sig skyldig till övergrepp mot den andra föräldern kan ett umgänge vara direkt skadligt för barnet. Ett umgänge behöver dock inte vara uteslutet i alla situationer. Om, och i så fall på vilket sätt, umgänge mellan ett barn och en förälder bör ske i en situation där det funnits skäl att utse en tillfällig vårdnadshavare får därför bedömas utifrån omständigheterna i det enskilda fallet med utgångspunkt från vad som är bäst för barnet (2 a § och prop. 1997/98:7 s. 114 och 115). Här bör uppmärksammas möjligheten enligt första stycket att ha umgänge på annat sätt än genom att träffas.

Paragrafen har också ändrats språkligt.

16 a § För att rätten, när föräldrarna inte är överens, ska få pröva ett yrkande om vårdnad om barn, barns boende eller umgänge med barn i mål enligt 5, 14 a eller 15 a § eller i mål om äktenskapsskillnad ska den förälder som först framställer ett sådant yrkande ge in ett giltigt samtalsintyg. Intyget ska visa att föräldern innan yrkandet framställdes har deltagit i ett informations-samtal som avses i 5 kap. 3 a § socialtjänstlagen (2001:453).

Om det finns särskilda skäl får en prövning ske trots att den förälder som först framställer ett yrkande som avses i första stycket inte har deltagit i något informationssamtal.

Om första stycket hindrar en prövning, ska rätten avvisa talan om vårdnad, boende eller umgänge.

I lagen (20xx:xxx) om informationssamtal med föräldrar i konflikt om barn finns bestämmelser om sådana samtal.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser om att domstolen i vissa fall inte får pröva en förälders yrkande om vårdnad, boende eller umgänge. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.2, 9.5.3 och 9.5.8 – 9.5.11.

Paragrafen tar sikte på fall där föräldrar inte är överens i fråga om vårdnad, boende eller umgänge.

Av *första stycket* följer att domstolen bara får pröva ett sådant yrkande om den förälder som först framställer yrkandet har gett in ett giltigt intyg som visar att han eller hon innan yrkandet framställdes har deltagit i ett informationssamtal. Ett sådant intyg är enligt 4 § andra stycket lagen om informationssamtal med föräldrar i konflikt om barn giltigt i ett år. Om en förälder inte har bifogat ett giltigt samtalsintyg ska tingsrätten med stöd av 42 kap. 3 § rättegångsbalken förelägga parten att komplettera ansökan, vid äventyr av avvísning. Paragrafen hindrar inte domstolens prövning om föräldrarna är överens. Om en förälder visar att ett framställt yrkande är medgivet ska domstolen ta upp yrkandet till prövning. Om det finns både tvistiga och icke tvistiga yrkanden i ett mål hindrar paragrafen alltså bara prövningen av de förstnämnda. Domstolen får utgå från att ett yrkande är tvistigt om det framställs av *en* part.

Samtalet måste normalt ha ägt rum innan en förälder inleder en tvist i domstol om vårdnad, boende eller umgänge. Om en förälder kompletterar med ett samtalsintyg som är daterat efter yrkandet framställdes finns inget som hindrar att föräldern framställer yrkandet på nytt. I detta fall ska domstolen alltså inte avvisa yrkandet. Domstolen ska dock inte bevilja anstånd för att möjliggöra för föräldrarna att delta i ett informationssamtal.

Det förekommer situationer där parterna inledningsvis i processen har varit överens i frågor om vårdnad, boende eller umgänge, exempelvis vid gemensam ansökan om äktenskapsskillnad, men där de under handläggningen blivit oense i någon fråga. En förälder som vill få ett yrkande prövat i dessa fall kan begära ett samtal hos socialnämnden medan handläggningen i övrigt pågår i tingsrätten. Först när föräldrarna deltagit i ett informationssamtal och den förälder som först framställer ett tvistigt yrkande har gett in ett giltigt samtalsintyg kan domstolen ta upp yrkandet till prövning.

Det kan vara så att endast en förälder har deltagit i ett informationssamtal. Om den föräldern därefter framställer ett tvistigt yrkande om vårdnad, boende eller umgänge kan den andra föräldern alltid framställa egna yrkanden i målet.

Av *andra stycket* följer att domstolen om det finns särskilda skäl får pröva ett yrkande trots att den förälder som inleder en process och framställer ett yrkande inte har deltagit i något informationssamtal. Särskilda skäl kan föreligga i förhållande dels till själva saken, dels när det gäller en förälders praktiska möjligheter att delta i ett

informationsamtal. Exempel på den förstnämnda situationen är om det på det inledande stadiet klart framgår att det finns en risk för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa. Särskilda skäl i förhållande till en förälders praktiska möjligheter att delta i ett informationsamtal tar sikte på om han eller hon inte utan väsentlig olägenhet kan delta i ett sådant samtal. Att en förälder är allvarligt sjuk är ett exempel på när det kan finnas särskilda skäl för en prövning i domstol utan föregående informationsamtal. Ett annat exempel är att en förälder bor utomlands. Domstolens prövning av om det finns särskilda skäl ska utgå från stämningsansökan utan att denna kommuniceras med den andra föräldern. Om tingsrätten anser att det finns särskilda skäl och påbörjar handläggningen är den nya bestämmelsen överspelad oavsett hur målet utvecklas.

I *tredje stycket* anges att om första stycket hindrar en prövning, ska rätten avvisa talan om vårdnad, boende eller umgänge. Om det finns både tvistiga och icke tvistiga frågor i målet ska endast de tvistiga delarna avvisas.

Fjärde stycket innehåller en hänvisning till lagen om informationsamtal med föräldrar i konflikt om barn.

17 § Frågor om vårdnad, boende eller umgänge tas upp av rätten i den ort där barnet har *sin* hemvist. Sådana frågor kan tas upp även i samband med äktenskapsmål.

Om uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd tas frågor som avses i första stycket också upp av rätten i den ort där någon av parterna har sin hemvist. Om uppgifter om var barnet och båda parterna är folkbokförda är sekretessbelagda tas målet dessutom upp av Stockholms tingsrätt. Vad som sägs i detta stycke gäller dock inte om barnet eller en part har medgetts kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

Om det inte finns någon behörig domstol, tas frågorna upp av Stockholms tingsrätt.

Frågor om vårdnad som avses i 4, 5, 7–8 a och 10 §§ samt 10 b § andra stycket och 10 d § samt frågor om boende och umgänge handläggs i den ordning som är föreskriven för tvistemål. Frågan om fördelning av resekostnader enligt 15 b § ska anses som en del av frågan om umgänge. Om barnet står under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem och föräldrarna är överens i saken, får de väcka talan genom gemensam ansökan.

Övriga frågor om vårdnad handläggs i den ordning som gäller för domstolsärenden.

I mål om vårdnad och boende kan underhållsbidrag för barnet yrkas utan stämning.

Paragrafen innehåller forumbestämmelser och allmänna bestämmelser om handläggningen av frågor om vårdnad, boende eller umgänge.

Andra stycket är nytt. Övervägandena finns i avsnitt 14.6.1.

Stycket innehåller kompletterande bestämmelser om behörig domstol när det förekommer skyddade personuppgifter i målet. Av bestämmelsen framgår att om uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd tas frågor om vårdnad, boende eller umgänge också upp av rätten i den ort där någon av parterna har sin hemvist. Om uppgifter om var barnet och båda parterna är folkbokförda är sekretessbelagda tas målet dessutom upp av Stockholms tingsrätt. Begreppet sekretessbelagd definieras i 3 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som en sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall. Ett beslut om kvarskrivning kombineras i de flesta fall med en sekretessmarkering. Av bestämmelsen framgår dock att de kompletterande bestämmelserna inte ska tillämpas om barnet eller en part har medgetts kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481). Vid fingerade personuppgifter är den nya regleringen tillämplig när käranden väljer att ansöka under barnets verkliga identitet eftersom barnets uppgifter då är sekretessmarkerade i folkbokföringen. Bestämmelserna i andra stycket är fakultativa på så sätt att en part, trots att uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd, kan välja att lämna in en ansökan vid rätten i den ort där barnet har sin hemvist om parten känner till denna. Bestämmelsen i *tredje stycket*, dvs. att Stockholms tingsrätt är reservforum, fanns tidigare i första stycket.

Genom tillägget i *fjärde stycket* framgår att frågor om vårdnadsöverflyttning till eller från en tillfällig vårdnadshavare ska handläggas som tvistemål. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.8.

Paragrafen har också ändrats språkligt.

17 a § Föräldrar kan enligt 5 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453) få hjälp att träffa avtal om vårdnad, boende och umgänge.

Socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört prövar om ett avtal mellan föräldrarna enligt 6 §, 14 a § andra stycket eller 15 a § tredje stycket ska godkännas.

Om uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd har även socialnämnden i den kommun där någon av föräldrarna är folkbokförd behörighet att pröva om ett avtal som avses i andra stycket ska godkännas. Om uppgifter om var barnet och båda föräldrarna är folkbokförda är sekretessbelagda har socialnämnden i samtliga kommuner en sådan behörighet.

Om personen har medgetts kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) tillämpas andra stycket.

Vid sin prövning av föräldrarnas avtal ska socialnämnden se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir *tillräckligt* utredda *med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet*. Trots sekretess enligt 26 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är en annan socialnämnd som har tillgång till *uppgifter* som kan vara av betydelse för frågans bedömning skyldig att lämna sådana *uppgifter* på begäran av den socialnämnd som ska pröva avtalet.

Socialnämndens beslut enligt andra stycket får inte överklagas.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förfarandet vid föräldrars avtal om vårdnad, boende och umgänge och vid socialnämndens prövning av sådana avtal.

Tredje och fjärde styckena är nya. Övervägandena finns i avsnitt 14.7.

Genom de nya styckena införs kompletterande bestämmelser, för det fall ett barn har skyddade personuppgifter, om behörig socialnämnd för prövning av om ett avtal om vårdnad, boende och umgänge ska godkännas. Av tredje stycket framgår att om uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd har även socialnämnden i den kommun där någon av föräldrarna är folkbokförd behörighet att pröva om ett sådant avtal ska godkännas. Om uppgifter om var barnet och båda föräldrarna är folkbokförda är sekretessbelagda har socialnämnden i samtliga kommuner en sådan behörighet. Begreppet sekretessbelagd definieras i 3 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som en sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall. Ett beslut om kvarskrivning kombineras i de flesta fall med en sekretessmarkering. Av fjärde stycket framgår dock att de kompletterande bestämmelserna inte ska tillämpas om barnet eller en förälder har medgetts kvar-

skrivning enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481). Bestämmelserna i tredje stycket är fakultativa på så sätt att föräldrar, trots att uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd, kan välja att vända sig till barnets folkbokföringskommun för prövning av om ett avtal ska godkännas.

Femte stycket har ändrats språkligt. Ändringen från upplysningar till uppgifter är en anpassning till den terminologi som normalt används vid sekretessbrytande bestämmelser.

18 a § Rätten får ge en medlare i uppdrag att försöka få föräldrarna att nå en samförståndslösning som är förenlig med barnets bästa. *En medlare ska ha relevant utbildning och yrkeserfarenhet och vara lämplig för uppdraget.* Rätten kan lämna närmare anvisningar till medlaren om hur uppdraget ska utföras.

Medlaren ska inom den tid som rätten bestämmer lämna en redogörelse för de åtgärder som har vidtagits. Tiden får inte sättas längre än fyra veckor. Rätten får dock förlänga tiden, om det finns förutsättningar att nå en samförståndslösning.

Medlaren har rätt till skälig ersättning för arbete, tidspillan och utlägg som uppdraget krävt. Rätten beslutar om ersättningen. Ersättningen betalas av allmänna medel.

I paragrafen finns bestämmelser om medlare som utses i mål om vårdnad, boende och umgänge.

I första stycket har ett tillägg gjorts om kompetens- och lämplighetskrav för medlare. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.1 och 10.7.2.

För att utses till medlare krävs relevant utbildning och yrkeserfarenhet och lämplighet för uppdraget. Generellt krävs någon form av utbildning i medling. Undantag från det kravet kan dock göras om personen har andra värdefulla meriter eller erfarenheter inom medling eller arbete med konfliktlösning. En medlare ska ha kunskap om barn, t.ex. om barns behov och utvecklingsfaser och i hur man håller samtal med barn. Vidare krävs regelmässigt att en medlare har god kunskap om den familjerättsliga lagstiftningen. En medlare ska också ha erfarenhet av arbete som har anknytning till tvister eller oenighet mellan föräldrar i frågor som rör barn. En medlare bör t.ex. ha professionell erfarenhet av att ha talat med såväl barn som vuxna som befinner sig i en sådan situation. Yrken som socionom, familjerättssekreterare, beteendevetare, psykolog, advokat eller domare kan ge lämplig erfarenhet för medlare. Beroende på målets karaktär kan också andra yrkeserfarenheter vara värdefulla. Lämplig-

hetskravet tar sikte på medlarens personliga egenskaper. Han eller hon ska ha förmåga att sätta barnets bästa främst. Medlaren bör vidare kunna hantera en känslig situation och kunna vinna förtroende hos föräldrarna och barnet.

Det är medlaren som ska visa att han eller hon uppfyller kompetens- och lämplighetskraven. Normalt sett kan detta göras genom att han eller hon, till domstolen, lämnar in CV, utbildningsbevis och referenser från arbete eller uppdrag som medlare.

Paragrafen har också ändrats språkligt.

19 § Rätten ska se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir *tillräckligt* utredda *med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet*.

Innan rätten avgör ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge ska socialnämnden ges tillfälle att lämna upplysningar. Har nämnden tillgång till upplysningar som kan *ha* betydelse för frågans bedömning är nämnden skyldig att lämna sådana upplysningar *till rätten*.

Om det behövs utredning utöver vad som sägs i andra stycket, får rätten *ge ett uppdrag* åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att *utföra* den. 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*, får rätten förlänga denna tid. Rätten ska se till att utredningen bedrivs skyndsamt.

Om det inte är olämpligt, ska den som *utför* utredningen *höra barnet* och redovisa *barnets åsikter eller inställning* för rätten samt lämna förslag till beslut.

Trots sekretess enligt 26 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är en socialnämnd som har tillgång till *uppgifter* som kan *ha* betydelse för *frågans bedömning* eller utredningen skyldig att lämna sådana *uppgifter* på begäran av den socialnämnd som avses i *andra och tredje styckena*. Detsamma gäller när uppgifterna begärs av den som socialnämnden utsett att *utföra* 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.

I paragrafen finns bl.a. bestämmelser om rättens utredningsskyldighet i frågor om vårdnad, boende och umgänge och om utredningar av socialnämnden i sådana frågor.

Första stycket har ändrats språkligt. Någon ändrad innebörd av bestämmelsen är inte avsedd.

Tredje stycket har kompletterats med en bestämmelse om att tiden, inom vilken en utredning ska vara slutförd, enligt huvudregeln ska

bestämmas till som längst fyra månader. Övervägandena finns i avsnitt 15.4.9.

Det är domstolen som anger inom vilken tid utredningen ska redovisas. När domstolen anger tiden måste hänsyn tas till när beslutet kommer vara familjerätten tillhanda. Enligt huvudregeln får tiden bestämmas längst till fyra månader. Om det finns särskilda skäl får rätten förlänga tiden. Frågan om särskilda skäl ska bedömas utifrån barnets bästa. Exempel på särskilda skäl är om det pågår ett försöks-
umgänge, t.ex. med umgängesstöd, och detta behöver pågå ytterligare en tid. Ett annat exempel är om utredaren väntar på resultatet av en annan utredning, t.ex. en barnavårdsutredning enligt socialtjänstlagen (2001:453). Det kan också vara så att en förälder är misstänkt för brott mot barnet eller någon annan i familjen och det är av vikt att resultatet av en utredning inväntas. Särskilda skäl kan också finnas när det är fråga om komplicerade tvister med en stor informationsmängd. Allmänt hög arbetsbelastning utgör dock i regel inte särskilda skäl för att medge förlängning.

Fjärde stycket handlar bl.a. om barnets delaktighet i en utredning om vårdnad, boende och umgänge och om redovisningen av barnets uppgifter för rätten. Bestämmelsen har anpassats till barnkonventionens artikel 12 enligt vilken barn har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Våra överväganden finns i avsnitt 11.8.2 och 11.8.5.

Den nya bestämmelsen om att utredaren som utgångspunkt ska höra barnet, om det inte är olämpligt, markerar att barnet som regel ska ges möjligheten att uttrycka sina åsikter genom samtal med utredaren. Kravet på att utredaren ska försöka klarlägga barnets inställning har tagits bort. Ett tillägg har gjorts gällande redovisningen av barnets uppgifter för rätten. Av nuvarande reglering följer att utredaren ska redovisa barnets inställning för rätten. Ändringen innebär att utredaren ska redovisa barnets *åsikter eller inställning* för rätten. Genom ändringarna tydliggörs att det inte finns något krav på att barnet ska ange en viss inställning eller uppfattning i en fråga för att barnets åsikter ska beaktas och framgå av redovisningen till rätten.

Liksom tidigare måste det i varje enskilt fall göras en bedömning av om det är olämpligt att tala med barnet. Utrymmet för att höra framför allt yngre barn blir dock större eftersom det inte längre finns något krav på att utredaren ska försöka klarlägga barnets in-

ställning. Vid samtal med barnet måste utredaren uppträda med varsamhet och barnet ska inte pressas på synpunkter. Om utredaren bedömer att det är olämpligt att redovisa barnets åsikter eller inställning bör detta och skälen för bedömningen framgå. Det kan t.ex. handla om att barnet inte vill att uppgifterna ska föras vidare eller om att det bedöms finnas en risk för barnet om åsikten avslöjas. Om utredaren inte talat med barnet ska det framgå. Om det inte är olämpligt ska även skälen för att samtal inte har hållits anges.

Att utredaren i första hand ska samtala med barnet innebär ingen begränsning av barnets rätt att komma till tals också på andra sätt. I de fall utredaren inte samtalat med barnet ska utredaren försöka klarlägga barnets åsikt eller inställning på annat sätt, vilket följer av vår föreslagna 2 b §. I ett sådant fall bör utredaren redovisa hur han eller hon uppfattat barnets åsikter genom andra uppgifter.

Att utredaren, vid sitt förslag till beslut, ska tillmäta barnets åsikter eller inställning betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad följer av vår föreslagna lydelse av 2 a §.

Den sekretessbrytande bestämmelsen mellan socialnämnder i *femte stycket* har utvidgats till att omfatta även upplysningar enligt andra stycket. Stycket har också ändrats språkligt. Ändringen från upplysningar till uppgifter är en anpassning till den terminologi som normalt används vid sekretessbrytande bestämmelser. Övervägandena finns i avsnitt 15.5.6.

Paragrafen har också ändrats språkligt.

20 § I mål eller ärenden om vårdnad, boende eller umgänge får rätten, om det behövs, besluta om boende eller umgänge för tiden till dess att frågan har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft eller föräldrarna har träffat ett avtal om frågan och avtalet har godkänts av socialnämnden. *I fråga om vårdnad får ett sådant beslut meddelas endast om det finns särskilda skäl.*

Innan ett beslut enligt första stycket meddelas *ska* motparten få tillfälle att yttra sig i frågan. Rätten kan *bämta in* upplysningar från socialnämnden i frågan. Innan socialnämnden lämnar upplysningar *ska* den, om det *inte* är *olämpligt*, höra föräldrarna och barnet. Har rätten meddelat ett beslut som ännu gäller när målet eller ärendet *ska* avgöras, *ska* rätten ompröva beslutet.

Trots sekretess enligt 26 kap. 1 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är en socialnämnd som har tillgång till uppgifter som kan

ha betydelse för frågans bedömning skyldig att lämna sådana uppgifter på begäran av den socialnämnd som avses i andra stycket.

Ett beslut enligt denna paragraf får verkställas på samma sätt som en dom som har vunnit laga kraft. Beslutet får dock när som helst ändras av rätten.

Paragrafen handlar om interimistiska beslut i mål eller ärenden om vårdnad, boende och umgänge.

Första stycket har ändrats på så sätt att det krävs särskilda skäl för att meddela ett interimistiskt beslut i fråga om *vårdnad*. Övervägandena finns i avsnitt 15.3.3.

Genom ändringen markeras att det krävs starka skäl för att ett interimistiskt beslut ska meddelas i fråga om vårdnad. Ett sådant beslut ska meddelas endast i undantagsfall. Detta gäller särskilt vid upplösning av gemensam vårdnad. Frågan om det finns särskilda skäl ska bedömas utifrån barnets bästa. Exempel på särskilda skäl är om det finns uppgifter om våld eller andra övergrepp som inte kan lämnas utan avseende. Det kan också finnas andra situationer som innebär att ett interimistiskt beslut krävs för att barnet inte ska fara illa, exempelvis om det finns en risk för att barnet förs bort. Omständigheter som gör det omöjligt att gemensamt utöva vårdnaden, t.ex. att den ena föräldern vistas på okänd ort eller att en förälder har ett allvarligt missbruk, är ytterligare exempel på när det finns särskilda skäl. Att barnet inte kan få tillgång till vårdinsatser på grund av att en förälder motsätter sig sådana är en annan situation som kan innebära att ett interimistiskt beslut bör meddelas. I vissa fall kan även obstruktion från en förälder innebära att det finns särskilda skäl. Ett exempel på en sådan situation är om en förälder, utan någon närmare motivering, vägrar att skriva under viktiga handlingar. För att det ska finnas särskilda skäl krävs också att situationen som behöver lösas brådskar.

Andra stycket har anpassats till barnkonventionens artikel 12 enligt vilken barn har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Övervägandena finns i avsnitt 11.8.2 och 11.8.5.

Innan socialnämnden lämnar upplysningar ska den, om det inte är olämpligt, höra föräldrarna och barnet. Ändringen i bestämmelsen – från om det är lämpligt till om det inte är olämpligt – markerar att barnet som utgångspunkt ska ges möjligheten att uttrycka sina åsikter vid samtal med socialnämnden. Bedömningen av om det är olämpligt att höra barnet inom ramen för upplysningarna får göras

i varje enskilt fall. Barnets ålder och mognad har betydelse, liksom barnets situation i övrigt. Barnet måste alltid kunna höras under lämpliga former. Tidsaspekten kan i vissa fall innebära att det är olämpligt att samtala med ett barn inom ramen för ett uppdrag att lämna snabbupplysningar. Om det inte är olämpligt ska barnets åsikter framgå av redovisningen till rätten.

Om barnet inte kommer till tals genom ett direkt samtal ska barnets åsikter eller inställning så långt möjligt klarläggas på annat sätt. Att så är fallet följer av vår föreslagna bestämmelse i 2 b §.

I *tredje stycket*, som är nytt, har en sekretessbrytande bestämmelse införts för uppgifter mellan socialnämnder. Bestämmelsen innebär att en socialnämnd, som ska lämna upplysningar till domstolen inför ett interimistiskt beslut, kan ta del av uppgifter från en annan socialnämnd på samma sätt som nuvarande reglering möjliggör vid godkännande av avtal och vid utredningar om vårdnad, boende och umgänge. Bestämmelsen innebär att den s.k. socialtjänstsekretessen enligt 26 kap. 1 offentlighets- och sekretesslagen (2009:453), OSL, inte hindrar att uppgifter lämnas till en socialnämnd som begär uppgifter, se 10 kap. 28 § OSL. Däremot bryts inte den s.k. familjerådgivningssekretessen enligt 26 kap. 3 § OSL.

Paragrafen har också ändrats språkligt.

20 a § I en fråga om vårdnad, boende eller umgänge har barnet rätt att uttrycka sina åsikter eller sin inställning vid samtal med företrädare för socialnämnden utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Detsamma gäller för samtal med medlare vid medling enligt 18 a §.

Paragrafen, som är ny, är en anpassning till barnkonventionens artikel 12 enligt vilken barn har rätt att fritt uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet. Paragrafen innehåller bestämmelser om att barnets rätt att uttrycka sina åsikter i en fråga om vårdnad, boende eller umgänge inte är beroende av vårdnadshavarnas inställning. Paragrafen motsvarar delvis 11 kap. 10 § socialtjänstlagen (2001:453). Övervägandena finns i avsnitt 10.7.5, 11.8.2 och 11.8.5.

I en fråga om vårdnad, boende eller umgänge har barnet rätt att uttrycka sina åsikter med anledning av att barnet hörs inom ramen för en vårdnadsutredning, snabbupplysningar, samarbetssamtal eller inför ett godkännande av avtal utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Detsamma gäller vid en

utredning på socialnämndens initiativ om överflyttning av vårdnaden enligt 7 eller 8 §. Även när det gäller samtal med medlare vid medling enligt 18 a § har barnet rätt att delta utan samtycke från vårdnadshavarna och utan att vårdnadshavarna är närvarande. I första hand ska den som ska samtala med barnet verka för att barnet kan höras med vårdnadshavarnas samtycke. Vårdnadshavarnas samtycke är dock inte en förutsättning för barnets rätt till samtal. Om en vårdnadshavare eller båda vårdnadshavarna motsätter sig att barnet hörs bör den som ska samtala med barnet vara lyhörd för deras bedömning. Det kan t.ex. handla om att barnet redan hörts av många olika personer och att barnet därför inte ska behöva höras igen. Barnet befinner sig också ofta i en stark lojalitetskonflikt. Hur ett samtal ska gå till i ett sådant fall får avgöras från fall till fall. Det är viktigt att det finns ett samarbete med föräldrar bl.a. av praktiska skäl och vårdnadshavarna bör alltid informeras innan samtalet med barnet äger rum.

Vid medling kan det endast i klara undantagsfall vara till barnets bästa att höras om vårdnadshavarna motsätter sig samtal. Möjligheten ska alltså tillämpas med stor restriktivitet.

7 kap.

12 § Talan om underhåll till barn tas upp av rätten i den ort där svaranden har *sin* hemvist. En sådan fråga kan väckas även i samband med mål om fastställande av faderskapet till barn, äktenskapsmål, mål om vårdnaden om barn eller mål om barns boende.

Om uppgift om var svaranden är folkbokförd är sekretessbelagd tas en fråga som avses i första stycket också upp av rätten i den ort där käranden har sin hemvist. Om uppgifter om var båda parter är folkbokförda är sekretessbelagda tas målet dessutom upp av Stockholms tingsrätt. Vad som sägs i detta stycke gäller dock inte om någon av parterna har medgetts kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

Om det inte finns någon behörig domstol enligt första eller andra stycket, tas målet upp av Stockholms tingsrätt.

Paragrafen innehåller forumbestämmelser i mål om underhåll till barn.

Andra stycket är nytt. Övervägandena finns i avsnitt 14.6.1. Stycket innehåller kompletterande bestämmelser om behörig domstol när uppgift om var svaranden är folkbokförd är sekretessbelagd. I ett sådant fall tas en fråga om underhåll till barn också upp av rätten i

den ort där kändanden har sin hemvist. Om uppgifter om var båda parter är folkbokförda är sekretessbelagda tas målet dessutom upp av Stockholms tingsrätt. Begreppet sekretessbelagd definieras i 3 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som en sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall. Ett beslut om kvarskrivning kombineras i de flesta fall med en sekretessmarkering. Av bestämmelsen framgår dock att de kompletterande bestämmelserna inte ska tillämpas om någon av parterna har medgetts kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481). För en svarande med fingerade personuppgifter är den nya regleringen tillämplig när kändanden stämmer in under den verkliga identiteten eftersom svarandens uppgifter då är sekretessmarkerade i folkbokföringen. Bestämmelserna i andra stycket är fakultativa på så sätt att kändanden, trots att uppgift om var svaranden är folkbokförd är sekretessbelagd, kan välja att väcka talan vid rätten i den ort där svaranden har sin hemvist om kändanden känner till denna.

Tillägget i *sista stycket* är en konsekvens av att det införts kompletterande forumregler i andra stycket.

Paragrafen har också ändrats språkligt.

10 kap.

3 § Den eller de som har förordnats särskilt till vårdnadshavare är också förmyndare för den underåriga. *Detsamma gäller den som har utsetts till tillfällig vårdnadshavare.*

Om särskilda skäl talar för det, *ska* dock någon annan än den särskilt förordnade vårdnadshavaren *eller den tillfälliga vårdnadshavaren* utses till förmyndare. I ett sådant fall tillämpas 6 och 7 §§.

Vad som sägs i denna balk om särskilt förordnade förmyndare *ska* gälla även den som är förmyndare enligt första stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om förmynderskapet för ett barn när en vårdnadshavare har förordnats särskilt. Genom tilläggen i paragrafen gäller motsvarande regler även för en tillfällig vårdnadshavare. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.6.

Av tillägget i *första stycket* följer att huvudregeln är att en tillfällig vårdnadshavare automatiskt också är förmyndare för en underårig.

Enligt *andra stycket* ska dock någon annan än den tillfälliga vårdnadshavaren utses till förmyndare, om det finns särskilda skäl. Samma regler som för en särskilt förordnad vårdnadshavare gäller alltså. Exempel på särskilda skäl är att den underåriges förmögenhetsförhållanden är komplicerade och vårdnadshavaren saknar erfarenhet av eller förutsättningar för att förvalta en förmögenhet av sådan beskaffenhet (jfr prop. 1993/94:251 s. 192). Om en advokat eller en biträdande jurist har utsetts till tillfällig vårdnadshavare är utrymmet för att utse någon annan till förmyndare begränsat.

Paragrafen har också ändrats språkligt.

21 kap.

1 § Vid verkställighet *ska* barnets bästa komma i främsta rummet. Hänsyn *ska* tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad.

Verkställighet av en dom eller ett beslut om vårdnad, boende, umgänge eller överlämnande av barn söks hos tingsrätten i den ort där barnet har *sin* hemvist.

Om uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd söks sådan verkställighet också hos tingsrätten i den ort där sökanden eller motparten har sin hemvist. Om uppgifter om var barnet och båda parterna är folkbokförda är sekretessbelagda söks verkställighet dessutom hos Stockholms tingsrätt. Vad som sägs i detta stycke gäller dock inte om barnet eller en part har medgetts kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481).

Om domen eller beslutet inte har vunnit laga kraft och är det inte särskilt medgivet att verkställighet ändå får ske, får rätten inte vidta åtgärder enligt 2–4 §§.

Verkställighet av avtal enligt 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket och 15 a § tredje stycket söks hos tingsrätten i den ort där barnet har *sin* hemvist. *Om uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd gäller vad som sägs i tredje stycket.* Vad som i detta kapitel föreskrivs om verkställighet av en dom eller ett beslut som vunnit laga kraft gäller även ett sådant avtal.

Om en annan tingsrätt handlägger ett mål mellan samma parter om vårdnaden, boendet eller umgänget, får verkställighet också sökas hos den tingsrätten.

Om det inte finns någon annan behörig domstol, tas frågan om verkställighet upp av Stockholms tingsrätt.

Paragrafen innehåller bestämmelser om verkställighet av domar, beslut och avtal om vårdnad, boende och umgänge.

Tredje stycket är nytt och har kompletterats med bestämmelser om behörig domstol när det förekommer skyddade personuppgifter i ärenden om verkställighet av en dom eller ett beslut om vårdnad, boende, umgänge eller överlämnande av barn. Övervägandena finns i avsnitt 14.6.1. Av bestämmelserna framgår att om uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd söks sådan verkställighet också hos tingsrätten i den ort där sökanden eller motparten har sin hemvist. Om uppgifter om var barnet och båda parterna är folkbokförda är sekretessbelagda söks verkställighet dessutom hos Stockholms tingsrätt. Begreppet sekretessbelagd definieras i 3 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som en sekretessreglerad uppgift för vilken sekretess gäller i ett enskilt fall. Ett beslut om kvarskrivning kombineras i de flesta fall med en sekretessmarkering. Av bestämmelsen framgår dock att de kompletterande bestämmelserna inte ska tillämpas om barnet eller en part har medgetts kvarskrivning enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481). Vid fingerade personuppgifter är den nya regleringen tillämplig när sökanden ansöker under barnets verkliga identitet eftersom barnets uppgifter då är sekretessmarkerade i folkbokföringen. Bestämmelserna i tredje stycket är fakultativa på så sätt att en part, trots att uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd, kan välja att söka verkställighet vid rätten i den ort där barnet har sin hemvist om parten känner till denna. Bestämmelsen i *fjärde stycket* fanns tidigare i andra stycket.

Genom tillägget i *femte stycket* gäller motsvarande kompletterande forumregler vid verkställighet av ett avtal om vårdnad, boende eller umgänge.

Paragrafen har också ändrats språkligt och redaktionellt.

13 § I fråga om rättegångskostnader *ska* 18 kap. rättegångsbalken tillämpas. Om ärendet *skrivs av* på grund av att parterna har nått en samförstånds lösning, får rätten besluta att vardera parten *ska betala* sin kostnad. Om *det finns särskilda skäl kan ersättningskyldigheten bestämmas efter vad som är skäligt.*

Kostnader för utförande av uppdrag enligt 2 § första stycket andra meningen, för hämtning av en part till sammanträde och för hämtning eller omhändertagande av barn betalas av allmänna medel efter beslut av rätten. Rätten får efter vad som är skäligt besluta att en part som har föranlett

kostnad för hämtning eller för omhändertagande av barn *ska* helt eller delvis betala kostnaden till staten.

I paragrafen finns bl.a. bestämmelser om rättegångskostnader i verkställighetsärenden. Ett tillägg har gjorts i *första stycket* som innebär en möjlighet att i vissa fall bestämma ersättningsskyldigheten på annat sätt än som följer av de inledande bestämmelserna i stycket. Övervägandena finns i avsnitt 15.8.5 och 15.8.6.

Av den nya bestämmelsen framgår att om det finns särskilda skäl kan ersättningsskyldigheten bestämmas efter vad som är skäligt. Frågan om det finns särskilda skäl och vad som i så fall är en skälig fördelning av rättegångskostnaderna får bedömas i varje enskilt fall. Exempel på när särskilda skäl kan finnas är om en förälder, som utan bärande skäl, motsatt sig verkställighet slutligen går med på att barnet får träffa den andra föräldern enligt ett avgörande eller enligt ett avgörande med endast en mindre justering. I ett sådant fall kan det vara skäligt att föräldern, som till slut rättat sig efter avgörandet, får betala rättegångskostnaderna i ärendet. Ett annat exempel på särskilda skäl är om de faktiska förhållandena som legat till grund för en ansökan, eller till grund för ett bestridande av en ansökan, förändrats under handläggningen av ärendet. En boendeförälder som inte låtit barnet träffa umgängesföräldern kan t.ex. ha haft goda skäl för detta när en ansökan från umgängesföräldern gavs in till domstolen. När det står klart att förhållandena ändrats och boendeföräldern medger verkställighet kan en skälig fördelning innebära att vardera parten ska betala sin rättegångskostnad.

Paragrafen har också ändrats språkligt.

18.4 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

5 kap.

3 a § Kommunen ska se till att informationssamtal under sakkunnig ledning kan hållas med föräldrar som inte är överens i frågor om vårdnad om barn, barns boende eller umgänge med barn.

I samtalen ska föräldrarna få relevant information som syftar till att de ska hitta en lösning som är bäst för barnet. Föräldrarna ska också, om det är lämp-

ligt, erbjudas samarbetsamtal och efter behov erbjudas eller vägledas till stöd och hjälp i annan form.

I lagen (20xx:xxx) om informationssamtal med föräldrar i konflikt om barn finns ytterligare bestämmelser om sådana samtal.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om kommunens skyldighet att erbjuda informationssamtal. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.4, 9.5.5, 9.5.7 och 9.5.10.

I *första stycket* framgår att kommunen ska se till att informationssamtal under sakkunnig ledning kan hållas med föräldrar. Avsikten är att uttrycket ”se till” ska ha samma betydelse som uttrycket ”sörja för” i 5 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453). Det överlämnas därmed till varje kommun att inom ramen för befintliga resurser avgöra hur skyldigheten ska fullgöras.

Innebörden av uttrycket ”sakkunnig ledning” behandlas i avsnitt 9.5.7.

Av *andra stycket* framgår syftet med samtalen, dvs. att föräldrarna ska hitta en lösning som är bäst för barnet. Vid samtalen ska föräldrar få information, om det är lämpligt erbjudas samarbetsamtal och efter behov erbjudas eller vägledas till stöd och hjälp i annan form. Med stöd eller hjälp i annan form avses såväl insatser inom som utanför kommunens verksamhet. Det kan t.ex. vara olika typer av föräldragrupper eller familjestödsverksamheter. Samtalsledaren bör även vid behov förmedla kontaktuppgifter till verksamheter som riktar sig direkt till barn. I de fall det finns behov bör samtalsledaren även hänvisa familjen att söka hjälp inom hälso- och sjukvården.

Tredje stycket innehåller en hänvisning till lagen om informationssamtal med föräldrar i konflikt om barn.

3 b § *Den kommun där barnet är folkbokfört ansvarar för att sådana samtal som avses i 3 a § kan hållas.*

Om betydande kostnader eller olägenheter skulle uppkomma för den som ska delta i samtalet på grund av att han eller hon måste infinna sig i den kommun som avses i första stycket eller om uppgift om var barnet är folkbokfört är sekretessbelagd ansvarar även den kommun där någon av föräldrarna är folkbokförd för att sådana samtal kan hållas. Om uppgifter om var barnet och båda föräldrarna är folkbokförda är sekretessbelagda kan en förälder begära ett informationssamtal i valfri kommun.

Om kvarskrivning har medgetts enligt 16 § folkbokföringslagen (1991:481) tillämpas första stycket.

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om vilken kommun som ska erbjuda informationssamtal. Våra överväganden finns i avsnitt 9.5.4 och 14.7.

I *första stycket* framgår huvudregeln att den kommun där barnet är folkbokfört ansvarar för informationssamtal.

Andra och tredje styckena innehåller bestämmelser om vilka kommuner som är ansvariga när betydande kostnader eller olägenheter skulle uppstå för den förälder som måste resa till den kommun där barnet är folkbokfört och när det förekommer skyddade personuppgifter. Vad som avses med betydande kostnader eller olägenheter får bedömas från fall till fall. Ett exempel på när kan finnas betydande olägenheter är om någon till följd av sjukdom har svårt att resa till en annan kommun för att delta i samtal. Bestämmelsen i andra stycket är fakultativ för den enskilde.

11 kap.

10 § När en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information. Ett barn ska ges möjlighet att framföra sina åsikter i frågor som rör barnet. Om barnet inte framför sina åsikter, ska hans eller hennes inställning så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter och inställning ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad.

Ett barn som har fyllt 15 år har rätt att föra sin egen talan i mål och ärenden enligt denna lag. Ett barn som är yngre får höras i domstol, om barnet inte kan antas ta skada av det.

Vid en sådan utredning som avses i 2 § om behov av ingripande till ett barns skydd eller stöd får barnet höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. *Av 6 kap. 20 a § föräldrabalken följer att detsamma* gäller vid en utredning på socialnämndens initiativ om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 7 eller 8 § föräldrabalken.

I paragrafen finns bestämmelser om barnets rätt att komma till tals och rätt till att få information vid socialnämndens handläggning av ärenden. Övervägandena finns i avsnitt 11.8.5.

Tredje stycket innehåller regler om att barn i vissa utredningar får höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att de är närvarande. Bestämmelsen om att barnet får höras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande vid en utredning på socialnämndens initiativ om överflyttning av vårdnaden enligt 6 kap. 7 eller 8 § föräldrabalken följer, till skillnad från i dag,

av 6 kap. 20 a § föräldrabalken. Stycket har kompletterats med en upplysning om detta.

18.5 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

36 kap.

1 § 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 och uppgiften förekommer i

1. ärende enligt lagen (1999:997) om särskild företrädare för barn,
2. ärende om adoption enligt 4 kap. föräldrabalken,
3. ärende om anordnande av godmanskap enligt 11 kap. 4 § föräldrabalken,
4. ärende om förvaltarskap, eller
5. ärende enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

Sekretess gäller hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om en part begär det och det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i

1. äktenskapsmål,
2. mål eller ärende enligt föräldrabalken i annat fall än som anges i första stycket,

3. ärende enligt lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn,

4. mål eller ärende enligt rådets förordning (EG) nr 2201/2003 av den 27 november 2003 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar samt om upphävande av förordning (EG) nr 1347/2000 eller ärende enligt 8 § lagen (2008:450) med kompletterande bestämmelser till Bryssel II-förordningen,

5. mål eller ärende enligt rådets förordning (EG) nr 4/2009 av den 18 december 2008 om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet och enligt Haagkonventionen av den 23 november 2007 om internationell in drivning av underhåll till barn och andra familjemedlemmar, eller

6. mål eller ärende enligt lagen (2012:318) om 1996 års Haagkonvention.

Vidare gäller sekretess hos domstol för uppgift som en part har lämnat till en medlare eller ett biträde till denne vid medling i ett mål där medlare utsetts enligt 6 kap. 18 a § föräldrabalken, om parten har gjort förbehåll om det.

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

I paragrafen finns bestämmelser om sekretess i domstol för vissa uppgifter i bl.a. äktenskapsmål och i mål om vårdnad, boende eller umgänge. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.3.

Tredje stycket är nytt och reglerar sekretess hos domstol för en uppgift som en part lämnat till en medlare som utsetts enligt 6 kap. 18 a § föräldrabalken. Medlare som utses av domstol går under definitionen uppdragstagare hos domstol och omfattas därmed av den sekretess som gäller för domstol (jfr 2 kap. 1 § andra stycket). En förutsättning för sekretess är att en part gjort förbehåll om att sekretess ska gälla. Sekretessen är enligt ordalydelsen absolut och inte begränsad till uppgifter av visst slag. Sekretessen syftar dock främst till att skydda uppgifter om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretess gäller även för ett biträde till medlare.

8 § Den tystnadsplikt som följer av 1 § *tredje stycket* och 3 § första och andra styckena samt 6 § första stycket 1 inskränker rätten enligt 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 2 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 7 § inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänför sig till ärende om annat än ekonomiskt bistånd till enskild.

Paragrafen innehåller en uppräknning av sådan tystnadsplikt som har företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.3.

Tillägget i *första stycket* innebär att den tystnadsplikt för medlare som följer av sekretessbestämmelsen i 3 § tredje stycket inskränker den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Särskilt yttrande

av program- och utredningschefen Anna Karin Hildingson Boqvist

Utredningen konstaterar att det finns brister i barns möjligheter att komma till tals och vara delaktiga i beslut som fattas kring vårdnad, boende och umgänge. Det är brister som också har uppmärksammats av Barnombudsmannen i våra dialoger med barn och unga, men även av FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) som övervakar efterlevnaden av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Utredningen föreslår ett antal viktiga åtgärder såsom tydliggörande av barns rätt till information, förändringar i lagtext där begreppet barnets vilja, byts mot barnets inställning och åsikt samt att barnets rätt att komma till tals inom ramen för snabbupplysningar och samarbetsamtal stärks. Dessutom föreslår utredningen att barnet ska kunna höras av socialnämnden även om en vårdnadshavare motsätter sig det. Alla dessa åtgärder syftar till att stärka barnets rätt att komma till tals och få sina åsikter beaktade, vilket är positivt. Jag är dock, mot bakgrund av de långvariga bristerna i barns möjligheter att komma till tals och få sina åsikter beaktade, kritisk till att utredningen inte föreslår ytterligare åtgärder som innebär att dessa brister kan åtgärdas. Det är detta jag vill belysa i mitt yttrande.

Twister om vårdnad, boende och umgänge påverkar ett barns utveckling, trygghet och uppväxtvillkor. När ett barn inte får information och inte ges möjlighet att få komma till tals under trygga former i dessa frågor så strider det mot barnkonventionen. Det ökar också risken för att utredningarna blir bristfälliga och att de beslut som fattas saknar godtagbara risk- och skyddsbedömningar utifrån barnets rättigheter. Det senare kan få allvarliga konsekvenser för barnets liv och hälsa.

Grundläggande i barnkonventionen

Rätten för alla barn att bli hörda och att tas på allvar utgör en av barnkonventionens grundprinciper. Den innebär inte bara en rättighet i sig, utan rättigheten ska också beaktas vid tolkning och genomförande av alla andra rättigheter i konventionen. Av barnkonventionen framgår också att barnets bästa inte kan utredas om inte barnets rätt att komma till tals respekteras. Det är vuxna och beslutsfattare som ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att rätten att uttrycka sina åsikter utövas på ett sätt som skyddar barnet. Barnkonventionen ska bli svensk lag och barnrättighetsutredningen som har utrett hur det ska ske konstaterar att det finns brister i barns möjlighet till delaktighet på en rad områden. Den slutsatsen drar jag också utifrån den undersökning som denna utredning gjort om hur ofta barnets inställning redovisas i utredningar hos socialnämnden och av tingsrätter. Undersökningen visar exempelvis att i den yngsta åldersgruppen av barn 0–5 år, redovisade tingsrätten inte i något fall vilken inställning barnet hade. När det gäller barn i äldre åldersgrupper framkom barnets inställning på något sätt i materialet för 54 procent av barnen men redovisades av tingsrätterna i domen i ca 41 procent av fallen. Endast i 38 procent av fallen beaktade tingsrätten barnets inställning vid sin bedömning i målet.

Frågor om vårdnad, boende och umgänge är definitivt frågor som berör barns och ungas liv på ett ingripande sätt. Därför är barnets möjlighet att komma till tals och få sina åsikter beaktade grundläggande. Hur samhället klarar den uppgiften är avgörande för dessa barns möjligheter till utveckling, trygghet och goda uppväxtvillkor. Barnombudsmannen har genom kvalitativa intervjuer med barn fått en bild av hur det kan vara att uppleva en tvist om vårdnad, boende och umgänge. Barn beskriver för oss hur viktigt det är att vara delaktiga i utredningar om vårdnad, boende och umgänge eftersom det handlar om deras liv.

Barns upplevelser

Barnombudsmannen har kommit i kontakt med barn som beskriver långtgående konsekvenser av att domstolen inte har tagit hänsyn till barnets åsikter om sin situation i beslut om vårdnad, boende och umgänge. Ett barn som upplevt våld i sin familj beskriver:

För jag menar, polisen och domstolen, de tar aldrig konsekvenserna. Det är jag som sitter med konsekvenserna av allt de gör. Och när domstolen sen försökte tvinga iväg mig och mina syskon till honom, jag satt ju bara där som ett frågetecken, "vad är det som pågår?"

Delaktighet handlar emellertid inte bara om att få säga vad man tycker utan också om att vuxna lyssnar och tar barnet på allvar.

Barn: Man ska lyssna på barn och lita på det barn säger. Man ska inte lyssna så mycket på föräldrarna, utan på barnen mer.

Intervjuare: Och varför tänker du att man ska göra det? Varför ska man lyssna på barn mer än vuxna?

Barn: Alltså hur barnen vill ha det och inte hur vuxna vill ha det. För det är barn det handlar om. Och om man bara lyssnar på vuxna så blir det inte någon ... Då får inte barnen någonting som de vill, utan då blir det som ena föräldern vill eller som den andra föräldern vill.

Barn har rätt till skydd från alla former av våld. Trots detta har barn som Barnombudsmannen talat med berättat om att de tvingas umgås med en förälder som de blivit utsatta för våld, övergrepp eller annan kränkande behandling från, utan att hänsyn tagits till deras åsikter. Barn blir ifrågasatta och deras åsikter förminskas eller bortses helt ifrån när de inte vill träffa föräldern, eller träffa föräldern under särskilda villkor som gör att de känner sig trygga.¹ Ett barn resonerar:

Man kan inte hålla på och försöka överbeskydda barnen, eller folk är rädda för att bli anklagade för att vara ett kvinnodominerat samhälle. Att man tar ifrån fäderna deras rätt till barnen. Att allt ska gå utifrån

¹ Se även Höjer, I & Röbbäck, K (2007) Barns i kläm – hur uppmärksammas barn i mål om verkställighet av umgänge. Stockholm: Allmänna Barnhuset; Eriksson, M & Näsman, E, (2011) När barn som upplevt våld möter socialtjänsten – om barns perspektiv, delaktighet och giltiggörande. Stockholm: Gothia; Sundhall, J (2012) Kan barn tala? En genusvetenskaplig analys av ålder i familjerättsliga utredningstexter. Göteborg: Göteborgs universitet; Forssell, A (2016) Better safe than sorry?: Quantitative and qualitative aspects of child-father relationship after parental separation in cases involving intimate partner violence. Örebro: Örebro universitet.

barnets känslor, barnets önskemål och barnets vilja. Därför att även om ... Det som många säger det är ju det att barnet ... mamman kontrollerar barnet eller någon kontrollerar barnet och säger nej. Men fortfarande som barn så känner man sig lojal mot sin andra förälder också. Och skulle det inte ha hänt skulle man vilja träffa den personen. Att som domare så måste man tänka att det finns en orsak. Det här handlar inte om att man är sur för att man inte fick en glass förra året, men det är det folk verkar tro.

Ett annat barn säger: ...så att man höll på att argumentera i det där rummet så här, och de sitter så här och bara ”nej, men är ni säkra på att ...” Då reste jag mig upp, arg i hågen, och tog en sån whiteboardpenna och skrev på tavlan ”Vi mår inte bra. Vi mår jättedåligt”.

Åtgärder för att stärka barnets rättigheter i tvister om vårdnad, boende och umgänge

1 Risk- och skyddsbedömningar byggda på ordentliga utredningar där barnet kommit till tals

Utredningen har berört frågan om riskbedömningar men tar inte tydligt upp vikten av att barn görs delaktiga i de utredningar som görs. I utredningar och bedömningar måste barns upplevelser av våld och hur trygghet kan skapas, dokumenteras och vägas in av familjerätt och domstol.

Ett barn som upplevt våld från sin pappa beskriver hur hen var helt oförberedd på det beslut som kom från de vuxna.

Det var en chock därför att jag kände bara att ”ja, men vad är det här?” Och sen plötsligt så skulle de liksom ta mig till honom. Och jag ville inte träffa honom så klart.

Barn måste göras delaktiga på ett sätt som är tryggt för barnet. Barnet ska inte skyddas genom att uteslutas från att vara delaktiga utan samhället måste skapa strukturer där barn kan delta på ett tryggt sätt.

Jag anser att barnets rätt att komma till tals och få sina åsikter beaktade i alltför hög utsträckning blir avhängig vuxnas förmåga, vilja och ansvarstagande, vilket även utredningen konstaterar. Bland annat har utredningen sett att vuxna ”skyddar barn från att delta” i stället för att, som barnkonventionen betonar, skydda barn i sitt deltagande. Det innebär att barns rättigheter enligt konventionen kränks även om det finns en välmening från vuxna professionella i

dessa tvister. Ett tydligt exempel kan vara att barnets ord omformuleras i utredningen.

Ett barn säger: Alltså det var att saker som jag hade sagt, det har de ändrat jättemycket, jag har aldrig sagt de grejerna. Såna saker som jag har berättat om hur jag känner, det var liksom nej, jag har aldrig sagt det i hela mitt liv. Så ...

2 Företrädare för barnet

För att Sverige ska leva upp till de rättigheter som barn ges i barnkonventionen krävs att barn i tvister om vårdnad, boende och umgänge får reella möjligheter att komma till tals. Det är en rättighet även för yngre barn. För detta krävs att samhället skapar system som skyddar barnet i sitt deltagande snarare än som skyddar barnet från att delta. Eftersom de lagstiftningsåtgärder som genomförts i syfte att stärka barns möjligheter att komma till tals och få sina åsikter beaktade, inte fått tillräckligt genomslag i praktiken krävs ett annat förhållningssätt och förändrade attityder. För att uppnå en förändring som innebär att alla barn ges möjlighet att komma till tals och bli lyssnade till krävs enligt min mening en företrädare som enbart har i uppdrag att bistå barnet och fungera som en garant för att barnet ska kunna utöva sin rätt. Det krävs en företrädare för barnet som har möjlighet att föra fram barnets åsikter i alla delar av processen.

En del av barnen tycker också att de behöver någon som tydligare kan föra deras talan:

Så det finns ingen som bara är för barnet. Liksom bara någon man kan träffa, och man kan känna ”ja, men vi bestämmer så många träffar vi behöver”, så får du säga vad du tycker, får du läsa igenom vad du har sagt, och så för man fram det. Så att man har någon man känner att det är min.

En flicka säger att det behövs någon som kan vara en garant för att det inte ska bli fel:

På något sätt så behöver barnet en egen person som kan ... För antingen har det gått mellan olika mellanhänder eller så har, som jag har förstått det, socialtjänsten aldrig liksom skrivit exakt det som jag har sagt.

Jag är kritisk till att utredningen inte på allvar har försökt stärka barns rättigheter genom att föreslå någon form av företräderskap för barnet i dessa mål. Att fokusera på information till föräldrarna är givetvis positivt men leder inte automatiskt till att barnets rätt att uttrycka sina åsikter och få dem beaktade stärks. Det finns strukturer som hindrar att barn ges möjlighet att komma till tals. Att barn inte har en företrädare som enbart har till uppgift att bistå barnet i sitt deltagande är enligt min mening ett stort hinder. Barnet blir utlämnat till familjerättens och domstolens bedömningar av när det anses lämpligt och görligt att inhämta barnets åsikter och de tolkningar som professionella gör av barnets åsikter. Redan år 2002 föreslogs att barn åtminstone i särskilt konfliktfyllda mål om vårdnad, boende och umgänge skulle ges rätt till ett biträde.² Jag anser att det är dags att detta förslag görs till verklighet om barns rättigheter riktigt ska stärkas i tvister om vårdnad, boende och umgänge.

3 Utredning om talerätt

Jag ställer mig också frågande till det sätt på vilket utredningen har utrett frågan om barns talerätt i dessa mål. Redan utredningen Barnets rätt 2 från år 1979 konstaterar att barnets möjlighet att påverka sin situation i vårdnads- och umgänges mål är liten. Därför föreslogs att barnet skulle ges talerätt.³ Av direktiven till den här utredningen framgår att utredningen skulle titta på olika lösningar för att stärka barnets rätt att komma till tals. Frågan om talerätt har dock enbart berörts flyktigt och avfärdats, med endast ett kortare resonemang kring för- och nackdelar med en sådan ordning. Detta är olyckligt eftersom jag uppfattar att regeringens ambition har varit att undersöka alla möjligheter som finns för att stärka barnets rätt att komma till tals.

Barn vi har pratat med har lyft frågan om att delta själv i domstolen. De tycker att de barn som vill ska få vara med i domstolen. Några av barnen berättar att de själva hade velat vara med i domstolen, för att vara säkra på att domstolen verkligen får höra vad barnet har att säga. En flicka berättar att familjerättssekreteraren

² Ds 2002:13 Utövandet av barns rättigheter i familjerättsprocesser.

³ SOU 1979:63 Barnets rätt 2. Om föräldransvar m.m.

”hade missat jättemycket saker” från flickans berättelse. Hon upplevde inte att hennes röst tagits upp i domstolen och hon funderar därför på om det hade varit bättre om hon varit med i domstolen själv:

Men jag vet inte, jag hade kanske velat vara med, för att det, då kanske de hade fått höra vad vi barn (vill) för att vi säger det live. Det är inte så att vi sitter och läser upp ett papper. Utan det här är som våra egna historier, vad vi har upplevt. Men jag vet inte, jag tror kanske jag hade velat vara med i domstolen. Att de kanske hade tillfrågat oss.

Utredningen har konstaterat att möjligheten för barn att själva vara med i domstol fortsatt bör vara begränsad. Också denna bedömning görs utan något djupare resonemang eller analys kring hur de brister som finns i dagens system skulle kunna avhjälpas och därmed möjliggöra för de barn som vill höras inför domstol att kunna göra det på ett tryggt sätt.

Jag anser att det krävs mer långtgående resonemang och djupare analyser kring hur vi gör barn delaktiga än vad denna utredning har åstadkommit. Det krävs också skarpa förslag som innebär att det blir en förändring och att de brister i barns delaktighet som utredningen och andra har konstaterat faktiskt åtgärdas.

Kommittédirektiv 2014:84

En utvärdering av 2006 års vårdnadsreform

Beslut vid regeringssammanträde den 12 juni 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska utvärdera 2006 års vårdnadsreform. Utredaren ska följa upp och undersöka hur reglerna har fungerat i praktiken och om syftet med reformen – att stärka barnrättsperspektivet – har uppnåtts. En annan huvuduppgift för utredaren är att kartlägga och analysera orsakerna till ökningen av antalet vårdnads mål. I uppdraget ingår att ta ställning till bl.a.

- om reglerna om gemensam vårdnad behöver ändras,
- hur föräldrars möjligheter att nå en samförståndslösning i mål om vårdnad, boende och umgänge kan utvecklas och förbättras,
- hur barnets rätt att komma till tals kan stärkas,
- vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att säkerställa att riskbedömningar görs i tillräcklig utsträckning och att dessa bedömningar är av hög kvalitet,
- vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att förbättra och effektivisera hanteringen av frågor om överflyttning av vårdnad när det förekommit allvarligt våld i familjen,
- om det behöver införas särskilda forumregler för situationer när barn och föräldrar har skyddade personuppgifter, och
- om det finns behov av åtgärder för att stärka kompetensen vid handläggning av frågor om vårdnad, boende och umgänge.

Utredaren ska lämna de förslag till författningsändringar och andra åtgärder som behövs. Uppdraget ska redovisas senast den 28 oktober 2016.

Behovet av en utvärdering

Det finns drygt 1,9 miljoner barn i Sverige. Ungefär 25 procent av barnen har föräldrar som har separerat eller aldrig bott tillsammans.

Varje år berörs nästan 50 000 barn av föräldrars separation. De flesta föräldrar kan efter en separation samarbeta och hittar tillsammans lösningar som rör barnets vårdnad, boende och umgänge. Över 90 procent av alla föräldrar som separerar har fortsatt gemensam vårdnad och drygt 30 procent av alla barn till separerade föräldrar har ett växelvist boende hos sina föräldrar. En del föräldrar har dock en så svår konflikt att det inte är möjligt att samarbeta i frågor som rör barnet eller enas om barnets framtid. För vissa barn innebär det att domstolen måste lösa föräldrarnas tvist.

Samhället har ett stort ansvar för barn och en viktig uppgift är att vid separation ge föräldrarna hjälp och stöd att själva fatta beslut med barnets bästa i fokus. Regeringens målsättning är att främja samförståndslösningar mellan föräldrarna och att – i de fall föräldrarna inte kan enas i frågor som rör barnet – tillhandahålla en effektiv och rättssäker domstolsprocess för att avgöra tvisten. Lagstiftningen om vårdnad, boende och umgänge ska präglas av ett tydligt barnrättsperspektiv och säkerställa att barnet får komma till tals och vara delaktig. Att lagstiftningen ska ha detta förhållningssätt följer även av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Samhällsutvecklingen går mot att allt fler föräldrar väljer att ta aktiv del i sina barns liv, oavsett om de bor ihop eller inte. Barn växer nuförtiden också upp i många olika familjekonstellationer. Det är därför viktigt att reglerna om vårdnad, boende och umgänge är moderna och ändamålsenligt utformade.

Föräldrabalkens regler om vårdnad, boende och umgänge utvärderades senast av 2002 års vårdnadskommitté. Den utvärderingen ledde till 2006 års vårdnadsreform (prop. 2005/06:99 Nya vårdnadsregler, bet. 2005/06:LU27). Syftet med reformen var framför allt att stärka barnrättsperspektivet. Ett annat viktigt syfte var att under-

lätta för föräldrar att komma överens i frågor om vårdnad, boende och umgänge.

Det är angeläget att reglerna om vårdnad, boende och umgänge är utformade för att säkerställa barnets bästa och för att minska risken för långvariga konflikter till skada för barnet. Frågan om barnets bästa i familjesituationer innefattar komplexa frågeställningar som förtjänar både uppmärksamhet och omsorgsfulla överväganden. Regeringen har vid flera tillfällen uttalat att det finns ett behov av att utvärdera reformen. De lagändringar som genomfördes år 2006 har nu varit i kraft en tid. Det finns därför anledning att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera 2006 års vårdnadsreform.

Uppdraget att utvärdera reformen

Hela reformen ska utvärderas

Genom 2006 års vårdnadsreform genomfördes flera större ändringar i föräldrabalkens regler om vårdnad, boende och umgänge. Bland annat tydliggjordes att barnets bästa ska vara avgörande för alla beslut i dessa frågor. Det infördes också en skyldighet för domstolen att aktivt verka för att föräldrarna når en samförstånds lösning som är till barnets bästa. Vidare framhölls att risken för att barnet far illa ska beaktas särskilt i bedömningen av vad som är bäst för barnet och att föräldrarnas förmåga att samarbeta ska beaktas särskilt vid bedömningen av om vårdnaden ska vara gemensam. Även barnets behov av umgänge med mor- och farföräldrar samt andra som står barnet särskilt nära betonades. För att stärka barnets rätt att komma till tals infördes bestämmelser om att socialnämnden, innan den lämnar s.k. snabbupplysningar, ska höra barnet, om det är lämpligt. För att minska risken för långvariga processer till skada för barnet flyttades handläggningen av verkställighet av avgöranden i vårdnadsfall från de allmänna förvaltningsdomstolarna till de allmänna domstolarna.

Utredarens uppdrag är att utvärdera reformen i sin helhet. En huvuduppgift är att undersöka hur reglerna om vårdnad, boende och umgänge tillämpas och ta ställning till om de behöver ändras för att reformens grundläggande syfte – att stärka barnrättsperspektivet – ska uppnås.

Antalet vårdnadsmål i domstol har ökat markant sedan år 2006. En annan huvuduppgift för utredaren är därför att identifiera och analysera de faktorer som kan ha bidragit till ökningen av antalet mål. Det finns i detta sammanhang anledning att kartlägga hur vanligt det är att en förälder yrkar ensam vårdnad och vilka skäl som framförs till grund för ett sådant yrkande. Det är också av intresse att undersöka hur stor andel av målen som utgörs av föräldrar som återkommande tvistar i domstol och hur stor andel av målen som avgörs efter huvudförhandling respektive efter det att föräldrarna har nått en samförståndslösning. Vidare kan det finnas skäl att undersöka i vilken utsträckning eventuella brister i arbetet med att förebygga vårdnadstvister, t.ex. genom de kommunala samarbetsamtalen, kan ha påverkat antalet vårdnadsmål.

Antalet mål med internationell anknytning har också ökat, vilket kan ställa nya och större krav på tillämpningen. Detta bör beaktas vid utvärderingen av reglerna om vårdnad, boende och umgänge. Det finns också anledning att analysera hur domstolarna beaktar att en part inte visat sig följa vad som tidigare beslutats om barnet.

I arbetet med att utvärdera reformen ingår att överväga om det finns behov av förändringar i regelverket eller av att vidta andra åtgärder, t.ex. när det gäller metodutveckling, kompetens och erfarenhetsutbyte. I uppdraget ingår att lämna fullständiga författningsförslag utifrån de överväganden som görs. Utredaren är oförhindrad att ta upp andra närliggande frågor.

Arbetet med att utvärdera reformen ska ha ett barnrättsperspektiv, vilket innebär att konsekvenserna för barnet ska bedömas med hänsyn till de mänskliga rättigheter som barn har enligt bl.a. barnkonventionen. Frågorna ska ses med barnets ögon och barnets bästa ska sättas i fokus.

Regeringen har identifierat följande frågor som det finns särskild anledning att överväga närmare.

Beslut om gemensam vårdnad

Familjerätten har sedan början av 1970-talet genomgått betydande förändringar. Utvecklingen på området har präglats av en strävan att tillgodose barnets behov av en nära och god relation till båda sina föräldrar. Ett viktigt inslag i denna strävan har varit institutet

gemensam vårdnad och att därigenom underlätta en utveckling mot att föräldrarna i så stor utsträckning som möjligt ska ta ett gemensamt ansvar för barnet och själva komma överens i frågor om vårdnad, boende och umgänge.

Före år 1998 kunde domstolen besluta om gemensam vårdnad endast om föräldrarna var överens och det var bäst för barnet. Genom 1998 års vårdnadsreform fick domstolen möjlighet att besluta om gemensam vårdnad även när en förälder motsatte sig det. I praktiken kom detta att innebära en presumtion för gemensam vårdnad. Denna presumtion kom senare att ifrågasättas. Bland annat framhölls att det kunde vara bättre för barnet att en av föräldrarna fick ensam vårdnad när föräldrarna saknade förmåga att samarbeta. Genom 2006 års vårdnadsreform ändrades därför reglerna. Det infördes då en bestämmelse om att domstolen särskilt ska beakta föräldrarnas förmåga att samarbeta i frågor som rör barnet vid bedömningen av om vårdnaden ska vara gemensam.

Ändringen synes ha lett till att såväl parterna som domstolen i stor utsträckning fokuserar på föräldrars förmåga att samarbeta. Det har i olika sammanhang gjorts gällande att detta riskerar att leda till en ökad konfliktnivå mellan föräldrar och att det kan vara en bidragande orsak till ökningen av antalet vårdnadstvister i domstol.

Ett barn mår inte bra av ständiga konflikter mellan föräldrarna. Det är därför oroväckande att reglerna om gemensam vårdnad och den betydelse bristande samarbetsförmåga har vid prövningen av vårdnadsfrågan skulle kunna vara konflikt drivande. Om en förälder motsätter sig gemensam vårdnad är det samtidigt viktigt att en prövning alltid görs av de skäl föräldern framför, inte minst om motståndet har sin grund i våld eller andra former av övergrepp från den andra förälderns sida. Det är svårt att tillgodose barnets behov av trygghet och omsorg inom ramen för gemensam vårdnad om den ena föräldern gör sig skyldig till övergrepp mot den andra föräldern eller någon annan i familjen. Det finns mot denna bakgrund skäl att kartlägga och analysera tillämpningen av reglerna om gemensam vårdnad och överväga åtgärder som tydliggör vikten av ett helhetsperspektiv vid tillämpningen av regelverket. Det kan inte heller uteslutas att det kan finnas anledning att se över den nuvarande utformningen av reglerna om gemensam vårdnad.

Gemensam vårdnad är i de allra flesta fall en ur barnets synvinkel mycket bra vårdnadsform. Det är för barnets skull viktigt att båda föräldrarna är delaktiga i barnets förhållanden och tar ansvar för barnet, vilket även barnkonventionen ger uttryck för. Målsättningen är att föräldrarna ska ha gemensam vårdnad i samtliga fall där detta är bäst för barnet. En utgångspunkt är därför att det inte ska ske en återgång till den ordning som gällde före 1998 års reform och som innebar att en förälders motstånd mot gemensam vårdnad i sig uteslöt den vårdnadsformen. Det ska inte heller ske en återgång till det som gällde före 2006 års reform och som i princip innebar en presumtion för gemensam vårdnad.

Utredaren ska

- kartlägga och analysera hur reglerna om gemensam vårdnad tillämpas och då särskilt belysa i vilken utsträckning och på vilket sätt domstolar och socialnämnder beaktar föräldrars förmåga att samarbeta och i vilken utsträckning reglerna är konflikt drivande, och
- ta ställning till om reglerna om gemensam vårdnad behöver ändras eller om andra åtgärder behöver vidtas.

Samförståndslösningar

Vårdnadslagstiftningen präglas sedan länge av en strävan efter att föräldrarna frivilligt ska kunna komma överens om lösningen av sin tvist. En utgångspunkt är att samförståndslösningar får anses vara bäst för barnet. Regelsystemet har därför på olika sätt utformats så att föräldrar ska kunna nå enighet i frågor som rör barnet. Bland annat finns det möjlighet för föräldrar att få hjälp med att nå en samförståndslösning inom ramen för de kommunala samarbets-samtalen. Genom 2006 års vårdnadsreform infördes vidare en möjlighet för domstolen att uppdra åt en medlare att försöka få föräldrarna att komma överens. Det infördes också en generell skyldighet för tingsrätten att verka för samförståndslösningar i vårdnads-mål. Denna skyldighet skärptes år 2011 samtidigt som möjligheten för hovrätten att verka för samförståndslösningar lagreglerades (prop. 2010/11:128 Medling och förlikning – ökade möjligheter att komma överens).

Det är eftersträvansvärt att föräldrar lyckas nå enighet i ett så tidigt skede som möjligt och därigenom undvika att konflikter som rör barn behöver avgöras i domstol. Det förebyggande arbetet för att få föräldrar att komma överens är alltså nödvändigt för att kunna minska antalet vårdnadsfall. Kommunernas samarbetsamtal har i detta sammanhang en viktig roll att fylla. Regeringen har därför gett Socialstyrelsen i uppdrag att bl.a. kartlägga föräldrars erfarenheter av deltagande i samarbetsamtal, analysera samtalens effekter och lämna förslag till eventuella åtgärder. Regeringen har också utvidgat de kommunala samarbetsamtalen till att även omfatta frågor som rör barns försörjning (prop. 2012/13:189 Förstärkta samarbetsamtal). Vidare har Allmänna barnhuset tilldelats medel för att starta s.k. samverkansteam som genom tvärprofessionell samverkan ska stödja föräldrar och barn i samband med en separation.

Det preventiva arbetet lyckas emellertid inte alltid. Det måste därför finnas effektiva verktyg för samförståndslösningar även under domstolsprocessen. Som framgår ovan har domstolen en skyldighet att verka för en samförståndslösning och en möjlighet att besluta om medling i mål om vårdnad, boende och umgänge. Det är dock oklart i vilken utsträckning medlingsförfarandet används, hur det fungerar i praktiken och om det har haft önskad effekt.

Som ett led i utvärderingen av möjligheterna att nå samförståndslösningar finns det anledning att ta del av de erfarenheter som finns i Sverige och utomlands av arbete med alternativa tvistlösningsmodeller. Ett exempel på en sådan modell är projektet Konflikt och försoning, som används bl.a. i några kommuner i Stockholmsområdet och Skåne. Projektet bygger på ett nära samarbete mellan socialnämnden och domstolen och syftar till att hjälpa föräldrar att nå långsiktiga och hållbara samförståndslösningar. I Finland finns det en modell för tvistlösning som innebär att s.k. sakkunnigbiträden – särskilt utbildade medlare – används vid medling i vårdnadstvister i domstol. I Norge har föräldrar till barn under 16 år en lagstadgad skyldighet att delta i ett förlikningsförfarande innan det är möjligt att inleda en domstolsprocess.

Utredaren ska

- kartlägga och analysera hur domstolarna arbetar för att nå samförståndslösningar i mål om vårdnad, boende och umgänge,

- ta ställning till hur medlingsförfarandet kan utvecklas och förbättras,
- ta ställning till om det finns andra sätt att ytterligare stärka föräldrars möjligheter att nå samförståndslösningar inför och under en domstolsprocess, och
- ta ställning till om det ska införas en lagstadgad skyldighet för föräldrar att delta i samarbetsamtal eller medling innan en domstolsprocess inleds.

Barnets bästa och barnets rätt att komma till tals

Det är angeläget att reglerna om vårdnad, boende och umgänge på ett ändamålsenligt sätt tar till vara barnets rätt och gör det möjligt för barnet att komma till tals vid bedömningen av vad som är bäst för honom eller henne. Barnets bästa och barnets rätt att framföra sina åsikter utgör två av barnkonventionens grundläggande principer. Vad som är barnets bästa är inte närmare definierat i föräldrabalken och inte heller i barnkonventionen. Regeringen anser att det är en process i flera steg. Dels ska vetenskap och beprövad erfarenhet inhämtas samt underlag från närstående och yrkespersoner som har kunskap om barnet. Dels ska det barnet själv ger uttryck för beaktas i bedömningen av barnets bästa (prop. 2012/13:10 Stärkt stöd och skydd för barn och unga s. 36).

Vid bedömningen av vad som är bäst för barnet ska domstolen ta hänsyn till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad. Vidare ska den som verkställer en vårdnadsutredning i regel försöka klarlägga barnets inställning och redovisa den för domstolen. Om särskilda skäl talar för det, finns det också en möjlighet att höra barnet i domstol.

Det finns alltså regler som syftar till att säkerställa att barnet kommer till tals i mål om vårdnad, boende och umgänge. I detta ingår att lyssna på barnet och respektera honom eller henne som en individ med egna uppfattningar. Det innebär dock inte att barnets åsikter alltid måste följas. Barnet har också en rätt att inte uttala en åsikt. Det har under de senaste åren gjorts gällande att barn inte kommer till tals i tillräcklig utsträckning i vårdnadsfall och att barnets vilja inte beaktas tillräckligt i fall när han eller hon har uttryckt

en åsikt. Det är viktigt att reglerna, och inte minst deras tillämpning, säkerställer att barnets åsikt hämtas in och beaktas i tillräcklig utsträckning. Det finns därför anledning att undersöka hur tillämpningen fungerar och överväga behovet av åtgärder för att stärka barnets ställning.

Utgångspunkten bör vara att barnets åsikt hämtas in på ett sätt som inte försätter barnet i en situation där han eller hon tvingas ta ställning i konflikten mellan föräldrarna. Det kan finnas olika lösningar för att uppnå detta. Utredaren bör belysa för- och nackdelar med olika alternativ. Ett alternativ kan vara att utveckla och förbättra samarbetet mellan socialnämnden och domstolen. För närvarande pågår det arbete på olika håll i landet som bygger på ett sådant nära samarbete, där personer med särskild barnkompetens från socialnämnden tar aktiv plats i domstolsprocessen i syfte att öka barnrättsperspektivet. Det kan i detta sammanhang också finnas anledning att överväga att införa någon form av biträde för barnet (jfr prop. 2011/12:53 Barns möjlighet att få vård s. 21 f.).

För att barnet ska kunna framföra sin åsikt behöver han eller hon ha fått den information som krävs för att kunna sätta sig in i frågan och överblicka konsekvenserna av ett ställningstagande. Rätten till information är alltså en viktig förutsättning för att barnet ska ha en möjlighet att komma till tals och bli delaktig. Det har redan införts en uttrycklig rätt för barn att få del av relevant information när socialnämnden vidtar åtgärder som rör barnet (prop. 2006/07:129 Utveckling av den sociala barn- och ungdomsvården m.m.). Någon motsvarande rätt till information har barnet inte under domstolsprocessen. Det ligger därför nära till hands att överväga om inte barnet också under handläggningen i domstol bör ha en uttrycklig rätt att få del av relevant information.

Utredaren ska

- kartlägga och analysera i vilken utsträckning och på vilket sätt barnets åsikt och vilja redovisas och beaktas av domstolar och socialnämnder i mål om vårdnad, boende och umgänge vid bedömningen av barnets bästa,
- ta ställning till hur barnets rätt att komma till tals kan stärkas, och
- ta ställning till hur barnets rätt att få del av relevant information i frågor om vårdnad, boende och umgänge kan förbättras.

Risken för att barnet far illa

Barn ska behandlas med aktning för sin person och egenart. Barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna innebär inte att barnet måste leva eller umgås med båda föräldrarna under alla förhållanden. Ett barn har en absolut rätt att inte själv bli utsatt för våld, övergrepp eller annan kränkande behandling. Genom 2006 års vårdnadsreform tydliggjordes därför att risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp, olovligen förs bort eller hålls kvar eller annars far illa ska beaktas särskilt i bedömningen av vad som är bäst för barnet.

Om det framkommer uppgifter om att barnet far illa, måste domstolen och socialnämnden alltid göra en riskbedömning. Riskbedömningen ska grundas bl.a. på vad som är utrett om tidigare inträffade händelser och om andra faktiska omständigheter.

Det har i olika sammanhang gjorts gällande att riskbedömningar görs i för liten utsträckning och att de riskbedömningar som görs i vissa fall är bristfälliga. Frågan är alltså om den lagändring som gjordes år 2006 har fått önskad effekt eller om det krävs ytterligare åtgärder. Det finns anledning att närmare undersöka myndigheternas arbete med riskbedömningar och identifiera de brister som kan behöva åtgärdas. Ett sätt att förbättra riskbedömningarna i vårdnads mål kan vara att utveckla metodstöd. Det kan inte heller uteslutas att det finns behov av att justera regelverket i syfte att tydliggöra och precisera riskbedömningarnas roll och betydelse.

Utredaren ska därför

- kartlägga och analysera hur domstolar och socialnämnder redovisar och beaktar risken för att barnet far illa i mål om vårdnad, boende och umgänge, och
- ta ställning till vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att säkerställa att riskbedömningar görs i tillräcklig utsträckning och att dessa bedömningar är av hög kvalitet.

Allvarligt våld i familjen

Om en förälder gör sig skyldig till allvarligt våld mot den andra föräldern, ställs särskilt höga krav på att samhället ingriper för att skydda barnet. Om barnet står under båda föräldrarnas vårdnad och en av

dem brister i omsorgen om barnet, ska domstolen ge den andra föräldern ensam vårdnad. Om även den andra föräldern brister i omsorgen om barnet eller inte lever ska domstolen flytta över vårdnaden till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Frågan kan prövas på talan av socialnämnden, som är skyldig att ansöka om vårdnadsöverflyttning när den får kännedom om att någon åtgärd behöver vidtas i fråga om vårdnaden. En överflyttning av vårdnaden förutsätter dock att det finns en lämplig person inom eller utanför barnets nätverk som vill ta över vårdnaden.

Det är angeläget att möjligheten att flytta över vårdnaden från en förälder används när det krävs för att tillgodose barnets bästa. Regeringen gav därför Socialstyrelsen i uppdrag att kartlägga i vilken utsträckning och i vilka situationer socialnämnden tillämpar möjligheten att väcka talan om vårdnadsöverflyttningar i samband med att det förekommer våld i familjen. Av Socialstyrelsens redovisning framgår att socialnämnden i stor utsträckning använder sig av möjligheten att väcka talan om överflyttning av vårdnaden när den ena föräldern har dödat den andra. Det tar dock ofta lång tid innan en vårdnadsöverflyttning faktiskt kan genomföras. Ett skäl till det är att det är svårt att hitta en lämplig vårdnadshavare. Av redovisningen framgår vidare att socialnämnden sällan för talan om överflyttning av vårdnaden vid annat allvarligt våld i familjen. I dessa fall är det i stället vanligast att den andra föräldern ansöker om ensam vårdnad (Socialstyrelsens rapport Vårdnadsöverflyttning i samband med våld i familjen, 2013).

Alla barn har rätt till stabilitet och trygghet. Detta förutsätter att det finns en vårdnadshavare som kan fatta beslut till barnets bästa. Det kan t.ex. handla om att ett barn behöver få vård eller behandling. Det är därför inte godtagbart att det i fall när en vårdnadsöverflyttning krävs för att tillgodose barnets bästa tar lång tid innan överflyttningen kan genomföras. Det finns anledning att överväga olika åtgärder för att komma till rätta med detta. Ett alternativ som bör övervägas är att barnet – i de fall det är svårt att skyndsamt hitta någon som vårdnaden kan flyttas till – erbjuds en tillfällig lösning i vårdnadsfrågan.

Utredaren ska därför

- ta ställning till vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att förbättra och effektivisera hanteringen av frågor om överflyttning av vårdnad när det förekommit allvarligt våld i familjen.

Barn och föräldrar med skyddade personuppgifter

Frågor om vårdnad, boende och umgänge prövas av domstolen i den ort där barnet har sin hemvist, vilket anses vara den ort där barnet var folkbokförd den 1 november föregående år. Om det inte finns någon behörig domstol, väcks talan i Stockholms tingsrätt.

Nuvarande bestämmelser om behörig domstol kan medföra problem när en av parterna och barnet har skyddade personuppgifter. Exempelvis kan käranden ha svårt att välja rätt domstol, och det kan finnas viss risk för att uppgifterna röjs under domstolsprocessen (jfr SOU 2004:1 Ett nationellt program om personsäkerhet).

Det måste vara möjligt för en förälder att få tillgång till en domstolsprövning. Samtidigt är det viktigt att skapa en trygg ordning runt förfarandet, så att den som har skyddade personuppgifter inte behöver vara orolig för att uppgifterna avslöjas. En särskild forumregel som möjliggör rättegång på annan ort än barnets hemvistort skulle kunna bidra till att uppnå detta.

Utredaren ska därför

- ta ställning till om det behöver införas särskilda forumregler i föräldrabalken för situationer när barn och föräldrar har skyddade personuppgifter, och
- ta ställning till om det i övrigt behöver vidtas åtgärder för att möjliggöra en trygg domstolsprocess när någon av parterna och barnet har skyddade personuppgifter.

Handläggningen av mål om vårdnad, boende och umgänge

Det är viktigt att föräldrar ges möjlighet att själva komma överens under domstolsprocessen och att frågor om barnets bästa blir tillräckligt utredda. Samtidigt ska domstolsprocessen vara effektiv och handläggningen av mål om vårdnad, boende och umgänge ska inte dra ut på tiden i onödan.

Handläggningen av vårdnads mål ställer stora krav på kompetens och erfarenhet, såväl i domstol som hos socialnämnden. Detsamma gäller handläggningen av verkställighetsärenden. Det krävs bl.a. kunskaper om barn och barns behov. Det finns också behov av insikter om hur barn och familjer reagerar i kris och hur parterna ska bemötas. Även det förhållandet att allt fler mål har internationell anknytning ställer krav på särskild kompetens. För att domstolen ska kunna göra en riktig bedömning är det också avgörande att det finns ett bra beslutsunderlag. Vårdnadsutredningarnas kvalitet är alltså av stor betydelse.

Genom 2006 års vårdnadsreform genomfördes vissa lagändringar för att skapa en mer effektiv domstolsprocess. Bland annat flyttades handläggningen av verkställighet av avgöranden om vårdnad, boende och umgänge från de allmänna förvaltningsdomstolarna till de allmänna domstolarna. Vidare tydliggjordes att domstolen ska fatta ett interimistiskt beslut endast när det behövs för barnets bästa. Dessutom genomfördes ändringar för att förbättra kvaliteten på utredningar om vårdnad, boende och umgänge. Det klargjordes t.ex. att den som genomför en utredning ska lämna en rekommendation till beslut, om det inte är olämpligt.

Det finns emellertid indikationer på att de förändringar som genomfördes år 2006 inte har fått det genomslag som eftersträvades. Bland annat har det påtalats att utredningar om vårdnad, boende och umgänge i många fall drar ut på tiden och att domstolarna fortfarande ofta fattar interimistiska beslut. Även om det i vissa fall kan vara nödvändigt att domstolen interimistiskt beslutar i en fråga om vårdnad, boende eller umgänge, kan sådana beslut också leda till en mer utdragen domstolsprocess och få en styrande inverkan på det slutliga avgörandet.

Det har vidare gjorts gällande att vårdnadsutredningarna inte alltid håller tillräckligt hög kvalitet. Bland annat har det de senaste åren uppmärksammats att det inom ramen för en vårdnadsutredning inte finns möjlighet för socialnämnden att höra barnet utan föräldrarnas samtycke när dessa är vårdnadshavare. Att en förälder kan hindra att barnet hörs i vårdnadsutredningen leder inte bara till ett bristfälligt underlag utan innebär också att barnet fräntas sin rätt att komma till tals i processen. Det har också påtalats att det finns behov av att förbättra socialnämndens möjligheter att hämta in andra relevanta uppgifter om barnet och familjen, som i dag inte alltid

kan ske beroende på att det finns olika sekretessregler för barnavårdsärenden och familjerättsliga ärenden inom socialnämnden.

Det är angeläget att domstolsprocessen är effektiv och ändamålsenlig. För att uppnå en hög kvalitet är det viktigt att det finns tillgång till utbildning och kompetensutveckling. Det finns därför anledning att överväga ytterligare åtgärder för att stärka och förbättra kompetensen vid handläggningen av frågor om vårdnad, boende och umgänge.

Utredaren ska

- ta ställning till hur kvaliteten på utredningar om vårdnad, boende och umgänge kan förbättras,
- ta ställning till om det finns behov av åtgärder för att stärka kompetensen i frågor om vårdnad, boende och umgänge, bl.a. i fråga om riskbedömningar, och
- ta ställning till om det i övrigt behöver vidtas åtgärder för att uppnå en mer effektiv och ändamålsenlig domstolsprocess.

Arbetets bedrivande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska beakta grundläggande mänskliga fri- och rättigheter. Arbetet ska ske med utgångspunkt i barnets bästa. Utredaren ska även i övrigt beakta de rättigheter som barn tillerkänns i barnkonventionen. Utredaren ska i sitt arbete på lämpligt sätt föra en dialog med barn.

Utredaren ska redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas får för barn, både på kort och på lång sikt. Utredaren ska vidare redovisa vilka konsekvenser de förslag som lämnas kan få för jämställdheten mellan kvinnor och män samt beakta det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet. Utredaren ska särskilt följa arbetet och vid behov inhämta synpunkter från Socialdepartementet i fråga om försöksverksamhet med samverkansteam, Socialstyrelsen i fråga om uppdraget om samarbetsamtal och Utredningen om tvångsvård för barn och unga (S 2012:07).

Utredaren ska i den utsträckning som det bedöms lämpligt inhämta synpunkter från berörda statliga och kommunala myndigheter och organisationer.

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som är befogade. Utredaren ska uppmärksamma och beakta Sveriges internationella åtaganden.

Utredaren ska bedöma förslagets ekonomiska konsekvenser för det allmänna. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Utredaren ska vidare bedöma förslagets inverkan på det kommunala självstyret.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 oktober 2016.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2016:13

Tilläggsdirektiv till 2014 års vårdnadsutredning (Ju 2014:14)

Beslut vid regeringssammanträde den 18 februari 2016

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 12 juni 2014 kommittédirektiv om en utvärdering av 2006 års vårdnadsreform (dir. 2014:84). Utredningen har antagit namnet 2014 års vårdnadsutredning.

Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 28 oktober 2016. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 16 december 2016.

(Justitiedepartementet)

Aktörer som utredningen hämtat in synpunkter från

Domstolar

Alingsås tingsrätt
Attunda tingsrätt
Göteborgs tingsrätt
Helsingborgs tingsrätt
Hovrätten över Skåne och Blekinge
Jönköpings tingsrätt
Lunds tingsrätt
Lycksele tingsrätt
Malmö tingsrätt
Stockholms tingsrätt
Södertörns tingsrätt
Umeå tingsrätt
Uppsala tingsrätt
Varbergs tingsrätt
Värmlands tingsrätt
Ystads tingsrätt

Familjerätter

Familjerätten Alingsås kommun
Familjerätten Borgholms kommun
Familjerätten Helsingborg
Familjerätten Håbo
Familjerätten Landskrona
Familjerätten Motala kommun
Familjerätten Mölndals stad

Familjerätten Salems kommun
Familjerätten Umeå
Familjerättsbyrån för Sigtuna, Upplands Väsby och Sollentuna kommun
Familjerättsbyrån Göteborgs stad
Familjerättsbyrån Malmö stad

Myndigheter med flera

Barnombudsmannen
Domstolsverket
Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
Riksdagens ombudsmän (JO)
Skatteverket
Socialstyrelsen
Sveriges advokatsamfund

Organisationer, föreningar med flera¹

Barnens rätt i samhället
Barns rättsskydd
Familjerättssociomomernas Riksförening
Föreningen Barn i föräldrars fokus
Föreningen Enastående Föräldrar
Föreningen Mans & Familjejour
Föreningen PappaBarn
Föreningen Pappammanualen
Föreningen Saknade Barnbarn
Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige
Rädda Barnen
Stiftelsen Allmänna Barnhuset
Svenskt Forum för Medling och konflikthantering
Sveriges Kvinnolobby
Sveriges kvinno- och tjejjourers riksförbund, numera Unizon
Sveriges Makalösa föräldrar

¹ I något fall har utredningen blivit kontaktad av aktören.

Checklista 1

Domar inhämtas från tingsrätterna

Det finns 48 tingsrätter i Sverige. Från var och en av tingsrätterna har 2014 års vårdnadsutredning hämtat in

- De fem första domarna som meddelats efter den 1 februari 2014 där det funnits ett tvistigt yrkande om vårdnad om barn. Här har efterfrågats *endast* domar som meddelats *efter huvudförhandling* vid vilken någon av parterna har yrkat ändring i vårdnaden. Domar som bygger på att parterna har nått en samförståndslösning har alltså inte efterfrågats. Vidare har domar i mål där socialnämnden har fört talan inte efterfrågats.
- När det gäller dessa domar har utredningen dessutom hämtat in
 - kopia av *snabbupplysningar* och/eller *vårdnadsutredning* (i de mål det finns),
 - kopia av *dagboksblad*, och
 - uppgift om huruvida domen *överklagats*.

Checklista 1

Domstol:

Målnummer:

Urvalsfrågor

1. Har en förälder fört talan?
 - a. Ja
 - b. Nej

2. Meddelades domen efter huvudförhandling?
 - a. Ja
 - b. Nej
3. Fanns det ett tvistigt yrkande om vårdnad om barn?
 - a. Ja
 - b. Nej

Mål som inte ger tre "Ja" på frågorna 1–3 sorteras bort. Förutsättningen "tvistigt yrkande" är uppfylld när någon av föräldrarna vid huvudförhandlingen yrkade ändring i vårdnaden om något barn och den andra föräldern motsatte sig detta.

Barn: antal och ålder

4. Hur många barn rörde målet?

Antalet anges i Excel.

5. Var barnet 0–2 år gammalt när domstolen meddelade domen?
 - a. Ja
 - b. Nej
6. Var barnet 3–5 år gammalt när domstolen meddelade domen?
 - a. Ja
 - b. Nej
7. Var barnet 6–8 år gammalt när domstolen meddelade domen?
 - a. Ja
 - b. Nej
8. Var barnet 9–11 år gammalt när domstolen meddelade domen?
 - a. Ja
 - b. Nej
9. Var barnet 12–18 år gammalt när domstolen meddelade domen?
 - a. Ja
 - b. Nej

Om målet rör två barn i samma åldersspann, kan detta anges i Excel. Ålderskategorierna är hämtade från tabellen på s. 750 i SOU 2005:43. Avsikten är bl.a. att redovisa barnets inställning och knyta den till

åldern, jfr den nämnda tabellen. Det framstår som lämpligt att utgå från barnets ålder när domen meddelades.

Vad handlade målet om?

10. Handlade målet om vårdnad?
 - a. Ja
 - b. Nej
11. Handlade målet om boende?
 - a. Ja
 - b. Nej
12. Handlade målet om umgänge?
 - a. Ja
 - b. Nej

Vårdnaden när målet inleddes

13. Hade föräldrarna gemensam vårdnad om barnet/barnen när målet inleddes?
 - a. Ja
 - b. Nej
14. Hade fadern ensam vårdnad om barnet/barnen när målet inleddes?
 - a. Ja
 - b. Nej
15. Hade modern ensam vårdnad om barnet/barnen när målet inleddes?
 - a. Ja
 - b. Nej

Det är tänkbart att det i något mål rörde sig om gemensam vårdnad om något barn och om ensam vårdnad om något barn etc. Detta kan dokumenteras genom att flera av frågorna 13–15 besvaras med ”Ja”.

Vad låg till grund för yrkandet om ensam vårdnad?

En förutsättning är att det finns ett tvistigt yrkande om vårdnad om barn (se fråga 3). När målet inleds kan det vara så att föräldrarna har gemensam vårdnad och att en av dem (eller båda) yrkar ensam vårdnad. Det kan också vara så att en av föräldrarna har ensam vårdnad och att den andra yrkar gemensam vårdnad. I sistnämnda fall argumenterar föräldern med ensam vårdnad för att förhållandet ska bestå. Den förälderns argument får då användas för att besvaras frågorna 16–31.

16. Åberopade någon av föräldrarna samarbetsvårigheter till grund för yrkandet om ensam vårdnad?
 - a. Ja
 - b. Nej

I SOU 2005:43, se s. 745, används uttrycket "allvarliga samarbetsvårigheter". Eftersom utredningen avser att granska endast sådana domar där det funnits ett tvistigt yrkande om vårdnad om barn, framstår det som överflödigt att kvalificera samarbetsvårigheter som "allvarliga". I betänkandet används uttrycket "ingen kommunikation" (se s. 745). Med uttrycket avses att det görs gällande att föräldrarna inte kan eller vill tala med varandra. Det framstår som lämpligt att låta "samarbetsvårigheter" rymma även sådana påståenden. Med "samarbetsvårigheter" avses primärt förhållanden som 6 kap. 5 § andra stycket FB i första hand tar sikte på. Av praktiska skäl är det ändå nödvändigt att besvara den aktuella frågan jakande så fort någon part anför något som han eller hon kvalificerar som samarbetsvårigheter.

17. Åberopade någon av föräldrarna våld/hot mot föräldern till grund för yrkandet om ensam vårdnad?
 - a. Ja
 - b. Nej
18. Åberopade någon av föräldrarna våld/hot mot barnet/barnen till grund för yrkandet om ensam vårdnad?
 - a. Ja
 - b. Nej

19. Åberopade någon av föräldrarna sexuella övergrepp mot annan än barnet/barnen till grund för yrkandet om ensam vårdnad?
 - a. Ja
 - b. Nej
20. Åberopade någon av föräldrarna sexuella övergrepp mot barnet/barnen till grund för yrkandet om ensam vårdnad?
 - a. Ja
 - b. Nej
21. Åberopade någon av föräldrarna risken för att barnet/barnen olovligen förs bort eller hålls kvar till grund för yrkandet om ensam vårdnad?
 - a. Ja
 - b. Nej
22. Åberopade någon av föräldrarna den andra förälderns missbruk till grund för yrkandet om ensam vårdnad?
 - a. Ja
 - b. Nej
23. Åberopade någon av föräldrarna den andra förälderns psykiska ohälsa till grund för yrkandet om ensam vårdnad?
 - a. Ja
 - b. Nej
24. Åberopade någon av föräldrarna brister i omsorg om barnet/barnen till grund för yrkandet om ensam vårdnad?
 - a. Ja
 - b. Nej

Frågan tangerar frågorna 17–23. Här avses mer allmänt hållna påståenden om att den andra föräldern, på annat sätt än genom våld eller hot, har brustit/riskerar att brista i omsorgen om barnet på ett sådant sätt att det är motiverat med ensam vårdnad. Frågan torde fånga upp mer allmänt hållna påståenden om bristande föräldraförmåga. Till detta kommer att frågan torde fånga upp vissa fall som ryms inom uttrycket ”annars far illa” i 6 kap. 2 a § andra stycket FB.

25. Åberopade någon av föräldrarna till grund för yrkandet om ensam vårdnad att den andra föräldern motarbetat umgänge?
- Ja
 - Nej

Uttrycket "motarbetat umgänge" används i SOU 2005:43 (se s. 745). Det rymmer "såväl situationer där en förälder upplever att den andra föräldern försvårar umgänget med barnet eller inte medverkar till tillräckligt frekvent umgänge, som situationer där boföräldern vägrar medverka till umgänge över huvud taget". Det är tänkbart att ett påstående om ett sådant förhållande åberopas till grund för ett yrkande om ensam vårdnad.

26. Åberopade någon av föräldrarna kontinuitetsprincipen till grund för yrkandet om ensam vårdnad?
- Ja
 - Nej

I SOU 2005:43 används uttrycket "kontinuitetsprincipen". Med kontinuitetsprincipen avses att barnet inte ska flyttas från sin invanda miljö, dvs. barnet ska fortsätta att bo hos den förälder som det tidigare har bott hos.

27. Åberopade någon av föräldrarna till grund för yrkandet om ensam vårdnad att han eller hon bäst kan främja en god kontakt mellan barnet/barnen och den andra föräldern?
- Ja
 - Nej
28. Åberopade någon förälder till grund för yrkandet om ensam vårdnad att den andra föräldern inte har följt vad som tidigare beslutats om barnet/barnen?
- Ja
 - Nej

Frågan tar sikte på två situationer, nämligen

- *vad som beslutats om barnet/barnen i ett tidigare mål, och*
- *vad som beslutats om barnet/barnen i det aktuella målet.*

Den senare punkten tar sikte på endast intermistiska beslut.

29. Åberopade någon av föräldrarna barnets/barnens inställning till grund för yrkandet om ensam vårdnad?
- Ja
 - Nej
30. Var någon av föräldrarna dömd för brott mot den andra eller barnet?
- Ja
 - Nej
31. Åberopade någon av föräldrarna något annat skäl till grund för yrkandet om ensam vårdnad?
- Ja
 - Nej

Allmänt om frågorna 16–31: I SOU 2005:43 anför man (s. 745) att det många gånger är svårt att utläsa ur domarna vilka omständigheter föräldrarna direkt åberopar till stöd för sin talan i målet och vilka omständigheter som mer kan sägas utgöra en "bakgrundsbeskrivning". I betänkandet har man valt att, i det aktuella avsnittet, notera alla omständigheter som tagits upp i domarna utan att göra någon sådan värdering. Avsikten är att utredningen ska göra på samma sätt. Något som talar för det är (kanske) domstolens utredningsskyldighet.

Snabbupplysningar

32. Lämnade socialnämnden s.k. snabbupplysningar?
- Ja
 - Nej

Här avses upplysningar inför ett interimistiskt beslut. Det är nämligen i det sammanhanget socialnämnden, om det är lämpligt, ska höra föräldrarna och barnet.

33. Om svaret på fråga 32 är jakande, hade socialnämnden personlig kontakt med barnet/barnen?
- Ja
 - Nej

Med ”personlig kontakt” avses att socialnämnden inför snabbupplysningarna talade med barnet/barnen eller (dessutom) träffade det/dem vid hembesök eller i annat sammanhang.

34. Om svaret på fråga 32 är jakande, hade socialnämnden personlig kontakt med något/några – men inte samtliga – barn?
- Ja
 - Nej

Att frågan inte besvaras jakande ska uppfattas som att socialnämnden hade personlig kontakt med samtliga barn.

Vårdnadsutredning

35. Inkom socialnämnden med vårdnadsutredning?
- Ja
 - Nej

Utöver vårdnad kan utredningen avse också boende och/eller umgänge. Motsvarande gäller i det följande.

36. Om svaret på fråga 35 är jakande, hur lång tid tog det att färdigställa vårdnadsutredningen?

Tiden räknas från domstolens förordnande till dess utredningen inkom. I Excel anges tiden i antal månader, avrundat nedåt.

37. Om svaret på fråga 35 är jakande, hade socialnämnden personlig kontakt med barnet/barnen?
- Ja
 - Nej

Angående ”personlig kontakt”, se ovan.

38. Om svaret på fråga 35 är jakande, hade socialnämnden personlig kontakt med något/några – men inte samtliga – barn?
- Ja
 - Nej

Att frågan inte besvaras jakande ska uppfattas som att socialnämnden hade personlig kontakt med samtliga barn.

39. Var det så att avsaknad av samtycke från vårdnadshavare hindrade socialnämnden att ha personlig kontakt med något barn?
- Ja
 - Nej
40. Om svaret på fråga 35 är jakande, innehåller vårdnadsutredningen en konsekvensbeskrivning?
- Ja
 - Nej

Riskbedömning

41. Framgår det av snabbupplysningarna och/eller vårdnadsutredningen att socialnämnden hade tillgång till uppgifter om något förhållande som avses i frågorna 17–24?
- Ja
 - Nej

Frågan avser om huruvida socialnämnden kände till påståenden om hot/våld, bortförande/ kvarhållande, missbruk, psykisk ohälsa eller omsorgsbrister.

42. Om svaret på fråga 41 är jakande, gjorde socialnämnden en riskbedömning?
- Ja
 - Nej

Socialnämnden och redovisningen av barnets inställning

Frågorna under denna rubrik tar sikte på huruvida socialnämnden redovisade barnets inställning i snabbupplysningar och/eller i vårdnadsutredning. Frågorna besvaras bara om socialnämnden har inkommit med upplysningar och/eller utredning. Frågorna fångar alltså inte upp fall där företrädare för socialnämnden har uttalat sig om barnets inställning under förhör i domstol.

Vårdnad

43. Om svaret på fråga 32 eller 35 och på fråga 5 (barn 0–2 år) är jakande, redovisade socialnämnden barnets inställning i fråga om vårdnad?
- Ja
 - Nej
44. Om svaret på fråga 32 eller 35 och på fråga 6 (barn 3–5 år) är jakande, redovisade socialnämnden barnets inställning i fråga om vårdnad?
- Ja
 - Nej
45. Om svaret på fråga 32 eller 35 och på fråga 7 (barn 6–8 år) är jakande, redovisade socialnämnden barnets inställning i fråga om vårdnad?
- Ja
 - Nej
46. Om svaret på fråga 32 eller 35 och på fråga 8 (barn 9–11 år) är jakande, redovisade socialnämnden barnets inställning i fråga om vårdnad?
- Ja
 - Nej
47. Om svaret på fråga 32 eller 35 och på fråga 9 är jakande (barn 12–18 år) är jakande, redovisade socialnämnden barnets inställning i fråga om vårdnad?
- Ja
 - Nej

Boende

48. Om svaret på fråga 32 eller 35 och på fråga 5 (barn 0–2 år) är jakande, redovisade socialnämnden barnets inställning i fråga om boende?
- Ja
 - Nej

49. Om svaret på fråga 32 eller 35 och på fråga 6 (barn 3–5 år) är jakande, redovisade socialnämnden barnets inställning i fråga om boende?
- Ja
 - Nej
50. Om svaret på fråga 32 eller 35 och på fråga 7 (barn 6–8 år) är jakande, redovisade socialnämnden barnets inställning i fråga om boende?
- Ja
 - Nej
51. Om svaret på fråga 32 eller 35 och på fråga 8 (barn 9–11 år) är jakande, redovisade socialnämnden barnets inställning i fråga om boende?
- Ja
 - Nej
52. Om svaret på fråga 32 eller 35 och på fråga 9 är jakande (barn 12–18 år) är jakande, redovisade socialnämnden barnets inställning i fråga om boende?
- Ja
 - Nej

Umgänge

53. Om svaret på fråga 32 eller 35 och på fråga 5 (barn 0–2 år) är jakande, redovisade socialnämnden barnets inställning i fråga om umgänge?
- Ja
 - Nej
54. Om svaret på fråga 32 eller 35 och på fråga 6 (barn 3–5 år) är jakande, redovisade socialnämnden barnets inställning i fråga om umgänge?
- Ja
 - Nej
55. Om svaret på fråga 32 eller 35 och på fråga 7 (barn 6–8 år) är jakande, redovisade socialnämnden barnets inställning i fråga om umgänge?
- Ja
 - Nej

56. Om svaret på fråga 32 eller 35 och på fråga 8 (barn 9–11 år) är jakande, redovisade socialnämnden barnets inställning i fråga om umgänge?
- Ja
 - Nej
57. Om svaret på fråga 32 eller 35 och på fråga 9 är jakande (barn 12–18 år) är jakande, redovisade socialnämnden barnets inställning i fråga om umgänge?
- Ja
 - Nej

Allmänt om frågorna 43–57: I några fall kommer det att vara så att det fanns två (eller fler) barn i samma ålderskategori. Om Socialnämnden redovisade båda barnens inställning i fråga om t.ex. vårdnad, förs det in i Excel genom att ”2” anges. En nackdel med detta är att det därefter är svårare att summera i hur många mål socialnämnden redovisade barnens inställning om – i det här exemplet – vårdnad. För det fall Socialnämnden redovisade bara det ena barnets inställning, får det antecknas särskilt (utanför Excel).

Socialnämndens förslag till beslut

58. Om svaret på fråga 35 är jakande, lämnade socialnämnden förslag till beslut?
- Ja
 - Nej
59. Föreslog socialnämnden gemensam vårdnad?
- Ja
 - Nej
60. Föreslog socialnämnden att fadern skulle ha ensam vårdnad?
- Ja
 - Nej
61. Föreslog socialnämnden att modern skulle ha ensam vårdnad?
- Ja
 - Nej

Följde socialnämndens förslag till beslut barnets vilja?

Frågorna under denna rubrik är konstruerade på ett sådant sätt att de besvaras om socialnämnden har inkommit med vårdnadsutredning med förslag till beslut (i någon del) och om barnets inställning (i relevant avseende) har redovisats i snabbupplysningar eller i utredningen (jfr t.ex. hur frågorna 58 och 43 är utformade). En besvarad fråga ger alltså svar på om socialnämndens förslag till beslut i utredningen har följt barnets vilja i ett visst avseende (angående vårdnad, boende eller umgänge). Frågorna 43–57 fångar upp fall där barnets vilja redovisats men socialnämnden inte – i relevant avseende – har lämnat förslag till beslut.

Vårdnad

62. Om svaret på frågorna 58 och 43 (barn 0–2 år) är jakande, följde socialnämndens förslag till beslut barnets vilja?
 - a. Ja
 - b. Nej
63. Om svaret på frågorna 58 och 44 (barn 3–5 år) är jakande, följde socialnämndens förslag till beslut barnets vilja?
 - a. Ja
 - b. Nej
64. Om svaret på frågorna 58 och 45 (barn 6–8 år) är jakande, följde socialnämndens förslag till beslut barnets vilja?
 - a. Ja
 - b. Nej
65. Om svaret på frågorna 58 och 46 (barn 9–11 år) är jakande, följde socialnämndens förslag till beslut barnets vilja?
 - a. Ja
 - b. Nej
66. Om svaret på frågorna 58 och 47 (barn 12–18 år) är jakande, följde socialnämndens förslag till beslut barnets vilja?
 - a. Ja
 - b. Nej

Boende

67. Om svaret på frågorna 58 och 48 (barn 0–2 år) är jakande, följde socialnämndens förslag till beslut barnets vilja?
- Ja
 - Nej
68. Om svaret på frågorna 58 och 49 (barn 3–5 år) är jakande, följde socialnämndens förslag till beslut barnets vilja?
- Ja
 - Nej
69. Om svaret på frågorna 58 och 50 (barn 6–8 år) är jakande, följde socialnämndens förslag till beslut barnets vilja?
- Ja
 - Nej
70. Om svaret på frågorna 58 och 51 (barn 9–11 år) är jakande, följde socialnämndens förslag till beslut barnets vilja?
- Ja
 - Nej
71. Om svaret på frågorna 58 och 52 (barn 12–18 år) är jakande, följde socialnämndens förslag till beslut barnets vilja?
- Ja
 - Nej

Umgänge

72. Om svaret på frågorna 58 och 53 (barn 0–2 år) är jakande, följde socialnämndens förslag till beslut barnets vilja?
- Ja
 - Nej
73. Om svaret på frågorna 58 och 54 (barn 3–5 år) är jakande, följde socialnämndens förslag till beslut barnets vilja?
- Ja
 - Nej
74. Om svaret på frågorna 58 och 55 (barn 6–8 år) är jakande, följde socialnämndens förslag till beslut barnets vilja?
- Ja
 - Nej

75. Om svaret på frågorna 58 och 56 (barn 9–11 år) är jakande, följde socialnämndens förslag till beslut barnets vilja?
- Ja
 - Nej
76. Om svaret på frågorna 58 och 57 (barn 12–18 år) är jakande, följde socialnämndens förslag till beslut barnets vilja?
- Ja
 - Nej

Allmänt om frågorna 62–76: I några fall kommer det att vara så att det fanns två (eller fler) barn i samma ålderskategori. Om Socialnämnden följde (eller inte följde) båda barnens inställning i fråga om t.ex. vårdnad, förs det in i Excel genom att "2" (eller ingenting) anges. En nackdel med detta är att det därefter är svårare att summera i hur många mål socialnämnden följde (eller inte följde) barnens inställning om – i det här exemplet – vårdnad. För det fall Socialnämnden följde bara det ena barnets inställning, får det antecknas särskilt (utanför Excel).

Samarbetssamtal

77. Förordnade domstolen om samarbetssamtal?
- Ja
 - Nej

Medling

78. Förordnade domstolen om medling?
- Ja
 - Nej
79. Om svaret på fråga 78 är jakande, hur lång tid tog det för medlaren att till rätten lämna en redogörelse för vidtagna åtgärder?

Tiden räknas från att domstolen lämnade uppdraget till dess att redogörelsen inkom. I Excel anges tiden i antal månader, avrundat nedåt.

Alternativa tvistelösningsmodeller

80. Använde sig domstolen, under målets handläggning, av någon alternativ tvistelösningsmodell?
- Ja
 - Nej

Frågan kan besvaras om förhållandet framgår av det material som utredningen hämtar in. Underlaget blir därför inte helt tillförlitligt.

Interimistiskt beslut

81. Fattade domstolen före domen något interimistiskt beslut om vårdnad, boende eller umgänge?
- Ja
 - Nej
82. Ändrades beslutet i domen?
- Ja
 - Nej

Ändringar av mer väsentlig betydelse avses. Exempelvis föranleder smärre justeringar av umgänge inte ett ”Ja”.

Hördes något barn i domstol?

83. Hördes något barn i domstolen?
- Ja
 - Nej

Redovisades barnets inställning i domen?

Frågorna under denna rubrik tar sikte på huruvida barnets inställning redovisades i domen. Det kan – i förekommande fall – röra sig om uppgifter från föräldrarna, snabbupplysningarna, vårdnadsutredningen eller förhör (t.ex. med företrädare för socialtjänsten).

Vårdnad

84. Om svaret på fråga 5 (barn 0–2 år) är jakande, redovisade domstolen i domen barnets inställning i fråga om vårdnad?
- Ja
 - Nej
85. Om svaret på fråga 6 (barn 3–5 år) är jakande, redovisade domstolen i domen barnets inställning i fråga om vårdnad?
- Ja
 - Nej
86. Om svaret på fråga 7 (barn 6–8 år) är jakande, redovisade domstolen i domen barnets inställning i fråga om vårdnad?
- Ja
 - Nej
87. Om svaret på fråga 8 (barn 9–11 år) är jakande, redovisade domstolen i domen barnets inställning i fråga om vårdnad?
- Ja
 - Nej
88. Om svaret på fråga 9 (barn 12–18 år) är jakande, redovisade domstolen i domen barnets inställning i fråga om vårdnad?
- Ja
 - Nej

Boende

89. Om svaret på fråga 5 (barn 0–2 år) är jakande, redovisade domstolen i domen barnets inställning i fråga om boende?
- Ja
 - Nej
90. Om svaret på fråga 6 (barn 3–5 år) är jakande, redovisade domstolen i domen barnets inställning i fråga om boende?
- Ja
 - Nej
91. Om svaret på fråga 7 (barn 6–8 år) är jakande, redovisade domstolen i domen barnets inställning i fråga om boende?
- Ja
 - Nej

92. Om svaret på fråga 8 (barn 9–11 år) är jakande, redovisade domstolen i domen barnets inställning i fråga om boende?
- Ja
 - Nej
93. Om svaret på fråga 9 (barn 12–18 år) är jakande, redovisade domstolen i domen barnets inställning i fråga om boende?
- Ja
 - Nej

Umgänge

94. Om svaret på fråga 5 (barn 0–2 år) är jakande, redovisade domstolen i domen barnets inställning i fråga om umgänge?
- Ja
 - Nej
95. Om svaret på fråga 6 (barn 3–5 år) är jakande, redovisade domstolen i domen barnets inställning i fråga om umgänge?
- Ja
 - Nej
96. Om svaret på fråga 7 (barn 6–8 år) är jakande, redovisade domstolen i domen barnets inställning i fråga om umgänge?
- Ja
 - Nej
97. Om svaret på fråga 8 (barn 9–11 år) är jakande, redovisade domstolen i domen barnets inställning i fråga om umgänge?
- Ja
 - Nej
98. Om svaret på fråga 9 (barn 12–18 år) är jakande, redovisade domstolen i domen barnets inställning i fråga om umgänge?
- Ja
 - Nej

Allmänt om frågorna 84–98: I några fall kommer det att vara så att det fanns två (eller fler) barn i samma ålderskategori. Om domstolen redovisade båda barnens inställning i fråga om t.ex. vårdnad, förs det in i Excel genom att "2" anges. En nackdel med detta är att det därefter är svårare att summera i hur många mål domstolen redovisade barnens inställning om – i det här exemplet – vårdnad. För det fall domstolen

redovisade bara det ena barnets inställning, får det antecknas särskilt (utanför Excel).

Skälen för domstolens avgörande av vårdnadsfrågan

Det bör noteras att domstolen kan ha redovisat skäl för avgörandet av boende- eller umgängesfrågan som, underförstått, kan ha haft betydelse för avgörandet av vårdnadsfrågan. I detta avsnitt redovisas dock endast de explicit angivna skälen för avgörandet av vårdnadsfrågan.

99. Beaktade domstolen samarbetssvårigheter vid avgörandet av vårdnadsfrågan?
- Ja
 - Nej

Med "samarbetssvårigheter" avses, liksom tidigare, primärt sådana förhållanden som 6 kap. 5 § andra stycket FB i första hand tar sikte på. Av praktiska skäl är det ändå nödvändigt att besvara frågan jakande så fort domstolen beaktar något som den kvalificerar som samarbets-svårigheter. Uttrycket "beaktade" innebär att frågan ska besvaras jakande endast i de fall domstolen ansåg att det fanns samarbets-svårigheter av någon betydelse för avgörandet av vårdnadsfrågan. Frågan kan dock besvaras jakande även om domstolen dömer till gemensam vårdnad. Motsvarande gäller i det följande.

100. Beaktade domstolen våld/hot mot förälder vid avgörandet av vårdnadsfrågan?
- Ja
 - Nej

Mot bakgrund av vad som nyss sagts ska frågan inte besvaras jakande i de fall domstolen helt avfärdar ett påstående om våld eller hot. I ett sådant fall har domstolen alltså inte beaktat omständigheten vid avgörandet av vårdnadsfrågan.

101. Beaktade domstolen våld/hot mot barnet/barnen vid avgörandet av vårdnadsfrågan?
- Ja
 - Nej

102. Beaktade domstolen risken för att barnet/barnen olovligen förs bort eller hålls kvar vid avgörandet av vårdnadsfrågan?
- Ja
 - Nej
103. Beaktade domstolen en förälders missbruk vid avgörandet av vårdnadsfrågan?
- Ja
 - Nej
104. Beaktade domstolen en förälders psykiska ohälsa vid avgörandet av vårdnadsfrågan?
- Ja
 - Nej
105. Beaktade domstolen vid avgörandet av vårdnadsfrågan risken för att någon av föräldrarna kommer att brista i omsorgen om barnet?
- Ja
 - Nej

Frågan tangerar frågorna 100–104. Här avses att domstolen beaktar risken för att en förälder, på annat sätt än genom våld eller hot, kommer att brista i omsorgen om barnet på ett sådant sätt att det är motiverat med ensam vårdnad. Frågan torde fånga upp mer allmänt hållna resonemang kring bristande föräldraförmåga. Till detta kommer att frågan torde fånga upp vissa fall som ryms inom uttrycket ”annars far illa” i 6 kap. 2 a § andra stycket FB.

106. Beaktade domstolen vid avgörandet av vårdnadsfrågan att en förälder motarbetat umgänge?
- Ja
 - Nej
107. Beaktade domstolen kontinuitetsprincipen vid avgörandet av vårdnadsfrågan?
- Ja
 - Nej

108. Beaktade domstolen vid avgörandet av vårdnadsfrågan att den ena föräldern bäst kunde främja en nära och god kontakt mellan barnet/barnen och den andra föräldern?
- Ja
 - Nej
109. Beaktade domstolen vid avgörandet av vårdnadsfrågan att en förälder inte hade följt vad som tidigare beslutats om barnet/barnen?
- Ja
 - Nej

Frågan tar sikte på två situationer, nämligen

- *vad som beslutats om barnet/barnen i ett tidigare mål, och*
- *vad som beslutats om barnet/barnen i det aktuella målet.*

Den senare punkten tar sikte på endast intermistiska beslut.

110. Beaktade domstolen sexuella övergrepp mot annan än barnet/barnen vid avgörandet av vårdnadsfrågan?
- Ja
 - Nej
111. Beaktade domstolen sexuella övergrepp mot barnet/barnen vid avgörandet av vårdnadsfrågan?
- Ja
 - Nej
112. Behandlades visade eller påstådda övergrepp (våld/hot/sexuella) som exempel på samarbetssvårigheter?
- Ja
 - Nej

Beaktades barnets inställning av domstolen?

Barnets inställning kan givetvis vara ett skäl som domstolen beaktade vid avgörandet av vårdnadsfrågan (jfr föregående rubrik). Om så var fallet fångas upp av frågorna under denna rubrik. Frågorna ger dessutom svar på om domstolen – i förekommande fall – beaktade barnets inställning vid avgörandet av boende- och/eller umgängesfrågan. Här bör framhållas att frågorna är konstruerade på ett sådant sätt att de be-

svaras endast om domstolen på något sätt – kanske bara i de ”egentliga” domskälen – har redovisat barnets inställning (i relevant avseende) i domen. Med ledning av frågorna 29 och 43–57 bör det dock vara möjligt att fånga upp fall där det fanns information om barnets inställning men domstolen inte (ens) redovisade detta i domen. En fråga kan besvaras nekande även om barnets inställning redovisades i domen, nämligen om domstolen över huvud taget inte berörde omständigheten i de ”egentliga” domskälen. I ett sådant fall har domstolen inte ”beaktat” barnets inställning. Vidare har domstolen inte ”beaktat” inställningen om det – för att ta ett exempel – inte finns något stöd för att barnet har den inställning som en av föräldrarna påstår.

Vårdnad

113. Om svaret på fråga 84 (barn 0–2 år) är jakande, beaktade domstolen barnets inställning vid avgörandet av vårdnadsfrågan?
- Ja
 - Nej
114. Om svaret på fråga 85 (barn 3–5 år) är jakande, beaktade domstolen barnets inställning vid avgörandet av vårdnadsfrågan?
- Ja
 - Nej
115. Om svaret på fråga 86 (barn 6–8 år) är jakande, beaktade domstolen barnets inställning vid avgörandet av vårdnadsfrågan?
- Ja
 - Nej
116. Om svaret på fråga 87 (barn 9–11 år) är jakande, beaktade domstolen barnets inställning vid avgörandet av vårdnadsfrågan?
- Ja
 - Nej
117. Om svaret på fråga 88 (barn 12–18 år) är jakande, beaktade domstolen barnets inställning vid avgörandet av vårdnadsfrågan?
- Ja
 - Nej

Boende

118. Om svaret på fråga 89 (barn 0–2 år) är jakande, beaktade domstolen barnets inställning vid avgörandet av boendefrågan?
- a. Ja
 - b. Nej
119. Om svaret på fråga 90 (barn 3–5 år) är jakande, beaktade domstolen barnets inställning vid avgörandet av boendefrågan?
- a. Ja
 - b. Nej
120. Om svaret på fråga 91 (barn 6–8 år) är jakande, beaktade domstolen barnets inställning vid avgörandet av boendefrågan?
- a. Ja
 - b. Nej
121. Om svaret på fråga 92 (barn 9–11 år) är jakande, beaktade domstolen barnets inställning vid avgörandet av boendefrågan?
- a. Ja
 - b. Nej
122. Om svaret på fråga 93 (barn 12–18 år) är jakande, beaktade domstolen barnets inställning vid avgörandet av boendefrågan?
- a. Ja
 - b. Nej

Umgänge

123. Om svaret på fråga 94 (barn 0–2 år) är jakande, beaktade domstolen barnets inställning vid avgörandet av umgängesfrågan?
- a. Ja
 - b. Nej
124. Om svaret på fråga 95 (barn 3–5 år) är jakande, beaktade domstolen barnets inställning vid avgörandet av umgängesfrågan?
- a. Ja
 - b. Nej
125. Om svaret på fråga 96 (barn 6–8 år) är jakande, beaktade domstolen barnets inställning vid avgörandet av umgängesfrågan?
- a. Ja
 - b. Nej

126. Om svaret på fråga 97 (barn 9–11 år) är jakande, beaktade domstolen barnets inställning vid avgörandet av umgängesfrågan?
- Ja
 - Nej
127. Om svaret på fråga 98 (barn 12–18 år) är jakande, beaktade domstolen barnets inställning vid avgörandet av umgängesfrågan?
- Ja
 - Nej

Allmänt om frågorna 113–127: I några fall kommer det att vara så att det fanns två (eller fler) barn i samma ålderskategori. Om domstolen beaktade båda barnens inställning i fråga om t.ex. vårdnad, förs det in i Excel genom att "2" anges. En nackdel med detta är att det därefter är svårare att summera i hur många mål domstolen beaktade barnens inställning om – i det här exemplet – vårdnad. För det fall domstolen beaktade bara det ena barnets inställning, får det antecknas särskilt (utanför Excel).

Beaktade domstolen något annat skäl vid avgörandet av vårdnadsfrågan?

128. Beaktade domstolen något annat skäl vid avgörandet av vårdnadsfrågan?
- Ja
 - Nej

Följde domstolen barnets vilja?

Frågorna under denna rubrik är konstruerade på ett sådant sätt att de besvaras om domstolen i domen har redovisat och beaktat barnets inställning (i relevant avseende). Det är tänkbart att domstolen i något fall i domen redovisar att en förälder respektive socialnämnden har uttalat sig på olika sätt om barnets inställning. I ett sådant fall sker prövningen, av huruvida domstolen följt barnets vilja, med utgångspunkt i socialnämndens uttalande. I vissa fall lär barnets inställning vara så otydlig att det är svårt att svara på om domstolen följt den. Sådana fall fångas dock upp av fråga 145.

Vårdnad

129. Om svaret på fråga 113 (barn 0–2 år) är jakande, följde domstolen barnets vilja i fråga om vårdnad?
- Ja
 - Nej
130. Om svaret på fråga 114 (barn 3–5 år) är jakande, följde domstolen barnets vilja i fråga om vårdnad?
- Ja
 - Nej
131. Om svaret på fråga 115 (barn 6–8 år) är jakande, följde domstolen barnets vilja i fråga om vårdnad?
- Ja
 - Nej
132. Om svaret på fråga 116 (barn 9–11 år) är jakande, följde domstolen barnets vilja i fråga om vårdnad?
- Ja
 - Nej
133. Om svaret på fråga 117 (barn 12–18 år) är jakande, följde domstolen barnets vilja i fråga om vårdnad?
- Ja
 - Nej

Boende

134. Om svaret på fråga 118 (barn 0–2 år) är jakande, följde domstolen barnets vilja i fråga om boende?
- Ja
 - Nej
135. Om svaret på fråga 119 (barn 3–5 år) är jakande, följde domstolen barnets vilja i fråga om boende?
- Ja
 - Nej
136. Om svaret på fråga 120 (barn 6–8 år) är jakande, följde domstolen barnets vilja i fråga om boende?
- Ja
 - Nej

137. Om svaret på fråga 121 (barn 9–11 år) är jakande, följde domstolen barnets vilja i fråga om boende?
- Ja
 - Nej
138. Om svaret på fråga 122 (barn 12–18 år) är jakande, följde domstolen barnets vilja i fråga om boende?
- Ja
 - Nej

Umgänge

139. Om svaret på fråga 123 (barn 0–2 år) är jakande, följde domstolen barnets vilja i fråga om umgänge?
- Ja
 - Nej
140. Om svaret på fråga 124 (barn 3–5 år) är jakande, följde domstolen barnets vilja i fråga om umgänge?
- Ja
 - Nej
141. Om svaret på fråga 125 (barn 6–8 år) är jakande, följde domstolen barnets vilja i fråga om umgänge?
- Ja
 - Nej
142. Om svaret på fråga 126 (barn 9–11 år) är jakande, följde domstolen barnets vilja i fråga om umgänge?
- Ja
 - Nej
143. Om svaret på fråga 127 (barn 12–18 år) är jakande, följde domstolen barnets vilja i fråga om umgänge?
- Ja
 - Nej

Allmänt om frågorna 129–143: I några fall kommer det att vara så att det fanns två (eller fler) barn i samma ålderskategori. Om domstolen följde (eller inte följde) båda barnens inställning i fråga om t.ex. vårdnad, förs det in i Excel genom att ”2” (eller ingenting) anges. En nackdel med detta är att det därefter är svårare att summera i hur många mål socialnämnden följde (eller inte följde) barnens inställning om – i

det här exemplet – vårdnad. För det fall Socialnämnden följde bara det ena barnets inställning, får det antecknas särskilt (utanför Excel).

Varför följde domstolen inte barnets vilja?

En fråga under denna rubrik besvaras endast om det finns ett nekande svar i föregående avsnitt. Frågorna fångar alltså inte upp fall där domstolen redovisat – men inte beaktat – barnets inställning. Med tanke på hur uttrycket ”beaktat” ska uppfattas i sammanhanget lär det inte heller vara möjligt att i sådana fall utläsa ur domen varför domstolen inte beaktade inställningen. (Angående uttrycket ”beaktat”, se ovan under rubriken Beaktades barnets inställning av domstolen.)

144. Domstolen följde inte viljan, eftersom barnet var påverkat?
- a. Ja
 - b. Nej
145. Domstolen följde inte viljan, eftersom inställningen var vacklande?
- a. Ja
 - b. Nej
146. Domstolen följde inte viljan med hänsyn till barnets låga ålder och mognad?
- a. Ja
 - b. Nej
147. Domstolen följde av någon annan anledning inte barnets vilja?
- a. Ja
 - b. Nej

Riskbedömning

148. Hade domstolen tillgång till uppgifter om något förhållande som avses i frågorna 17–24?
- a. Ja
 - b. Nej

Frågan avser om huruvida domstolen kände till påståenden om hot/våld, bortförande/ kvarhållande, missbruk, psykisk ohälsa eller omsorgsbrister.

149. Om svaret på fråga 148 är jakande, gjorde domstolen en riskbedömning?
- a. Ja
 - b. Nej

Vårdnaden när målet avslutas

150. Hade föräldrarna gemensam vårdnad om barnet/barnen när målet avslutas?
- a. Ja
 - b. Nej
151. Hade fadern ensam vårdnad om barnet/barnen när målet avslutas?
- a. Ja
 - b. Nej
152. Hade modern ensam vårdnad om barnet/barnen när målet avslutas?
- a. Ja
 - b. Nej

Det är tänkbart att domstolen i något mål dömer till såväl gemensam som ensam vårdnad (avseende olika barn). Detta kan dokumenteras genom att flera av frågorna 150–152 besvaras med ”Ja”.

Gemensam vårdnad mot en förälders vilja?

153. Beslutade domstolen om gemensam vårdnad mot en förälderns vilja?
- a. Ja
 - b. Nej

Det bör observeras att en förälder kan yrka ensam vårdnad utan att motsätta sig gemensam vårdnad (jfr kommentaren till 6 kap. 5 § FB).

Tidigare tvist

154. Hade föräldrarna tidigare tvistat om barnet/barnen i domstol?

- a. Ja
- b. Nej

Frågan kan besvaras om förhållandet framgår av det material som utredningen hämtar in. Underlaget blir därför inte helt tillförlitligt. Frågan besvaras jakande även om den tidigare tvisten rörde endast något av flera barn.

Tiden för att avgöra målet, m.m.

155. Hur lång tid tog det för domstolen att avgöra målet?

Tiden räknas från att talan väcktes till dess att domstolen meddelade domen. I Excel anges tiden i antal månader, avrundat nedåt.

156. Hur många muntliga förberedelser höll domstolen?

Antalet anges i Excel. Att den aktuella rutan i Excel inte är ifylld betyder "noll" muntliga förberedelser.

Internationell anknytning

157. Hade målet internationell anknytning?

- a. Ja
- b. Nej

Med "internationell anknytning" avses att någon av föräldrarna bor utomlands.

Skyddade personuppgifter

158. Har någon av föräldrarna och barnet/barnen skyddade personuppgifter?

- a. Ja
- b. Nej

Överklagades domen?

159. Överklagades domen?

- a. Ja
- b. Nej

160. Meddelades prövningstillstånd?

- a. Ja
- b. Nej

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Karens för statsråd och statssekreterare. [3]

Justitiedepartementet

Se barnet! [6]

Miljö- och energidepartementet

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. [4]
Svensk social trygghet i en globaliserad
värld. Del 1 och 2.[5]