

Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m.

*Betänkande av Utredningen om beslutanderätten
vid gemensam vårdnad*

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:52

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22778-7
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 6 juli 2006 att ge en särskild utredare i uppdrag bl.a. att analysera vilka nackdelar som kan uppkomma för ett barn vid gemensam vårdnad när vårdnadshavarna inte kan komma överens i frågor som rör barnet samt, med utgångspunkt i analysen, lämna förslag som syftar till att bättre tillgodose barnets intressen och underlätta ett gemensamt vårdnadsansvar.

Samma dag utsåg dåvarande chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Bodström, hovrättslagmannen Göran Ewerlöf till särskild utredare.

Kansliråden Anne Kutteneuler och Agneta Björklund förordnades som sakkunniga fr.o.m. den 5 september 2006. Fr.o.m. nämnda tidpunkt förordnades Kristina Widgren, specialsakkunnig i rättsfrågor, som expert. Kammarrättsassessorn Erik Hjulström förordnades som sakkunnig fr.o.m. den 4 oktober 2006.

Hovrättsassessorn Per Olsson har varit sekreterare i utredningen.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om beslutanderätten vid gemensam vårdnad (Ju 2006:07).

Härmed överlämnar utredningen betänkandet *Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m.* (SOU 2007:52).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i juli 2007

Göran Ewerlöf

/Per Olsson

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	17
1 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken	17
2 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	22
3 Förslag till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	23
1 Inledning	25
1.1 Utredningens direktiv.....	25
1.2 Utredningsarbetet.....	26
2 Bakgrund	29
2.1 Barns vårdnadshavare.....	29
2.2 Vårdnadens innebörd.....	31
2.3 Beslut om barnets personliga angelägenheter	32
2.4 Statistik	35
3 Utländsk rätt	39
3.1 Nordisk rätt.....	39
3.1.1 Danmark.....	39
3.1.2 Finland.....	45

3.1.3	Island.....	49
3.1.4	Norge.....	51
3.2	Internationella konventioner m.m.	55
3.2.1	Barnkonventionen.....	55
3.2.2	Europarådsrekommendationen om föräldraansvar.....	57
4	Beslutanderätten vid gemensam vårdnad	59
4.1	Uppdraget.....	59
4.2	Beslutanderätten inom vissa områden.....	60
4.2.1	Barnets boende.....	60
4.2.2	Umgänge med förälder, m.m.....	61
4.2.3	Fritid och resor	63
4.2.4	Möjligheten att flytta med barnet.....	63
4.2.5	Barnets folkbokföring.....	64
4.2.6	Förskoleverksamhet.....	65
4.2.7	Förskoleklass.....	68
4.2.8	Skolgång.....	68
4.2.9	Utfärdande av pass.....	69
4.2.10	Hälso- och sjukvård.....	71
4.2.11	Socialtjänst.....	75
4.3	Tidigare lagstiftningsarbete	77
4.4	2002 års vårdnadskommittés behandling av frågor om beslutanderätten	79
4.4.1	Kommitténs uppgifter	79
4.4.2	Kommitténs ställningstaganden – de ursprungliga direktiven.....	81
4.4.3	Kommitténs ställningstaganden – tilläggs- direktiven.....	83
4.5	Regeringens proposition 2005/06:99 Nya vårdnadsregler	87
4.6	Inledande överväganden.....	88
4.6.1	Vårdnadshavarnas inbördes ställning bör regleras	88
4.6.2	Olika tvistlösningsmodeller	93

4.7	En svensk modell – utredningens förslag	102
4.7.1	Modellens konsekvenser	105
4.7.2	På vilka områden skall en vårdnadshavare kunna ges självständig beslutanderätt?	110
4.7.3	Särskilt om barnets bosättning	115
4.7.4	Tolkningen av domstolens förordnande	119
4.7.5	Behovet avgör om vårdnadshavaren skall ges självständig beslutanderätt	122
4.7.6	Relationen till frågor om vårdnad	124
4.7.7	Lagstadgad samrådsskyldighet inför beslutsfattandet bör inte införas	124
4.7.8	Synpunkter på behovet av registrering och dokumentation av en vårdnadshavares rätt att ensam fatta vissa beslut	127
5	Socialtjänstens förutsättningar att tala med barn	131
5.1	Uppdraget	131
5.2	Om socialtjänstens möjligheter att tala med barn	131
5.3	Vissa möjligheter att samtala med barnet <i>utan</i> vårdnadshavarens samtycke	135
5.4	Tidigare lagförslag	137
5.5	Särskilt om socialnämndens möjligheter att tala med barnet vid vårdnadsutredningar m.m.	138
5.6	Överväganden	140
5.6.1	Socialtjänstens möjligheter till samtal bör förbättras	140
5.6.2	Socialnämnden får avgöra om samtalet skall genomföras	142
5.6.3	När kan socialnämnden tala med barnet oberoende av vårdnadshavarens samtycke?	144
5.6.4	Hur skall samtalet komma till stånd?	147
5.6.5	Samtalets genomförande	148
5.6.6	Bör en ”stödperson” förordnas för barnet i anslutning till samtalet?	149
5.6.7	Möjligheter att tala med barnet i andra utredningar inom socialtjänsten	152

5.6.8	Om vårdnadsutredningar m.m. som beslutas av domstol.....	157
6	Upplýsingar om barnet	159
6.1	Uppdraget.....	159
6.2	Föräldrars upplysningsskyldighet	159
6.3	Om handlingssekretess och tystnadsplikt	161
6.3.1	Bakgrund	161
6.3.2	Rätten att förfoga över sekretess	162
6.4	Hälso- och sjukvård samt socialtjänst.....	164
6.4.1	Sekretessen inom hälso- och sjukvården	165
6.4.2	Sekretessen inom socialtjänsten.....	166
6.5	Känsliga uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv	167
6.6	Sekretess inom utbildningsväsendet	167
6.7	Generellt sekretesskydd för adressuppgifter m.m. vid förföljelse	170
6.8	Tidigare initiativ rörande informationsrätten.....	172
6.8.1	Motioner till riksdagen	172
6.8.2	Vårdnadstvistutredningens överväganden.....	174
6.9	Nordisk lagstiftning.....	177
6.9.1	Dansk lagstiftning.....	177
6.9.2	Sammanfattning av övriga nordiska länders lagstiftning.....	180
6.10	Överväganden – rätten till direkt information	180
6.10.1	Inledande överväganden	180
6.10.2	Direkt information för förälder som inte är vårdnadshavare – möjligheter och svårigheter	185
6.10.3	Rätt till direkt information från myndigheterna efter domstolsprövning?.....	189
6.10.4	Rätt till direkt information om barnet – sammanfattande bedömning	193
6.11	Ett enhetligt skaderekvisit i sekretesslagen?	194
6.12	En utökad upplysningsskyldighet för vårdnadshavaren	196

7	Kontaktperson vid umgänge	203
7.1	Uppdraget.....	203
7.2	Kontaktperson vid umgänge	203
7.3	Socialnämndens ansvar för att kontaktperson utses.....	204
7.4	Socialnämndens handläggning efter domstols begäran om medverkan.....	206
7.5	Närmare om kontaktpersonen.....	207
7.6	Tidigare överväganden.....	209
7.6.1	Ställningstaganden under 1990-talet m.m.....	209
7.6.2	2002 års vårdnadskommittés överväganden.....	212
7.7	Undersökningar om insatsen kontaktperson i umgängestvister	215
7.8	Överväganden	218
7.8.1	Lagregler om tidsbegränsat umgängesstöd	218
7.8.2	Socialnämnden skall överväga behovet av umgängesstöd	224
7.8.3	Socialnämnden skall vara skyldig att utse umgängesstöd	228
7.8.4	Om domstolens kontakter med socialnämnden.....	230
7.8.5	Socialnämndernas hantering av frågor om umgängesstöd	233
7.8.6	Övriga frågor.....	237
8	Konsekvenser av utredningens förslag	241
9	Författningskommentar	245
9.1	Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken	245
9.2	Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)	258
9.3	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	259

Bilagor

1	Kommittédirektiv 2006:83.....	263
2	Sammanställning av 2002 års vårdnadskommittés undersökningsresultat.....	269

Sammanfattning

Beslutanderätten vid gemensam vårdnad

Föräldrar med gemensam vårdnad om ett barn skall normalt fatta gemensamma beslut i frågor som rör vårdnaden. Undantag gäller för situationer då någon av vårdnadshavarna är förhindrad att utöva vårdnadsansvaret. Det krävs inte heller att båda vårdnadshavarna deltar i vardagliga avgöranden som gäller omsorgen om barnet, t.ex. om mat, kläder och sovtider.

En av vårdnadshavarna kan alltså motsätta sig att beslut fattas eller att åtgärder vidtas, även angelägna sådana. I många länder finns regler om hur man skall komma till rätta med situationer då vårdnadshavarna inte kan komma överens. Även enligt svensk rätt kan man få till stånd en lösning i vissa frågor som berör barnets personliga angelägenheter, nämligen när det gäller barnets boende och barnets rätt till umgänge med den förälder som barnet inte bor tillsammans med. I andra viktiga frågor kan det enda sättet att nå en lösning vara att en av föräldrarna ges ensam vårdnad. Denna förälder kan då ensam fatta beslut i barnets personliga angelägenheter.

Jag har haft i uppgift att analysera vilka nackdelar som i praktiken kan uppkomma för ett barn vid gemensam vårdnad när vårdnadshavarna inte kan enas i frågor som rör barnet samt, med utgångspunkt i analysen, lämna förslag som syftar till att bättre tillgodose barnets intressen och underlätta ett gemensamt vårdnadsansvar.

Min slutsats är att kravet på enighet mellan vårdnadshavarna ibland kan leda till betydande problem. Detta har bl.a. visat sig i situationer då vårdnadshavarna är oeniga om barnets behov av psykiatrisk vård eller var barnet skall gå i förskola eller skola. En annan fråga som i praktiken är svårlöst är var barnet skall bo.

En upplösning av den gemensamma vårdsnaden måste betraktas som en mycket ingripande åtgärd som för all framtid kan förändra barnets relation och tillgång till den andra föräldern. Samtidigt innebär en sådan lösning normalt sett att föräldrarnas samarbetsrelation en gång för alla bryts. Detta kan ge upphov till fler konflikter och processer kring barnet.

Jag anser att det finns behov av att reglera vårdnadshavarnas inbördes ställning så att de stora skillnaderna i ansvar och rättigheter mellan ensam och gemensam vårdnad minskar. En sådan reglering har förutsättningar att dämpa konflikterna kring barnet. Jag föreslår därför att en av vårdnadshavarna, närmast i undantagsfall, skall kunna ges rätt att ensam bestämma i vissa personliga angelägenheter – m.a.o. en självständig beslutanderätt.

En positiv konsekvens av mitt förslag är att den förälder som inte givits den självständiga beslutanderätten ändå kvarstår som vårdnadshavare. Som vårdnadshavare skall han eller hon fortfarande ha möjlighet att delta i beslutsfattandet, dvs. även i sådana frågor som omfattas av den andra vårdnadshavarens särskilda beslutskompetens. Detta kan bli aktuellt när den förälder som ensam får bestämma i en viss fråga av någon anledning vill att båda föräldrarna ställer sig bakom ett visst beslut som de kan enas om. Den vårdnadshavare som inte har givits självständig beslutanderätt skall också – liksom tidigare – kunna fatta vissa egna beslut (bl.a. inom ramen för den dagliga omsorgen om barnet), ha rätt till insyn i material som rör barnet samt ha rätt till information m.m. när båda vårdnadshavarna enligt särskild föreskrift förutsätts vara engagerade i barnets angelägenheter.

Möjligheten till beslut om självständig beslutanderätt bör begränsas till vissa ämnesområden. Principen om det gemensamma beslutsfattandet bör nämligen inte urholkas alltför mycket. Det är mest angeläget att öppna upp för en självständig beslutanderätt för någon av vårdnadshavarna i frågor som gäller barnets tillgång till hälso- och sjukvård samt tandvård, barnets tillgång till insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, förskoleverksamhet för barnet samt barnets skolgång och skolbarnsomsorg. Föräldrarna bör också kunna träffa avtal om vem av dem som ensam skall kunna bestämma i sådana angelägenheter. Frågor om beslutanderätten skall i domstolen behandlas som vårdnadsfrågor.

Jag föreslår också att det för framtiden förtydligas att den förälder som barnet enligt ett domstolsavgörande eller avtal skall bo

tillsammans med också har rätt att bestämma var i Sverige han eller hon skall bo tillsammans med barnet.

Socialtjänstens förutsättningar att tala med barn

Socialtjänstens möjligheter att utan vårdnadshavarens samtycke tala med ett barn i olika utredningar är i dag starkt begränsade. Om barnet inte deltar i utredningen, får socialnämnderna ibland inte ett tillräckligt underlag för att kunna avgöra om eller hur nämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd.

Jag har haft i uppgift att överväga behovet av en reglering när det gäller förutsättningarna för socialtjänsten att tala med ett barn utan vårdnadshavarens samtycke.

Min bedömning är att socialnämnderna behöver bättre möjligheter att få till stånd samtal med barn i utredningar, främst i s.k. barnavårdsutredningar, i de fall då barnet bör höras. Jag anser att vårdnadshavaren inte bör få bestämma över frågan om företrädare för nämnden skall få tala med barnet. I socialtjänstlagen skall därför anges att samtal med barnet får genomföras utan vårdnadshavarens samtycke. Denna rätt bör gälla samtliga utredningar som rör barn.

Även den som utses av socialnämnd eller något annat organ att verkställa en utredning enligt 6 kap. 19 § föräldrabalken om vårdnad, boende eller umgänge skall ha rätt att samtala med barnet på motsvarande villkor.

Vårdnadshavarens samtycke till samtalet skall alltså inte ens behöva efterfrågas, men nämnden bör sträva efter dennes medverkan. Samtalet skall få äga rum utan att vårdnadshavaren är närvarande. Det bör inte införas några möjligheter att överklaga en sådan planerad utredningsåtgärd.

Upplysningar om barnet

En förälder som inte är vårdnadshavare saknar i allmänhet möjlighet att få information om barnet direkt från t.ex. förskoleverksamhet, skola, hälso- och sjukvård samt socialtjänst. Enligt direktiven skall jag överväga om en förälder som inte är vårdnadshavare i större utsträckning än i dag bör ges möjlighet att få information om barnet direkt från berörda myndigheter och enskilda organ. En sådan ordning finns i dag i exempelvis Danmark.

Jag anser att en förälder som inte är vårdnadshavare som utgångspunkt har ett reellt och berättigat intresse att få information om sitt barn. Samtidigt konstaterar jag att regelverket för informationslämnande till en sådan förälder är ofullständigt. Sekretesslagstiftningen verkar avskära en sådan förälder från tillgång till uppgifter på ett sätt som i vissa fall kan ifrågasättas mot bakgrund av att föräldern genom föräldrarollen står barnet nära.

Samtidigt är det uppenbart att alla föräldrar utan del i vårdnaden inte skulle kunna ges en oinskränkt rätt att ta del av uppgifter om barnet. Behovet av regler för att undvika missbruk gör sig starkt gällande men ger samtidigt till resultat att den praktiska hanteringen av ett regelverk kan bli svårbemästrad. Ett sätt att komma till rätta med en del av problemen vore att låta domstol avgöra om föräldern för framtiden skall ha rätt till information om barnet från tredje man. Detta skulle emellertid kunna leda till en orimlig belastning på domstolarna och undanröjer inte heller helt risken för missbruk av de lämnade upplysningarna. Inte heller anser jag att det är gångbart att låta ett enhetligt skaderekvisit gälla för föräldrar som vill ha tillgång till uppgifter ur allmänna handlingar eller som vill ta del av allmänna handlingar. Jag avstår därför från att lämna ett sådant förslag som direktiven öppnar upp för.

En förälder utan vårdnadsansvar som barnet skall umgås med kan i dag göra anspråk på upplysningar om barnet som kan främja umgänget (se 6 kap. 15 § fjärde stycket föräldrabalken). I de fallen är det vårdnadshavaren som har en skyldighet att informera den andra föräldern.

Vårdnadshavaren är den person som får anses ha bäst möjligheter att avgöra om upplysningar om barnet kan lämnas till den andra föräldern utan risk för missbruk. Jag anser att det – som ett alternativ till den lösning som diskuteras i direktiven – finns anledning att låta domstol besluta att en vårdnadshavare skall lämna vissa preciserade upplysningar till en förälder som inte är vårdnadshavare, t.ex. om barnets hälso- och sjukdomstillstånd, skolgång, kamratkrets och fritidssysselsättningar.

En sådan fråga berör vårdnaden, eftersom den kan leda fram till att vårdnadshavarens skyldigheter preciseras och i viss mån utvidgas. Ett beslut skall kunna bli aktuellt oavsett om det förekommer något umgänge mellan barnet och föräldern eller inte. Föräldrarna skall även kunna träffa avtal om vårdnadshavarens upplysningskyldighet.

Liksom när det gäller andra frågor om vårdsnaden skall barnets bästa vara avgörande för om vårdnadshavaren bör ges en upplysningskyldighet gentemot barnets andra förälder.

Kontaktperson vid umgänge

I mitt uppdrag har också ingått att ta ställning till om det behövs en uttrycklig lagreglering om medverkan av en s.k. kontaktperson vid umgänge mellan ett barn och en förälder, i syfte att säkerställa att barnet får det stöd han eller hon kan behöva vid umgänget. Vidare har jag haft i uppgift att överväga bl.a. om socialnämnden – till skillnad från i dag – bör vara skyldig att utse en kontaktperson när domstolen har beslutat om detta.

Jag har – liksom 2002 års vårdnadskommitté (se SOU 2005:43) – valt att använda beteckningen *umgängesstöd* för kontaktpersoner som utses av socialnämnd i mål om umgänge.

En utgångspunkt för mina överväganden har varit att barnets – inte föräldrarnas – behov av stöd skall stå i centrum när domstolen fattar beslut om ett sådant villkor för umgänge. En annan utgångspunkt har varit att umgängesstöd måste reserveras för umgängessituationer i vilka det inom en överskådlig framtid kan bli aktuellt att låta förälder och barn umgås utan sådana villkor. Villkor om umgänge med umgängesstöd måste därför enligt min uppfattning tidsbegränsas. Detta betyder att förutsättningarna för att domstol skall kunna besluta om ett sådant villkor stramas upp och blir aktuellt i färre fall än för närvarande.

Jag föreslår också att socialnämnderna ges skyldighet att överväga om umgängesstöd fortfarande behövs. Nämndens uppföljning skall alltså göras under den tid villkoret om umgänge med umgängesstöd löper. Om ett umgängesstöd inte längre behövs eller om umgängesvillkoret av något annat skäl bör upphöra att gälla, t.ex. för att barnet tar skada av umgänget, bör nämnden verka för att föräldrarna träffar ett avtal eller väcker talan i umgängesfrågan. Socialnämnden bör också kunna utnyttja sin egen rätt att väcka talan om umgänget.

Jag gör bedömningen att de lämnade förslagen kommer att innebära ett minskat tryck på socialnämnderna när det gäller att utse personer som skall närvara vid umgänget. Mot den nu angivna bakgrunden finner jag att socialnämnderna skall vara skyldiga att utse umgängesstöd i de situationer då domstol har ansett att umgänget

skall förenas med villkor om närvaro av en sådan person vid umgänget. En förutsättning för att domstol skall kunna fatta beslut om umgänge med umgängesstöd skall dock vara att domstolen först samrått med socialnämnden.

Socialnämndens beslut att utse viss person som umgängesstöd blir av närmast verkställande karaktär i förhållande till vad domstolen tidigare beslutat om. Socialnämndens beslut skall därför inte få överklagas. Nämnden bör dock vara lyhörd för vårdnadshavarnas och i förekommande fall barnets önskemål om vem som bör utses.

Jag anser att frågor om umgängesstödet's uppgifter, utformningen av hans eller hennes uppdrag och uppdragets avslutande inte bör bli föremål för lagstiftning.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i föräldrabalken

Härigenom föreskrivs i fråga om föräldrabalken¹ dels att 6 kap. 14 a, 17 och 19 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i balken skall införas tre nya paragrafer, 6 kap. 13 a, 13 b och 15 c §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

13 a §

Om barnet står under vårdnad av båda föräldrarna, får rätten ge en av dem rätt att, utöver vad som följer av 13 § andra stycket, ensam bestämma om

1. barnets tillgång till hälso- och sjukvård samt tandvård,

2. barnets tillgång till insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, och

3. förskoleverksamhet för barnet samt barnets skolgång och skolbarnsomsorg.

Frågor enligt första stycket

¹ Balken omtryckt 1995:974.

prövas på talan av båda föräldrarna eller en av dem.

Föräldrarna får avtala om frågor enligt första stycket. Avtalet skall gälla, om det är skriftligt och socialnämnden godkänner det.

13 b §

Rätten kan på talan av en förälder som inte är vårdnadshavare besluta att vårdnadshavaren skall lämna upplysningar om barnet till den förälder som inte är vårdnadshavare utöver vad som framgår av 15 § fjärde stycket.

Föräldrarna får avtala om upplysningskyldigheten. Avtalet skall gälla, om det är skriftligt och socialnämnden godkänner det.

14 a §²

Står barnet under vårdnad av båda föräldrarna, får rätten på talan av en av dem eller båda besluta vem av föräldrarna barnet skall bo tillsammans med.

Står barnet under vårdnad av båda föräldrarna, får rätten på talan av en av dem eller båda besluta vem av föräldrarna barnet skall bo tillsammans med. *Rätten får i stället besluta att barnet skall bo växelvis hos båda sina föräldrar.*

Föräldrarna får avtala om barnets boende. Avtalet skall gälla, om det är skriftligt och socialnämnden godkänner det.

Om barnet enligt första eller andra stycket skall bo tillsammans med en av föräldrarna, får den föräldern ensam bestämma var i Sverige han eller hon skall bo tillsammans med barnet.

² Senaste lydelse 2006:458.

15 c §

I samband med att rätten beslutar om umgänge mellan ett barn och en förälder som barnet inte bor tillsammans med, får rätten, om barnet har behov av det, efter samråd med socialnämnden besluta att det vid umgänget skall medverka en person som utses av socialnämnden (umgängesstöd). Villkoret om umgängesstöd skall vara tidsbegränsat.

Socialnämndens beslut att utse viss person till umgängesstöd får inte överklagas.

Socialnämnden skall efter domstolens beslut enligt första stycket regelbundet överväga om umgängesstöd fortfarande behövs.

17 §³

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 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

Frågor om vårdnad som avses i 4, 5, 7–8 a och 10 §§, 10 b § andra stycket samt 13 a och b §§ 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

³ Senaste lydelse 2005:430.

ansökan. 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.

19 §⁴

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

Innan rätten avgör ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge skall 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 skall vara slutförd. Om det behövs, får rätten förlänga denna tid. Rätten skall se till att utredningen bedrivs skyndsamt.

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

Om det inte är olämpligt, skall den som verkställer utredningen försöka klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten samt lämna förslag till beslut. *Den som verkställer utredningen får samtala med barnet utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande.*

Utan hinder av sekretess enligt 7 kap. 4 § första stycket sekretesslagen (1980:100) 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 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.

⁴ Senaste lydelse 2006:458.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.
 2. Bestämmelserna i 6 kap. 15 c § tredje stycket avseende socialnämndens överväganden om behovet av umgängesstöd gäller inte beträffande villkor för umgänget som ställts upp före ikraftträdandet.

2 Förslag till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringslagen (1991:481) att 30 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 §

För barn under 18 år skall anmälan enligt 25, 26 eller 27 § göras av barnets vårdnadshavare. Barn som har fyllt 16 år har dock rätt att själv göra sådan anmälan.

Står barnet under vårdnad av två vårdnadshavare men skall barnet enligt 6 kap. 14 a § föräldrabalken bo tillsammans med en av dem, får en anmälan enligt 25 § göras av den vårdnadshavare som barnet skall bo tillsammans med.

För barn under 18 år får ansökan enligt 16 § göras av endast en vårdnadshavare, om syftet med ansökningen är att skydda mot den andre vårdnadshavaren.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om socialtjänstlagen (2001:453) dels att 5 kap. 3 § och 10 kap. 5 § skall ha följande lydelse, dels att det skall införas en ny paragraf, 11 kap. 1 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

3 §⁵

Kommunen skall sörja för

– att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor som gäller vårdnad, boende och umgänge (samarbetssamtal) samt

– att föräldrar får hjälp att träffa avtal enligt 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket eller 15 a § tredje stycket föräldrabalken.

– att föräldrar får hjälp att träffa avtal enligt 6 kap. 6 §, 13 a § tredje stycket, 13 b § andra stycket, 14 a § andra stycket eller 15 a § tredje stycket föräldrabalken.

Kommunen skall sörja för att familjerådgivning genom kommunens försorg eller annars genom lämplig yrkesmässig rådgivare kan erbjudas dem som begär det.

Med familjerådgivning avses i denna lag en verksamhet som består i samtal med syfte att bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden och familjer.

10 kap.

5 §⁶

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får när det gäller föräldrabalken avse endast uppgifter som anges i följande lagrum

- 1 kap. 4 och 9 §§ föräldrabalken,
- 2 kap. 1, 4–6, 8–9 §§ föräldrabalken, dock inte befogenhet enligt 9 § att besluta att inte påbörja utredning eller att lägga ned en påbörjad utredning,
- 3 kap. 5, 6 och 8 §§ föräldrabalken,
- 6 kap. 6 §, 14 a § andra stycket – 6 kap. 6 §, 13 a § tredje stycket

⁵ Senaste lydelse 2006:463.

⁶ Senaste lydelse 2006:463.

stycket och 15 a § tredje stycket föräldrabalken,

*stycket, 13 b § andra stycket, 14 a § andra stycket och 15 a § tredje stycket föräldrabalken,
– 6 kap. 15 c § när det gäller beslut att utse umgängesstöd,*

– 6 kap. 19 § föräldrabalken när det gäller beslut att utse utredare i mål och ärenden om vårdnad, boende eller umgänge,

– 7 kap. 7 § föräldrabalken när det gäller godkännande av avtal om att underhållsbidrag skall betalas för längre perioder än tre månader,

– 11 kap. 16 § andra stycket föräldrabalken.

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får inte omfatta befogenhet att meddela beslut i frågor som avses i 5 kap. 2 § denna lag eller att fullgöra nämndens uppgifter enligt 5 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag eller 17 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd.

11 kap.

1 a §

Vid en utredning som rör barn får samtal med barnet genomföras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.

1 Inledning

1.1 Utredningens direktiv

Mitt uppdrag enligt direktiven är att ta ställning främst i vissa frågor som gäller vårdnadshavarnas ansvar och uppgifter som ställföreträdare för sina barn.

Direktiven (dir. 2006:83) framgår av **bilaga 1**. Uppdraget kan schematiskt delas in i fyra delar.

Huvuduppgiften är att jag skall analysera vilka nackdelar som kan uppkomma för ett barn vid gemensam vårdnad när vårdnadshavarna inte kan enas i frågor som rör barnet. Jag skall enligt direktiven särskilt uppmärksamma barns möjlighet att få hälso- och sjukvård och insatser inom socialtjänstens område. Även andra frågor som rör vårdnaden skall belysas, t.ex. när det gäller barnets förskoleverksamhet, skola och boende. Med utgångspunkt i analysen skall jag lämna förslag som syftar till att bättre tillgodose barnets intressen och underlätta ett gemensamt vårdnadsansvar.

En annan närliggande uppgift för mig är att jag skall överväga behovet av en reglering när det gäller förutsättningarna för socialtjänsten att tala med ett barn utan vårdnadshavarens samtycke.

Den tredje uppgiften som följer av direktiven är att överväga om en förälder som inte är vårdnadshavare i större utsträckning än i dag bör ges möjlighet att få information om sitt barn direkt från berörda myndigheter och enskilda organ, t.ex. skola, hälso- och sjukvård samt socialtjänst.

Slutligen skall jag enligt direktiven ta ställning till om det behövs en uttrycklig lagreglering om medverkan av en s.k. kontaktperson vid umgänge mellan ett barn och en förälder, i syfte att säkerställa att barnet får det stöd han eller hon kan behöva vid umgänget.

För arbetet i stort gäller bl.a. att jag skall redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i länder som jag bedömer vara av intresse i sammanhanget. Regleringen i andra nordiska länder bör enligt direktiven ges en särskild belysning och beaktas i arbetet.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet påbörjades i juli 2006.

Under arbetets gång har jag biträttts av sakkunniga och en expert som, utöver egen sakkunskap, har bidragit med bl.a. bakgrundsmaterial samt synpunkter från kolleger och interna referensgrupper. Utredningen har under perioden oktober 2006–juni 2007 hållit sex sammanträden.

Därutöver har information inhämtats direkt från myndigheter och intresseorganisationer. Representanter från bl.a. Barnombudsmannen, Skolverket, Rädda Barnen, Föreningen Pappa–Barn, BRIS, Familjerättssociomernas Riksförening samt Sveriges Kommuner och Landsting har beretts tillfälle att lämna synpunkter på utredningsarbetet. Med vissa av dem har särskilda möten hållits för fördjupade diskussioner.

Sekretariatet har därutöver inhämtat information från personal som är verksam inom hälso- och sjukvården samt socialtjänsten. Kontakter har även förekommit med personer från bl.a. den akademiska världen som har bedrivit forskning eller lagstiftningsarbete inom områden som har ett nära samband med utredningsuppdraget. Ett möte har hållits med professor Gunvor Andersson och fil. dr. Maria Bangura Arvidsson, som på senare år drivit projektet ”Barnet mellan två föräldrar – Om insatsen kontaktperson i umgängestvister”. Därutöver har jag i förtid kunnat ta del av redovisningen av en undersökning om kontaktpersoner i umgänges-situationer som Rädda Barnen genomfört och som publicerats först under ett sent skede av utredningsarbetet.

I mars 2007 gjordes ett besök på justitieministeriet i Helsingfors för diskussioner om lagstiftningen i Finland i vårdnadsfrågor, varvid jag också sammanträffade med företrädare för advokat- och domarkåren.

Sekretariatet besökte hösten 2006 Familjestyrelsen i Köpenhamn för diskussioner om gällande dansk rätt och pågående lagstiftningsarbete i Danmark.

Sekretariatet har också upprätthållit kontakt med adjungerade professorn, dr. jur. Svend Danielsen, som på uppdrag av Nordiska Ministerrådet har bedrivit komparativa studier av nordisk lagstiftning i vårdnadsfrågor samt deltagit i lagstiftningsarbete i Danmark.

Utredningen har haft tillgång till de omfattande undersökningsresultat som presenterades av 2002 års vårdnadskommitté i betänkandet "Barnets bästa, föräldrars ansvar" (SOU 2005:43). Mot denna bakgrund har inte några egna undersökningar av motsvarande karaktär genomförts. Av stor betydelse för möjligheten att analysera problematiken har också varit att utredningen kunnat ta del av remissvar till nämnda betänkande samt till LVU-utredningens betänkande "Omhändertagen – Samhällets ansvar för utsatta barn och unga" (SOU 2000:77). I det senare betänkandet lämnades förslag om att socialnämnd skulle ges rätt att samtala med barn i s.k. barnavårdsutredningar utan att vårdnadshavarna samtyckt, något som dock inte ledde till lagstiftning.

2 Bakgrund

2.1 Barns vårdnadshavare

I 6 kap. föräldrabalken (FB) finns bestämmelser om vårdnad, boende och umgänge.

Barn står under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem. Vårdnaden kan i vissa fall i stället anförtros åt en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. Vårdnaden om ett barn består till dess att barnet fyller arton år eller dessförinnan ingår äktenskap (6 kap. 2 § första stycket FB).

Båda föräldrarna är vårdnadshavare för barnet från födelsen, om dessa är gifta med varandra. I annat fall är det modern ensam som blir vårdnadshavare, men i samband med faderskapsbekräftelse kan de genom anmälan få gemensam vårdnad. Ingår föräldrarna äktenskap efter födelsen, står barnet från den tidpunkten som utgångspunkt under vårdnad av dem båda (6 kap. 3 § första stycket och 4 § andra stycket). Även underåriga föräldrar kan vara vårdnadshavare (men inte förmyndare).

En äktenskapsskillnad mellan föräldrar med gemensam vårdnad rubbar inte vårdnadssituationen, om inte den gemensamma vårdnaden upplöses genom beslut av rätten (6 kap. 3 § andra stycket).

Föräldrar som vill utöva vårdnaden gemensamt kan väcka talan i domstol. Rätten skall besluta i enlighet med föräldrarnas önskemål, om det inte är uppenbart att gemensam vårdnad är oförenlig med barnets bästa. Den familjerättsliga lagstiftningen utgår nämligen från att just barnets bästa skall stå i centrum, vilket betyder att andra intressen, t.ex. rättvisa mellan föräldrarna eller en förälders behov av kontakt med barnet, inte får sättas i främsta rummet. Barnets bästa skall sålunda vara avgörande för alla beslut om bl.a. vårdnad (6 kap. 4 § första stycket, jfr 6 kap. 2 a §).

Möjlighet finns att få till stånd gemensam vårdnad genom andra, enklare förfaranden, närmare bestämt genom anmälan till socialnämnden eller till Skatteverket. Den gemensamma vårdnaden uppnås i båda fallen genom registrering hos Skatteverket. En förutsättning är att barnet är folkbokfört i Sverige (6 kap. 4 § andra stycket).

Om någon av föräldrarna vill åstadkomma en ändring i vårdnaden, skall rätten besluta att vårdnaden skall vara gemensam eller anförtro vårdnaden åt en av föräldrarna. 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. Gemensam vårdnad är emellertid inte något alternativ, om båda föräldrarna motsätter sig det (6 kap. 5 § första och andra styckena).

Gemensam vårdnad förutsätter enligt förarbetsuttalanden normalt att föräldrarna har ett någorlunda konfliktfritt samarbete i frågor som rör barnet. Det innebär inte att föräldrarna alltid måste ha samma uppfattning, men de måste kunna hantera sina delade meningar på ett sätt som inte drabbar barnet. Gemensam vårdnad kan emellertid vara oförenlig med barnets bästa även om en konflikt mellan föräldrarna inte kan sägas vara så svår och djup att det är omöjligt för dem att samarbeta. Någon presumtion för eller emot gemensam vårdnad föreligger inte (prop. 2005/06:99 s. 87).

Högsta domstolen har angående föräldrarnas samarbetsförmåga nyligen uttalat att en gemensam vårdnad får anses 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 mer regelmässigt behöver hjälp utifrån för att fatta beslut och utan att det uppstår ständiga konflikter som drabbar barnet. HD konstaterade att gemensam vårdnad kräver att föräldrarna tar ett gemensamt ansvar och att 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 tecken som tyder på att gemensam vårdnad kan vara oförenlig med barnets bästa. En konflikt mellan föräldrarna bör dock enligt HD 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 domstolens dom den 31 maj 2007 i T 228-07).

Föräldrarna (eller en av dem) kan väcka talan om ändring i vårdnaden, men i äktenskapskillnadsmål får rätten även utan yrkande

anförtro en av föräldrarna vårdnaden, om gemensam vårdnad är uppenbart oförenlig med barnets bästa (6 kap. 5 § tredje stycket).

Föräldrarna kan även ingå avtal om att vårdnaden skall vara gemensam eller att en av dem skall ha vårdnaden om barnet. Ett sådant avtal får samma verkan som en dom avseende vårdnadsfrågan, om det är skriftligt och socialnämnden godkänner det. Har föräldrarna avtalat om gemensam vårdnad, skall socialnämnden godkänna avtalet, om det inte är uppenbart att avtalet är oförenligt med barnets bästa (6 kap. 6 §).

I vissa situationer kan en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare förordnas för barnet, bl.a. om föräldrar som är vårdnadshavare brister i omvårdnaden av sitt barn eller avlider. Två personer kan utses att gemensamt utöva vårdnaden, om de är gifta med varandra eller sambor. Särskilt förordnade vårdnadshavare kan entledigas på egen begäran eller om de inte längre är lämpliga som vårdnadshavare (jfr 6 kap. 7–10 c §§).

2.2 Vårdnadens innebörd

Barn har rätt till omvårdnad, trygghet och god fostran (6 kap. 1 §). Rätten till trygghet innefattar bl.a. möjligheten att få leva i ett stabilt förhållande.

Den som har vårdnaden om ett barn har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och skall se till att barnets behov i nu nämnt avseende blir tillgodosedda. Barnets vårdnadshavare svarar även för att barnet får den tillsyn som behövs med hänsyn till dess ålder, utveckling och övriga omständigheter samt skall bevaka att barnet får tillfredsställande försörjning och utbildning (6 kap. 2 § andra stycket).

I syfte att hindra att barnet orsakar skada för någon annan skall vårdnadshavaren svara för att barnet står under uppsikt eller att andra lämpliga åtgärder vidtas (6 kap. 2 § andra stycket). Den omedelbara tillsynen behöver alltså inte utövas av vårdnadshavaren personligen.

Vårdnaden innefattar en rätt och skyldighet att besluta i barnets personliga angelägenheter (6 kap. 11 §), dvs. närmast det juridiska ansvaret, medan själva vården – med eller utan vårdnadshavarens samtycke – kan vara överlämnad till någon annan, utan att vårdnadshavarens bestämmanderätt fräntas honom eller henne. Befogenheterna och skyldigheterna för vårdnadshavaren kan vara

inskränkta till följd av beslut enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). Begreppet *vårdnad* av barn skall således inte förväxlas med *vård* av barn.

Samtidigt som vårdnadshavaren alltså har rättigheter och skyldigheter när det gäller att bestämma om personliga angelägenheter har barnet rätt att själv handla i åtskilliga personliga angelägenheter. Exempelvis anses ett barn bl.a. kunna föra talan i personliga angelägenheter, om det har tillräckligt omdöme, utan att någon bestämmelse i detta avseende finns (Gösta Walin & Staffan Vängby, Föräldrabalken. En kommentar. Del 1, s. 6:52). I föräldrabalken finns särskilda bestämmelser om barns rätt och möjligheter att träffa avtal om arbete (se 6 kap. 12 §). Barnet skall annars i princip följa vad vårdnadshavaren beslutar. När bestämmanderätten utövas skall vårdnadshavaren i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål (6 kap. 11 §). Det går inte att ange någon bestämd ålder för när ett barn bör tillfrågas, utan en bedömning får göras i varje enskilt fall (se prop. 1994/95:224 s. 35 och 54). I förarbetena anges att vårdnadshavaren inte får avbörda sig sitt ansvar genom att överlämpa beslutsfattandet på ett barn som inte har uppnått tillräcklig mognad. Det torde således finnas ett utrymme för att barn kan ges rätt att bestämma med vårdnadshavarens tillåtelse, trots att barnet inte har nått den nivå då det egentligen är redo för att i alla bemärkelser fatta beslut på egen hand. Vårdnadshavaren anses dock skyldig att ingripa om ett barn kan komma till skada eller om barnet visar sig inte vara moget att självt fatta beslut (NJA II 1983 s. 19).

2.3 Beslut om barnets personliga angelägenheter

Om det är endast en person som är vårdnadshavare är det denne som har rätten och skyldigheten att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Står barnet under vårdnad av två vårdnadshavare, gäller det sagda vårdnadshavarna tillsammans. Detta betyder i princip att gemensamma beslut krävs när två vårdnadshavare finns (jfr 6 kap. 11 § och 13 § första stycket).

Från denna princip om det gemensamma beslutsfattandet finns undantag. Är en av vårdnadshavarna till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak förhindrad att ta del i sådana beslut rörande vårdnaden som inte kan skjutas upp utan olägenhet, bestämmer den andre ensam. En vårdnadshavare kan emellertid inte anses

hindrad att ta del i beslutet, om hans eller hennes mening kan inhämtas utan oskäligen omgång eller tidsutdräkt som kan medföra verklig olägenhet för barnet. För betydelsefulla avgöranden ställs kravet högre, eftersom det då anses vara av stor vikt att båda vårdnadshavarna deltar i besluten. En av vårdnadshavarna får – oavsett att den andre vårdnadshavaren har förhinder – inte ensam fatta beslut av ingripande betydelse för barnets framtid, såvida inte barnets bästa uppenbarligen kräver det (6 kap. 13 § andra stycket).

Samtidigt utgår lagstiftaren från att den som har barnet hos sig när föräldrarna inte sammanbor till stor del ensam måste fatta de vardagliga besluten i fråga om *den dagliga omsorgen*.

I lagstiftningens förarbeten har tidigare uttalats att till den dagliga omsorgen hör frågor om bl.a. barnets mat, kläder, sovtider och hur barnet skall tillbringa sin fritid. Däremot har beslut av mer ingripande betydelse för barnets framtid, t.ex. i frågor som rör barnets skolgång och bosättning, ansetts undantagna (prop. 1975/76:170 s. 178). Frågan om vad som kan hänföras till den dagliga omsorgen diskuterades i samband med ändringar i 6 kap. FB i slutet av 1990-talet (1998 års vårdnadsreform) men lämnades öppen, bl.a. sedan Socialstyrelsen i sitt remissyttrande belyst vissa problemställningar. Socialstyrelsen ansåg t.ex. inte att beslut huruvida barnet skall tillåtas utöva en farofyllt fritidsaktivitet eller delta i en längre ferievistelse är att hänföra till den dagliga omsorgen. Regeringens slutsats blev att det inte borde komma i fråga att i lag precisera vad som hör till den dagliga omsorgen, eftersom en sådan bestämmelse lika ofta torde komma att skapa eller förstärka tvister som att lösa dem (prop. 1997/98:7 s. 55). – I litteraturen har diskuterats huruvida de möjligheter som år 1998 gavs att besluta att barnet skall bo tillsammans med den ena av vårdnadshavarna när föräldrarna har gemensam vårdnad (se 6 kap. 14 a § FB) har fått någon betydelse för frågan om vad den dagliga omsorgen skall anses omfatta. Av allt att döma har någon omgestaltning av begreppet inte åsyftats, varför beslut om barns skolgång och bosättning fortfarande torde falla in under vårdnadshavarnas gemensamma bestämmanderätt (se t.ex. Mats Sjösten, JT 1999–2000 s. 351, och Anita Wickström, JT 2002–03 s. 331 f.).

I samband med 1998 års vårdnadsreform uttalades att utövandet av bestämmanderätten rörande den dagliga omsorgen om barnet i praktiken inte visat sig vara så konfliktskapande att boendeföräldrarnas beslutanderätt i vardagsituationer behövde bli föremål för en uttrycklig lagregel. Därmed avvisades ett förslag från Vårdnadstvist-

utredningen med innebörd att boendeföräldern ensam skulle få besluta i frågor som gäller den dagliga omsorgen om barnet, något som skulle ha inneburit ett förtydligande och klargörande av gällande rätt. Regeringen anförde att det bör krävas att det finns "ett reellt behov av en uttrycklig lagreglering och att regleringen kan göras så klar och tydlig att den löser de gränsdragningsproblem som kan finnas" för att en sådan regel skall införas (prop. 1997/98:7 s. 53 ff.).

Sammanfattningsvis skulle man kunna dela in vårdnadshavares bestämmanderätt i olika frågor i tre kategorier utifrån redogörelsen ovan (se Anita Wickström, JT 2002–03 s. 330 f.):

1. *Beslut som gäller den dagliga omsorgen*: den som har hand om barnet beslutar ensam.

2. *Beslut som inte är att hänföra till den dagliga omsorgen men som inte heller är av ingripande betydelse för barnets framtid* (se 6 kap. 13 § andra stycket första meningen): vårdnadshavarna beslutar gemensamt, men om den ena vårdnadshavaren har förhinder och om ställningstagandet inte utan olägenhet kan skjutas upp, får den andra vårdnadshavaren besluta ensam.

3. *Beslut som är av ingripande betydelse för barnets framtid* (se 6 kap. 13 § andra stycket första och andra meningarna): vårdnadshavarna beslutar gemensamt, men om den ena vårdnadshavaren har förhinder och om ställningstagandet inte utan olägenhet kan skjutas upp samt om barnets bästa uppenbarligen kräver det, får den andra vårdnadshavaren besluta ensam.

I princip är alltså föräldrarna/vårdnadshavarna vid gemensam vårdnad inbördes fullt likställda. Detta innebär att det inte genom rättsliga beslut går att avgöra meningsskiljaktigheter mellan dem, inte ens i frågor som är viktiga och som berör barnets bästa. (Det finns alltsedan 1998 års reform två undantag från principen om att föräldrar som har gemensam vårdnad skall kunna enas i frågor som rör barnet, nämligen beträffande barnets boende och umgänget med den förälder som barnet inte bor tillsammans med. En redogörelse för dessa undantag lämnas i avsnitt 4.2.1–4.2.2.)

Bristen på möjligheter till tvistlösning innebär att ett giltigt ställningstagande i barnets angelägenheter i vissa fall inte kan komma till stånd. Ytterst återstår givetvis möjligheten för en förälder att begära att den gemensamma vårdnaden löses upp, varvid den som tillerkänns vårdnaden på egen hand kan fatta beslut för barnet.

Även socialnämnden kan behöva reagera med en talan om ändring i vårdnaden om föräldrarnas agerande medför att barn utsätts för fara (6 kap. 7 § FB). Socialnämnden kan också ansöka om vård enligt LVU, exempelvis om barnets behov av nödvändig barnpsykiatrisk behandling inte kan komma till stånd till följd av föräldrarnas oenighet. De båda sistnämnda varianterna får dock ses som undantagsfall.

Om en av vårdnadshavarna i strid med gällande bestämmelser trots allt fattar beslut ensam, kan den andra vårdnadshavaren i vissa fall hävda att beslutet inte skall gälla (prop. 1975/76:170 s. 178), medan det i andra fall inte går att rubba de förhållanden som genom beslutet har ändrats, såsom när en förälder flyttar med barnet utan den andra förälderns samtycke.

2.4 Statistik

Allmänt

Det finns knappt 1,1 miljoner familjer med hemmaboende barn (0–17 år) i Sverige. De flesta av barnfamiljerna är familjer med sammanboende föräldrar (75 procent) medan den resterande fjärdelen till stor del består av ensamstående mammor (220 000 familjer med ensamstående mamma, 50 000 med ensamstående pappa). Totalt har drygt 1 miljon kvinnor och 1 miljon män barn i åldrarna 0–17 år. Antalet barn uppgår till drygt 1,9 miljoner (SCB, Barn och deras familjer 2005, s. 18 f. och 33 – siffrorna avser situationen den 31 december 2005).

Omflyttningen inom Sverige anses vara stor. Under år 2005 flyttade ca 250 000 barn till en annan bostad, vilket motsvarar ungefär vart sjunde barn i åldrarna 0–17 år. De flesta flyttar dock en kort sträcka; tre fjärdedelar av alla flyttningar sker inom kommunen och i merparten av dessa fall t.o.m. inom den egna församlingen. 37 000 barn flyttade över kommungränsen, utan att lämna länet, medan 23 000 barn flyttade till ett nytt län. Drygt 7 000 barn flyttade utomlands (Barn och deras familjer 2005 s. 53 och 59).

De flesta hemmaboende barn – 73 procent – bor med bägge sina ursprungliga föräldrar (biologiska föräldrar eller adoptivföräldrar). Andelen som bor med båda sina ursprungliga föräldrar minskar något varje år. Av de resterande barnen är det 5 procent som bor i en ombildad familj, dvs. tillsammans med mor och styvfar eller far

och styvmor, medan 21 procent bor med en ensamstående förälder (bland de ensamstående föräldrarna finns dock i statistiken även föräldrar som är sambo med någon som de inte har gemensamma barn med). Sammanlagt finns det drygt 500 000 barn som inte bor hemma hos båda sina ursprungliga föräldrar (Barn och deras familjer 2005 s. 65 och 69).

Enligt en undersökning år 2003/2004 bor 20 procent av de barn som har separerade föräldrar växelvis lika mycket hos båda sina föräldrar (Barn och deras familjer 2005 s. 65).

De flesta föräldrar har gemensam vårdnad om sina barn. 90 procent av alla "hemmaboende" barn står under de biologiska föräldrarnas gemensam vårdnad. För 8 procent av barnen är det modern som har ensam vårdnad. Fadern har ensam vårdnad för 1 procent av barnen (Barn och deras familjer 2005 s. 94).

Drygt 47 000 barn var under år 2005 med om att föräldrarna separerade, vilket motsvarar 3 procent av alla barn med föräldrar som var gifta eller sambo i slutet av år 2004 (med "separation" avses här att boendeföräldrar – oftast barnens biologiska föräldrar – flyttar isär). År 2005 var 2,42 procent av alla barn med gifta föräldrar med om en separation. Motsvarande siffra för barnen med samboföräldrar var 4,78 procent (Barn och deras familjer 2005 s. 127 och 129).

Barnomsorg

En stor del av alla barn är inskrivna i barnomsorgen. För barn som ännu inte börjat skolan är förskola den vanligaste omsorgsformen. Redan bland ettåringarna var 46 procent inskrivna i förskola eller familjedaghem medan motsvarande andel för tvååringarna uppgick till 89 procent. Bland femåringarna är hela 97 procent inskrivna i någon barnomsorgsform (91 procent i förskola, 6 procent i familjedaghem och 1 procent i fritidshem). Den kommunala barntillsynen är vanligast (76 procent av samtliga förskolebarn från 2 år). Endast 9 procent av förskolebarnen har barnomsorg i privat regi. För 14 procent av barnen är det i stället en hemmavarande förälder som svarar för omvårdnaden. Barn i skolåldern går ofta till fritidshem när skolan är slut. Upp till 9 års ålder är en majoritet av barnen inskrivna i fritidshem (Barn och deras familjer 2005 s. 198 ff.).

Samarbete mellan särlevande föräldrar

Statistiska centralbyrån genomför på uppdrag av Sveriges Riksdag årliga undersökningar av svenska folkets levnadsförhållanden (ULF). Undersökningarna genomförs som besöksintervjuer med ett slumpmässigt urval av befolkningen. Mellan 12 000 och 13 000 personer intervjuas under en tvåårsperiod. I en rapport som publicerades år 2005 (Barns villkor – serien Levnadsförhållanden, rapport 110) finns en beskrivning av barnens familjer utifrån intervjuer med föräldrarna. Där återges uppgifter om samarbete mellan särlevande föräldrar till barn i åldern 7–18 år. Följande framgår om situationen år 2002–03 (se rapporten s. 23 och tillhörande tabeller baserade på undersökningarna av levnadsförhållanden [ULF], www.scb.se).

När särlevande föräldrar tillfrågas om hur de samarbetar och hur väl de kommer överens tycks svaren antyda att de flesta barn faktiskt har föräldrar som kommer väl överens. 32 procent av föräldrarna anser att de kommer överens ”mycket bra”, medan lika många beskriver förhållandet som ”ganska bra”. 13 procent anser att de kommer överens ”varken bra eller dåligt”. Av föräldrarna uppger 9 procent att de kommer överens ”ganska dåligt” och 14 procent anser att det fungerar ”mycket dåligt”. – Många särlevande föräldrar har förhållandevis täta kontakter sinsemellan för att diskutera frågor som rör barnet. 15 procent av särlevande föräldrar uppger att de diskuterar frågor som rör barnet ”flera gånger i veckan”. 24 procent beskriver att diskussioner förs ”ungefär en gång i veckan” och 22 procent anger att diskussionerna förs 1–3 gånger per månad. Det finns också föräldrar som uppger att de diskuterar frågor som rör barnet ”mer sällan” (19 procent) resp. ”aldrig” (21 procent). Enligt rapporten synes samarbetet fungera allra bäst rörande de barn som bor växelvis lika mycket hos båda. Sämst tycks kontakten mellan barnets ursprungliga föräldrar fungera för de barn som lever med någon av sina föräldrar i en ombildad familj.

3 Utländsk rätt

3.1 Nordisk rätt

3.1.1 Danmark

Gällande rätt

Frågor om vårdnad och umgänge regleras i Danmark i lov nr. 387 af 14 juni 1995 om forældremyndighed og samvær (forældremyndighedsloven, FML). ”Forældremyndighed” (föräldramyndighet) motsvarar det svenska begreppet vårdnad.

Barn under 18 år står under föräldramyndighet, såvida de inte har ingått äktenskap (1 §). Enligt huvudregeln har föräldrar som är gifta vid barnets födsel eller som därefter ingår äktenskap gemensam föräldramyndighet. Även ogifta föräldrar kan dock dela på föräldramyndigheten under vissa omständigheter, närmare bestämt om de avger en förklaring om att de tillsammans skall svara för omsorgen om och ansvaret för barnet. Föräldrarna kan också genom avtal åstadkomma gemensam föräldramyndighet, något som dock kräver en anmälan till statsförvaltningen eller till domstol (4 §, 5 § första stycket och 6 §).

Gemensam föräldramyndighet förutsätter att föräldrarna är överens. Föräldrarna kan således inte påtvingas ett sådant arrangemang. I förarbetena till lagstiftningen konstateras att en ordning med innebörd att föräldrarna ges gemensam föräldramyndighet trots att de inte är överens härom skulle kräva en mer aktiv inblandning från domstolarna. Domstolsavgörandena skulle under sådana förhållanden behöva innehålla tämligen detaljerade föreskrifter rörande olika förhållanden, t.ex. barnets vistelse hos respektive förälder och skolgång. Detta ansågs rimma illa med den danska inställningen att myndigheterna i största möjliga utsträckning bör avstå

från att blanda sig i barns personliga förhållanden. Lagstiftning som medgav sådana konstruktioner bedömdes inte vara en bra metod för att dämpa konflikter mellan föräldrarna och skapa ett gott samarbetsklimat i situationer då ett sådant klimat inte råder från första början och inte heller kan komma till stånd på frivillig väg (Svend Danielsen, *Nordisk børneret II*, 2003, s. 127 f.).

Om föräldrarna inte lever tillsammans kan – i linje med vad som nu sagts – var och en av dem kräva att den gemensamma föräldramyndigheten upphör. Så är också fallet om en av dem har för avsikt att upplösa samlevnaden (8 §). Föräldrarna kan genom avtal bestämma vem av dem som ensam skall ha föräldramyndigheten. Avtalet skall anmälas för att få giltighet. Vid oenighet mellan föräldrarna blir det rätten som avgör vem som skall ha föräldramyndigheten, varvid barnets bästa skall bli föremål för särskilda hänsynstaganden (9 §).

Om föräldrar har gemensam föräldramyndighet kan det på ministernivå beslutas att endast den ena föräldern interimistiskt skall ha föräldramyndigheten, närmare bestämt om det finns risk för att den andra föräldern skall föra barnet ut från landet och därigenom föregripa ett avgörande i föräldramyndighetsfrågan (23 §).

Den eller de som innehar föräldramyndigheten svarar för omsorgen om barnet och kan fatta beslut om barnets personliga förhållanden med avstamp i barnets intressen och behov. Om föräldrarna har gemensamt föräldramyndighetsansvar och oenighet föreligger om vem som ensam bör inneha föräldramyndigheten, skall båda lämna samtycke till att barnet lämnar landet eller till att barnets utlandsvistelser förlängs utöver vad som överenskommit eller förutsatts (1–3 §§).

Några särskilda överväganden har inte gjorts i Danmark rörande frågan om vad en förälder som har barnet boende hos sig kan besluta om ensam när föräldrarna delar på föräldramyndigheten, men rättsläget synes vara sådant att den av föräldrarna som bor tillsammans med barnet ensam kan fatta beslut av vardaglig karaktär (jfr Danielsen s. 108). Civilrettsdirektoratet har i ett konkret fall uttalat att den ena föräldern utan samtycke från den andra föräldern får låta barnet genomgå allmänna läkarundersökningar och behandlingar. Däremot kräver exempelvis större kirurgiska ingrepp eller kraftig medicinering samtycke även från den andra föräldern, liksom undersökningar som kräver icke obetydliga ingrepp. En barnpsykiatrisk undersökning, som var den åtgärd som

Civilrettsdirektoratet hade att ta ställning till, ansågs inte vara en sådan åtgärd som kunde vidtas utan samtycke från förälder med föräldramyndighet (Danielsen s. 107).

Gemensam föräldramyndighet förutsätter alltså enighet mellan föräldrarna och möjligheter för dem att samarbeta i olika frågor. I förarbetena till lagstiftningen konstaterade det danska Justitieministeriet att det inte var lämpligt att myndigheterna löser konkreta tvistiga frågor som rör ett barn. Någon tvistlösningsmodell finns därför inte i den danska lagstiftningen i situationer då föräldrarna delar på föräldramyndigheten. Som en direkt följd härav kan rätten således inte besluta om var ett barn skall bo (Eva Ryrstedt, *Konsensus – förutsättning eller belastning för gemensamt föräldransvar?*, 2002, s. 35 ff.).

Statsförvaltningen skall erbjuda föräldrar och barn rådgivning och medling vid oenighet rörande bl.a. föräldramyndigheten. Syftet är att parterna skall hjälpas till konfliktlösning med hänsynstagande till vad som är bäst för barnet (29 §).

Om en av (eller båda) föräldrarna är förhindrad att fatta beslut om barnets personliga förhållanden när föräldrarna har gemensam föräldramyndighet, kan statsförvaltningen bestämma vem som skall få utöva bestämmanderätten så länge förhindret fortgår. Detsamma gäller om det är endast den ena av föräldrarna som har föräldramyndigheten och denne har förhinder (25 §).

Den av föräldrarna som inte har föräldramyndigheten över barnet kan efter begäran få upplysningar om barnets förhållanden från skolor, institutioner, sociala myndigheter och sjukvårdsmyndigheter. Informationsrätten gäller även i förhållande till privata sjukhus samt privatpraktiserande läkare och tandläkare. Föräldern kan dock förvägras upplysningar, om ett fullgörande av skyldigheten kan skada barnet. Upplysningsskyldigheten omfattar inte hemliga upplysningar om den andra förälderns förhållanden. Den förälder som har föräldramyndigheten resp. någon av de myndigheter eller organ som har upplysningsskyldighet kan också begära att statsförvaltningen i särskilda fall fråntar den upplysningsberättigade föräldern rätten att bli orienterad om barnets förhållanden (19 §).

Pågående lagstiftningsarbete

I mars 2005 tillsattes en utredning, Udvalget om forældremyndighed, med uppgift att bl.a. ta ställning till om domstolarna skall kunna besluta att föräldrar skall ha fortsatt gemensam föräldramyndighet, trots att någon av dem vill ha ensam föräldramyndighet. Om utredningen ansåg att detta borde vara möjligt, skulle utredningen bl.a. överväga om myndigheterna skulle kunna fatta beslut i enskilda frågor, t.ex. i fråga om var barnet skall bo, om barnet skall få flytta inom landet eller till utlandet samt om skolgång, religion eller fritidsaktiviteter.

I maj 2006 publicerade utredningen sitt betänkande, Barnets perspektiv (Betænkning nr. 1475, 2006). En majoritet av utredningens ledamöter föreslog att domstol i särskilda fall borde kunna besluta om gemensam föräldramyndighet, trots att en av föräldrarna motsätter sig det, under förutsättning att det finns skäl att anta att föräldrarna kommer att kunna ha ett samarbete som går ut på att finna goda lösningar för barnet. Domstolen skulle enligt majoriteten av ledamöterna också kunna fatta beslut om barnets boende inom ramen för den gemensamma föräldramyndigheten, dvs. trots föräldrarnas oenighet i frågan. Däremot ansågs det inte finnas någon anledning att låta domstol avgöra andra frågor i vilka föräldrarna är oeniga.

Utredningen föreslog en särskild paragraf (3 § forældremyndighedsloven) med ramarna för beslutanderätten. Den som har barnet boende hos sig permanent skulle enligt paragrafen kunna bestämma i alla frågor som rör barnets dagliga liv, därutöver var barnet skall bo. I andra viktiga frågor skulle föräldrar som har gemensam föräldramyndighet fatta beslut tillsammans (t.ex. i frågor som rör förmynderskapet, ingripande medicinska ingrepp, val av skola, flyttning utomlands, val av namn, religiösa förhållanden, äktenskap och utfärdande av pass).

Den praktiska konsekvensen av förslaget angavs bli att den av föräldrarna som blir boendeförälder när föräldramyndigheten är delad ges behörighet att fatta samtliga beslut rörande barnet som inte är så betydelsefulla att båda föräldrarna måste delta i beslutet och som inte heller rör den direkta omsorgen om barnet i samband med att barnet umgås med den andra föräldern. Den sistnämnda kategorin av beslut skulle i stället fattas av umgängesföräldern ensam.

Den 10 maj antogs en ny lag – föräldreansvarsloven – som tog sin utgångspunkt i den tidigare nämnda utredningens betänkande. Lagstiftningen träder i kraft den 1 oktober 2007 och ersätter föräldremyndighetsloven.

Lagen är resultatet av ett politiskt avtal från december 2006 mellan samtliga partier i riksdagen. Avtalets syfte var att åstadkomma en grundläggande förändring på området – i framtiden skall barnets rätt till båda föräldrarna sättas i främsta rummet vid alla avgöranden, inte föräldrarnas rätt till barnet. Det bakomliggande lagförslaget bygger på inställningen att föräldrar har ett ansvar för sina barn, även om föräldrarnas sammanlevnad har upphört.

Till de stora förändringarna i den nya lagstiftningen hör att gemensam föräldramyndighet görs till huvudregel. Således kvarstår det gemensamma föräldraansvaret även efter att föräldrarna har skilt sig eller flyttat från varandra. Domstolen skall visserligen kunna upplösa föräldramyndigheten vid eventuell oenighet härom, men endast om det finns tungt vägande skäl (8 och 11 §§). Av central betydelse är enligt motiven till den nya lagstiftningen (se lovforslag L 133: Forslag til föräldreansvarslov) om föräldrarna kan hantera sin eventuella konflikt på ett sätt som inte går ut över barnet. Om domstolen bedömer att föräldrarnas oenighet och konflikt i frågor som rör barnet eller samarbetet är så allvarlig att barnet blir lidande, skall en ändring kunna bli aktuell.

Således skall det i framtiden inte längre krävas att föräldrarna är överens i samtliga frågor om barnet för att de skall kunna ha gemensam föräldramyndighet. Oenighet i enstaka väsentliga frågor skall enligt förarbetena som utgångspunkt inte kunna leda till att föräldramyndigheten upplöses. Föräldrarna hänvisas i stället till att ta hjälp genom rådgivnings- och medlingsförfaranden i statsförvaltningens regi.

När föräldrarna har gemensam föräldramyndighet krävs enligt den nya lagen (3 § första stycket) enighet om *väsentliga beslut* rörande barnets förhållanden. Dock skall den förälder som barnet bor hos kunna fatta *beslut om övergripande förhållanden som rör barnets dagliga liv*, däribland var barnet skall bo.

I motiven till förslaget understryks skillnaden mellan dessa typer av beslut. Till de väsentliga besluten hör beslut om att barnet skall flytta till utlandet (hit räknas även Grönland och Färöarna), barnets religion och väsentliga sjukvårdsingrepp. I speciallagstiftning finns därutöver regler på en rad områden som förutsätter ett gemensamt ställningstagande från föräldrarna, rörande t.ex. val av

skola, utfärdande av pass, samtycke till äktenskap och namnval. Även andra beslut som rör barnets förhållanden i ett längre tidsperspektiv skall enligt motiven kräva ett gemensamt beslut.

Beslut om övergripande förhållanden i barnets dagliga liv, som alltså boendeföräldern skall kunna ta på egen hand, kan enligt motiven gälla barnets förskola, men även frågor om barnets dagliga välbefinnande hör hit (t.ex. om barnet skall få träffa skolpsykolog eller delta i en grupp för barn med fränskilda föräldrar). Tanken bakom bestämmelsen är att man bör undvika att det hela tiden uppstår konflikter omkring barnet i vardagen till följd av att båda föräldrarna skall delta i beslutsfattandet. – Därutöver skall, som också framgår av lagtexten, boendeföräldern även kunna bestämma var i landet barnet skall bo.

I motiven anförs att båda föräldrarna var för sig enligt praxis får träffa många vardagliga beslut om barnet. Det kan gälla mat, kläder, sovtider och kamrater. Den förälder som finns närmast till hands anses ha behörighet att fatta beslutet ensam, alltså även den föräldramyndighetsinnehavare som barnet inte bor hos men som har rätt till umgänge. Detsamma gäller fritidsaktiviteter, i vart fall så länge det inte är fråga om riskfyllda sådana.

Om någon av (eller båda) föräldramyndighetsinnehavarna på grund av förhinder inte kan fatta beslut om barnets personliga angelägenheter, kan statsförvaltningen utse någon som kan utöva denna uppgift (27 §).

Domstolen skall kunna fatta beslut om vem som skall ha barnet boende hos sig i situationer då föräldrarna skall ha gemensam föräldramyndighet. Detta har sin förklaring i att enighet inte längre krävs i alla frågor när föräldramyndigheten är gemensam. Domstolen skall också kunna besluta att barnet skall bo hos en förälder som bor i eller vill flytta till utlandet (även Grönland eller Färöarna, 17 §).

Föräldrar som skall flytta inom landet eller till utlandet skall sex veckor före flyttningen meddela den andra föräldern (18 §), oavsett om föräldramyndigheten är gemensam eller inte. Även en umgängesförälder ges en sådan skyldighet. Avsikten härmed är att den förälder som inte flyttar skall få tillfälle att begära prövning av frågor om föräldramyndigheten över barnet, barnets boende eller möjligheterna att utöva umgänge med barnet. Därigenom kan man få till stånd en prövning av om flyttningen är i barnets intresse.

Om föräldrarna har gemensam föräldramyndighet, men är de oense om vem som bör ha föräldramyndigheten över barnet, skall de

båda ge sitt samtycke till att barnet lämnar landet eller uppehåller sig i utlandet under längre tid än vad som ursprungligen bestämts (3 § andra stycket).

Barnets rätt till umgänge med den förälder som det inte bor med kan vid oenighet mellan föräldrarna bestämmas av statsförvaltningen eller domstol (19–22 §§ och 37 §).

En förälder som inte är föräldramyndighetsinnehavare skall i framtiden – utöver vad som tidigare gällt i detta hänseende – få upplysningar om och även ha rätt att delta i sociala aktiviteter på barnets skola eller motsvarande (23 §, se särskild redogörelse i avsnitt 6.9.1).

3.1.2 Finland

Den finska lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt (8.4.1983/361), ”vårdnadslagen”, trädde i kraft år 1984.

Av lagen framgår att vårdnadshavare är barnets föräldrar eller de som anförtrotts vårdnaden om barnet. Liksom i Sverige upphör vårdnaden då barnet fyller arton år eller om barnet dessförinnan ingår äktenskap (3 §).

Är barnets föräldrar gifta med varandra när barnet föds, är de båda vårdnadshavare för barnet. Är föräldrarna inte gifta med varandra när barnet föds, är modern vårdnadshavare för barnet. Gifter föräldrarna sig, blir de båda vårdnadshavare för sitt barn (6 §).

Vårdnadshavaren, som har till uppgift att trygga barnets utveckling och välfärd, har rätt att bestämma om barnets vård, uppfostran och bostadsort samt i övriga personliga angelägenheter. Det är vårdnadshavaren som företräder barnet i dess personliga angelägenheter, om inte något annat anges i lag. Innan vårdnadshavaren fattar beslut i barnets personliga angelägenheter, skall han eller hon dock samtala om saken med barnet, om det med beaktande av barnets ålder och utveckling samt frågans natur är möjligt. Vid beslutsfattandet skall hänsyn tas till barnets åsikt och önskemål (4 §).

När det gäller samarbetet mellan vårdnadshavarna är huvudregeln att vårdnadshavarna ansvarar gemensamt för de uppgifter som hör till vårdnaden om barnet. De skall också fatta gemensamma beslut som gäller barnet, om inte något annat är föreskrivet eller bestämt.

Kan någon av vårdnadshavarna till följd av resa eller sjukdom eller annan orsak inte delta i beslut som gäller barnet och skulle dröjsmål med beslutet medföra olägenhet, är denne vårdnadshavares samtycke i saken inte nödvändigt. I ärenden som har avsevärd betydelse för barnets framtid kan vårdnadshavarna dock endast fatta beslut gemensamt, om inte barnets bästa uppenbarligen kräver annat (5 §).

Föräldrarna kan träffa olika skriftliga avtal med varandra, som sedermera måste föreläggas socialnämnden för fastställelse. Vid nämndens prövning skall barnets bästa och barnets egna önskemål beaktas. Ett sådant avtal kan gälla vårdnad eller umgängesrätt för barnet. Avtal som fastställts är verkställbara på samma sätt som lagakraftvunna domstolsbeslut (7–8 §§).

Beslut om vårdnad och umgängesrätt kan naturligtvis också beslutas av domstol. Besluten i vårdnadsfrågorna kan ta sikte på att vårdnaden skall anförtros båda föräldrarna gemensamt eller den ena föräldern ensam, att barnet skall bo hos den ena av sina föräldrar (om föräldrarna inte bor tillsammans) eller att vårdnaden om barnet vid sidan av eller i stället för föräldrarna anförtros en eller flera personer som gett sitt samtycke till detta (9 § första stycket). Domstolen kan besluta om gemensam vårdnad också om båda föräldrarna motsätter sig detta, även om utgångspunkten i förarbetena varit att ett sådant förordnande i regel kräver att föräldrarna är överens; i annat fall är det nämligen för det mesta inte troligt att föräldrarna på ett tillfredsställande sätt gemensamt kan verka som vårdnadshavare (SOU 1995:70, bilaga 4, s. 204). Härtill kommer att domstolen, då den avgör ärende som gäller vårdnaden, skall beakta barnets bästa och barnets egna önskemål (9 § fjärde stycket).

Domstolen kan vid behov ge föreskrifter om vårdnadshavarens uppgifter, rättigheter och skyldigheter samt, om barnet har två eller flera vårdnadshavare, besluta om uppgiftsfördelningen mellan vårdnadshavarna (9 § tredje stycket – således kan föräldrarna inte åstadkomma t.ex. en viss fördelning genom att träffa avtal som sedermera godkänns av socialnämnd). Vårdnaden kan fördelas i gemensamma eller skilda ansvarsområden (Ryrstedt s. 23). Den konstruktion som därigenom uppstår har i litteraturen benämnts ”begränsad gemensam vårdnad”. Besluten kan skraddarsys efter barnets behov. De frågor som vårdnadshavarna kan avgöra var för sig respektive de ställningstaganden som kräver enighet kan preciseras i beslutet. Domstolen kan emellertid inte fatta materiella beslut (Danielsen s. 113).

De viktigaste frågorna som i praktiken blir föremål för beslut av detta slag gäller skolgång, förskoleverksamhet, hälso- och sjukvårdsangelägenheter, religion och namn. Uppgifter som utredningen tagit del av från yrkesverksamma jurister i Finland visar att det även kan gälla frågor om barnets pass och fritidssysselsättning. I praxis finns flera exempel på konstruktioner i vilka den begränsade gemensamma vårdnaden kommer till uttryck (Danielsen s. 114). Exempelvis kan den ena föräldern/vårdnadshavaren ges rätt att ensam fatta beslut om barnets bosättning, förskoleverksamhet, skolgång, pass och/eller trossamfund, varvid föräldrarna/vårdnadshavarna underförstått fattar beslut gemensamt i andra frågor där ett gemensamt ställningstagande som regel krävs. En annan variant är att den ena vårdnadshavaren ges rätt att ensam besluta i de flesta frågor men med undantag av de nu nämnda frågorna om bosättning m.m.

Den som fått en mer eller mindre begränsad del av vårdnaden kan samtidigt ha fortsatt rätt att få tillgång till upplysningar från förskola, skola, myndigheter och institutioner. Det förekommer att en "vårdnadshavares" enda rättighet inom ramen för vårdnaden är just informationsrätten, medan den andra föräldern har rätt att ensam besluta i alla frågor. Detta är enligt uppgifter som utredningen erhållit lämpligt i särskilt svåra fall, eftersom informationsrätten inte förutsätter att vårdnadshavarna har god samarbetsförmåga eller ens har kontakt med varandra.

För den vårdnadshavare som utövar alla andra rättigheter kan detta te sig opraktiskt, eftersom vårdnadshavaren måste uppvisa den dom som ger besked om hur bestämmanderätten är fördelad mellan vårdnadshavarna inför myndigheter och andra aktörer. I befolkningsregistret antecknas nämligen endast att vårdnaden är gemensam, trots att den andra vårdnadshavaren bara har en rätt till information (se Kirsti Kurki-Suonio i Rapport från Nordisk seminar om barnerett, TemaNord 2005:581, s. 35).

Enligt ett avgörande i Högsta domstolen (HD 2003:7, dom 2003-02-10) kan domstol dock ge ett förordnande enligt vilket den förälder som *fråntagits* vårdnaden om barnet får utöva vårdnadshavarens rätt att av myndigheterna få uppgifter om barnet, om detta kan anses vara förenligt med barnets bästa. Därigenom kan en mer rättvisande bild av den faktiska vårdnadssituationen åstadkommas. – Frågan om rätt till information för en förälder som inte är vårdnadshavare torde genom en analog tolkning av 9 § kunna väckas separat, dvs. utan samband med en prövning av vårdnadens fördelning.

Den begränsade gemensamma vårdnaden ses av rättens aktörer som en kompromisslösning och ett medel för att nå förlikningar (se även Kurki-Suonio s. 34). Domaren i målen intar en tämligen aktiv roll och undersöker vilka frågor som vållar problem mellan föräldrarna. Enligt de besked som utredningen erhållit från yrkesverksamma jurister förekommer det aldrig att beslutanderätten fördelas mellan föräldrarna i ostridiga mål.

Möjligheten att besluta om begränsad gemensam vårdnad har varit inbyggd i lagstiftningen sedan många år, men det var först i början av 1990-talet som uppmärksamhet fästes på att sådana beslut var lämpliga i fall då det inte kunde begäras att vårdnadshavarna skulle påtvingas ett samarbete. Därigenom kan de konfliktfyllda frågorna förläggas utanför den gemensamma vårdnaden (Kurki-Suonio s. 34) Numera utnyttjas möjligheten tämligen ofta, men någon undersökning av i vilka sammanhang – och hur – finns inte tillgänglig.

Behovet av en lösning med begränsad gemensam vårdnad torde generellt vara som störst när vårdnadshavarna bor på olika orter, men även i fall då det till följd av särskilda omständigheter inte går att fatta gemensamma beslut avseende barnet (Ryrstedt s. 23 och Danielsen s. 113). Det finns två typfall för dessa ”skräddarsydda” lösningar. Den ena är att föräldrarna visserligen samarbetar tämligen smidigt i frågor som gäller vårdnaden om barnet men utan att ha möjlighet att komma överens i någon eller några frågor. Det andra typfallet är att föräldrarna har en konfliktfylld relation (Kurki-Suonio s. 34). Vid ett möte med en chefsdomare i Helsingfors tingsrätt framkom att det är mer vanligt att domstolen beslutar om (obegränsad) gemensam vårdnad, alternativt begränsad gemensam vårdnad med informationsrätt för den ena vårdnadshavaren, än att domstolen beslutar om en fördelning av beslutskompetensen.

Vid en fördelning av beslutanderätten anses, enligt uppgifter från justitieministeriet, den vårdnadshavare som inte har beslutanderätt ha viss rätt att fatta beslut för barnets räkning i frågor som rör den dagliga omsorgen om barnet. Detta är emellertid inte uttryckt i lag.

Som tidigare antytts skall ärenden som angår vårdnad om barn och umgängesrätt avgöras framför allt enligt vad som är bäst för barnet. I detta syfte skall särskild uppmärksamhet fästas vid hur vårdnaden och umgängesrätten bäst kan ordnas i framtiden. I vårdnadsfrågor och umgängesfrågor föreligger en presumtion för att vad föräldrarna avtalar i frågan skall få fälla avgörandet, om

föräldrarna eller den ena av dem är barnets vårdnadshavare och det inte finns skäl att anta att avgörandet skulle strida mot barnets bästa (10 §). Barnets egna önskemål och egen åsikt skall utredas i vissa fall (11 §).

Avtal som fastställts av socialnämnden eller domstols beslut angående vårdnad av barn eller umgängesrätt kan ändras, om förhållandena ändrats efter det avtalet fastställdes eller beslut gavs eller då anledning härtill annars föreligger (12 §).

3.1.3 Island

Islands regler om vårdnad av barn m.m. ingår i Børnelov (Lov nr. 76, 27. mars 2003).

Motsvarigheten till vårdnadsbegreppet benämns i denna redogörelse för "föräldramyndighet" (jfr avsnittet om dansk lagstiftning).

I lagens 28 § regleras föräldramyndigheten utförligt. Där anges att föräldrar har en skyldighet att sörja för sina barn, visa dem omsorg och respekt samt utöva sina föräldramyndighets- och uppfostringsförpliktelser på det sätt som bäst gagnar barnet. Själva föräldramyndigheten medför en plikt att skydda barnet mot psykiskt och fysiskt våld och annat nedvärderande uppträdande. Vidare uttalas i lagen att föräldrarna har en skyldighet att se till att barnet får tillgång till skola och en utbildning som är lämplig. Föräldramyndigheten innebär också en rättighet resp. skyldighet att bestämma över barnets personliga förhållanden och var barnet skall bo. Den av föräldrarna som innehar föräldramyndigheten företräder barnet i juridiska frågor. Samtidigt är föräldrarna i alla frågor ålagda att samråda med barnet i den utsträckning som barnets ålder och utveckling kan föranleda; i takt med barnets ålder och mognad skall barnets uppfattning tillmätas större betydelse (28 § första–fjärde styckena samt sjätte stycket).

Barnet har rätt till föräldramyndighetsutövande föräldrar – en av dem eller båda – till dess barnet blir myndigt. Den som har föräldramyndigheten över barnet svarar för att barnet får umgänge även med den andra föräldern såvida detta inte är i strid med barnets behov eller en rättslig bedömning av frågan (28 § femte stycket).

Om föräldrarna har gemensam föräldramyndighet och den ena av dem är förhindrad att utöva sina föräldrarelaterade skyldigheter, är den andra förälderns nödvändiga beslut om barnets personliga förhållanden giltiga. För att den ena av föräldrarna skall få åka till

utlandet med barnet krävs dock alltid den andra föräldrarnas samtycke (28 § sjunde och åttonde styckena). – Om den ena föräldern har rätt att umgås med sitt barn, får den andra föräldern (boende-föräldern) inte föra ut barnet ur landet såvida inte umgänges-föräldern bevisligen har blivit underrättad om resan minst 30 dagar i förväg (51 §).

Enligt huvudregeln ingår det i barnets rättigheter att båda föräldrarna har föräldramyndigheten, om de är gifta eller har registrerat sin samlevnad. För gifta föräldrar som separerat finns en möjlighet att bestämma att endast en av dem skall ha föräldramyndigheten (29 § första stycket och 31 § tredje stycket).

Om föräldrarna varken är gifta eller har registrerat sin samlevnad när barnet föds, är det modern som har föräldramyndigheten. Föräldrarna kan dock träffa avtal om fördelningen av föräldramyndigheten och även tidsbegränsa förhållandena. Vid avtal om gemensam föräldramyndighet skall det anges hos vem av föräldrarna barnet skall vara stadigvarande bosatt samt var barnet i regel skall vara bosatt (29 § andra stycket och 32 §). – Under vissa omständigheter kan också en förälders föräldramyndighet delas med en annan person än barnets andra förälder. Motsvarande regler som gäller för föräldrar med föräldramyndighet gäller sådana personer (en ny make/maka eller sambo, 29 § tredje–fjärde styckena).

Parterna i ett tvistigt ärende skall erbjudas medling (33 §). När föräldrarna är oeniga om föräldramyndigheten avgörs frågan slutligt genom dom (om inte enighet mellan föräldrarna dessförinnan kan manifesteras i en förlikning). Rätten avgör vem av föräldrarna som skall ha föräldramyndigheten, varvid hänsyn skall tas till vad som är bäst för barnet. Gemensam föräldramyndighet kan inte fastställas i dom, utan parterna är hänvisade till en förlikning för att detta resultat skall nås. I samband med att rätten avgör frågan om föräldramyndigheten kan den på begäran också fastställa underhållsbidrag och omfattningen av umgänget. När det gäller umgänget finns dock en möjlighet för domstolen att avstå från att reglera denna rätt närmare. Detta kan bli fallet, om en sådan lösning anses vara bäst för barnet (34 §).

Domstolen kan meddela interimistiska beslut i olika frågor innan föräldramyndighetsfrågan är avgjord. På yrkande av någon av föräldrarna kan det också beslutas att barnet inte får föras ut ur landet innan målet är avgjort (35 §).

Barnet har rätt till regelbundet umgänge med den av föräldrarna som det inte bor hos, såvida inte detta strider mot barnets intressen.

Föräldrarna har en skyldighet att hitta en lösning på umgängesfrågan som säkrar barnets rättigheter när de skiljer sig eller flyttar från varandra. Umgängesföräldern har i sin tur en rätt – men också en skyldighet – att sköta umgänget och kontakterna med sitt barn. Föräldrarna kan avtala om hur umgänget skall utövas och kan få avtalet stadfäst (46 §). Utslag om umgänget kan också meddelas av en särskild ämbetsman på begäran från någon av föräldrarna (47 §).

Lagen innehåller också bestämmelser om en förälders rätt till upplysningar om sitt barn. Den av föräldrarna som inte har föräldramyndighet över barnet har en rätt att få upplysningar om barnets förhållanden från den andra föräldern (bl.a. om hälsotillstånd, utveckling, förskoleverksamhet, skolgång, intressen och sociala kontakter). Vidare har han eller hon rätt att få upplysningar om barnet direkt från bl.a. förskolor, skolor, sjukvårdsinrättningar, socialtjänsten och polisen. Däremot kan föräldern inte göra anspråk på att samtidigt få reda på förhållanden om den förälder som utövar föräldramyndigheten. Möjlighet finns för institutioner och myndigheter att vägra att lämna upplysningar i vissa fall. Om så sker, kan föräldern begära prövning av ställningstagandet hos den särskilde ämbetsmannen. Den senare kan i särskilda fall avskära föräldern från tillgången till upplysningar, vilket förutsätter en begäran härom från den förälder som har föräldramyndigheten (52 §).

3.1.4 Norge

Gällande rätt

I den norska ”barnelova” (Lov 1981-04-08 nr 7: Lov om barn og foreldre) finns regler som svarar mot de svenska vårdnadsreglerna. Begreppet ”foreldreansvar” (föräldraansvar) motsvarar det svenska vårdnadsbegreppet, medan ”samværsrett” motsvarar svenskans umgängesrätt.

Alla avgöranden som gäller föräldraansvar, boende och umgänge skall först och främst styras av vad som är bäst för barnet i fråga. Hänsyn skall vid beslutsfattandet tas till att barnet inte får utsättas för våld eller någon annan behandling som utsätter den psykiska och fysiska hälsan för skada eller fara (48 §).

Barn har enligt lagstiftningen rätt till omsorg och omtanke från dem som har föräldraansvaret. Innehavarna har rätt och skyldighet att fatta beslut rörande barnets personliga förhållanden innanför

vissa gränser. Vidare måste de svara för barnets uppfostran och försörjning och sörja för att barnet får lämplig utbildning. Föräldraansvaret skall utövas utifrån barnets intressen och behov (30 §). – Rätten att fatta beslut i ekonomiska angelägenheter regleras i särskild lagstiftning.

Föräldrar som är gifta har gemensamt föräldraansvar för sitt barn. Om föräldrarna separerar eller skiljer sig, kvarstår ansvaret till dess det finns ett avtal eller ett avgörande i frågan. Föräldrarna kan avtala sig fram till ett fortsatt gemensamt ansvar. De kan också avtala om att endast den ena föräldern skall ha föräldraansvaret. För att ett avtal skall vara giltigt krävs anmälan till "folkeregistret" (kontor för folkbokföringen, 34 och 39 §§).

När föräldrarna inte är gifta eller bor tillsammans, är det modern som ensam har föräldraansvaret. Bor föräldrarna tillsammans har de ett gemensamt ansvar för de gemensamma barnen. Även ogifta föräldrar som inte bor tillsammans kan ingå avtal om att de skall ha ett gemensamt föräldraansvar, men också att det är fadern som skall ha ansvaret ensam (37 §).

Avtalskonstruktionen kan också ta sikte på barnets boende. Sålunda kan föräldrarna avtala om vem barnet skall bo med (eller att barnet skall bo växelvis med föräldrarna). Uppnås inte enighet i frågan, kan rätten besluta att barnet skall bo tillsammans med endast den ena av föräldrarna (36 §).

Bor barnet stadigvarande hos endast den ena av föräldrarna (boendeföräldern) när föräldrarna har gemensamt föräldraansvar kan den andra föräldern inte motsätta sig att boendeföräldern fattar beslut i frågor som gäller väsentliga sidor av omsorgen. I lagen nämns som exempel frågor om var barnet skall daghemspliceras, var i landet barnet skall bo och andra större beslut om vardagslivet (37 §).

En särskild bestämmelse i lagen tar sikte på situationer då barnet flyttar utomlands. Om endast en av föräldrarna har föräldraansvaret, kan den andra föräldern inte sätta sig emot att barnet flyttar utomlands. Vid gemensamt föräldraansvar måste däremot båda föräldrarna samtycka till flyttningen. Råder tvist mellan föräldrarna om föräldraansvaret eller om barnets boende, får barnet inte flytta utomlands förrän saken är avgjord (40 §). En förälder med föräldraansvar (ensamt eller gemensamt) kan ta med barnet på kortare utlandsresor. Finns risk för att barnet inte återvänder från en sådan resa, kan rätten förbjuda att barnet förs ut från landet när föräldrarna har gemensamt föräldraansvar. Ett sådant förbud kan ta

sikte på en viss resa eller vara allmänt hållet. För att en förälder som inte har del i föräldraansvaret skall få ta med sig barnet utomlands krävs samtycke från den förälder som har ansvaret. Möjligheter finns dock att – mot den andra förälderns vilja – utverka ett samtycke till utlandsresan från rätten. Detta kräver att rätten finner det uppenbart att barnet kommer att återvända (41 §).

Barnet har en rätt att påverka beslut som rör de personliga förhållandena. Detta yttrar sig i ett krav på att barnet får yttra sig innan beslut fattas, något som dock är beroende av att barnet är kapabelt att ha en egen inställning i frågan. Barnets inställning får större tyngd för föräldrarnas beslutsfattande i takt med ålder och mognad. I lagen anges riktmärken för barnets rätt att yttra sig. Den som fyllt sju år skall åtminstone få säga sin mening i personliga angelägenheter, bl.a. i fråga om vem av föräldrarna barnet skall bo hos, medan en tolvåring uppfattning är av stor vikt inför beslutsfattandet. Barnets självbestämmanderätt förutsätts bli överförd från föräldrarna i takt med barnets stigande ålder. Av en särskild bestämmelse rörande utbildning och medlemskap i föreningar framgår att ett barn själv får fatta beslut när barnet fyllt 15 år (31–33 §§).

Barnet har rätt till umgänge med båda föräldrarna, även om de lever åtskilda, och föräldrarna har ett ömsesidigt ansvar för att denna rätt kan nyttjas. Omvänt har den förälder som barnet inte bor tillsammans med en rätt till umgänge med barnet (om det inte finns ett avtal eller avgörande med annan innebörd). Barnet har därvid rätt till omsorg och omtanke från den som är tillsammans med barnet. Som en konsekvens härav kan den som barnet befinner sig hos ta beslut som gäller omsorgen för barnet under umgänget (42 § och 43 § första stycket).

Rätten kan besluta att umgänge inte skall äga rum. Ett sådant beslut förutsätter att umgänget anses vara oförenligt med barnets bästa. Såväl i avtal som i rättsliga beslut kan det ställas upp villkor för utövandet av umgängets rätten. Ett sådant villkor kan avse övervakning av umgänget. Rätten kan i speciella fall ge departementet i uppgift att utse en ”tilsynsperson” (motsv. kontaktperson). Om någon nekas umgängets rätt, finns möjligheter för denna förälder att få till stånd beslut om att hans eller hennes egna föräldrar, dvs. far- eller morföräldrarna till barnet, skall ha rätt till umgänge. Om den som har föräldraansvaret (eller som har barnet boende hos sig) hindrar att umgängets rätten utnyttjas, kan den andra föräldern kräva ett nytt rättsligt ställningstagande till vem som skall ha föräldra-

ansvaret eller vem barnet skall bo tillsammans med (43 § och 45 § andra stycket).

Med umgängesrätten följer en rätt för umgängesföräldern att i möjligaste mån få yttra sig innan den som har föräldraansvaret tar ett beslut som kommer att göra det omöjligt eller väsentligt svårare att utöva umgängesrätten (46 §). Den som ensam har föräldraansvaret skall på begäran ge den andra föräldern upplysningar om barnet. Vidare har den förälder som saknar föräldraansvar rätt att begära ut upplysningar om barnet från daghem, skola, hälso- och sjukvårdande organ, socialtjänsten och polisen, om inte tystnadsplikt gäller i förhållande till föräldrarna eller uppgiftslämnandet kan vara till skada för barnet. Föräldern kan i vissa fall fråntas rätten till upplysningar av ”fylkesmannen” (motsv. landshövding, 47 §).

Lagen innehåller också regler om medling. Föräldrar med gemensamma barn under 16 år måste underkasta sig medling innan talan väcks i frågor om föräldraansvar, var barnet skall vara stadigvarande boende eller umgänge. Även sambor med gemensamma barn under 16 år som skall upphöra med samlevnaden skall träffas för medling. Målsättningen med medlingen är att få föräldrarna att nå fram till ett skriftligt avtal i de tvistiga frågorna (51–52 §§).

Pågående lagstiftningsarbete

I januari 2007 tillsattes en utredning i Norge för en utvärdering av barnlovens bestämmelser om föräldraansvar, bosättning och umgänge.

Huvudsyftet med utvärderingen är att överväga ändringar utifrån perspektivet att båda föräldrarna skall anses vara lika viktiga för barnet. Utredningen skall bl.a. utvärdera begreppen ”bostedforelder” (boendeförälder) och ”samværsforelder” (umgängesförälder) i ljuset av ett likställt föräldraskap efter föräldrarnas skilsmässa.

Utredningen skall se närmare på innehållet i begreppet ”barnets bästa” och därvid undersöka om barnets bästa kan tas till vara bättre genom att en mer likvärdig fördelning mellan föräldrarna avseende omsorg och ansvar skapas. Frågan är om ett sådant likställt utgångsläge kan bidra till att dämpa konflikter mellan föräldrarna. Utredningen skall vid sin genomgång av lagstiftningen se över förut-sättningarna för att föräldrar skall kunna ha gemensamt föräldraansvar.

Utredningen skall därutöver bl.a. särskilt granska frågan om boendeföräldrarnas rätt att flytta inom landet utan den andra föräldrarnas samtycke och umgängesföräldrarnas möjligheter att utnyttja sitt föräldraansvar för att förhindra att barnet underkastas nödvändig undersökning och behandling.

Utredningsresultaten skall läggas fram för Barne- og likestillingsdepartementet senast den 1 maj 2008.

3.2 Internationella konventioner m.m.

3.2.1 Barnkonventionen

Förenta Nationernas generalförsamling antog år 1989 konventionen om barnets rättigheter. Konventionen öppnades för undertecknande följande år och trädde då också i kraft.

Sverige undertecknade och ratificerade konventionen år 1990. I propositionen till riksdagen om godkännande av konventionen konstaterades att tillträde till konventionen inte föranledde några ändringar i gällande lagstiftning (prop. 1989/90:107, bet. 1989/90:SoU28, rskr. 350).

Genom att konventionen har ratificerats har Sverige förpliktat sig att på det sätt som anges i Barnkonventionen respektera och främja barns rättigheter.

I artikel 3 betonas att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ. Konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för dess välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har lagligt ansvar för barnet, och skall för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftnings- och administrativa åtgärder.

Av artikel 4 framgår att konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga lagstiftnings-, administrativa och andra åtgärder för att genomföra de rättigheter som erkänns i konventionen.

En av Barnkonventionens grundläggande principer är barnets rätt till liv och utveckling (artikel 6), vilket innefattar en förpliktelse att skapa en miljö för barnet som garanterar det maximala möjligheter till överlevnad och utveckling, innefattande barnets

fysiska, psykiska, andliga, moraliska, psykologiska och sociala utveckling.

Konventionsstaterna skall enligt artikel 12 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. 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 procedur-regler, i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet.

Enligt artikel 14 skall konventionsstaterna respektera barnets rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Konventionsstaterna skall respektera föräldrarnas och i förekommande fall, vårdnadshavares rättigheter och skyldigheter att på ett sätt som är förenligt med barnets fortlöpande utveckling ge barnet ledning då det utövar sin rätt.

I artikel 18 anges att konventionsstaterna skall göra sitt bästa för att säkerställa erkännandet av principen att båda föräldrarna har gemensamt ansvar för barnets uppfostran och utveckling. Föräldrar eller, i förekommande fall, vårdnadshavare har huvudansvaret för barnets uppfostran och utveckling och barnets bästa skall för dem komma i främsta rummet.

Barn har enligt artikel 24 rätt att åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa och rätt till sjukvård och rehabilitering. Staten skall sträva efter att säkerställa att inget barn är berövat sin rätt att ha tillgång till sådan hälso- och sjukvård. Staten skall särskilt vidta lämpliga åtgärder för att bl.a. säkerställa att alla barn tillhandahålls nödvändig sjukvård och hälsovård med tonvikt på utveckling av primärhälsovården.

I artikel 39 sägs att konventionsstaterna skall vidta alla lämpliga åtgärder för att främja fysisk och psykisk rehabilitering samt social återanpassning av ett barn som utsatts för någon form av vanvård, utnyttjande eller övergrepp, tortyr eller någon annan form av grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller väpnade konflikter. Sådan rehabilitering och sådan återanpassning skall äga rum i en miljö som befrämjar barnets hälsa, självrespekt och värdighet.

Genom beslut den 1 februari 1996 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet Anna Hedborg att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppdraget att göra en bred översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhåller sig till bestämmelserna i Barn-

konventionen. Kommittén, som antog namnet Barnkommittén, lämnade år 1997 sitt huvudbetänkande Barnets bästa i främsta rummet – FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige (SOU 1997:116). Kommittén ansåg bl.a. att konventionens stadgande i artikel 24 om att staten skall ”säkerställa att alla barn tillhandahålls nödvändig hälso- och sjukvård” var uppfyllt för svensk del och att hälso- och sjukvård samt tandvård är tillgänglig för alla barn och ungdomar i Sverige. Frågan huruvida barn i konkreta fall inte får tillgång till hälso- och sjukvård till följd av ställföreträdarnas oenighet i en sådan fråga synes inte ha varit föremål för diskussion (jfr kap. 13 i betänkandet).

Enligt artikel 44.1 skall staterna periodiskt rapportera till kommittén för barnets rättigheter, Barnrättskommittén, sina åtgärder och framsteg i arbetet med att genomföra konventionen.

3.2.2 Europarådsrekommendationen om föräldransvar

År 1984 antog Europarådets ministerråd en rekommendation om föräldransvar (Recommendation No. R [84] 4 on Parental Responsibilities). I inledningen till rekommendationen framhålls att det såvitt gäller föräldransvaret är möjligt att åstadkomma förbättringar i rättssystemen som understödjer barns personliga utveckling samt skyddar barnen, liksom barns andliga och materiella intressen, samtidigt som föräldrarnas juridiska jämställdhet säkerställs. Medlemsstaternas regeringar rekommenderades mot den bakgrunden att anpassa sin lagstiftning kring föräldransvaret så att lagstiftningen uppfyller vissa principer.

Av rekommendationen framgår bl.a. att alla beslut som fattas av en myndighet när det gäller fördelningen av befogenheter inom ramen för föräldransvaret eller utnyttjandet av sådana befogenheter i första hand skall grunda sig på hänsynstagande till vad som är bäst för barnet. Samtidigt skall föräldrarnas inbördes jämställdhet respekteras. Vidare förbjuds diskriminerande bevekelsegrunder för beslutsfattandet (princip 2). Barnet bör rådfrågas inför beslutsfattandet, om beslutet är väsentligt för barnet och barnet har uppnått tillräcklig mognad (princip 3).

Om barnets föräldrar utövar sitt föräldransvar på ett sätt som är skadligt för barnets väsentliga intressen, skall behörig myndighet vidta lämpliga åtgärder, antingen på eget initiativ eller efter ansökan (princip 4).

Av rekommendationen framgår att gifta föräldrar gemensamt skall utöva föräldraansvaret beträffande barn som härrör från äktenskapet (princip 5). Vid äktenskapets upplösning eller föräldrarnas separation skall den behöriga myndighet vars bistånd söks ta ställning till vad som skall ske med föräldraansvaret. Lämpliga åtgärder skall därvid vidtas för att splittra det gemensamma föräldraansvaret. Om föräldrarna samtycker till det, skall man i stället sörja för att det utövas gemensamt. Myndigheten skall vid beslutsfattandet ta hänsyn till eventuella avtal mellan föräldrarna under förutsättning att de inte står i strid med barnets intressen (princip 6).

Princip 7 innehåller olika alternativ för fördelning av föräldraansvaret för barn som är födda utom äktenskap.

När föräldrar utövar föräldraansvaret gemensamt bör alla beslut som påverkar barnets intressen fattas av föräldrarna i samförstånd. Vid sådan oenighet mellan föräldrarna som leder till att den behöriga myndigheten underställs frågan på någon av föräldrarnas begäran bör myndigheten, så långt det är motiverat av barnets intressen, försöka få föräldrarna att enas. Först om detta inte lyckas bör myndigheten fatta sitt beslut (princip 10 punkt 1–2).

I relation till tredje man bör föräldrarnas samtycke presumeras utom i de fall då den nationella lagstiftningen med hänsyn till frågans vikt kräver ett uttryckligt samtycke från båda föräldrarna (princip 10 punkt 3).

En förälder som inte har del i föräldraansvaret bör normalt informeras om utövandet av detsamma i den utsträckning som föräldern önskar detta, under alla omständigheter när frågor av väsentlig vikt för barnet berörs (princip 11).

4 Beslutanderätten vid gemensam vårdnad

4.1 Uppdraget

Enligt direktiven skall jag analysera vilka nackdelar som i praktiken kan uppkomma för ett barn vid gemensam vårdnad när vårdnadshavarna inte kan enas i frågor som rör barnet. Jag skall därvid särskilt uppmärksamma barns möjligheter att få tillgång till hälso- och sjukvård och insatser inom socialtjänstens område, men även andra frågor som rör vårdnaden skall belysas.

Med utgångspunkt i analysen skall jag sedan lämna förslag som syftar till att bättre tillgodose barnets intressen och underlätta ett gemensamt vårdnadsansvar. I direktiven nämns olika ordningar som i förekommande fall skall övervägas.

För mitt arbete gäller att jag måste eftersträva att regelsystemet blir så utformat att gemensam vårdnad fungerar i det dagliga livet utan att alltför stora avsteg görs från principen att föräldrar med gemensam vårdnad skall kunna enas om det som rör barnet. Kravet på samstämmighet mellan vårdnadshavarna skall emellertid enligt direktiven inte få bidra till ökade konflikter som riskerar att påverka barnets livssituation negativt.

En utgångspunkt för mitt arbete är att regleringen vid gemensam vårdnad så långt det är möjligt och lämpligt bör vara densamma för föräldrar som bor tillsammans som för särlevande föräldrar.

4.2 Beslutanderätten inom vissa områden

Vid behandlingen av denna fråga, som får anses vara min huvuduppgift, vill jag inleda med en redogörelse för några områden där föräldrarnas beslutanderätt över barnet aktualiseras.

I två av delavsnitten behandlas frågor om barnets boende respektive umgänge med barnets förälder. Vårdnadshavarnas oenighet när det gäller boendet och umgänget är redan föremål för reglering. Att frågor av denna art enligt gällande regelverk kan bli föremål för tvistlösning är dock av viss betydelse för den fortsatta framställningen.

4.2.1 Barnets boende

Vårdnadshavaren har genom vårdnaden som utgångspunkt befogenhet att ha barnet hos sig, alternativt att bestämma barnets vistelseort. Vidare får vårdnadshavaren fordra att barnet utlämnas av den som utan lagligt stöd undanhåller barnet.

När ett barn står under vårdnad av båda föräldrarna kan det finnas behov av att ta ställning till vem av föräldrarna som skall kunna utnyttja denna befogenhet med exekutiv verkan, företrädesvis när föräldrarna inte kan enas i frågan. I sådana situationer får rätten på talan av en av dem eller båda därför besluta vem av föräldrarna barnet skall bo tillsammans med (6 kap. 14 a § första stycket FB). Ett beslut om barnets boende kan verkställas (se 21 kap. FB). Föräldrarna kan också avtala om barnets boende när de har gemensam vårdnad. Avtalet skall gälla, om det är skriftligt och socialnämnden godkänner det (6 kap. 14 a § andra stycket).

Med termen ”boende” avses barnets faktiska bosättning. Rent allmänt kan barnet anses bosatt där det normalt bor. Tillfälliga vistelser, t.ex. i anledning av ferier, som innebär att barnet är borta ändrar inte boendet (prop. 1997/98:7 s. 57).

Ett beslut om barnets boende behöver inte innebära att barnet skall bo tillsammans med endast den ena av vårdnadshavarna. Möjligheter finns att förordna om att barnet skall bo växelvis hos föräldrarna, något som dock ställer krav på att föreskrifterna är så noggranna att det går att verkställa en dom i vilken förordnandet tagits in. Normalt förutsätts för ett sådant beslut att föräldrarnas samarbetsförmåga är särskilt god. En nödvändig förutsättning för att domstolen skall kunna besluta om växelvist boende är att

föräldrarna har gemensam vårdnad. Möjligheter finns att besluta om sådant boende även om det är i strid med en förälders vilja.

För att rätten skall kunna fatta ett beslut om boendet krävs inte att föräldrarna bor isär, men av förarbetena till lagstiftningen framgår att det knappast kan anses förenligt med barnets bästa att förordna om boendet om någon separation inte är aktuell (prop. 1997/98:7 s. 112). Det kan finnas anledning för domstolen att självständigt ta upp frågan om barnets boende med parterna, dvs. utan att något yrkande framställts. Även socialnämnden kan ha skäl att ingripa i en situation där föräldrarna inte har för avsikt att reglera boendefrågan i ett stundande vårdnadsavtal. Socialnämnden kan i barnets intresse kräva att boendefrågan regleras som villkor för att avtalet skall godkännas.

4.2.2 Umgänge med förälder, m.m.

Det är viktigt att ett barn har kontakt med båda sina föräldrar, även när dessa inte bor tillsammans. Barn har emellertid inte någon plikt att umgås med den förälder som barnet inte bor tillsammans med. Det finns inte heller någon absolut rätt för den förälder som inte har barnet boende hos sig att umgås med barnet. Däremot har barnet 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 (jfr 6 kap. 15 § första stycket FB).

Umgängesrätten är således i första hand till för barnet, inte för föräldern. Vad som är bäst för barnet avgör om och i vilken utsträckning umgänge bör äga rum. Vid denna bedömning måste det – liksom när det gäller vårdnaden – fästas avseende särskilt vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp, olovligen förs bort m.m., men också barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna. Hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad (6 kap. 2 a §).

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. Detta gäller alltså oavsett om föräldrarna har gemensam vårdnad eller inte. Särskilt förordnade vårdnadshavare har ett motsvarande ansvar. Barnets vårdnadshavare har också ett ansvar för att barnets behov av umgänge med någon

annan som står det särskilt nära, t.ex. far- eller morföräldrar, så långt möjligt tillgodoses (6 kap. 15 § andra och tredje styckena).

Utgångspunkten är att föräldrar med gemensam vårdnad kan komma överens om umgänge. Så kan naturligtvis vara fallet även när endast en av föräldrarna är vårdnadshavare. I föräldrabalken finns dock en bestämmelse som är avsedd för situationer i vilka en förälder som inte bor tillsammans med barnet vill få umgänget reglerat. På talan av en sådan förälder får rätten besluta om umgänge mellan barnet och den föräldern. En sådan talan får också föras av socialnämnden (6 kap. 15 a § första stycket). Umgänge kan alltså fastställas även om barnets föräldrar har gemensam vårdnad.

Möjligheter finns att besluta om umgänge mellan barn och förälder även om barnets vårdnadshavare motsätter sig detta. Enligt praxis kan dock villkor för umgänget ställas upp. Villkoren kan vara i både barnets och i vårdnadshavarens intresse. De kan exempelvis komma till användning i situationer då det finns risk för att barnet far illa eller inte återvänder hem efter umgänge. Ett vanligt exempel på föreskrift är att umgänge skall ske i närvaro av socialtjänsteman (kontaktperson), varvid hjälp får begäras från sociala myndigheter (se avsnitt 7). En föreskrift kan också ta sikte på att umgänget skall ske på en viss plats (Walin & Vängby s. 6:68 och Göran Ewerlöf, Tor Sverne & Anna Singer, Barnets bästa, 5 uppl., 2004, s. 64).

I förarbetena till lagstiftningen har inte diskuterats huruvida ett beslut eller avtal om barnets boende behöver finnas för att en domstol skall kunna fastställa umgänge mellan barnet och den förälder som barnet inte bor hos när föräldrarna har gemensam vårdnad. Ofta förefaller beslut om umgänge meddelas utan att även beslut om boende finns eller samtidigt meddelas (Mats Sjösten, Advokaten, juni 2006, s. 32 f., jfr dock RH 2006:10 i vilket vikt lades vid att "barnets boende" är ett rättsligt begrepp till vilket olika rättsverkningar är knutna, bl.a. möjligheten att begära verkställighet).

Står barnet under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem, får de avtala om barnets umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med. Avtalet skall gälla, om det är skriftligt och socialnämnden godkänner det (6 kap. 15 a § tredje stycket). Socialnämndens prövning motsvarar därvid den som domstolen skall göra i fall då föräldrarna är överens.

Här skall också nämnas att om barnet bor tillsammans med endast en förälder, skall den föräldern ta del i kostnaderna för de resor som föranleds av barnets behov av umgänge med den andra

föräldern. Föräldrarnas ekonomiska förmåga och övriga omständigheter avgör fördelningen av kostnaderna. Ändrade förhållanden kan föranleda jämkning av en dom eller ett avtal, men domstolen får inte göra detta avseende bidrag som hänför sig till tiden före talans väckande (6 kap. 15 b §). Ersättning för resekostnader kan yrkas utan stämning i ett mål om umgänge men förutsätter ett yrkande av part (frågan anses vara dispositiv till skillnad från vad som är fallet med frågor om vårdnad, umgänge och boende).

4.2.3 Fritid och resor

Som ovan nämnts har frågor om hur barn skall tillbringa sin fritid ansetts höra till den dagliga omsorgen, även om det möjligen kan ifrågasättas hur farofyllda fritidsaktiviteter respektive längre ferievistelser skall bedömas (prop. 1997/98:7 s. 55).

För att barnet skall få åka på en längre utlandsvistelse torde krävas att vårdnadshavarna är ense. I andra fall föreligger inte hinder för den förälder som barnet bor hos att ta med sig barnet på utlandsresor, såvida inte umgänget med den andra föräldern därigenom blir lidande (Anita Wickström, JT 2002-03 s. 335 f.).

4.2.4 Möjligheten att flytta med barnet

I litteraturen har anförts att i de fall vårdnaden om ett barn tillkommer föräldrarna gemensamt har den förälder som barnet bor hos och som har för avsikt att flytta inte rätt att ensam bestämma att barnet skall följa med honom eller henne – detta mot bakgrund av att några ändringar i synen på vad som kan anses falla in under boendeföräldrarnas rätt att besluta i angelägenheter som rör den dagliga omsorgen inte ändrats genom lagändringarna år 1998 (som ju gav möjlighet för domstol att besluta vem av föräldrarna barnet skall bo tillsammans med – jfr även prop. 1975/76:170 s. 178). Detta torde gälla även om det finns ett godkänt avtal eller ett domstolsavgörande som anger att barnet skall bo tillsammans med den förälder som har för avsikt att flytta. Tar trots allt föräldern med sig barnet, utan att samråda med den andra föräldern och utan godtagbara skäl, kan åtgärden få konsekvenser för vårdnads- eller boendefrågan. En sådan åtgärd kan också vara straffbar såsom egenmäktighet med barn enligt 7 kap. 4 § brottsbalken (Anita Wickström,

1998 års vårdnadsreform och socialtjänsten, 1998, s. 69, samt JT 2002–03 s. 333 och Mats Sjösten, JT 1999–2000 s. 351; jfr Johanna Schiratzki, Barnrättens grunder, 2002, s. 94, där en argumentation förs kring äldre förarbetens betydelse för frågan om en boendeförälder skall kunna besluta var i landet barnet skall bo utan samtycke från den andra vårdnadshavaren).

En särskild fråga som väckts i litteraturen är om det är lämpligt och ändamålsenligt att en särlevande förälder som har gemensam vårdnad i princip alltid skall kunna hindra en flyttning av barnet. Det rättsläge som nu redovisats kan nämligen innebära att en boendeförälder som får arbete eller kommer in på en utbildning på annan ort skulle kunna förhindras att ta med sig barnet vid en flyttning, om den andra föräldern motsätter sig flyttningen (Wickström, JT 2002–03 s. 334). En lösning som erbjuds är att den gemensamma vårdnaden upplöses, varvid endast en av vårdnadshavarna har bestämmanderätten i bosättningsfrågan.

4.2.5 Barnets folkbokföring

Barnets folkbokföring har betydelse bl.a. för var han eller hon skall gå i skola och vem av föräldrarna som vid gemensam vårdnad skall få uppbära det särskilda bostadsbidraget för hemmavarande barn.

Folkbokföringsbestämmelserna utgår från att bosättningen skall bedömas utifrån faktiska omständigheter. Ett domstolsbeslut eller ett godkänt avtal om barnets boende har inte någon avgörande betydelse för barnets folkbokföring (se t.ex. prop. 2005/06:99 s. 53). Föräldrarnas önskemål i frågan faller inte heller avgörandet (se RÅ 1997 ref. 8).

Enligt 30 § första stycket folkbokföringslagen (1991:481) skall anmälan om bl.a. flyttning för barn under 18 år göras av barnets vårdnadshavare. Barn som har fyllt 16 år har dock rätt att själv göra sådan anmälan.

Om föräldrarna har gemensam vårdnad, kan de alltså i princip endast i förening göra en flyttningsanmälan. Detsamma gäller möjligheten att överklaga ett beslut om barnets folkbokföring (jfr 38 § första stycket). Detta betyder att om endast en av vårdnadshavarna gör en anmälan för barnets räkning kommer Skatteverket inte att pröva frågan om barnets flyttning utifrån anmälingen – anmälan kommer i stället att avvisas (prop. 1997/98:9 s. 101, se även RÅ 1995 ref. 74 angående vårdnadshavares rätt att överklaga).

I prop. 1997/98:9 (s. 100 f.) övervägdes om en vårdnadshavare borde ges rätt att mot den andre vårdnadshavarens vilja överklaga ett beslut som rör barnets folkbokföring. Regeringen konstaterade att en sådan rätt – för att bli verkningsfull – teoretiskt borde kombineras med en rätt för vårdnadshavare att också själv göra anmälan om flyttning för barnet, något som dock ansågs medföra risker för motstridiga flyttningsanmälningar från vårdnadshavarna. Regeringen uttalade att frågor om folkbokföring inte är av så särpräglad natur att det finns skäl att göra undantag från huvudregeln i 6 kap. 13 § FB att vårdnadshavarna endast gemensamt kan företräda barnet. Någon ny bestämmelse rörande överklagandemöjligheten föreslogs följaktligen inte.

I prop. 1997/98:7 (s. 59) kommenterades vid i princip samma tidpunkt rättsläget rörande barnets folkbokföring. Regeringen konstaterade att det faktum att vårdnadshavarna utövar sina rättigheter och skyldigheter gemensamt vid gemensam vårdnad givetvis kan innebära många slags problem i de fall då vårdnadshavarna är oeniga. Frågor om folkbokföringen bedömdes inte vara unika, även om regeringen samtidigt medgav att konsekvenserna kunde bli särskilt besvärande i sådana fall.

Här skall nämnas att ansökan om s.k. kvarskrivning i vissa fall får göras av den ena vårdnadshavaren ensam (30 § andra stycket). Dessutom får Skatteverket självmant ta upp frågan om barnets folkbokföring när det finns skäl till det (34 §).

4.2.6 Förskoleverksamhet

I 2 a kap. 1 § skollagen (1985:1100) anges att varje kommun svarar för att barn, som är bosatta i Sverige och som stadigvarande vistas i kommunen, erbjuds förskoleverksamhet. Reglerna i skollagen om skolplikt är inte tillämpliga här.

Enligt 2 a kap. 6 § skall förskoleverksamhet tillhandahållas i den omfattning det behövs med hänsyn till föräldrarnas förvärvsarbete eller studier eller barnets eget behov.

När vårdnadshavaren har anmält behov av plats inom förskoleverksamheten, skall kommunen erbjuda plats utan oskäligt dröjsmål (2 a kap. 7 § första stycket).

Kommunen kan fullgöra sin skyldighet att tillhandahålla förskoleverksamhet också genom att utan oskäligt dröjsmål hänvisa barnet till en motsvarande plats i enskild förskola eller enskilt

fritidshem. Kommunen skall ta skälig hänsyn till vårdnadshavarens önskemål om omsorgsform när den erbjuder plats inom förskoleverksamheten enligt första eller andra stycket (2 a kap. 7 § andra och tredje styckena). Skälig hänsyn skall tas till vårdnadshavarens önskemål också när det gäller själva placeringen (2 a kap. 8 §).

I ett beslut den 2 oktober 1998 (JO:s ämbetsberättelse 1999/2000 s. 283, dnr 2680-1997) uttalade Justitieombudsmannen att ”det är mycket som talar för att frågan om vilken förskola som skall väljas för ett barn i normalfallet bör kunna hänföras till den dagliga omsorgen. Den vårdnadshavare som barnet bor hos skulle därmed ha beslutanderätten i den frågan. Det förefaller för övrigt som mest naturligt att boendeföräldern, vars ekonomi och arbetsförhållanden är av betydelse för valet av barnomsorg, har det avgörande inflytandet i detta hänseende”.

Frågan i ärendet var om en kommun borde ha kontrollerat att båda vårdnadshavarna stod bakom en begäran om byte av förskola. JO ansåg att det under alla förhållanden – dvs. oavsett om det krävs ett beslut av vårdnadshavarna gemensamt eller inte – var tveksamt om det kunde uppställas något krav på att en kommun regelmässigt skall begära ett formellt medgivande från den andra vårdnadshavaren i de fall den vårdnadshavare som är platsinnehavare begär omplacering av barnet. Hon underströk även att man i allmänhet måste kunna utgå från att det sker ett sådant samråd mellan föräldrarna att de i realiteten är ense om vilken förskola som skall väljas. Vidare framhöll hon att det är av största vikt att man inom förskoleverksamheten har sådana rutiner att man känner till vilka som är vårdnadshavare för de barn som man har omsorg om.

Justitieombudsmannen har senare ifrågasatt om inte en vårdnadshavares val av en förskola som är belägen på ett mycket långt avstånd från bosättningskommunen bör anses vara av så ingripande betydelse för barnet att det inte längre är fråga om ett sådant normalfall som får anses innefattas i begreppet daglig omsorg (detta med hänvisning till att beslutet att välja en förskola i en annan kommun måste anses innebära att barnet kommer att tillbringa en stor del av sin tid i den kommun där förskolan är belägen). Det skulle därmed enligt huvudregeln i 6 kap. 13 § föräldrabalken krävas ett beslut av vårdnadshavarna gemensamt (se JO:s beslut 24 januari 2002 i dnr 3285-2000).

I JO:s beslut den 30 mars 2004 (dnr 2293-2002) hade föräldrarna gemensam vårdnad om ett barn medan modern interimistiskt hade fått rollen som boendeförälder. Barnet hade redan en

förskoleplats i sin hemkommun. Den kommun i vilken fadern ("umgängesföräldern") var bosatt hade trots det nämnda beviljat en förskoleplats för barnet. Modern hade motsatt sig placeringen i den kommun där fadern bodde. Frågan var således om den kommun i vilken fadern bodde, med kännedom om att modern motsatte sig placeringen, kunde bevilja en barnomsorgsplats för barnet, eller om båda vårdnadshavarnas samtycke borde ha krävts. JO ansåg att lagstiftningen inte gav något klart svar på frågan och hänvisade till 2002 års vårdnadskommittés pågående utredningsarbete.

I en departementspromemoria från 1999 poängterades att frågan om hur barnomsorgen ordnas är viktig för en förälder som bor med barnet. Normalt bedömdes frågan ingå i den dagliga omsorgen, medan val om barnomsorg med någon särskild inriktning – t.ex. religiös eller pedagogisk – ansågs vara en mer tveksam frågeställning (Gemensam vårdnad för ogifta föräldrar, Ds 1999:57, s. 79 – se även Mats Sjösten, *Vårdnad, boende och umgänge*, 2 uppl., 2003, s. 132, där det anförs att val av förskola med särskild inriktning, t.ex. religiös, *inte* faller inom ramen för den dagliga omsorgen).

Den allmänna uppfattningen tycks alltså vara att val av barnomsorg – åtminstone i allmänhet – skall anses höra till den dagliga omsorgen (varvid alltså boendeföräldern som regel bör anses ha rätt att ensam fatta beslut härom). Detta är också en uppfattning som delats av Skolverket vid kontakter med utredningen. Rättsläget får dock betecknas som oklart (se Wickström i JT 2002-03 s. 336 ff. med hänvisningar).

Här kan nämnas att 2002 års vårdnadskommitté i sitt betänkande (Barnets bästa, föräldrars ansvar) argumenterat för att beslut om var barnet skall gå i förskola måste fattas av föräldrarna gemensamt, om de har gemensam vårdnad. Skälet till att frågan om val av förskola *inte* skall anses ingå i den dagliga omsorgen är enligt kommittén att det pedagogiska perspektivet förtydligats och att valet av inriktning kan få betydelse för barnets fortsatta skolgång. Kommittén betonade också att förskolan nyligen blivit en egen skolform (SOU 2005:43 s. 129).

Någon tydlig distinktion mellan frågan om valet av viss förskola och frågan om barnet över huvud taget skall placeras i förskola (t.ex. anmälas till förskoleverksamhet, om utgångsläget är att en förälder svarar för omsorgen i hemmet) synes sällan göras (jfr dock den ovan nämnda Ds 1999:57 s. 79).

4.2.7 Förskoleklass

Den sexårsverksamhet som tidigare bedrevs inom ramen för förskolan bildade den 1 januari 1998 en ny skolform inom det offentliga skolväsendet för barn och ungdom. Skolformen har benämningen förskoleklass (se 1 kap. 1 § och 2 b kap. skollagen). Plats i förskoleklassen skall anvisas så nära barnets eget hem som möjligt med beaktande av vad som krävs för att effektivt utnyttja lokaler och andra resurser. Skälig hänsyn skall också tas till vårdnadshavarens önskemål (2 b kap. 3 § första stycket skollagen).

Skolverket uttalade i ett beslut den 14 december 2003 (dnr 51-2002:3774) att val av skola vid placering i förskoleklass, liksom beslut om huruvida barnet skall gå i förskoleklass eller ej, är av så ingripande betydelse för barnet att ett gemensamt beslut av vårdnadshavarna krävs. Skolverket angav som skäl att förskoleklass är en skolform och att val av skola i förskoleklass ofta styr valet av grundskola. – Justitieombudsmannen har sedermera instämt i Skolverkets bedömning av frågan (se JO:s ämbetsberättelse 2004/05 s. 344 f.).

4.2.8 Skolgång

I skollagen (1985:1100) finns bestämmelser som anger att barn i grundskoleåldern som är bosatta i landet har skolplikt och att den som har vårdnaden om ett skolpliktigt barn skall se till att barnet fullgör sin skolplikt. En vårdnadshavare får under vissa förhållanden föreläggas vid vite att iaktta sina skyldigheter (se 3 kap. 1, 7, 10, 15 och 16 §§ skollagen).

Barnets hemkommun svarar för att utbildning i grundskola kommer till stånd. Kommunen fördelar också eleverna på skolorna med beaktande av bl.a. vårdnadshavarnas önskemål (4 kap. 5 och 6 §§).

Det krävs att vårdnadshavarna är överens i frågor om inskrivning av barn i viss skola och vid byte av skola (se prop. 1975/76:170 s. 178).

En skola är alltid skyldig att kontrollera vem som har vårdnaden om ett barn (se t.ex. JO 2001/02 s. 397). Skolan måste således kontrollera uppgifterna i folkbokföringen om vem eller vilka som är vårdnadshavare för barnet och klarlägga vårdnadshavarens resp. vårdnadshavarnas inställning till exempelvis inskrivning i viss skola.

– Enligt uppgifter från Skolverket förekommer det tämligen ofta att skolorna åsidosätter sin skyldighet att inhämta båda vårdnadshavarnas samtycke till inskrivning i en viss skola, något som också framgår av anmälningar till verkets tillsynsenhet.

Om ett barns vårdnadshavare begär det, skall barnet redan höstterminen det kalenderår det fyller sex år jämföras med skolpliktiga barn i fråga om rätten att börja skolan (3 kap. 8 §). – Frågan om ett sexårigt, ej skolpliktigt, barn kunde tas emot i en grundskola efter framställning från endast en av vårdnadshavarna har besvarats nekande av JO (JO:s ämbetsberättelse 2005/06 s. 371). Den omständigheten att vårdnadshavarna i och för sig var överens om att barnet skulle börja i grundskolan ett år i förtid ändrade inte den bedömningen.

En kommun skall i sin grundskola även ta emot en elev för vars grundskoleutbildning kommunen inte är skyldig att sörja, om eleven med hänsyn till sina personliga förhållanden har särskilda skäl att få gå i den kommunens grundskola (4 kap. 8 § första stycket). Det är visserligen inte en formell förutsättning för tillämpning av den bestämmelsen att det finns en ansökan från barnets vårdnadshavare eller ens någon utredning om dennes önskemål i placeringsfrågan, men enligt Justitieombudsmannen bör skolan som regel också i dessa fall informera sig om vem eller vilka som är vårdnadshavare och efterhöra deras respektive inställning till inskrivning i skolan (se JO:s ämbetsberättelse 2002/03 s. 362). JO har i ett annat ärende ifrågasatt att paragrafen skall kunna tillämpas som ett medel för att framtvunga en skolplacering mot en vårdnadshavares vilja i fall då föräldrarna är oense om skolplaceringen, eftersom detta skulle innebära att skolan skulle bli inblandad i föräldrarnas tvist på ett otillbörligt sätt (se JO:s beslut 2004-01-29 i dnr 3281-2002).

Enligt 4 kap. 8 a § skollagen har en kommun också rätt att, efter önskemål av vårdnadshavare, i sin grundskola ta emot en elev från en annan kommun.

4.2.9 Utfärdande av pass

Av 1 § passlagen (1978:302) framgår att lagen, där annat inte anges, gäller i fråga om pass för svensk medborgare och att det finns särskilda bestämmelser om fall då svensk myndighet får utfärda pass för flykting eller annan utlänning.

Enligt 3 § första stycket passlagen skall pass utfärdas som vanligt pass eller särskilt pass. Om inte annat följer av passlagen eller av föreskrifter som för särskilt angivna fall meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer, utfärdas vanligt pass med en giltighetstid av fem år.

Passmyndigheten skall pröva om det finns hinder enligt passlagen mot att pass utfärdas för sökanden. Enligt 7 § 2 passlagen skall en passansökan som avser ett barn avslås om barnets vårdnadshavare inte lämnat medgivande till att pass utfärdas. Det finns emellertid möjlighet att göra undantag från denna huvudregel om det finns synnerliga skäl. Begreppet synnerliga skäl kommenterades i förarbetena till passlagen (prop. 1977/78:156 s. 43 f.). Där anfördes att sådana skäl kunde föreligga exempelvis om en av föräldrarna vistades i ett annat land och det var uppenbart att dennes medgivande annars skulle ha lämnats eller – beträffande fosterbarn utan särskilt vårdnadsbeslut av domstol – där den naturliga kontakten med de biologiska föräldrarna kunde anses bruten. Det betonades också att det endast under helt speciella omständigheter kunde förekomma att pass ändå utfärdades om det stod klart för passmyndigheten att en vårdnadshavare motsatte sig ett utfärdande av pass för barnet.

Frågan om det fanns synnerliga skäl enligt 7 § 2 passlagen för att mot en vårdnadshavares vilja utfärda pass för ett underårigt barn prövades av Regeringsrätten i RÅ 1987 ref. 127. I rättsfallet markerade Regeringsrätten bl.a. att stor restriktivitet bör iakttas med att utfärda pass mot en vårdnadshavares klart uttalade vilja och att undantagsregeln fick antas vara avsedd för mycket särpräglade fall där barnets ålder, behov och egna önskningar bör ges en avgörande betydelse.

Om ett passärende gäller fråga om att utan vårdnadshavares medgivande utfärda pass för ett barn under arton år, skall passmyndigheten inhämta yttrande från en sådan kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten. Yttrande skall inhämtas från den kommun där barnet är folkbokfört eller, om barnet inte är folkbokfört, den kommun barnet har starkast anknytning till. Ett yttrande behöver dock inte inhämtas, om det är uppenbart att passansökan skall bifallas (3 § andra stycket passförordningen [1979:664]).

En kommunal nämnd som fullgör uppgifter inom socialtjänsten skall på begäran av en passmyndighet yttra sig i passärenden som gäller fråga om att utan vårdnadshavares medgivande utfärda pass för den som är under arton år. Skyldigheten att yttra sig gäller

begäran från såväl inrikes som utrikes passmyndigheter (11 a § första stycket passlagen).

4.2.10 Hälso- och sjukvård

Allmän bakgrund

Den som har vårdnaden om ett barn har, som tidigare nämnts, ansvar för dess personliga förhållanden och för att dess behov av bl.a. omvårdnad blir tillgodosedda. I skyldigheten att ge barnet omvårdnad ligger att vårdnadshavaren skall se till att skydda barnet mot sjukdom och skada. Vårdnadshavaren skall i förekommande fall verka för att barnet får den sjukvård som är erforderlig. Det är barnets vårdnadshavare som i barnets ställe utövar rätten att bestämma över behandlingen (se t.ex. SOU 1989:98 s. 185).

Om oenighet föreligger mellan vårdnadshavarna rörande barnets vård, finns det inte någon allmän rättslig möjlighet att ge den ena förälderns uppfattning företräde. I litteraturen har anförts att man inte mot den ena vårdnadshavarens vilja får vidta ens medicinskt indicerade åtgärder, såvida inte förutsättningarna för nödregelns tillämpning är uppfyllda. Frågan kan behöva lösas genom ingripande med stöd av LVU (se framför allt 2 och 6 §§ samt 11 § femte stycket LVU – socialnämnden övertar under vårdtiden vårdnadshavarens ansvar). Ett annat alternativ är att vårdnaden tillerkänns den förälder som bättre tillvaratar barnets intressen (Elisabeth Rynning, *Samtycke till medicinsk vård och behandling*, 1994, s. 291 f.).

Är beslutet av avgörande betydelse för barnets framtid, torde inte endast den ena av vårdnadshavarna få fatta beslut för barnets räkning ens om den andra vårdnadshavaren har förhinder (jfr 6 kap. 13 § andra stycket FB och Rynning s. 290 ff.). Endast om barnets bästa uppenbarligen kräver det, t.ex. på grund av att situationen är akut, kan hälso- och sjukvårdspersonalen underlåta att inhämta samtycke från den andra vårdnadshavaren, varvid information om en vidtagen åtgärd i stället får lämnas i efterhand (JO 2003/04 s. 315). Den allmänna nödregeln i 24 kap. 4 § brottsbalken kan i vissa fall dock sätta kravet på samtycke från vårdnadshavarna ur spel. Den ena vårdnadshavarens behörighet att ensam avge samtycke till mera ingripande åtgärder rörande barnet blir troligen mer långtgående ju mer nödliknande situationen ter sig.

I allmänhet torde företrädare för hälso- och sjukvården kunna utgå från att den förälder som han eller hon har att göra med agerar i samförstånd med den andra föräldern om föräldrarna har gemensam vårdnad, särskilt då det inte rör sig om beslut som är av ingripande betydelse för barnets framtid. Om det finns anledning att anta att det föreligger meningsskiljaktigheter mellan föräldrarna, måste emellertid inställningen undersökas närmare, åtminstone genom att den närvarande vårdnadshavaren frågas. En förfrågan om den andra vårdnadshavarens inställning skall som regel också ske, om det är fråga om åtgärder av ingripande betydelse. I nödliknande situationer torde dock undersökningsskyldigheten avta (se Rynning s. 291 f.).

Ett ärende som behandlats av Justitieombudsmannen och som nämns i utredningsdirektiven (JO:s ämbetsberättelse 2003/04 s. 311 ff.) berörde frågan om psykiatrisk behandling av ett barn i ett ärende där det förelåg misstanke om kvinnomisshandel, barnmisshandel och sexuella övergrepp. Frågan ansågs vara av ingripande betydelse för barnets framtid, men situationen var inte akut. Trots att det var barnets fader som misstänktes för misshandeln ansåg JO att hälso- och sjukvårdspersonalen borde ha kontaktat fadern för att efterhöra hans inställning. JO påpekade att det fanns anledning för personalen att misstänka dels att det förelåg en intressekonflikt mellan barnets föräldrar, dels att fadern kunde ha synpunkter på vilka insatser som skulle vidtas inom hälso- och sjukvården.

Barnet får i vissa fall själv fatta beslut, varvid förmågan att förstå innebörden av beslutet, att ta till sig information och att överblicka konsekvenserna av beslutet faller avgörandet. Barnets förmåga får bedömas mot bakgrund av åldern, mognaden och utvecklingen i kombination med vad beslutet gäller och frågans svårighetsgrad (Walin & Vängby s. 6:52 och Rynning s. 280 och 285 ff.). Om barnet har sådan mognad att han eller hon kan tillgodogöra sig informationen och överblicka konsekvenserna av sitt beslut, är det alltså han eller hon som ensam har beslutanderätten, varvid vårdnadshavarens inställning inte ens torde behöva efterhöras. Ett större krav på mognad lär krävas, om den underåriges ställningstagande är i strid med läkarens rekommendationer eller om beslutet är av livsavgörande karaktär (Rynning s. 286 ff.). Justitieombudsmannen har i ett beslut år 1994 uttalat att barnets egen uppfattning i fråga om läkarundersökning skall beaktas när det är fråga om ett barn som har nått en sådan ålder och mognad att hans eller hennes egen vilja bör beaktas samt att barn i princip anses ha nått en sådan

mognad från tolv års ålder (JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 100, beslut den 18 augusti 1994 i dnr 1654-1993).

I andra situationer kan man tänka sig att samtycke krävs från vårdnadshavare och den underårige i förening, närmast då patienten har viss, men inte helt tillräcklig mognad för att ta ställning i frågan. I litteraturen har som exempel nämnts att den underåriga patienten anses kompetent att avböja en viss åtgärd men inte att samtycka till densamma (respektive tvärtom, se Rynning s. 287).

Om barns rätt till psykiatrisk vård och behandling

Barns möjligheter att få psykiatrisk vård och behandling kan således vara inskränkta till följd av att den ena vårdnadshavaren motsätter sig detta. Ett barn som i allt väsentligt förstår och kan överblicka konsekvenserna av sitt beslut torde dock ha rätt att själv samtycka till – och t.o.m. själv begära – barnpsykiatriska åtgärder. En annan sak är att barnet kan hamna i en svår situation, delvis som en följd av att vård och behandling inom barn- och ungdomspsykiatri ofta lär förutsätta att föräldrarna är delaktiga i behandlingen (Wickström, JT 2002-03 s. 343 f.).

Barn till kvinnor som misshandlas har uppmärksammats i bl.a. Socialstyrelsens skrift "Barn i skuggan av våldet" (2002). Där framhålls att barn till misshandlade kvinnor ofta har samma symtom som barn som far illa av andra orsaker. Små barn tenderar att få somatiska symtom, medan äldre barn oftare utvecklar ett eller flera specifika symtom. Det finns risk för att barn som växer upp med misshandel utsätter andra för liknande brott som vuxna. Barn som identifierar sig med en våldsam pappa kan ta efter det våldsamma beteendet men också lära sig att manipulera och tvinga andra att uppfylla deras behov. Andra barn strävar efter underkastelse för att på så sätt kunna samexistera med andra. Förebyggande arbete (dvs. behandling av sådana barn som inte utvecklar direkta barnpsykiatriska symtom) innebär en möjlighet att bryta det sociala arvet (Barn i skuggan av våldet s. 15 ff.).

Barnombudsmannen (BO) får ofta information om familjer där barnet vägras olika typer av hälso- och sjukvård till följd av att en förälder motsätter sig vård och behandling. BO har noterat att problem kan uppstå i situationer då det kan misstänkas att barnet har utsatts för övergrepp av den ena föräldern eller har bevittnat våld inom familjen, varvid denna förälder kan hindra att barnet får

hjälp att bearbeta det som han eller hon har varit med om. Enligt BO är detta ett oacceptabelt exempel på att barnets bästa kan få stå tillbaka till förmån för föräldrarnas intresse och beslutanderätt (se "När tryggheten står på spel", Barnombudsmannen rapporterar BR 2005:02, s. 58).

Inom barn- och ungdomspsykiatri i Stockholm är det praxis att båda vårdnadshavarnas tillstånd inhämtas till behandling. BUP Bågen, som är en specialenhet inom Stockholms barn- och ungdomspsykiatri med inriktning på barn som bevittnat familjevåld, har för utredningen och i andra sammanhang uppgett att det uppfattas som ett stort problem att enheten tvingas säga nej till många barn i behov av behandling på grund av att den ena vårdnadshavaren inte ger sitt godkännande. I många fall har barnen allvarliga barnpsykiatriska symtom, t.ex. posttraumatiskt stressyndrom, depressioner, beteendestörningar och svåra krisreaktioner. Enligt företrädare för Bågen är det oftast en pappa som har misshandlat en mamma som motsätter sig behandlingen. Ett tillstånd till att barnen får hjälp på Bågen blir för männen liktydigt med ett erkännande av deras egen skuld, något som de försöker undvika (Stefan Lindberg, Pappor i häkte, UU 2005-2, s. 12).

På Bågen tillåts barnen komma in för en "akutbedömning", trots att en vårdnadshavares samtycke saknas.

I redovisningen av ett projekt som bedrevs på Bågen med barn till misshandlade kvinnor konstaterades att vårdnadslagstiftningen från 1998 hade inneburit svårigheter att erbjuda behandling. Bågen hade tvingats säga nej till behandling av flera barn med pappor som hade dömts till fleråriga fängelsestraff för misshandel, eftersom papporna – i egenskap av vårdnadshavare – inte godkände denna. Ambitionen att trots allt erbjuda behandling till barnen gjorde att företrädare för Bågen förde förhandlingar med papporna, varvid gränsen för vad som var rimligt ibland tangerades (Barn i skuggan av våldet s. 48).

Även Rädda Barnen har stött på fall av denna karaktär. Såväl Rädda Barnen som Bågen har fäst uppmärksamhet på situationer i vilka föräldrarna har gemensam vårdnad och där den vårdnadshavare som är mån om att barnet skall få behandling tvekar inför att över huvud taget be den andra vårdnadshavaren om samtycke till behandling, t.ex. i de fall då vårdnadshavaren och barnet känner rädsla för den andra vårdnadshavaren och kanske t.o.m. håller sig gömda.

Slutligen skall nämnas att också Kommittén mot barnmisshandel framhållit att kravet på enighet mellan vårdnadshavarna får negativa konsekvenser när det gäller främst små barns möjligheter att få psykiatrisk behandling efter att ha blivit utsatta för övergrepp i hemmet. En slutsats som drogs var att Sverige i dag inte helt kunde anses leva upp till Barnkonventionens bestämmelser om säkerställande av att barn inte berövas sin rätt till hälso- och sjukvård samt att åtgärder vidtas för att främja fysisk och psykisk rehabilitering samt social återanpassning efter vanvård, utnyttjande eller övergrepp (se artiklarna 24 och 39, SOU 2001:72 s. 269 f.).

4.2.11 Socialtjänst

I 1 kap. socialtjänstlagen (2001:453, SoL) anges socialtjänstens mål. Av 1 kap. 2 § framgår att när åtgärder rör barn skall det särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver.

Allmänna, målinriktade bestämmelser för omsorger om barn och ungdom finns i 5 kap. 1 §. Där anges bl.a. att socialnämnden skall verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden och i nära samarbete med hemmen sörja för att barn och ungdom som riskerar att utvecklas ogynnsamt får det skydd och stöd som de behöver och, om hänsynen till den unges bästa motiverar det, vård och fostran utanför det egna hemmet.

Hänsynen till den personliga integriteten innebär att socialtjänsten måste avstå från att lämna hjälp, om enskilda avböjer. Socialnämndens insatser för den enskilde skall därför utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne (3 kap. 5 § första stycket SoL). Detta ses som en grundläggande faktor för socialtjänstens arbete.

Vilka insatser som är bäst lämpade för barnens räkning bör bedömas i samråd med föräldrarna (vårdnadshavarna), varvid stort avseende måste fästas vid att åtgärderna utformas så att vårdnadshavare inte endast samtycker utan även uppmuntras till aktiv medverkan och till att själv ta ett ansvar för åtgärderna (Carl Norström & Anders Thunved, *Nya sociallagarna*, 19 uppl., 2006, s. 95). Socialtjänsten skall enligt 3 kap. 5 § andra stycket SoL se till att barnets inställning så långt det är möjligt klarläggs, varvid hänsyn skall tas till barnets vilja med beaktande av dess ålder och mognad.

När det gäller åtgärder som riktar sig mot en underårig finns de grundläggande bestämmelserna om vem som skall lämna sitt medgivande i föräldrabalken (se 6 kap. 11 och 13 §§ FB).

En underårig som har fyllt 15 år har dock enligt 11 kap. 10 § SoL rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden enligt socialtjänstlagen (2001:453). I allmänhet kommer både vårdnadshavare och den underårige att ha ställning som part i mål där den underårige har fyllt 15 men inte 18 år (motsvarande gäller enligt lagen [1990:52] med särskilda bestämmelser om vård av unga, se 36 § första stycket LVU).

Det faktum att barnet har fyllt 15 år har inte ansetts inskränka vårdnadshavarens bestämmanderätt (se RÅ 83 2:18 och JO:s ämbetsberättelse 1988/89 s. 187 rörande familjehemspliceringar mot vårdnadshavarens vilja, jfr JO:s ämbetsberättelse 1996/97 s. 252 angående bistånd till underårig i form av ren ekonomisk hjälp mot vårdnadshavarens vilja).

Den tidigare nämnda Kommittén mot barnmisshandel påpekade i sitt slutbetänkande att den hade gjorts uppmärksam på att föräldrars oenighet kan ställa till med problem på socialtjänstens område som liknar dem som kan uppstå för vårdbehövande barn som på grund av vårdnadshavarens inställning inte kan ges behandling inom hälso- och sjukvården (SOU 2001:72 s. 269 f.)

Att en av (eller båda) vårdnadshavarna har avböjt socialnämndens erbjudanden om hjälp innebär emellertid inte att nämnden får underlåta att arbeta för att ge barnet det skydd eller stöd som behövs. Socialnämnden är nämligen skyldig att vidta erforderliga åtgärder i vissa fall med hänvisning till nämndens ansvar för barn i risksituationer. Om nödvändig vård inte kan komma till stånd med vårdnadshavarens samtycke, kan det följaktligen bli aktuellt att göra undantag från principen om hänsynen till den personliga integriteten. Av störst intresse är möjligheten till tvångsingripande enligt t.ex. lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). I LVU finns nämligen bestämmelser om vård utan samtycke (se hänvisningen i 1 kap. 3 § SoL).

Här skall också nämnas lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS, som är en rättighetslag för personer med svåra handikapp. När en prövning av behovet av en insats görs enligt LSS är det ofta nödvändigt att samtidigt pröva om det därutöver behövs insatser enligt SoL (Norström & Thunved s. 404). Av lagens 8 § framgår att insatser enligt LSS skall ges den enskilde endast om han eller hon begär det. För personer under 15 år kan

vårdnadshavare begära insatserna. – Personer mellan 15 och 18 år som förstår vad saken gäller och kan uttrycka en vilja kan inte beredas insatser enbart på vårdnadshavarens begäran, men å andra sidan anses en begäran inte heller kunna bifallas mot vårdnadshavarens vilja (Norström & Thunved s. 407).

4.3 Tidigare lagstiftningsarbete

Beslutanderätten vid gemensam vårdnad har även tidigare varit föremål för överväganden.

Genom lagändringar år 1977 blev det möjligt för frånskilda makar att behålla den gemensamma vårdnaden om sina barn även efter skilsmässa. Samtidigt infördes regler med innebörd att ogifta föräldrar skulle kunna ha gemensam vårdnad av barn, oberoende av om de bodde tillsammans eller inte. I båda situationerna krävdes enighet mellan föräldrarna. Domstolen skulle förordna i enlighet med deras önskemål, om inte detta uppenbart skulle strida mot barnets bästa.

I förarbetena framhöll departementschefen bl.a. att ett delat rättsligt ansvar många gånger torde kunna främja ett harmoniskt förhållande mellan föräldrarna. Just vårdnadsfrågan vållade nämligen ofta de allvarligaste motsättningarna mellan makarna vid äktenskapsskillnad. För föräldrarna kunde det, enligt departementschefen, upplevas som viktigt ur känslomässig synpunkt att de delar det rättsliga vårdnadsansvaret. Inte minst för äldre barn ansågs det framstå som en trygghetsfaktor att de rättsliga relationerna till båda föräldrarna förblir oförändrade och att barnet därigenom inte behöver uppleva den ena föräldern som en mer eller mindre utanförstående person. Samtidigt betonades att en ordning med gemensam rättslig vårdnad medförde vissa praktiska problem, eftersom gemensamt beslutsfattande förutsätter att föräldrarna hela tiden står i nära kontakt med varandra. Enligt departementschefen fick det emellertid förutsättas att föräldrarnas val att ha gemensam vårdnad om sina barn efter en skilsmässa skulle innebära att de bägge var inställda på att samarbeta och att de skulle känna ett starkt tryck på sig att verkligen göra detta – en följd av bristande samarbete skulle nämligen kunna bli att den gemensamma vårdnaden måste upphöra (prop. 1975/76:170 s. 142 ff.).

Departementschefen anförde att det i praktiken inte kunde krävas av föräldrarna att de i samråd skulle besluta om varje vård-

nadsåtgärd beträffande barnet; en mera vardaglig angelägenhet skulle kunna avgöras av den förälder som är närmast till hands, oberoende av att också den andra föräldern har den rättsliga vårdnaden om barnet. Endast när mera ingripande beslut skulle fattas borde det enligt departementschefen krävas samråd (såvida det inte var fråga om en situation i vilken den ena föräldern var hindrad att delta i beslut i enlighet med gällande undantagsbestämmelser, a. prop. s. 144).

I samband med 1998 års vårdnadsreform infördes möjligheter för domstol att vägra att upplösa den gemensamma vårdnaden samt att besluta om gemensam vårdnad mot en förälders vilja. Detta ansågs i praktiken skapa ett behov av en möjlighet till tvistlösning för vissa frågor som inryms i vårdnaden. En fråga av grundläggande karaktär var den om barnets boende. Regeringen instämde i ett förslag från *Vårdnadstvistutredningen* om att domstolen borde kunna besluta om vem barnet skall bo tillsammans med i de fall föräldrarna har gemensam vårdnad. Detta resulterade i en ny paragraf i föräldrabalken, 6 kap. 14 a §. Ytterligare en möjlighet som infördes i fråga om förordnanden i boendefrågan var att barnet skulle kunna bo växelvis hos var och en av föräldrarna. Denna nya ordning med möjligheter till beslut om barnets boende förutsattes bereda vägen för en ökad användning av gemensam vårdnad (prop. 1997/98:7 s. 55 f.).

Vårdnadstvistutredningen föreslog också att det skulle införas en uttrycklig bestämmelse om att den vårdnadshavare som barnet bor tillsammans med ensam får besluta i frågor om den dagliga omsorgen (SOU 1995:79). Något förslag i dessa delar lades emellertid inte fram av regeringen, bl.a. med hänvisning till att behovet av en reglering inte ansågs vara tillräckligt stort (prop. 1997/98 s. 54 f.). Lagutskottet uttalade att det borde krävas att det finns ett reellt behov av en uttrycklig lagreglering i denna del och att regleringen kunde göras så klar och tydlig att den löser de gränsdragningsproblem som kan finnas. Regeringens uppfattning om att en uttrycklig reglering inte var nödvändig delades av utskottet, som dock förutsatte att regeringen följde frågan och, om det fanns anledning, skulle återkomma till riksdagen med förslag på området (bet. 1997/98:LU12 s. 37).

Även i departementspromemorian *Gemensam vårdnad för ogifta föräldrar* (Ds 1999:57) togs frågor som rör beslutanderätten vid gemensam vårdnad upp. Där gjordes bedömningen att de nuvarande bestämmelserna inte borde ändras. I promemorian hän-

visades till att gemensam vårdnad bygger på att föräldrarna tillsammans skall organisera utövandet av vårdnaden och samarbeta till barnets bästa. Ett sådant samarbete ansågs inte lämpat för detaljreglering och skulle inte främjas av att en förälder gavs större inflytande på den andra förälderns bekostnad (s. 81).

Kommittén om barnmisshandel behandlade särskilt barns rätt till psykiatrisk vård i betänkandet *Barnmisshandel – Att förebygga och åtgärda* (SOU 2001:72). Kommitténs slutsats var att kravet på enighet mellan vårdnadshavarna kan få negativa konsekvenser när det gäller barns möjligheter att få psykiatrisk behandling efter att ha blivit utsatta för övergrepp i hemmet. Liknande problem inom socialtjänstens område bedömdes också föreligga. Kommittén uttalade att barnets intresse av att få vård och behandling generellt sett borde väga tyngre än vårdnadshavarens rätt att besluta i dessa fall (s. 269 f.).

Frågor om föräldrarnas beslutanderätt och kravet på enighet mellan vårdnadshavarna har aktualiserats även i andra sammanhang än de nu nämnda, bl.a. i frågor om barnomsorg och barnets skolgång.

4.4 2002 års vårdnadskommittés behandling av frågor om beslutanderätten

4.4.1 Kommitténs uppgifter

I juni 2002 tillsattes en parlamentarisk kommitté vars huvuduppgift skulle vara att utvärdera 1998 års reform om vårdnad, boende och umgänge (dir. 2002:89). Kommittén, som antog namnet *2002 års vårdnadskommitté*, skulle bl.a. särskilt undersöka vad reformen hade inneburit för strävandena att föra bort vårdnadsfrågor från domstolarna och underlätta för föräldrar att i så stor utsträckning som möjligt komma överens samt hur de nya reglerna om gemensam vårdnad och boende tillämpas och vilka följder reformen i denna del hade fått.

I fråga om beslutanderätten inom ramen för gemensam vårdnad angavs i direktiven att kommittén skulle överväga om de regler om beslutsfattande som i dag gäller vid gemensam vårdnad är lämpligt utformade mot bakgrund av förutsättningarna att besluta om gemensam vårdnad mot en förälders vilja. Kommittén skulle uppmärksamma de problem som Kommittén mot barnmisshandel hade pekat på när det gäller att tillförsäkra barn psykiatrisk vård

och behandling (se SOU 2001:72). Kommittén skulle eftersträva att regelsystemet blir så utformat att gemensam vårdnad fungerar i det dagliga livet utan att alltför stora avsteg görs från principen att föräldrar med gemensam vårdnad skall kunna enas om det som rör barnet. I direktiven betonades att det är viktigt att bestämmelserna står i samklang med den familjerättsliga regleringen i övrigt. Det påpekades särskilt att även föräldrar som bor tillsammans kan ha svårigheter att komma överens. Bestämmanderätten vid gemensam vårdnad borde enligt direktiven så långt det är möjligt och lämpligt vara densamma för föräldrar som bor tillsammans som för särlevande föräldrar.

I tilläggsdirektiv (dir. 2005:35) gavs 2002 års vårdnadskommitté i uppdrag att lämna förslag på hur en reglering kan utformas som underlättar hanteringen av problem när det gäller beslutsfattandet vid gemensam vårdnad. I syfte att förbättra förutsättningarna för gemensam vårdnad och för att säkerställa ett brett beredningsunderlag fick kommittén i uppdrag att – oavsett sina ställningstaganden i övrigt när det gäller gemensam vårdnad – lämna förslag på hur en reglering skulle kunna utformas som underlättar hanteringen av problem när det gäller beslutsfattandet vid gemensam vårdnad. Kommittén skulle enligt direktiven uppmärksamma frågor som rör barnets skolgång och barnets möjlighet att få tillgång till hälso- och sjukvård samt andra vårdnadsfrågor där kravet på gemensam beslutanderätt kan innebära svårigheter.

Olika alternativ avseende regleringens utformning diskuterades i direktiven. En ordning som skulle prövas var en utökning av möjligheterna till tvistlösning i domstol av frågor som inryms i vårdnaden. En annan ordning var att domstol skulle kunna ges möjlighet att dela upp vårdnadshavarnas uppgifter mellan föräldrarna. Alternativt skulle någon annan myndighet kunna utses att besluta när föräldrarna inte kan enas. Ytterligare en möjlighet som kommittén skulle överväga var att en av vårdnadshavarna i lag skulle kunna ges rätt att besluta ensam i fler frågor än i dag. När det gäller barnets tillgång till hälso- och sjukvård nämndes som en möjlighet att varje vårdnadshavare skulle kunna ges rätt att bestämma själv. – Kommittén skulle föreslå de författningsändringar som ansågs behövliga men var därvid inte bunden vid de lösningar som omnämndes i direktiven.

4.4.2 Kommitténs ställningstaganden – de ursprungliga direktiven

I sitt betänkande, Barnets bästa, föräldrars ansvar (SOU 2005:43 s. 135 ff.) anförde 2002 års vårdnadskommitté att det endast var ”ett fåtal” som hade förespråkat att man närmare borde reglera vad som mera exakt skall anses ingå i bestämmanderätten såvitt avser den dagliga omsorgen. Kommittén ansåg för sin del att en reglering inte vore en lämplig ordning (s. 136):

Till en början är det tveksamt om det reella behovet av en sådan regel trots allt är så stort. I mycket har diskussionen sålunda förts utifrån ett teoretiskt eller akademiskt perspektiv, syftande till att försöka belysa ett i och för sig intressant problem. Vidare är det tveksamt om bestämmelser som syftar till att försöka precisera vad som ingår i den dagliga omsorgen inte lika gärna kan komma att skapa och förstärka tvister som att lösa dem. Men ytterst handlar det om att gemensam vårdnad bygger på att föräldrarna tillsammans och i samförstånd skall organisera utövandet av vårdnaden och samarbeta till barnets bästa. Ett sådant samarbete låter sig inte detaljregleras.

Kommittén instämde i vad lagutskottet anfört i samband med införandet av 1998 års vårdnadsreform, dvs. att det – för att en sådan bestämmelse skall införas – krävs att regleringen kan göras så klar och tydlig att den löser de gränsdragningsproblem som kan finnas. Men kommittén tillade att det är omöjligt att en gång för alla förutse alla de situationer och frågor som kan uppkomma – vad som skall anses ingå i den dagliga omsorgen måste därför, enligt kommittén, bedömas från fall till fall med hänsyn tagen till de omständigheter som är relevanta i det enskilda fallet.

I stället pekade kommittén på att det finns vägar att gå för att lösa uppkomna situationer där föräldrarnas oenighet går ut över barnet på ett negativt sätt. Den lösning som förordades innebar att domstols möjligheter att förordna om gemensam vårdnad mot en förälders vilja skulle stramas upp, varvid domstolen skulle få besluta om gemensam vårdnad endast om det kan antas att föräldrarna kan samarbeta i frågor som rör barnet. Om föräldrarna har reella samarbetssvårigheter, som går ut över barnet, är det enligt kommittén oftast bäst för barnet att den förälder som bäst tillgodoser barnets behov ensam har vårdnaden om det och därmed bestämmanderätten i frågor kring barnet. Behovet av att förändra reglerna om bestämmanderätten inom ramen för gemensam vårdnad skulle med en sådan lösning inte bli lika stort.

Kommittén betonade att om föräldrar inte kan enas i en fråga som är viktig för barnets framtid speglar det en mer djupgående konflikt mellan föräldrarna och förutsättningarna för att gemensam vårdnad skall vara den bästa vårdnadsformen för barnet föreligger då ofta inte. – Om föräldrarna i och för sig kan samarbeta på ett tillfredsställande sätt kring det mesta som rör barnet utan att kunna enas i en viss fråga, måste domstolen noga överväga vilka konsekvenser det får för barnet att föräldrarna inte kan enas i frågan. Bedömer domstolen att föräldrarnas oenighet i frågan får så negativa konsekvenser för barnet att det är bättre att en förälder ensam får vårdnaden om barnet (varvid en viss ifrågasatt åtgärd kan vidtas), borde beslutet enligt kommittén bli att den gemensamma vårdnaden upplöses.

Kommittén ville således inte föreslå några ändringar vad gäller bestämmanderätten utan förordade att den nuvarande ordningen i fråga om vårdnadens innebörd skulle få förbli densamma som i dag.

I ett avseende ansåg kommittén dock att det vore angeläget att en förändring gjordes, närmare bestämt i fråga om barnets tillgång till hälso- och sjukvård samt andra stödinsatser, även mot en vårdnadshavares vilja.

Kommittén noterade nämligen att bestämmelserna om den gemensamma bestämmanderätten kan få konsekvenser bl.a. när det gäller barnets möjlighet att få tillgång till hälso- och sjukvård, om den ena vårdnadshavaren motsätter sig vård eller behandling. Vidare konstaterades att problem kan uppstå även när det gäller insatser inom socialtjänstens område, t.ex. när socialtjänsten bedömer att det föreligger behov av kontaktperson för barnet enligt SoL eller insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Barnets intresse av att få vård och behandling, eller att få tillgång till andra insatser enligt t.ex. SoL eller LSS, bör enligt kommittén väga tyngre än vårdnadshavarnas rätt att besluta i dessa fall.

Kommittén, som räknade upp ett stort antal invändningar mot olika alternativa lösningar till frågeställningarna (se SOU 2005:43 s. 138 ff.), ansåg emellertid att frågan om barnets tillgång till hälso- och sjukvård samt andra stödjande åtgärder var mycket komplex och svårlöst. Det bedömdes som angeläget att det införs en möjlighet för ett barn att få psykiatrisk vård och behandling, även om ena eller båda vårdnadshavarna motsätter sig detta och det inte är en sådan situation att det kan bli fråga om psykiatrisk tvångsvård för barnet. Men kommittén ansåg sig inte inom ramen för utredningen

ha haft möjlighet att ta ställning till hur en sådan reglering skulle se ut. Kommittén, som menade att frågan krävde en djupare analys, pekade på att möjligheten att reglera frågan i annan lagstiftning än föräldrabalken borde ses över. Slutsatsen från kommitténs sida blev att förutsättningarna för att införa sådana bestämmelser borde utredas närmare.

Som en avslutande reflektion kring hur kommittén såg på frågan i förhållande till institutet gemensam vårdnad anfördes bl.a. följande (s. 142):

När det gäller föräldrar som har gemensam vårdnad måste man, enligt vår mening, ifrågasätta om grunderna för gemensam vårdnad om barnet är uppfyllda om den ena vårdnadshavaren, utan godtagbara skäl, motsätter sig att barnet får vård, behandling eller andra insatser som barnet behöver. För att gemensam vårdnad skall vara bäst för barnet krävs det att föräldrarna kan samarbeta någorlunda konfliktfritt i frågor om barnet. Kan föräldrarna inte enas i en så viktig fråga som barnets hälsa och utveckling speglar det en mer djupgående konflikt och det är då tveksamt om det är bäst för barnet att föräldrarna har gemensam vårdnad om det. I vårdnadsansvaret ligger att sätta barnets bästa i främsta rummet och i detta ligger naturligtvis ett ansvar för att barnet skall få tillgång till den vård och det stöd barnet behöver. Kan en förälder inte se till barnets bästa i dessa situationer är det tveksamt om han eller hon kan sägas uppfylla de grundläggande krav som måste ställas på en vårdnadshavare. Det gäller såväl en förälder som, utan goda skäl, motsätter sig att ett barn får den behandling och det stöd som barnet har behov av, som en förälder som omotiverat anser att barnet skall genomgå behandling som barnet inte har behov av. Vi vill också peka på att om föräldrarna inte kan komma överens i frågor som rör barnets personliga förhållanden och det finns en påtaglig risk för att barnets hälsa eller utveckling skadas, kan det ytterst bli aktuellt för socialnämnden att besluta om åtgärder med stöd av LVU eller att väcka talan om ändring av vårdnaden enligt 6 kap. 7 § FB.

4.4.3 Kommitténs ställningstaganden – tilläggsdirektiven

Som tidigare nämnts fick kommittén genom tilläggsdirektiv (dir. 2005:35) i uppdrag att – oavsett kommitténs ställningstaganden i övrigt när det gäller gemensam vårdnad – lämna förslag på hur en reglering skulle kunna utformas som underlättar hanteringen av problem när det gäller beslutsfattandet vid gemensam vårdnad.

Kommittén diskuterade i betänkandet de olika alternativa lösningar som omnämns i direktiven men poängterade att direktiven

beslutades i ett sent skede av utredningsarbetet, något som – enligt kommittén – omöjliggjort djupare analyser. Vidare framhöll kommittén att dess ställningstagande alltjämt var att reglerna om bestämmanderätten inte borde ändras, eftersom oenighet mellan föräldrarna i frågor som är viktiga för barnet och för barnets framtid innebär att gemensam vårdnad inte är den bästa vårdnadsformen för barnet sett ur ett barnperspektiv.

I fråga om alternativet att införa en *lagstadgad kompetensfördelning mellan föräldrarna* (i praktiken en rätt för boendeföräldern att ensam fatta beslut i vissa frågor) anförde kommittén att det inte är självklart vilka frågor som borde omfattas av en sådan reglering. Risken finns, enligt kommittén, att den gemensamma vårdnaden urholkas, om alltför många frågor omfattas av boendeföräldrarnas rätt att ensam fatta beslut. Å andra sidan skulle ett för litet tillämpningsområde kunna ge situationer i vilka föräldrarna alltjämt är oeniga om beslutsfattandet, vilket skulle kunna vara till nackdel för barnet. Kommittén menade vidare att frågan om kompetensfördelningen i fall då barnet bor växelvis hos båda föräldrarna var svåröst. Det främsta argumentet från kommitténs sida mot den nämnda lösningen var dock att en automatisk rätt för boendeföräldern att fatta beslut på egen hand med största sannolikhet rent generellt skulle medföra fler konflikter mellan föräldrar, med fler tvister om barnets boende som följd (s. 144 ff.).

Att *annan myndighet än domstol skulle kunna avgöra frågan* avfärdades också av kommittén. Den myndighet som låg närmast till hands att hantera frågor om beslutanderätten ansågs vara socialnämnden, som redan enligt gällande lagstiftning hjälper föräldrar att komma överens i frågor om barnen. Kommittén pekade dock på att en materiell lösning av tvistefrågor på detta sätt inte skulle ligga i linje med de uppgifter socialnämnden har i dag samt att det finns en risk för att nämnden uppfattas som jävig, om den ges befogenhet att fatta beslut i frågor som är tvistiga mellan föräldrarna. Vidare tillades att det var tveksamt om uppgiften att lösa tvister mellan föräldrarna skulle kunna delegeras till en tjänsteman, vilket skulle kunna leda till en betydande arbetsbörda för nämnden.

När det gäller barnets tillgång till hälso- och sjukvård övervägde kommittén i enlighet med tilläggsdirektiven möjligheten att *vårdnadshavarna ges rätt att självständigt fatta beslut om vård, behandling eller annat stöd till barnet*. Kommittén ansåg att detta inte vore någon bra lösning. I betänkandet hänvisades bl.a. till att det kan bli svårt att objektivt fastställa om ett barn behöver vård och behandling och i

vilken form behandling i förekommande fall skall ske. En situation som särskilt lyftes fram var att föräldrarna skulle kunna vara ense om att barnet behöver behandling men oense om vilken behandling barnet skall genomgå. Detta skulle – enligt kommittén – kunna ge situationer i vilka barnet kommer att behandlas för samma sak på olika ställen, kanske med motverkande och rent av skadliga följder.

Kommittén analyserade även möjligheten att låta *domstol fatta ett materiellt beslut i tvistefrågan* (dvs. en rätt för domstolen att bestämna att en tvistefråga skall lösas på ett visst sätt). Den främsta anledningen till att inte välja en sådan lösning var enligt kommittén att många frågor inte lämpar sig för ett sådant förfarande. Som ett exempel nämndes frågor om barnets tillgång till hälso- och sjukvård och andra stödåtgärder. Ett domstolsförfarande av detta slag påstods sakna den flexibilitet som många gånger krävs inom t.ex. hälso- och sjukvården. Även om det i lag skulle regleras vilka frågor som kan bli aktuella för en sådan tvistlösning skulle enligt kommittén flera andra frågor i vilka föräldrarna är oeniga förbli olösta. Kommittén pekade också på risken för att föräldrar, i stället för att försöka enas i frågor kring barnet, vänder sig till domstol för att få dem lösta. Om föräldrarna är processbenägna, riskerar detta att leda till tvister kring barnet som aldrig tar slut och omprövningar av domstolsbeslut för det fall förutsättningarna ändras.

Slutligen tog kommittén upp en modell baserad på finsk lagstiftning, som innebär att *domstol fördelar bestämmanderätten mellan föräldrarna*. Med en sådan lösning skapas en uppgiftsfördelning mellan vårdnadshavarna beträffande vilka frågor en vårdnadshavare ensam skall få lov att avgöra och vilka frågor vårdnadshavarna måste vara eniga om. Samma resultat skulle kunna uppnås genom att föräldrarna avtalar om en uppdelning av bestämmanderätten, vilket kommittén ansåg vara en naturlig beståndsdel i modellen mot bakgrund av att samförståndslösningar på sikt är den bästa lösningen för barnet.

Kommittén ansåg bl.a. att modellen med fördelning av kompetensen hade den fördelen att den kan tillämpas oavsett vilken fråga det är som föräldrarna är oeniga om. Modellen ansågs också medge en större flexibilitet än de andra alternativen. En annan fördel skulle enligt kommittén kunna vara att domstol – i stället för att upplösa den gemensamma vårdnaden när föräldrarna var ense i de flesta frågor – skulle kunna välja att ge en av föräldrarna möjlighet att ensam bestämma i en specifik tvistig fråga, t.ex. var barnet skall gå i skolan eller om barnet skall få genomgå barnpsykiatrisk

behandling. Möjligen skulle enligt kommittén införandet av en sådan modell också kunna få fler föräldrar att enas, t.ex. genom att någon av föräldrarna accepterar att den andra föräldern får ensam beslutanderätt i en viss fråga – antingen för att den förstnämnda föräldern prioriterar att få inflytande i någon annan central fråga eller helt enkelt för att föräldern vill undvika risken för att den gemensamma vårdnaden upplöses till förmån för den andra föräldern.

Kommittén uttalade att en fördelning av beslutanderätten inte nödvändigtvis skulle behöva öppna upp för fler processer kring barn i domstol; tvärtom skulle följderna möjligen kunna bli att domstolsprocesserna i vissa fall blir mindre omfattande (detta mot bakgrund av det i dag ofta väcks talan om ensam vårdnad ifall då föräldrarna inte kan enas i en för barnet viktig fråga – en vårdnadsprocess torde nämligen vara mer omfattande än en process om en lösning i en viss fråga).

Likväl konstaterade kommittén att dess grundläggande utgångspunkt fortfarande var att alla frågor om vårdnad, umgänge och boende enbart och uteslutande skall avgöras efter vad som är bäst för barnet och att bedömningen skall göras ur ett barnperspektiv, inte ur ett vuxenperspektiv. Därför ansågs ordningen inte lämplig. I fråga om följderna av modellen såg kommittén också en risk med att processbenägna föräldrar skulle få ett incitament att återkomma till domstol flera gånger för att få olika frågor lösta; återkommande processer om särlösningar i frågor om beslutanderätten skulle, enligt kommittén, föranleda domstolen att ifrågasätta om det är lämpligast för barnet att den gemensamma vårdnaden består.

Kommittén valde att presentera en skiss över en modell som skulle passa svenska förhållanden. Skissen byggde på införandet av en ny paragraf i föräldrabalken, 6 kap. 13 a §, av följande lydelse:

Står barnet under vårdnad av två vårdnadshavare får rätten vid behov förordna att befogenheten och skyldigheten att bestämma enligt 11–13 §§ skall fördelas mellan dem. Avgörande skall vara enbart vad som är bäst för barnet.

Står barnet under vårdnad av båda föräldrarna får de avtala att befogenheten och skyldigheten att bestämma enligt 11–13 §§ skall fördelas mellan dem. Avtalet skall gälla om det är skriftligt och socialnämnden godkänner det. Avtalet skall godkännas om det som avtalats är till barnets bästa.

4.5 Regeringens proposition 2005/06:99 Nya vårdnadsregler

I den följande propositionen (prop. 2005/06:99 s. 51 f.) konstaterade regeringen att inte bara 2002 års vårdnadskommitté, utan även flera remissinstanser, hade anmärkt att kravet på enighet mellan vårdnadshavarna i vissa fall kan innebära problem när ett barn behöver få tillgång till hälso- och sjukvård, inte minst i situationer där barn har behov av psykiatrisk vård eller behandling efter att ha utsatts för övergrepp eller sett någon annan i familjen utsättas för övergrepp. Vidare tillades att svårigheter kan uppstå även när det gäller insatser enligt socialtjänstlagen eller LSS. Regeringen instämde i kommitténs inställning att frågan krävde en djupare analys än den som kommittén kunnat göra inom ramen för sitt uppdrag. Bland annat ansågs en reglering i annan lagstiftning än i föräldrabalken behöva övervägas.

Resultatet i övrigt i lagstiftningsärendet blev bl.a. att barnets bästa kom till klarare uttryck i lagen. Barnets bästa skall vara *avgörande* för alla beslut om vårdnad boende och umgänge, vilket betyder att det inte finns några andra intressen som kan gå före, t.ex. rättvisa mellan föräldrarna eller en förälders behov av kontakt med barnet (prop. s. 85).

Regeringen konstaterade emellertid att gemensam vårdnad i de allra flesta fall är en ur barnets synvinkel mycket bra vårdnadsform och att den möjlighet för domstolen att besluta om gemensam vårdnad mot en förälders vilja som infördes år 1998 bör finnas kvar. Samtidigt bedömdes det som viktigt att domstolen tar en förälders motstånd mot gemensam vårdnad på allvar. Om en förälder utsätter barnet eller någon annan i familjen för övergrepp, är det enligt regeringen i princip bäst för barnet att den föräldern inte får del i vårdnaden. Mot bakgrund av att föräldrarnas förmåga att samarbeta är av stor betydelse föreslog regeringen också en uttrycklig bestämmelse om att domstolen vid bedömningen av om vårdnaden skall vara gemensam skall fästa avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att samarbeta i frågor som rör barnet. Det uttalades att gemensam vårdnad kan vara oförenlig med barnets bästa även om en konflikt mellan föräldrarna inte kan sägas vara så svår och djup att det är omöjligt för dem att samarbeta, och någon presumtion för eller emot gemensam vårdnad skall inte gälla (se bl.a. s. 51 och 87).

När propositionen behandlats i lagutskottet anförde utskottet i fråga om beslutsfattandet vid gemensam vårdnad att det är otillfredsställande och inte förenligt med barnets bästa att vårdnadshavarnas oenighet kan medföra att ett barn som har behov av hälso- och sjukvård inte får tillgång till adekvat behandling. Lagutskottet tillade att frågan är angelägen och kräver en skyndsam lösning samt beklagade att regeringen i propositionen inte kunnat föreslå riksdagen några lagändringar. Utskottet förutsatte emellertid att regeringen, som hade redovisat att ett arbete kring problemen redan påbörjats i Regeringskansliet, utan dröjsmål skulle återkomma till riksdagen i frågan (bet. 2005/06:LU27 s. 21 f.).

4.6 Inledande överväganden

4.6.1 Vårdnadshavarnas inbördes ställning bör regleras

Inledande synpunkter

Den tidigare genomgången visar att kravet på enighet mellan vårdnadshavarna inom olika områden kan ge upphov till åtskilliga problem och nackdelar för ett barn när vårdnadshavarna inte kan komma överens. I vissa fall kan det t.o.m. vara direkt skadligt för barnet att föräldrarna inte kan fatta ett gemensamt beslut. Det kan t.ex. vara fråga om att vårdnadshavarna inte kan enas om vilken vård eller behandling inom sjukvården som barnet bör få. Det kan också gälla behövliga åtgärder inom socialtjänsten, t.ex. familjehemsplacering.

I vissa begränsade situationer då beslutsläget är låst torde det visserligen finnas möjligheter att låta överförmyndaren förordna god man för barnet för att ett ställningstagande skall komma till stånd (se 11 kap. 2 § tredje stycket FB). Denna lösning står dock bara till buds om det kan konstateras att barnet och vårdnadshavaren har motstridiga intressen, något som torde vara tämligen sällsynt i de fall som nu diskuteras.

Det finns också risk för att ett läge där föräldrarna inte kan enas driver en förälder att agera självständigt på ett sätt som inte går att reparera. Exempelvis kan ett barn vars ena vårdnadshavare i strid med den andra vårdnadshavarens inställning flyttar med barnet inte "tvingas" tillbaka.

Synen på föräldrarnas samarbetsförmåga

Efter de ändringar i 6 kap. 5 § FB som trädde i kraft den 1 juli 2006 skall rätten – vid bedömningen av om vårdnaden skall vara gemensam eller anförtros åt en av föräldrarna – fästa avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att samarbeta i frågor som rör barnet. Gemensam vårdnad kan enligt förarbetsuttalanden vara oförenlig med barnets bästa t.o.m. om en konflikt mellan föräldrarna *inte* kan sägas vara så svår och djup att det är omöjligt för dem att samarbeta, och någon presumtion för eller emot gemensam vårdnad gäller inte (prop. 2005/06:99 s. 87).

Lagstiftarens betoning av vårdnadshavarnas samarbetsförmåga lär innebära att domstolarna kommer att döma till ensam vårdnad i fler fall än tidigare (se den i avsnitt 2.1 kommenterade domen från Högsta domstolen av den 31 maj 2007 i mål T 228-07).

Samtidigt tycks man i förarbetena ha haft en speciell situation för ögonen, nämligen den då en förälder genomgående och för att obstruera motsätter sig den andra förälderns initiativ – gemensam vårdnad bör i sådana fall inte få användas som ett medel för att "tvinga" föräldrarna att samarbeta (prop. 2005/06:99 s. 51). En situation som inte särskilt nämns, men som formellt givetvis täcks av skrivningarna i lagtexten om föräldrarnas samarbetsförmåga, är att *var och en* av föräldrarna försöker få till stånd en för barnet rimlig lösning, som dock är oförenlig med den andra förälderns inställning. Som ett exempel kan nämnas att den ena föräldern vill att barnet skall gå i en viss kommunal skola, medan den andra föräldern av ideologiska skäl önskar att barnet skall gå i en friskola.

Den sistnämnda situationen framstår under alla omständigheter som mer svårhanterlig än den som bygger på systematisk, grundlös obstruktion av olika ställningstaganden för barnets räkning.

Upplösning av den gemensamma vårdnaden är ett stort ingrepp

Den primära utväg som står till buds vid vårdnadshavarnas oenighet – att upplösa den gemensamma vårdnaden – är ofta en tidskrävande procedur. Ett slutligt avgörande av vårdnadsfrågan kan ta år i anspråk. Visserligen finns i tvistiga mål möjligheter för domstolen att meddela beslut för tiden till dess att en vårdnadsfråga har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft. Om det endast varit föräldrarnas oenighet i en viss fråga (eller inom ett visst

område) som utgjort grunden för talan i vårdnadsmålet och vårdnadshavarna i övrigt framstått som lämpliga, har det emellertid varit svårt att lösa problemet genom ett interimistiskt beslut. Det kan befaras att svårigheterna kommer att bestå, trots ändringarna i föräldrabalken.

Ett överförande av vårdnaden till en av föräldrarna är en åtgärd med mycket ingripande verkningar. På kort sikt kan kanske ett sådant steg åstadkomma en lösning i en angelägenhet som för barnets skull snarast kräver ett ställningstagande. I ett längre perspektiv finns emellertid en uppenbar risk för att barnets relation och tillgång till den andra föräldern förändras för all framtid. Det faktum att en förälder fråntas hela det rättsliga ansvaret för barnet kan nämligen en gång för alla omintetgöra en samarbetsrelation mellan barnets föräldrar, men också försvåra barnets kontakter med den förälder som inte längre är delaktig i beslut rörande barnet.

Priset för föräldrarnas oenighet i någon väsentlig fråga som rör barnet betalas sålunda ofta under resterande del av barnets uppväxt, vilket kan tyckas särskilt högt i de fall då föräldrarna i övrigt har kunnat samarbeta kring barnet och fungerat väl i vårdnadsrollen.

Det sagda kan naturligtvis komma i konflikt med det faktum att domstolen har till uppgift att fästa avseende särskilt vid barnets behov av en nära och god kontakt med *båda* föräldrarna (se 6 kap. 2 a § andra stycket FB).

Domstolen måste också beakta målsättningen att föräldrar skall ha gemensam vårdnad i samtliga fall där detta är bäst för barnet. Trots att tvistefrågan uppfattas som så viktig att en talan om ensam vårdnad väcks, kan således domstolen komma fram till att gemensam vårdnad är den långsiktigt bästa lösningen för barnet. Barnet har under mellantiden blivit föremål för en i många fall uppsplitande process, i praktiken helt i onödan.

Kravet på samförstånd i relation till barnets bästa

Också i de fall då den gemensamma vårdnaden kan hållas ihop med vissa samarbetssvårigheter – dock ej så stora att ensam vårdnad framstår som ett lämpligare alternativ – kan läget bli spänt när olika handlingsalternativ står till buds. Kravet på enighet inom ramen för gemensam vårdnad kan i sig vålla konflikter, där den dominerande frågan mellan föräldrarna blir vem som skall ”ge efter”. Det är i sådana lägen lätt hänt att barnet används som slagträ i konflikten.

Strävan efter samförstånd kan också ge upphov till kompromisser, som visserligen är ägnade att vidmakthålla det gemensamma vårdnadsansvaret, men som inte är förenliga med barnets bästa när andra, mer renodlade alternativ står till buds. Föräldrars ambition att på bästa sätt ta sitt ansvar för barnet kan därigenom förfelas.

En ny ordning behövs

Det som nu anförts, liksom vad som kommit fram i redogörelsen i föregående avsnitt för de praktiska problem som kan uppkomma inom olika ämnesområden (avsnitt 4.2), talar för att man bör överväga om det går att ändra den nuvarande ordningen när det gäller beslutsfattandet i barnets personliga angelägenheter. En modifiering av beslutsprocessen skulle kunna skapa en plattform för ställningstaganden som är nödvändiga för barnet, men också åstadkomma viss stabilitet i en konfliktsituation mellan vårdnadshavarna. Detta synes möjligt att åstadkomma utan att förutsättningarna för kontakt mellan barn och föräldrar försämras i nämnvärd utsträckning.

Kritik som bygger på att ett grundläggande element i begreppet gemensam vårdnad – föräldrarnas samarbetsförmåga – därmed urholkas är visserligen beaktansvärd. Samarbetsförmågan som sådan är likväl något som bör underordnas den faktiska målsättningen, dvs. barnets bästa.

Därmed är inte sagt att jag ställer mig positiv till en sådan lösning som finns i t.ex. Finland, där ”begränsad gemensam vårdnad” i praktiken kan innebära att den ena vårdnadshavaren helt saknar beslutanderätt. Tvärtom – och till skillnad från vad 2002 års vårdnadskommitté ansåg som en fördel med det finska regelverket (jfr SOU 2005:43 s. 150) – anser jag att den modell som bör väljas bör vara begränsad till vissa frågor eller områden; i annat fall mister principen om inriktningen på samarbete all valör. Detta betyder att något ”heltäckande” tvistlösningsinstitut för alla tänkbara tvistiga frågor mellan föräldrarna inte bör eftersträvas. I vissa situationer är det dessutom uppenbart att den gemensamma vårdnaden bör upplösas.

Det måste samtidigt starkt betonas att tvistlösningsmekanismer redan finns i gällande regelverk. Kravet på enighet i frågor som inte hör till den dagliga omsorgen är följaktligen inte utan undantag. Sålunda kan vårdnadshavarna vara oeniga i frågor om boende och

umgänge men ändå ha kvar den gemensamma vårdnaden. Effekten av att vårdnadshavarna tillåts underställa frågor om boendet och umgänget en domstolsprövning behöver inte bli att föräldrarnas möjligheter att samarbeta i *andra* frågor som rör barnet raseras.

Någon allvarlig kritik mot det nuvarande användningsområdet för tvistlösning inom ramen för gemensam vårdnad brukar följaktligen sällan framföras. Tvärtom torde möjligheten att få en domstolsprövning av föräldrarnas inställning i dessa frågor allmänt sett anses som nödvändig och välgörande. Vad det nu är fråga om är att *utöka* området för den tvistlösning som samhället kan erbjuda föräldrar med gemensam vårdnad.

En invändning som kan riktas mot ett införande av nya möjligheter till tvistlösning är att ett sådant steg kan leda till att föräldrar med gemensam vårdnad avstår från att ens försöka enas i frågor inom de områden för vilka lagstiftaren har gjort undantag från principen om samförståndslösningar. Detta skulle – beroende på vilken beslutsordningsmodell som väljs – i sin tur kunna leda till fler processer kring barnet, med risk för att processbenägna föräldrar ständigt återkommer till det beslutande organet för att få olika frågor lösta (jfr t.ex. SOU 2005:43 s. 148).

Jag delar i viss mån denna farhåga. Samtidigt måste det starkt framhållas att man med ett väl avvägt tvistlösningsinstitut också torde kunna undvika många vårdnadsprocesser till förmån för tvister i relativt väl avgränsade frågeställningar av mindre omfattning än vårdnadstvister (jfr SOU 2005:43 s. 151).

För att bemöta risken för att vårdnadshavare i framtiden begär en prövning av varje tänkbar tvistefråga som de stöter på är det viktigt att regelverket kring tvistlösningsförfarandet innehåller vissa ”spärrar”. Det kan som nyss nämnts handla om begränsningar i fråga om vilka tvistefrågor som kan underställas prövning av domstol, men också i fråga om vilken framtida verkan ett domstolsavgörande skall ha – om avgörandet har betydelse för fler angelägenheter än någon enstaka aktuell fråga, blir rimligen antalet processer färre. Även villkoren för att principen om samförståndslösningar skall få frångås är av stor betydelse i sammanhanget; för det fall tröskeln för att få till stånd en tvistlösning uppfattas som hög, lär nämligen endast de mest angelägna fallen underkastas en prövning.

4.6.2 Olika tvistlösningsmodeller

Jag skall alltså med utgångspunkt i min analys lämna förslag som syftar till att bättre tillgodose barnets intressen och underlätta ett gemensamt vårdnadsansvar. Det har i föregående avsnitt (avsnitt 4.6.1) konstaterats att den nuvarande beslutsordningen inom ramen för gemensam vårdnad kan ge upphov till problem, särskilt inom vissa områden där ställningstaganden för barnets räkning kan vara nödvändiga eller få ingripande betydelse för framtiden. Frågan är nu vilken tvistlösningsmetod som bör väljas för att underlätta beslutsfattandet.

En ordning som enligt direktiven skall övervägas är att domstol ges möjlighet att ge en av vårdnadshavarna rätt att besluta ensam i en viss fråga eller att dela upp vårdnadshavarnas uppgifter. Alternativt skulle någon annan myndighet, t.ex. socialnämnden, kunna utses att avgöra en viss fråga när vårdnadshavarna inte kan enas. Ett annat sätt som lyfts fram i direktiven är att det direkt i lag anges att en av vårdnadshavarna skall ha rätt att besluta ensam i större utsträckning än i dag. Jag skall alltså överväga dessa och ”andra möjligheter”.

Samtidigt skall jag, enligt direktiven, eftersträva att regelsystemet blir så utformat att gemensam vårdnad fungerar i det dagliga livet utan att alltför stora avsteg görs från principen att föräldrar med gemensam vårdnad skall kunna enas om det som rör barnet. I direktiven framhålls att gemensamt rättsligt ansvar mellan vårdnadshavarna ofta kan leda till ett större engagemang och därmed i vid bemärkelse öka barnets möjligheter att få tillgång till båda sina föräldrar. Mot detta skall vägas att kravet på samstämmighet mellan vårdnadshavarna inte skall få bidra till ökade konflikter som riskerar att påverka barnets livssituation negativt. Slutligen anges att jag skall utgå ifrån att regleringen vid gemensam vårdnad så långt det är möjligt och lämpligt bör vara densamma för föräldrar som bor tillsammans som för särlevande föräldrar.

Jag vill börja med att ge några generella synpunkter på de olika renodlade alternativ till beslutsordningar som föreslås i direktiven och vissa närliggande varianter. Möjligheten att kombinera olika beslutsordningar återkommer jag till nedan. Samtliga diskuterade alternativ har alltså den fördelen att de medger att en gemensam vårdnad består, trots oenighet i en eller flera frågor som rör barnets angelägenheter.

En av vårdnadshavarna ges rätt att besluta ensam i en viss fråga

Möjligheten att – genom domstolsbeslut – överföra beslutanderätten i en viss fråga till en av föräldrarna kommer till uttryck bl.a. i tysk rätt. Om föräldrarna inte kan komma överens i en fråga i vilken det är av väsentlig betydelse för barnet att ett beslut fattas, kan familjedomstol ge den ena föräldern rätt att ensam bestämma. (Domstolsbeslutet kan f.ö. även ta sikte på ett helt område inom ramen för det gemensamma föräldraansvaret.) Domstolens avgörande kan vara förenat med vissa villkor eller andra inskränkningar (§ 1628 BGB).

En sådan ordning skulle tveklöst vara väl förenlig med önskemålet om att det inte bör göras stora avsteg från principen att föräldrar med gemensam vårdnad skall kunna enas om det som rör barnet.

Vad som talar emot en sådan ordning är att domstolen i enskilda situationer indirekt skulle behöva ta ställning till olika konkreta alternativ som de båda föräldrarna kan tänkas företräda, dvs. en reell tvistlösning. Som ett exempel kan nämnas att föräldrarna är oense om i vilken skola ett barn bör börja, en fråga som kan vara mycket komplex och som i vissa fall torde behöva involvera överväganden kring vilken skola som ur barnets synvinkel är ”bäst”. Domstolens avgörande ligger i de fallen snubblande nära en detaljstyrning av barnets personliga angelägenheter, något som jag anser bör undvikas i möjligaste mån. Motsvarande kan anses gälla för olika ställningstaganden till barnets hälso- och sjukvård.

Det finns därutöver en uppenbar risk för att domstolarna skulle överösas av mål rörande olika tvistefrågor och att det i infekterade fall dyker upp följdfrågor till det först träffade avgörandet kort tid efter det inledande avgörandet. En annan negativ effekt är att upprepade processer kring barnet naturligtvis utgör en påfrestning. Redan härav följer att en sådan lösning måste anses vara olämplig.

En slående motsägelse är att domstolen mycket väl skulle kunna komma fram till att den ena föräldern bör tillerkännas beslutanderätten i just den fråga som förelagts domstolen, samtidigt som den skulle kunna anse att det på lång sikt vore bäst om den andra föräldern kunde erhålla beslutanderätten, om den hade kunnat ta ställning beträffande beslutanderätten inom ett vidare område.

Domstol eller annan myndighet beslutar i tvistefrågan

Under denna rubrik behandlas en lösning som innebär att t.ex. domstol fattar ett materiellt beslut i tvistefrågan, dvs. utan att beslutanderätten överförs till en av föräldrarna ensam. (Det får dock förutsättas att de alternativ som föreläggs domstolen härrör från föräldrarna.) Denna beslutsordning, dvs. i form av domstolsbeslut, nämns inte i direktiven men behandlades av 2002 års vårdnadskommitté (SOU 2005:43 s. 147 f.).

Även detta alternativ kan te sig sympatiskt av den anledningen att det inte skulle medföra något stort avsteg från principen om gemensamt beslutsfattande för föräldrar med gemensam vårdnad. I föregående avsnitt har emellertid tveksamhet uttryckts inför en detaljstyrning från domstolen i enskilda frågor. Synsättet återkommer i allra högsta grad när det gäller denna lösning.

Liksom 2002 års vårdnadskommitté konstaterade (SOU 2005:43 s. 147 f.) anser jag därutöver att en sådan ordning inte erbjuder den flexibilitet som kan krävas i vissa frågor. Som ett exempel nämns i kommitténs betänkande hälso- och sjukvårdsrelaterade angelägenheter, i vilka ställningstaganden kan behöva omvärderas sedan en behandling väl påbörjats. Detta skulle kunna leda till att en frågeställning som nyss behandlats av domstol behöver bli föremål för en ny prövning. Det kan inte heller uteslutas att domstolens beslut kan ge upphov till andra följdfrågor, i vilka föräldrarnas oenighet på nytt blir akut. Risken för att domstolarna blir överhopade av mål som rör frågor i vilka processbenägna föräldrar inte kan enas är generellt sett mycket stor om en dylik lösning skulle väljas. Som tidigare antytts kan detta i enskilda fall också försätta barnen i pressande situationer.

En särskild fråga är hur domstolen skall förfara när och om den anser att ingen av föräldrarna företräder en ståndpunkt som gagnar barnet. Domstolen synes i sådana fall behöva välja att för barnets räkning ställa sig bakom det minst skadliga alternativet, vilket ter sig märkligt.

I direktiven nämns som ett alternativ att någon annan myndighet, t.ex. socialnämnden, skulle kunna utses att avgöra en viss fråga när vårdnadshavarna inte kan enas. Den enda myndighet som synes kunna komma i fråga är just socialnämnden, vilket också 2002 års vårdnadskommitté konstaterade. Min inställning är att de ovan nämnda bristerna i tvistlösningsmodellen skulle göra sig gällande även då. Därtill kommer, som också kommittén framhöll (s. 146),

att socialnämndens roll som hjälpande och stödjande myndighet skulle kunna ifrågasättas, om nämnden samtidigt skulle ha befogenhet att ta ställning i föräldrarnas tvistiga angelägenheter (jfr 5 kap. 3 § SoL).

Sammanfattningsvis blir slutsatsen att en modell som bygger på reell tvistlösning i domstol eller att annan myndighet avgör en aktualiserad fråga bör undvikas.

Domstol delar upp vårdnadshavarnas uppgifter

Ett alternativ till att låta en av vårdnadshavarna få beslutanderätten i en viss angelägenhet som annars skulle ha förutsatt ett gemensamt beslut är att låta en av vårdnadshavarna få beslutanderätten inom ett eller flera avgränsade *områden*, dvs. i samtliga de frågeställningar som kan uppstå inom områdena i framtiden. Det är m.a.o. här fråga om en fördelning av beslutanderätten mellan vårdnadshavarna som *kan* ha sin upprinnelse i oenighet i en viss konkret fråga.

En sådan ordning förekommer, som tidigare konstaterats, i bl.a. finsk rätt (se 9 § tredje stycket lagen angående vårdnad om barn och umgängesrätt). En domstol kan sålunda vid behov ge föreskrifter om vårdnadshavarens uppgifter, rättigheter och skyldigheter samt, om barnet har två eller flera vårdnadshavare, besluta om uppgiftsfördelningen mellan vårdnadshavarna.

Den ”finländska modellen”, med en fördelning av kompetensen mellan vårdnadshavarna, var den som låg till grund för den skiss till en svensk lagstiftning som togs fram av 2002 års vårdnadskommitté. (Kommittén avvisade dock som tidigare nämnts tanken på en modell som den i Finland, se SOU 2005:43 s. 150.)

En konsekvens av en uppgiftsfördelning av detta slag är att domstolen måste göra en prognos för framtiden som tar sikte på frågan om en vårdnadshavare är lämpad att ensam fatta beslut inom ett avgränsat område. Förälderns inställning i en viss aktualiserad fråga bör därmed normalt sett inte vara den enda faktor som avgör huruvida den ena eller den andra vårdnadshavaren bör tillerkännas beslutanderätten. I stället måste en helhetsbedömning göras av vilken förälder som på bästa sätt kan tillgodose barnets intressen på det aktualiserade området.

Denna ordning ger också vårdnadshavaren möjlighet att ensam bestämma i följdfrågor till den eller dem som gett upphov till vårdnadshavarnas oenighet, i vart fall så länge följdfrågan ligger

inom den ram som dragits upp i domstolens förordnande. Domstolen behöver därmed inte engageras för det fall föräldrarna på nytt blir oense i en närliggande angelägenhet. (Däremot finns naturligtvis alltid en risk för att vårdnadshavarna senare blir oense i en angelägenhet av *annat* slag, något som alltså kan ge upphov till en ny talan om fördelning av beslutanderätten.)

En nackdel med den nu nämnda modellen är att den – åtminstone i renodlad form – synes förutsätta att den ena vårdnadshavaren *från-
tas* beslutanderätt i den mån den andra vårdnadshavaren tillerkänns beslutanderätt. Om m.a.o. den ena vårdnadshavaren ges beslutanderätten i angelägenheter som rör barnets skolgång, kan det medföra att den andra vårdnadshavaren helt förlorar rätten att besluta i skolrelaterade frågor, kanske även i sådana som *inte* är av ingripande betydelse för barnets framtid (dvs. sådana som närmast är att hänföra till den dagliga omsorgen).

Det kan också ifrågasättas om den som i enlighet med det sagda från-
tas beslutanderätten har kvar (eller bör ha kvar) rätten till insyn i sådana angelägenheter i vilka han eller hon inte längre är barnets ställföreträdare.

En av vårdnadshavarna ges ensam beslutanderätt direkt i lag

En lagkonstruktion som ger särskilda befogenheter till en av vårdnadshavarna finns bl.a. i Norge, där barnets boende blir av avgörande betydelse för rätten att bestämma över barnet. Bor sålunda ett barn stadigvarande hos endast den ena av föräldrarna när föräldrarna har gemensamt föräldraansvar kan den andra föräldern inte motsätta sig att "boendeföräldern" fattar beslut i frågor som gäller väsentliga sidor av omsorgen. I lagtexten ges några exempel på dylika frågor, närmare bestämt var barnet skall daghemsplaceras, var i landet barnet skall bo och andra större beslut om vardagslivet (37 § barnelova).

En fördel med modellen är att något domstolsavgörande inte behöver avvaktas för att ett beslut skall komma till stånd i en viss fråga. I angelägenheter som kräver omedelbar behandling måste detta naturligtvis betraktas som positivt.

Någon annan möjlighet för svensk räkning än att hänga upp en sådan modell på just en "boendeförälder" framstår inte som realistisk. Utöver att barnets boende i många fall är ett konkret faktum som åstadkommer åtskillnad mellan vårdnadshavarna kan

det hävdas att boendeföräldrarnas behov av att kunna fatta egna beslut i barnets angelägenheter generellt sett är mer beaktansvärda än den andra föräldrarnas ("umgängesföräldern"), åtminstone i vissa frågor som är nära knutna till boendeföräldrarnas eget vardagsliv och boende. Inte minst det faktum att boendeföräldern och umgängesföräldern mycket väl kan bo långt ifrån varandra kan peka i riktning mot att det skulle kunna anses befogat att, som i Norge, låta boendeföräldern – som påtagit sig eller givits rollen att sörja för barnets behov under merparten av tiden – ensam få utöva åtminstone viss beslutanderätt, även när det gäller frågor av ingripande betydelse.

"Boendeförälder" i föräldrabalkens mening är emellertid endast den förälder som barnet – i enlighet med rättsens beslut eller avtal mellan föräldrarna – skall bo tillsammans med (se 6 kap. 14 a § FB). Det finns en uppenbar risk att boendefrågan blir en angelägenhet av långt större dignitet i domstolarna än vad som är fallet i dag, om en vidare beslutsbefogenhet skulle knytas till boendet. Även 2002 års vårdnadskommitté befarade att resultatet skulle bli fler tvister om barnets boende för det fall denna modell skulle väljas. Kommittén menade att den som inte blir boendeförälder skulle få sina möjligheter att ta del i barnets tillvaro begränsade, vilket kunde ge upphov till en omotiverad obalans mellan föräldrarna. – Jag kan åtminstone delvis instämma i kommitténs farhågor för modellens verkningar men vill samtidigt framhålla att "obalansen" i många fall är sakligt motiverad. Om ett beslut i boendefrågan i framtiden skulle ges verkningar även i fråga om beslutanderätten över barnet, måste detta givetvis beaktas av rätten när den överväger vad som är bäst för barnet.

För barn som efter en formlös överenskommelse bor hos den ena vårdnadshavaren är det teoretiskt tänkbart att man skulle kunna låta barnets folkbokföring hos den ena föräldern fälla avgörandet för frågan om vem av vårdnadshavarna barnet i nu aktuellt hänseende *skall anses* bo tillsammans med; folkbokföringen har i dagsläget betydelse bl.a. för var barnet skall gå i skola och vem av föräldrarna som vid gemensam vårdnad skall få uppbära det särskilda bostadsbidraget för hemmavarande barn (se prop. 2005/06:99 s. 53). Barnets bosättning i den mening som avses i folkbokföringslagen (1991:481) skulle därmed få fälla avgörandet för vem av föräldrarna som ensam skall få fatta beslut i en viss fråga.

Om ett barn bor växelvis hos båda föräldrarna torde en modell av nu nämnt slag dock bli svår att applicera utan att resultatet

framstår som slumpartat. En grundläggande förutsättning för växelvist boende är visserligen att föräldrarnas samarbetsförmåga är särskilt god (se prop. 2005/06:99 s. 53). Mot den bakgrunden skulle det kunna hävdas att oenighet i någon eller några frågor som kräver ett ställningstagande för barnets räkning inte är acceptabelt och att någon särskild modell för tvistlösning inte heller behöver tillskapas. Detta skulle betyda att huvudregeln om gemensamt beslutsfattande skulle gälla åtminstone i sådana fall. Den enda utväg som skulle stå till buds för att bryta ett dödläge där ett beslut erfordras skulle då vara att begära en ändring i boende- eller vårdnadsfrågan. – Detta är emellertid enligt min uppfattning en alltför sträng hållning, eftersom boendeformen – bortsett från den rådande oenigheten i någon särskild fråga – i många fall alltför ofta kan vara den bästa lösningen för barnet. Svårigheterna att konstruera en lösning som på ett rimligt sätt tillgodoser behovet av tvistlösning för situationer där barnet bor växelvis hos föräldrarna får anses utgöra en svaghet i modellen.

En annan svaghet är givetvis att den som är att betrakta som boendeförälder inte nödvändigtvis är den som bäst kan tillgodose barnets intressen på alla områden. Barnets boende tillsammans med en av vårdnadshavarna kan vara betingat av att det varit den lösning som bedömts som lämpligast utifrån föräldrarnas arbets- eller bostadsförhållanden eller barnets sociala situation.

Om boendeföräldern ges rätt att ensam fatta beslut i ett flertal angelägenheter kan det därutöver befaras att föräldrarna i långt större utsträckning än i dag kommer att tvista om boendet. Teoretiskt sett skulle sådana tvister i många fall kunna uppstå enbart för att ingen av vårdnadshavarna är beredd att frivilligt avsäga sig avgörande inflytande inom något eller några viktiga ämnesområden, dvs. oavsett om de i någon konkret fråga har uppvisat samarbetssvårigheter eller inte.

Båda vårdnadshavarna ges rätt att besluta på egen hand

En lösning som kan ses som en variant på modellen med en rätt enligt lag för en av vårdnadshavarna att besluta ensam (och som diskuterats av bl.a. 2002 års vårdnadskommitté) är att *båda* vårdnadshavarna ges rätt att självständigt besluta i åtminstone vissa av barnets personliga angelägenheter.

En parallell kan här dras till engelsk rätt, där en förälder med ”parental responsibility” (föräldraansvar) får fatta beslut om barnet

oberoende av den andra förälderns samtycke (så länge som inte de beslut som föräldern fattar står i strid med lag; i England föreskrivs nämligen i lag att vissa typer av åtgärder kräver enighet mellan föräldrarna). En inskränkning av förälderns självständiga beslutanderätt kan dock följa av ett särskilt domstolsbeslut (en "court order", t.ex. en "prohibited steps order", som förbjuder att vissa åtgärder vidtas mot barnet, eller en "specific issue order", som är ett avgörande rörande barnet i en viss fråga – se i övrigt Ryrstedt s. 49 ff.).

Av naturliga skäl framstår detta som ett smidigt alternativ i situationer där barnet enligt en objektiv bedömning är i behov av eller berättigad till någon viss trängande åtgärd eller förmån. Det är således främst när det gäller hälso- och sjukvårdsrelaterade insatser och sociala stödåtgärder som modellens fördelar visar sig. I fråga om sådana insatser är det nämligen regelmässigt en professionell behovsbedömning som styr huruvida någon åtgärd (t.ex. medicinskt indicerad vård) över huvud taget skall erbjudas barnet, något som i de allra flesta fall borgar för att barnets bästa tillvaratas även om vårdnadshavarna skulle vara oense.

Ett argument som kommittén anförde mot en sådan lösning är att det finns en risk för att vårdnadshavarna visserligen är ense i fråga om barnets vårdbehov men oense om *vilken* vård och behandling barnet bör genomgå. Kommittén ansåg att det fanns en risk för att barnet kommer att behandlas för samma sak på olika ställen, kanske med motverkande och rent av skadliga följder. Det ansågs inte realistiskt eller ens möjligt att lägga ansvaret på de behandlande läkarna för att barnet inte skall drabbas av detta (SOU 2005:43 s. 141 och 146 f.)

Jag anser att kommitténs farhågor för tillämpningen i just sjukvårdsrelaterade frågor är överdrivna. Min uppfattning delas av bl.a. representanter för hälso- och sjukvården som beretts tillfälle att uttala sig under utredningsarbetet. Även om vårdnadshavarna har samarbetssvårigheter, måste utgångspunkten vara att de sätter barnets bästa i främsta rummet. Detta kan yttra sig i den av kommittén beskrivna situationen, dvs. att de båda är villiga att söka vård för barnet. Det kan inte förnekas att det finns en viss risk för att de därvid agerar helt självständigt i den utsträckning som de har möjlighet att på egen hand representera barnet. I föräldrarnas ansvar för barnets omvårdnad ligger emellertid i förlängningen också ett informationsansvar rörande eventuell pågående behandling av barnet, till undvikande av den situation som kommittén beskriver. Det får också många gånger anses ligga i hälso- och

sjukvårdspersonalens intresse att åtminstone väcka frågan om ett vårdbehövande barn tidigare varit föremål för hälso- och sjukvårdsinsatser. Även om den vårdnadshavare som vid behandlingstillfället representerar barnet inte har någon kännedom om vilka åtgärder som kan ha vidtagits på den andra vårdnadshavarens initiativ, kan det då – om inte förr – vara befogat att närmare undersöka om barnet redan blivit behandlat.

Jag vill också tillägga att det problem som kommittén beskriver under alla omständigheter sällan torde bli aktuellt. Det lär redan i dag regelmässigt förekomma att barn ges (somatisk) vård och behandling, trots att endast den ena vårdnadshavaren är tillgänglig för att ge samtycke. Ofta kan nämligen hälso- och sjukvårdspersonalen utgå från att den vårdnadshavare som initierat vårdkontakten agerar i samförstånd med den andra vårdnadshavaren och att den senare således inte har anledning att motsätta sig åtgärden. Några indikationer på att detta tillvägagångssätt brukar ge upphov till skadlig ”dubbel” behandling har inte förekommit under utredningsarbetet. När det gäller barnets tillgång till psykiatrisk behandling, som är det område som tilldragit sig störst uppmärksamhet (se JO:s ämbetsberättelse 2003/04 s. 314), torde det i dagsläget vara ytterligt ovanligt att vårdnadshavarna på var sitt håll söker få tillstånd insatser som – sedda tillsammans – är skadliga för barnet.

En nackdel med den nu diskuterade modellen är att den inte främjar samarbetet mellan vårdnadshavarna, eftersom några samförståndslösningar inte skulle krävas. För andra angelägenheter än dem som avser hälso- och sjukvård respektive socialtjänst anser jag att en rätt till självständigt beslutsfattande för var och en av vårdnadshavarna – utöver den beslutanderätt som i dag anses ligga inom den dagliga omsorgen – skulle kunna få direkt negativa konsekvenser för barnet. Risken för att föräldrarna på var sitt håll, med eller utan varandras vetskap, fattar motstridiga beslut för barnet i olika angelägenheter torde nämligen då vara relativt sett stor, särskilt om det inte – som inom hälso- och sjukvården – finns någon aktör inblandad som gör en självständig bedömning av barnets behov och som därmed kan ”bromsa” vårdnadshavarens agerande. Följderna skulle kunna bli omvälvande om den ena föräldern skulle ha rätt att t.ex. självständigt byta barnets skolplacering eller flytta till en annan ort med barnet utan den andra förälderns samtycke.

4.7 En svensk modell – utredningens förslag

Förslag: En av vårdnadshavarna skall kunna ges rätt att ensam bestämma i vissa frågor som rör barnet (självständig beslutanderätt).

Redogörelsen i föregående avsnitt visar för- och nackdelar med olika modeller för att slita tvister mellan vårdnadshavare i angelägenheter som rör barnet.

Jag har där pekat på att en lösning som innebär att domstol eller annan myndighet beslutar i själva tvistefrågan – dvs. genom att meddela ett materiellt beslut – inte bör komma i fråga.

I den tidigare redogörelsen har också konstaterats att modellen som innebär att båda föräldrarna ges självständig beslutanderätt har ett begränsat användningsområde. Den utgör också ett onödigt stort avsteg från principen om att föräldrar med gemensam vårdnad måste kunna enas om det som rör barnet.

En modell som bygger på att en av vårdnadshavarna ges självständig beslutanderätt i en *viss* fråga kan, som jag tidigare konstaterat, kritiseras bl.a. för att den inte nödvändigtvis medför någon slutpunkt för föräldrarnas konflikt. Exempel på faktorer som ger upphov till ett nytt ställningstagande kan vara att barnets hälsotillstånd kräver en annan behandling än den som gett upphov till föräldrarnas oenighet i hälso- och sjukvårdsrelaterade frågor eller att resultatet av en viss behandling aktualiserar nya medicinska frågeställningar som kräver ställningstaganden från barnets ställföreträdare.

Det finns anledning att tro att domstolsprocessernas antal kan hållas på en rimlig nivå, om regelverket inte ger möjlighet till ständiga prövningar av föräldrarnas lämplighet som beslutsfattare i olika detaljfrågor. Jag ser således större fördelar med att välja en lösning som innebär ett *varaktigt* ställningstagande till hur beslutanderätten över barnet skall gestalta sig. Därigenom skulle det finnas bättre förutsättningar till flexibilitet för det fall någon komponent i beslutsunderlaget skulle förändras eller tillkomma sedan domstolen har tagit ställning i saken.

En uppdelning i lag av beslutanderätten, t.ex. till förmån för boendeföräldern i vissa utpekade angelägenheter, är i och för sig den metod som skulle kunna anses vara mest skonsam mot rättsystemets institutioner. Modellen synes endast behöva medföra ett

ställningstagande till vem som är – eller bör vara – barnets boendeförälder.

Samtidigt kan det invändas att en eventuell prövning av vem som bör vara boendeförälder inte nödvändigtvis skulle få samma resultat som en prövning av vem som bör tillerkännas beslutanderätten inom ett avgränsat område, dvs. om regelverket vore så beskaffat att det var möjligt att ta ställning även i den senare frågan. Skälet till att någon fyller rollen som boendeförälder i formell eller informell mening kan helt enkelt vara att föräldrarna anser att detta av praktiska eller andra orsaker är det bästa (eller enda) möjliga arrangemanget för barnet, t.ex. för att den andra förälderns arbetsförhållanden är svåröfrenliga med de sysslor som hör till den dagliga omsorgen om barnet. Det är dock oundvikligt att boendeförälderns inställning i t.ex. frågor om var barnet skall bo normalt sett bör få stort genomslag, oavsett vad skälet är till att endast den ena föräldern är att betrakta som boendeförälder. – Jag återkommer i avsnitt 4.7.3 med särskilda ställningstaganden i fråga om en boendeförälders rätt att bestämma var barnet skall bo.

Ytterligare en invändning mot att en av vårdnadshavarna i lag ges rätt att ensam fatta beslut i vissa frågor är att en sådan konstruktion inte tar hänsyn till behovet av tvistlösning i det enskilda fallet. Principen om föräldrarnas samarbetsförmåga som grundval för en gemensam vårdnad riskerar att bli väl ihålig, om samarbetsplikten inom flera för barnet väsentliga intresseområden mer eller mindre per automatik aldrig skulle behöva iakttas.

Vad som då återstår av de alternativ som anges i direktiven är den modell som bygger på att domstol delar upp vårdnadshavarnas uppgifter.

En genomgående brist med denna modell, liksom när det gäller den lösning som bygger på att beslutanderätten delas upp i lag, är att den förutsätter att den ena vårdnadshavaren skall *fråntas* beslutanderätt i den utsträckning som den andra vårdnadshavaren erhåller sådan beslutanderätt – det är m.a.o. en fråga om ”allt eller inget” när det gäller handhavandet av beslutanderätten i en viss fråga eller inom ett visst område.

Jag anser att man bör undvika en lösning som innebär att den ena vårdnadshavaren fråntas beslutanderätt i syfte att den andra vårdnadshavaren ensam skall kunna fatta beslut. I stället bör en lösning väljas som bygger på att den ena vårdnadshavaren tillförs beslutanderätt, *utan* att den andra vårdnadshavarens principiella beslutanderätt fråntas honom eller henne.

Detta synes också ligga mer i linje med den nuvarande regleringen i svensk rätt som rör vårdnadshavarnas beslutanderätt. En vårdnadshavare har i dag rätt att ensam fatta beslut inom ramen för den dagliga omsorgen. Därutöver har var och en av vårdnadshavarna rätt att med stöd av 6 kap. 13 § andra stycket FB besluta rörande vårdnaden när den andra vårdnadshavaren är förhindrad att använda sig av sin beslutanderätt. Inte i någon av situationerna har något ingrepp gjorts i den andra vårdnadshavarens principiella rätt att företräda barnet. I den förstnämnda situationen *kan* vårdnadshavaren som har omsorg om barnet välja att utnyttja beslutanderätten tillsammans med den andra vårdnadshavaren. Detta är fallet när båda ställer sig bakom ett trivialt beslut som var och en av dem i och för sig hade kunnat fatta själv. I den andra situationen måste lagtexten tolkas på så sätt att den ger uttryck för att den förhindrade vårdnadshavarens ställningstagande inte behöver avvaktas i en viss situation, vilket inte är detsamma som att vederbörande fräntas rätten att företräda barnet under den tid han eller hon har förhinder.

Mitt förslag bygger på att domstol skall kunna ge den ena vårdnadshavaren (i den fortsatta framställningen benämnd *vårdnadshavare 1*) en vidgad rätt att fatta beslut på egen hand på ett visst ämnesområde som rör vårdnaden och som ligger utanför ramen för den dagliga omsorgen om barnet, oavsett om den andra vårdnadshavaren (fortsättningsvis benämnd *vårdnadshavare 2*) har förhinder eller inte. Detta gäller även sådana beslut som är av ingripande betydelse för barnet.

På så sätt kan förslaget ses som en utvidgning av tillämpningsområdet för den självständiga beslutanderätten enligt 6 kap. 13 § andra stycket FB, men med bl.a. den avvikelsen att det förutsätter ett domstolsavgörande (eller avtal mellan föräldrarna) för att bli tillämpligt. Vårdnadshavare 2 behöver inte ställa sig bakom ett beslut som omfattas av den andra vårdnadshavarens självständiga beslutanderätt för att beslutet skall ha verkan och har inte heller någon vetorätt. Han eller hon kan därmed inte heller med hänvisning till sin egen avvikande uppfattning i frågan rättsligt sett förhindra att en beslutad åtgärd genomförs.

En liknande systematik förefaller gälla enligt norsk rätt, som föreskriver att den förälder som inte är boendeförälder *inte kan motsätta sig* att boendeföräldern fattar vissa beslut – detta antyder i och för sig att umgängesföräldern *har* beslutanderätt, om än ej självständig sådan, men att han eller hon i vissa frågor kan åsidosättas vid beslutsfattandet.

Det skall avslutningsvis nämnas att förslaget får anses uppfylla den i direktiven nämnda målsättningen att regleringen vid gemensam vårdnad bör vara densamma för föräldrar som bor tillsammans som för särlevande föräldrar.

4.7.1 Modellens konsekvenser

Den nu nämnda modellen har flera fördelar jämfört med den variant som bygger på att en av vårdnadshavarna fråntas – eller aldrig ges – beslutanderätt.

Gemensamt beslutsfattande är fortfarande en möjlighet

Till att börja med kan det konstateras att det, åtminstone som utgångspunkt, för barnets del naturligtvis framstår som bäst att båda föräldrarna teoretiskt sett *kan* ta ansvar i samtliga personliga angelägenheter. Det borgar för att den vårdnadshavare som inte givits rätt att självständigt fatta beslut (vårdnadshavare 2) engagerar sig för barnet och i förlängningen att kontakten mellan denna förälder och barnet kan upprätthållas.

Även den vårdnadshavare som har självständig beslutanderätt (vårdnadshavare 1) kan ha ett starkt intresse av att den andra vårdnadshavaren inte helt kopplas bort från beslutandefunktionerna inom de beslutsområden som blivit föremål för en domstolsprövning. Det faktum att vårdnadshavarnas oenighet har lett till ett ingrepp i rätten att företräda barnet behöver naturligtvis inte betyda att vårdnadshavarna för all framtid kommer att ha olika uppfattningar när det gäller vårdnadsbeslut. Detta blir väl tydligast i frågor av okontroversiell natur, där respektive vårdnadshavare inte gärna kan ha en uppfattning som är i strid med den andres.

Vårdnadshavare 1 kan *för barnets skull* se sig föranledd att låta vårdnadshavare 2 delta i beslutsfattandet i enlighet med huvudregeln om vårdnadshavarnas gemensamma beslutsfunktion i 6 kap. 13 § första stycket FB, något som alltså bör vara fullt möjligt. Den praktiska konsekvensen härav är att båda vårdnadshavarna därmed också bär ansvaret för beslutets konsekvenser. En eventuell konflikt mellan vårdnadshavarna lär ofta kunna tonas ned, om båda vårdnadshavarna känner sig delaktiga i så mycket som möjligt. Detta ligger naturligtvis i barnets intresse.

I vissa fall lär beslutet således gå smidigare att genomföra, om båda föräldrarna har fått ställa sig bakom det. Vårdnadshavare 2 lockas därigenom inte heller att fatta egna beslut inom ramen för den dagliga omsorgen, som går stick i stäv med vad vårdnadshavare 1 hade förutsatt, eller att obstruera andra beslut som ligger vid sidan om den självständiga beslutanderätten.

I enskilda fall kan beslut som vårdnadshavare 1 ensam får ta vara av sådan karaktär att det av olika skäl (t.ex. känslomässiga) är lämpligt att båda vårdnadshavarna ställer sig bakom dem. Som ett exempel kan nämnas att barnet står inför en nödvändig operation och att vårdnadshavare 1 önskar att båda föräldrarna är ense om hur man bör gå till väga.

Slutligen kan vårdnadshavare 1 ha ett intresse av att visa att han eller hon har låtit vårdnadshavare 2 engagera sig för barnet genom deltagande i beslutsfattandet för det fall vårdnadshavarnas konflikt senare skulle fördjupas med en vårdnadstvist som följd. Om vårdnadshavare 1 tvärtom har avvisat ett samarbete där det funnits utsikter för gemensamma ställningstaganden, kan detta tänkas få viss betydelse, dvs. trots att det funnits en juridisk rätt att fatta beslut på egen hand (se avsnitt 4.7.7 om lämpligheten av att vårdnadshavarna samråder inför beslutsfattandet).

Beslutanderätt för den vårdnadshavare som inte har givits självständig beslutanderätt

Den vårdnadshavare som inte har tilldelats ensam beslutanderätt, dvs. vårdnadshavare 2, skall alltså fortfarande kunna medverka i beslutsfattandet även på den nivå som i och för sig omfattas av den andra vårdnadshavarens självständiga beslutanderätt. Detta måste betraktas som ett ur denne vårdnadshavares synvinkel mycket viktigt moment, oavsett om han eller hon verkligen får tillfälle att göra bruk av sin bestämmanderätt – vederbörande är fortfarande att betrakta som en ”fullvärdig” vårdnadshavare.

Den kvarstående rätten att fatta beslut i barnets angelägenheter ger anledning för vårdnadshavaren att aktivt engagera sig och ta egna initiativ, trots att han eller hon som utgångspunkt inte själv skall kunna bestämma i de angelägenheter som avses med domstolsavgörandet rörande beslutanderätten; hans eller hennes inställning *kan* i förekommande fall fortfarande ligga till grund för ett beslut i den mån som vårdnadshavare 1 samtycker.

Det faktum att vårdnadshavare 2 inte per definition har berövats sin beslutanderätt i barnets angelägenheter får även vissa andra konsekvenser, som enligt mig måste betraktas som fördelaktiga.

För det första skall domstolsförordnandet inte ta sikte på annan beslutanderätt än sådan som ligger *utanför* ramen för daglig omsorg om barnet. Detta betyder att vårdnadshavare 2, exempelvis vid umgänge med barnet, är oförhindrad att bestämma i alla vardagliga frågor inom det utpekade området. Tar rättens beslut sikte på att ge vårdnadshavare 1 rätt att på egen hand fatta beslut som rör barnets skolgång, har vårdnadshavare 2 således alltjämt rätt att ta egna beslut om barnets skolgång i den mån besluten faller inom den dagliga omsorgen (t.ex. att ansöka om kortare ledighet för barnet). I enlighet härmed kan vårdnadshavaren också företräda barnet i en enklare hälso- och sjukvårdsrelaterad fråga, exempelvis rörande löpande omvårdnad, trots att det är den andra vårdnadshavaren som givits den självständiga beslutanderätten rörande barnets hälso- och sjukvård.

Alternativet till att låta vårdnadshavare 2 ha kvar rätten att fatta vardagliga beslut skulle f.ö. kunna leda till komplicerade procedurer med stor konfliktskapande potential i vardagen. I viss utsträckning skulle det också te sig ologiskt att vårdnadshavare 2 skulle kunna ha kvar rätt att delta i och motsätta sig beslut av mycket ingripande betydelse på områden som *inte* täcks av domstolens förordnande, medan han eller hon samtidigt – på grund av den andra vårdnadshavarens självständiga beslutanderätt – fräntas rätt att besluta om högst vardagliga spörsmål av trivial karaktär i andra angelägenheter.

För det andra bör också vårdnadshavare 2, på de villkor som föreskrivs i 6 kap. 13 § andra stycket FB, kunna träda in och ensam bestämma i frågor rörande vårdnaden där vårdnadshavare 1 har givits rätt att ensam bestämma. Situationen uppstår, om vårdnadshavare 1 till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak är förhindrad att ta del i beslutet (eller utnyttja sin självständiga beslutanderätt) och beslut i frågan inte utan olägenhet kan uppskjutas. Om barnets bästa uppenbarligen kräver det, skall vårdnadshavare 2 enligt det angivna lagrummet även ensam kunna fatta beslut av *ingripande* betydelse för barnets framtid. Något behov av att flytta över vårdnaden till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare uppstår därmed som utgångspunkt inte, eftersom det alltjämt finns en vårdnadshavare tillgänglig. Om vårdnadshavare 1 dör, skall följdenligt vårdnadshavare 2 ensam ha vårdnaden i alla angelägenheter som rör barnet enligt huvudregeln i 6 kap. 9 § första stycket FB. På så sätt riskerar

barnet inte att plötsligt stå utan någon företrädare som kan besluta i personliga angelägenheter, om vårdnadshavare 1 plötsligt försätts ur spel av någon anledning.

Det kan möjligen riktas invändningar mot att den förälder som ansetts mindre lämplig än den andra vårdnadshavaren att på egen hand företräda sitt barn inom något eller några ämnesområden i vissa undantagssituationer sålunda skall kunna fatta egna beslut för barnets räkning inom just dessa områden med stöd av 6 kap. 13 § andra stycket FB. Jag anser dock att sådan kritik saknar grund och vill särskilt peka på att rättsläget är sådant redan i dag. För det fall vårdnadshavaren utnyttjar sin beslutanderätt på ett illojalt eller skadligt sätt eller i generell mening är olämplig som vårdnadshavare, torde det naturligtvis finnas förutsättningar att upplösa den gemensamma vårdnaden.

Några regler som utesluter en tillämpning av 6 kap. 13 § andra stycket FB i situationer då ensam beslutanderätt har tilldelats en av vårdnadshavarna bör därför inte införas.

Möjligheter till insyn för den vårdnadshavare som inte tilldelats självständig beslutanderätt

Det faktum att den vårdnadshavare som inte tilldelats självständig beslutanderätt alltjämt skall anses som en fullvärdig vårdnadshavare är att betrakta som en fördel även ur en annan synvinkel.

En vårdnadshavare har som utgångspunkt rätt till insyn i material gällande sitt barn för att kunna fullgöra sina åligganden som förälder (se t.ex. prop. 1988/89:67 s. 37).

Med den lösning som nu föreslås skall båda vårdnadshavarna ha *möjlighet* att delta i beslutsfattande som gäller barnet, även om den ena vårdnadshavaren har givits rätt att på egen hand bestämma i vissa frågor. Den vårdnadshavare som inte har givits självständig beslutanderätt skall också ha kvar sin rätt att på egen hand fatta beslut i vardagliga frågor. Eftersom denne vårdnadshavare (vårdnadshavare 2) således kvarstår i sin roll som barnets ställföreträdare, är det inte annat än rimligt att han eller hon även fortsättningsvis skall kunna göra anspråk på sin rätt till insyn i barnets angelägenheter, t.ex. genom förfrågningar om uppgifter och allmänna handlingar hos myndigheter. Detta skall följaktligen gälla också i sådana frågor där den andra föräldern (vårdnadshavare 1) har utnyttjat sin självständiga beslutanderätt. (Det skall dock erinras om att sekretess för

uppgift till skydd för en underårig gäller även i förhållande till vårdnadshavare, om det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren, 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen.)

Ett exempel kan illustrera resonemanget.

Om vårdnadshavare 1 efter domstolsprövning ges rätt att ensam fatta beslut i frågor om skolgången, blir konsekvensen att vårdnadshavare 2:s godkännande i skolfrågor inte behövs. Vårdnadshavare 2 kan inte heller rättsligt sett förhindra att vårdnadshavare 1 utnyttjar sin självständiga bestämmanderätt, t.ex. genom att motsätta sig att ett visst beslut genomförs. Vårdnadshavare 2 kvarstår dock i sin roll som barnets ställföreträdare i alla hänseenden, dvs. även i skolfrågor. I egenskap av vårdnadshavare har han eller hon som utgångspunkt rätt att ta del av uppgift rörande skolans verksamhet för vilken sekretess gäller till skydd för barnet, t.ex. sekretess enligt 7 kap. 9 § andra stycket sekretesslagen för uppgift som hänför sig till ett ärende om tillrättaförande av barnet.

Förslaget ligger helt i linje med de målsättningar som förs fram i direktiven om föräldrars möjligheter att ta del i barnets liv och finnas med i barnets vardag på ett naturligt sätt. Utöver att vårdnadshavare 2 bör kunna förutsätta att vårdnadshavare 1 i förväg informerar om förestående beslut (se nedan om lämpligheten av samråd inför beslutsfattandet, avsnitt 4.7.7), kan han eller hon alltjämt genom egna initiativ sätta sig in i vad som händer runt barnet. Den principiella rätten att få klarhet i frågor som gäller barnet borgar för att ett sunt engagemang i barnets angelägenheter upprätthålls och i vissa fall förstärks.

På så sätt behålls dessutom den systematik som gäller redan i dag för situationer då barn har två vårdnadshavare, utan att några särskilda lagstiftningsåtgärder behöver vidtas. Båda vårdnadshavarna har nämligen med nuvarande regelverk som utgångspunkt var för sig rätt till insyn i sådana angelägenheter i vilka någon av dem har gjort bruk av sin rätt att på egen hand bestämma i frågor som rör den dagliga omsorgen om barnet.

4.7.2 På vilka områden skall en vårdnadshavare kunna ges självständig beslutanderätt?

Förslag: Om barnet står under vårdnad av båda föräldrarna, skall den ena av dem kunna ges rätt att ensam bestämma i sådana frågor som gäller

1. barnets tillgång till hälso- och sjukvård samt tandvård,
2. barnets tillgång till insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, och
3. förskoleverksamhet för barnet samt barnets skolgång och skolbarnsomsorg.

Min målsättning är, i enlighet med direktiven, att inte skapa en tvistlösningsmodell som innebär alltför stora avsteg från principen att föräldrar med gemensam vårdnad skall kunna enas om det som rör barnet. Det är därmed inte lämpligt att – som i Finland – öppna upp för en total urholkning av den gemensamma beslutanderätten. I tidigare avsnitt (avsnitt 4.6.1) har sålunda antytts att den modell som bör väljas bör vara begränsad till vissa områden. De områden som skall kunna föranleda en rättslig prövning rörande beslutanderätten bör anges i föräldrabalken.

Detta kan i enskilda fall mycket väl innebära att vissa andra tvistefrågor mellan vårdnadshavarna än de som omfattas av uppräkningsen i lag förblir olösta, i vart fall så länge den gemensamma vårdnaden består. Detta är egentligen inget annat än en konsekvens av huvudregeln om krav på enighet mellan vårdnadshavarna, som givetvis alltjämt skall gälla även om mitt förslag leder till lagstiftning.

Det skall inledningsvis sägas att det faktum att någon av vårdnadshavarna ges självständig bestämmanderätt inte påverkar regelverk eller praxis i frågor om *när* det skall krävas samtycke till en åtgärd som rör barnet; tvistlösningen tar endast sikte på vårdnadshavarnas inbördes relation när bestämmanderätten över barnet aktualiseras. Således kan det även i framtiden mycket väl räcka med ett s.k. tyst samtycke från en av eller båda vårdnadshavarna för att en viss åtgärd skall få vidtas, när detta anses vara en godtagbar ordning enligt gällande rätt.

Att en av vårdnadshavarna ensam får bestämma skall inte heller påverka barnets rätt att komma till tals.

Hälso- och sjukvård

Av den tidigare redovisningen framgår att vårdnadshavarnas oförmåga att nå samförståndslösningar kan leda till allvarliga nackdelar för barnet när oenigheten gäller barnets tillgång till *hälso- och sjukvård*. I fokus står sådan verksamhet som avses i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Jag anser att barnets intresse av vård och behandling väger väsentligt tyngre än principen om att föräldrar med gemensam vårdnad skall kunna enas om det som rör barnet. Här måste också erinras om artikel 24 i Barnkonventionen, där det anges att barnet har rätt att åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa och rätt till sjukvård och rehabilitering. Konventionsstaterna skall sträva efter att säkerställa att inget barn är berövat sin rätt att ha tillgång till hälso- och sjukvård samt vidta lämpliga åtgärder för att bl.a. säkerställa att alla barn tillhandahålls nödvändig sjukvård och hälsovård. Vidare skall konventionsstaterna enligt artikel 39 vidta alla lämpliga åtgärder för att främja fysisk och psykisk rehabilitering samt social återanpassning av ett barn som utsatts för någon form av vanvård, utnyttjande eller övergrepp, m.m.

Således bör domstol kunna ge en av vårdnadshavarna rätt att ensam bestämma i sådana angelägenheter.

Tandvården är föremål för särskild lagstiftning i tandvårdslagen (1985:125), se 1 § andra stycket hälso- och sjukvårdslagen. Ett beslut om självständig beslutanderätt i barnets hälso- och sjukvårdsangelägenheter bör avse även sådan vård.

Socialtjänst

De nackdelar som barnet kan drabbas av vid föräldrarnas oenighet i en angelägenhet som berör socialtjänsten kommer inte till uttryck lika tydligt i praktiska fall (jfr SOU 2001:72 s. 270). En orsak kan vara att respektive vårdnadshavares inställning till en viss åtgärd, kanske framför allt insatser enligt socialtjänstlagen, mindre ofta skiljer sig från den andra vårdnadshavarens, eftersom det kan betraktas som lönlöst att argumentera för att barnet skall bli föremål för en viss erbjuden insats eller åtgärd som inte båda vårdnadshavarna ställer sig bakom.

I likhet med vad 2002 års vårdnadskommitté anförde (jfr SOU 2005:43 s. 138) anser jag att *insatser inom socialtjänstens område* bör

behandlas på samma sätt som hälso- och sjukvårdsåtgärder. För denna inställning talar vad som angetts i den tidigare nämnda artikel 39 i Barnkonventionen om främjandet av barns fysiska och psykiska rehabilitering samt sociala återanpassning efter bl.a. övergrepp. I fokus står insatser enligt socialtjänstlagen och lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

En möjlighet att låta en av föräldrarna ensam bestämma i frågor som rör socialtjänsten kan i vissa situationer utgöra ett alternativ till ingripanden enligt LVU.

Skolgång

Jag anser därutöver att undantag från principen om föräldrarnas gemensamma beslutanderätt bör kunna göras även för beslut rörande barnets *skolgång*. Information från bl.a. Skolverket visar att intressekonflikterna mellan föräldrarna när det gäller främst val av grundskola kan få allvarliga konsekvenser för det skolpliktiga barnet. Inte minst måste den ovisshet och oro som barnet kan tänkas känna inför sin stundande skolstart vid föräldrarnas tvist vägas in. Framtvingade kompromisslösningar i frågor av detta slag, som skulle kunna innebära att barnet – för att blidka föräldrarnas sinne för ”rättvisa” – nödgas gå i en skola som ligger långt från den plats där det stadigvarande boendet och kamraterna finns, torde dessutom många gånger framstå som mindre lämpliga.

Även beslut rörande barnets deltagande i andra delar av det offentliga skolväsendet än grundskola – gymnasieskola samt vissa motsvarande skolformer, nämligen särskola, specialskola och same-skola – bör kunna bli föremål för beslut av nu nämnt slag. Det bör för den självständiga beslutanderättens utövande sakna betydelse om utbildningen anordnas av det allmänna eller i en s.k. fristående skola.

Behörigheten att bestämma på egen hand i frågor om barnets skolgång bör avse även beslut rörande den särskilda skolform som går under benämningen förskoleklass. Förskoleklassen är visserligen inte obligatorisk, men val av förskola styr i praktiken ofta valet av grundskola (se SOU 2005:43 s. 494).

Jag finner att det föreligger sakliga skäl för att behandla frågor om barnets skolbarnsomsorg på samma sätt som skolgången. Ett rättsligt avgörande som ger en av vårdnadshavarna rätt att ensam bestämma om barnets skolgång bör därför alltid innefatta ett

ställningstagande till bestämmanderätten angående barnets skolbarnsomsorg.

Förskoleverksamhet

Ett område som nämns särskilt i direktiven är barnets *förskoleverksamhet*, underförstått frågor om placeringen i (viss) förskola och familjedaghem, men också möjligen frågor om barnet skall delta i sådan verksamhet över huvud taget (se 2 a kap. 2 § skollagen).

Frågor om förskoleverksamhet torde i dagsläget fortfarande normalt behandlas som om de hör till den dagliga omsorgen, vilket i sig betyder att det för det mesta inte torde vara svårt att få till stånd åtminstone ett beslut om barnet, dvs. även om vårdnadshavarna inte är överens.

Enligt Skolverket vållar följaktligen förskoleverksamheten inte alls lika stora problem som skolgången. Detta synes dock till dels bygga på att det för föräldrar som inte kan enas om t.ex. val av förskola ytterst finns goda förutsättningar att skriva in barnet i två förskolor, kanske på olika orter i de fall då föräldrarna lever isär. Tidpunkterna för barnets deltagande i respektive förskolas verksamhet blir då beroende av föräldrarnas överenskommelse (eller rättsens beslut) om boende och umgänge.

Exemplen från Justitieombudsmannens ärenden (se avsnitt 4.2.6) visar likväl att det sannolikt kan konstrueras situationer i vilka åtminstone ett *kompletterande* val av förskola, dvs. när barnet redan har en förskoleplacering, skulle kunna vara ett beslut som redan med gällande rättsläge kräver båda vårdnadshavarnas samtycke. En vårdnadshavare torde således under vissa förutsättningar med framgång kunna förhindra att barnet antas även till en ”ny” förskola.

För barn som går i två förskolor torde det vara svårt att få kontinuitet i kontakterna med jämnåriga kamrater, men även med förskolans personal, vars arbetstider inte nödvändigtvis överensstämmer med barnets rotationsschema. Detta är en uppfattning som framförts till mig från socialtjänsten och intresseorganisationer under utredningsarbetet.

Man kan inte heller bortse från att utvecklingen på senare år av förskoleverksamheten, med tydliga pedagogiska inriktningar, gör att förskolevalet kan ha betydelse för det kommande skolvalet. Även omständigheter som en förskolas religiösa inriktning, barngruppens storlek, lokalförhållanden samt inre och yttre miljö kan

variera stort, något som åtminstone i vissa fall skulle kunna tala för att enighet bör råda även enligt gällande rätt (se argumentationen i SOU 2005:43 s. 129, där 2002 års vårdnadskommitté som tidigare nämnts menade att beslut om var barnet skall gå i förskola måste fattas av föräldrarna gemensamt om de har gemensam vårdnad samt Anita Wickström i JT 2002-03 s. 336 ff., jfr Walin & Vängby s. 6:56 a).

Även jag anser att beslut rörande barnets förskoleverksamhet är av sådan vikt att det rimligen bör förutsättas att föräldrar med gemensam vårdnad kommer överens i enlighet med vad som anges i huvudregeln för vårdnadshavarnas beslutsfattande i 6 kap. 13 § första stycket FB. Enligt min uppfattning saknas anledning att göra någon åtskillnad mellan frågor om vilken inriktning förskoleverksamheten skall ha eller vilken specifik förskola barnet skall placeras i. Detsamma gäller ställningstaganden till om barnet skall delta i förskoleverksamhet över huvud taget.

Vad som nu sagts betyder att frågor om barnets deltagande i förskoleverksamhet åtminstone för framtiden bör behandlas enligt huvudregeln om gemensamt beslutsfattande när barnet har två vårdnadshavare. Kommunerna och andra huvudmän bör således inom förskoleverksamheten i framtiden iaktta samma tillvägagångssätt som inom skolan när det gäller t.ex. inhämtande av samtycke från vårdnadshavarna till förskoleplacering. Endast om någon av föräldrarna har givits självständig beslutanderätt bör man kunna avstå från den andra vårdnadshavarens medverkan till anmälan om behov av eller uppsägning av förskoleplats, accept av en viss föreslagen placering, m.m. Någon tillämpning av undantagsregeln i 6 kap. 13 § andra stycket torde knappast bli aktuell.

Att det bör krävas enighet mellan vårdnadshavarna i samtliga de nu nämnda frågorna rörande förskoleverksamheten markeras endast på så sätt att det i föräldrabalken anges att en av vårdnadshavarna skall kunna ges självständig beslutanderätt när det gäller barnets förskoleverksamhet – således inte genom något förtydligande av grundregeln i 6 kap. 13 § om beslutsfattandet eller genom en uppräkningslista av vilka frågor som skall anses höra till den dagliga omsorgen om barnet. Inte heller kan någon ändring i skollagen anses erforderlig (jfr 2 a kap. 7–8 §§ skollagen, där det talas om anmälan från ”vårdnadshavaren” respektive ”vårdnadshavarens önskemål”).

För frågor av vardaglig karaktär rörande förskoleverksamheten bör, liksom tidigare, var och en av vårdnadshavarna kunna ta ställning för barnets räkning.

4.7.3 Särskilt om barnets bosättning

Förslag: Den vårdnadshavare som barnet enligt domstolsavgörande eller föräldrarnas avtal skall bo tillsammans med får ensam bestämma var i Sverige han eller hon skall bo tillsammans med barnet.

Bedömning: Ett gemensamt beslut från vårdnadshavarna bör krävas för att barnet skall få bosätta sig utomlands.

En angelägenhet i vilken vårdnadshavarnas oenighet kan leda till allvarliga nackdelar för barnet är frågan om barnets bosättning. Problemställningen behandlas särskilt i detta avsnitt.

Som framgått av den tidigare redovisningen är frågan om ett barns bosättning, enligt gällande rätt, av sådan art att den kräver båda vårdnadshavarnas samtycke. Därav följer, som tidigare berörts, att den ena föräldern kan förhindra att barnet – och indirekt även den förälder som barnet bor med – flyttar. Detta torde åtminstone teoretiskt sett innebära att även en flyttning inom en och samma ort kräver att båda vårdnadshavarnas är överens, eftersom inte heller en sådan flyttning av barnet kan anses vara en fråga hänförlig till den dagliga omsorgen.

Den uppfattning som vanligen framförs i doktrinen är att båda vårdnadshavarnas samtycke krävs *även* om barnet enligt rättsligt avgörande eller avtal skall bo tillsammans med en av föräldrarna (6 kap. 14 a § FB, jfr dock Walin & Vängby s. 6:56, där det framhålls att det knappast är tänkbart att domstolen skulle kunna bestämma att barnet skall bo med den ena föräldern, varefter denne sedan skulle vara förhindrad att flytta).

Frågan är nu om ett förtydligande av rättsläget är befogat, dvs. om en boendeförälder i vart fall för framtiden bör anses ha en otvetydig rätt att ensam bestämma att barnet skall flytta. Om så är fallet, minskar nämligen behovet av att domstolen särskilt tar ställning i frågan huruvida någon av vårdnadshavarna skall kunna anförtros självständigt beslutanderätt.

Det kan naturligtvis hävdas att höga krav skulle behöva ställas på domstolens prognoser för vårdnadshavarnas agerande och boendeförhållanden i framtiden, om ett beslut som ger besked om vem barnet skall bo tillsammans med skulle få betydelse för rätten att flytta med barnet. Om rätten utnyttjas, kan detta förorsaka ett

plötsligt och hårt slag mot en fungerande kontakt mellan barnet och den förälder som barnet inte bor tillsammans med, men också mot denna förälders möjligheter att engagera sig för barnet över huvud taget. Således skulle exempelvis förutsättningarna för ett av domstol beslutat umgänge mellan barnet och umgängesföräldern mycket väl kunna raderas ut helt och hållet, om boendeföräldern väljer att flytta långt bort.

Samtidigt måste påpekas att boendeföräldern har ett ansvar för att barnets behov av umgänge med den förälder som barnet inte bor tillsammans med så långt möjligt tillgodoses (se 6 kap. 15 § andra stycket FB).

Konsekvensen av att vårdnadshavarna *utan undantag* skall behöva vara överens om barnets bosättning när någon av dem är boendeförälder i juridisk mening framstår enligt min uppfattning likväl inte som rimlig, särskilt inte då domstolen vid sin prövning har möjlighet att utifrån barnets bästa göra överväganden kring vem barnet bör bo tillsammans med. Boendeföräldern skulle då i praktiken kunna hindras att flytta tillsammans med barnet till en ort där föräldern har möjligheter att ge barnet bättre levnadsförutsättningar, t.ex. när föräldern på den nya orten har erbjudits arbete eller en studieplats. Detta får anses strida mot en grundläggande rättsuppfattning. Vidare måste beaktas att den gemensamma vårdnaden mycket väl kan ha kommit till stånd mot vårdnadshavarens vilja.

I sammanhanget bör det hållas i minnet att varje medborgare enligt regeringsformen är tillförsäkrad frihet att förflytta sig inom riket (och att lämna detta). I praktiken kan detta visa sig vara en illusorisk rättighet, om priset som skall betalas är att föräldern vid utnyttjande av sin rätt kan tvingas lämna ett barn som han eller hon enligt ett domstolsavgörande skall bo tillsammans med.

För att undanröja de oklarheter som får anses föreligga bör därför en fråga enligt 6 kap. 14 a § FB om *vem* barnet skall bo tillsammans med för framtiden anses innefatta ett ställningstagande också till vem av vårdnadshavarna som på egen hand skall ha rätt att bestämma *var* barnet skall bo.

Följden blir alltså att den vårdnadshavare som enligt rättens avgörande eller avtal är boendeförälder får flytta med barnet till ett nytt boende utan den andra vårdnadshavarens samtycke.

Eftersom rättigheterna för den som i framtiden är eller blir boendeförälder förtydligas i ett mycket väsentligt avseende, bör det inte komma i fråga att sträcka ut rätten att ensam bestämma om barnets boende till den som endast i praktiken är "boendeförälder", dvs.

utan att kunna hänvisa till dom, beslut eller avtal. Någon prövning av vad som är barnets bästa i boendefrågan har då inte gjorts.

Begränsningar till flyttning i Sverige?

En särskild fråga är om boendeföräldrarnas rätt att bestämma barnets bosättning skall vara inskränkt till boende inom landet. Sådana ordningar förekommer bl.a. i Norge och i det danska lagförslag som nyligen antagits.

Inledningsvis kan nämnas att Vårdnadstvistutredningen i sitt betänkande (SOU 1995:79 s. 101 ff.) föreslog en begränsning för en vårdnadshavare att, i avsaknad av tillstånd från en umgängesförälder utan del i vårdnaden eller domstol, föra barnet utomlands för längre sammanhängande tid än 30 dagar, oavsett om det rörde sig om en tillfällig utlandsvistelse eller en mer permanent flyttning. Förslaget ledde inte till lagstiftning, med hänvisning till bl.a. att det saknades något egentligt faktaunderlag för att bedöma behovet av regleringen, att ordningen skulle kunna bidra till ytterligare konflikter mellan föräldrarna och att det på grund av bristande sanktioner inte skulle hindra vårdnadshavare från att ta med sig barnet till utlandet (prop. 1997/98:7 s. 78 f.).

Till följd av globaliseringen och den tekniska utvecklingen kan det hävdas att det numera finns goda möjligheter att upprätthålla umgänge med personer i andra länder, t.o.m. i andra världsdelar. Resor till och kommunikation per telefon och e-post med personer i andra länder framstår inte som lika främmande eller problematiskt i dag som för bara ett par decennier sedan.

Samtidigt är det givetvis ofrånkomligt att en flyttning till utlandet för barnets del innebär att möjligheten till umgänge med den andra föräldern oftast försämras, vilket talar för en restriktiv hållning till införandet av en rätt för boendeföräldern att bosätta sig med barnet i utlandet utan den andra vårdnadshavarens samtycke.

Förändringarna i barnets sociala situation, bl.a. rörande språk, kultur samt möjligheter att vidmakthålla kontakter med kamrater och släktingar, blir vid flyttningar inom landet typiskt sett inte lika stora som om barnet skulle flytta med vårdnadshavaren till ett nytt land. Ett eventuellt umgänge med den förälder som barnet inte skall bo tillsammans med kan därutöver tänkas underlättas, om de gemensamma referensramarna i dessa avseenden upprätthålls.

Jag anser mot bakgrund av det ovanstående att en boendeförälders rätt att bestämma var han eller hon skall bo tillsammans med barnet bör begränsas till bosättning i Sverige. Följaktligen bör det krävas att vårdnadshavarna är överens för att barnet skall kunna bosätta sig i utlandet.

Det faktum att någon flyttning till utlandet inte bör kunna bli aktuell utan att vårdnadshavarna är ense medför också att domstolens prövning av boendefrågan renodlas högst väsentligt. Överväganden kring huruvida en vårdnadshavare skulle kunna tänkas utnyttja en rätt att flytta utomlands med barnet mot den andra vårdnadshavarens vilja behöver därmed inte göras vid prövningen av vem som skall utses som boendeförälder.

Ett rättsligt avgörande eller ett avtal som utpekar någon av föräldrarna som boendeförälder bör sammanfattningsvis anses innefatta en rätt för föräldern att bestämma var i Sverige föräldern och barnet skall bo tillsammans. Detta kan också utläsas som en rätt att flytta med barnet *inom* landet, trots att den andra vårdnadshavaren inte har lämnat sitt samtycke.

Därigenom klargörs motsatsvis att en vårdnadshavare som inte är boendeförälder enligt rättsligt avgörande eller avtal inte har rätt att ändra barnets bosättning utan samtycke från den andra vårdnadshavaren när barnet har två vårdnadshavare. Detta bör alltså gälla även om barnet i praktiken bor stadigvarande med endast den vårdnadshavaren men utan att boendefrågan har reglerats i beslut eller avtal (se 6 kap. 14 a §).

Jag ser inte anledning att här ta ställning till om båda vårdnadshavarnas samtycke i det sist nämnda exemplet också skall krävas för en flyttning inom ett begränsat område, t.ex. inom en viss ort. Jag vill dock peka på att en ändrad bosättning inom en viss ort *kan* ha betydelse för t.ex. möjligheterna för barnet att gå kvar i en viss skola eller delta i viss förskoleverksamhet. En ändring kan i förlängningen påverka möjligheterna att upprätthålla kontakten med barnets kamratkrets. Detta skulle kunna tala för att åtgärden i förekommande fall bör föregås av samtycke från barnets båda vårdnadshavare. – Frågan om de närmare gränserna för en vårdnadshavares rätt att flytta med barnet inom ett begränsat område när vårdnadshavaren inte enligt 6 kap. 14 a § är barnets boendeförälder bör lösas i rättstillämpningen. Jag vill dock tillägga att det faktum att flyttningen motiveras av en ny familjebildning knappast är en sådan omständighet som bör påverka bedömningen av om flyttningen kräver båda vårdnadshavarnas samtycke.

Ändringar av barnets folkbokföring

En dom eller ett avtal om barnets boende har inte avgörande betydelse för frågan om barnets folkbokföring.

För barn under 18 år skall anmälan om bl.a. att barnet flyttat göras av barnets vårdnadshavare. Barn som har fyllt 16 år har dock rätt att själv göra sådan anmälan (30 § folkbokföringslagen).

Det framstår inte som rimligt att den vårdnadshavare som inte kan motsätta sig att barnet flyttar skall kunna sabotera verkningarna av domen eller avtalet rörande boendet genom att motsätta sig en ändrad folkbokföring. Min uppfattning är att den behörighet som följer med rätten att bestämma var i Sverige föräldern och barnet skall bo i och för sig borde kunna slå igenom utan ändringar i relevanta bestämmelser i folkbokföringslagen. Med "barnets vårdnadshavare" måste nämligen rimligtvis förstås den eller de vårdnadshavare som kan eller skall företräda barnet, varför ordalydelsen som sådan inte synes lägga hinder i vägen för en sådan tolkning.

Samtidigt förutsätter paragrafen i fråga i grunden att båda vårdnadshavarna har lämnat samtycke, om två vårdnadshavare finns (jfr även RÅ 1995 ref. 74). I den praktiska tillämpningen har folkbokföringsfrågorna dessutom vållat viss diskussion (se t.ex. prop. 1997/98:7 s. 59). Jag har därför stannat för att låta boendeföräldrarnas behörighet att anmäla barnets flyttning framgå i lag.

4.7.4 Tolkingen av domstolens förordnande

Om den självständiga beslutanderättens räckvidd i tiden

En särskild fråga är hur långt behörigheten skall sträcka sig för en vårdnadshavare som genom domstolsbeslut har tillagts rätten att ensam besluta i vissa angelägenheter.

Det står klart att behörigheten inom något av de ämnesområden som domstol, enligt mitt förslag, skall kunna råda över kan sträcka sig långt utöver vad som varit aktuellt när frågan förelades domstolen. Om föräldrarna varit oense om exempelvis en viss hälso- och sjukvårdsåtgärd och underställt domstolen detta faktum som skäl för att endera föräldern skall ges rätt att ensam bestämma i hälso- och sjukvårdsfrågor för barnets räkning, kan resultatet alltså bli att någon av föräldrarna för framtiden ges rätt att på egen hand fatta många olikartade beslut inom detta område. Uppstår sedermera någon annan sjukvårdsangelägenhet som är helt obesläktad

med den som eventuellt gav upphov till domstolens avgörande, bör domstolens beslut – om inget annat bestämts i avtal mellan föräldrarna eller domstolen därefter ändrat sitt tidigare avgörande – gälla även för beslutsbehörigheten i den senare frågan.

Av det sagda följer att domstolen kan behöva göra en prognos för framtiden avseende vem av föräldrarna som bäst kan tillgodose barnets bästa vid utnyttjandet av en självständig beslutanderätt. Det rimliga i respektive förälders ståndpunkt i en viss aktualiserad angelägenhet bör således inte nödvändigtvis utgöra det enda bedömningsunderlaget när det blir aktuellt att förordna om beslutanderätten.

Den självständiga beslutanderättens räckvidd inom ett visst ämnesområde

Det finns ett självändamål med att inte skapa alltför många ämnesområden som kan ge upphov till processer mellan föräldrarna. Därav följer att det är av intresse att se närmare på hur avgränsningarna inom respektive ämnesområde bör göras.

I fråga om barnets tillgång till hälso- och sjukvård står det hälso- och sjukvårdsbegrepp som avses i hälso- och sjukvårdslagen i fokus. Detta betyder t.ex. att begäran eller medgivande av omskärelse enligt lagen (2001:499) om omskärelse av pojkar inte träffas av ett sådant beslut, eftersom den lagens tillämpning förutsätter att ingreppet inte anses utgöra hälso- och sjukvård i den mening som avses i 1 § hälso- och sjukvårdslagen.

För barnets tillgång till tandvård är definitionen av vårdbegreppet i tandvårdslagen vägledande.

När det gäller socialtjänsten är det i första hand insatser enligt socialtjänstlagen respektive LSS som är av central betydelse.

För frågor om förskoleverksamhet för barnet samt barnets skolgång och skolbarnsomsorg måste vägledning av naturliga skäl sökas i skollagen.

Vid ställningstaganden till om en fråga ryms inom den självständiga beslutanderätten för något av de nu angivna ämnesområdena (se även avsnitt 4.7.2) bör – utöver hänvisningarna till viss lagstiftning och det sakliga sambandet med närliggande lagstiftning – den nu föreslagna lagstiftningens syfte att fungera som ett alternativ till ett ingrepp i den gemensamma vårdnaden beaktas.

Relationen till speciallagstiftning om bl.a. samråd och information

Avslutningsvis skall något sägas om den självständiga bestämmanderättens förhållande till speciallagstiftning som i dagsläget förutsätter att båda vårdnadshavarna involveras i ställningstaganden m.m. kring barnet när gemensam vårdnad råder. Som exempel på lagrum som berör denna fråga kan nämnas 2 a § andra stycket hälso- och sjukvårdslagen, där samråd med en patient (eller i praktiken patientens vårdnadshavare) förutsätts, 2 b § andra stycket i samma lag, där det anges att information om en patients hälsotillstånd i vissa fall skall lämnas till närstående, 11 kap. 2 § tredje stycket SoL, där underrättelse till berörda personer om inledande av en barnavårdsutredning föreskrivs, samt 4 kap. 6 § tredje stycket skollagen, av vilken följer att kommunen måste beakta vårdnadshavares önskemål om att deras barn skall tas emot vid en viss skola vid fördelningen av elever på olika skolor.

Om en av vårdnadshavarna givits rätt att ensam bestämma i angelägenheter som t.ex. gäller barnets hälso- och sjukvård eller skolgång blir följden att den som svarar för vården respektive skolgången har att rätta sig efter det ställningstagande som denne vårdnadshavare ger uttryck för när den självständiga bestämmanderätten utnyttjas.

Detta betyder dock inte att de rutiner som gäller i dag för information till och inhämtande av synpunkter från båda vårdnadshavarna får frångås i framtiden.

Även i de fall då det är vårdnadshavaren med självständig beslutanderätt som agerar först, t.ex. genom att själv åka med barnet till sjukhuset eller kontakta kommunen angående skolvalet, kan det finnas skäl för sjukvårdsinrättningen eller kommunen att, i enlighet med de refererade paragraferna, informera den andra vårdnadshavaren innan någon åtgärd vidtas. Denne vårdnadshavare har dock inte rätt att motsätta sig ett beslut som fattas med stöd av den andra vårdnadshavarens självständiga beslutanderätt.

Sådant informationslämnande eller samråd skall dock endast behöva ske i den utsträckning som detta sker i dag när det barn som berörs av samrådet eller informationen har två vårdnadshavare. I många lägen måste tredje man kunna utgå från att föräldrar med gemensam vårdnad i stället informerar varandra om barnets personliga angelägenheter.

4.7.5 Behovet avgör om vårdnadshavaren skall ges självständig beslutanderätt

Förslag: Behovet skall – med utgångspunkt i barnets bästa – avgöra om en av vårdnadshavarna bör ges rätt att ensam bestämma inom något eller några ämnesområden.

Bedömning: Ett beslut om att en av vårdnadshavarna skall ha självständig beslutanderätt inom något eller några områden bör betraktas som en undantagslösning.

Som tidigare nämnts bör jag enligt direktiven eftersträva att regelsystemet inte utformas på ett sådant sätt att alltför stora avsteg görs från principen att föräldrar med gemensam vårdnad skall kunna enas om det som rör barnet.

Min bestämda uppfattning är att alla tvister mellan vårdnadshavarna rörande barnets angelägenheter inte nödvändigtvis behöver mynna ut i att domstolen ger någon av föräldrarna en möjlighet att komma ur en, som det verkar, statisk situation. Huvudregeln vid gemensam vårdnad om att föräldrarna förutsätts kunna enas i viktiga frågor som rör barnet skall gälla även i framtiden. Ett särskilt beslut om bestämmanderätt skall bara förekomma undantagsvis.

Det måste ankomma på domstolen att göra en behovsprövning av om en av vårdnadshavarna bör ges rätt att ensam bestämma inom något eller några ämnesområden. Prövningen, som måste utgå från hänsynen till barnets bästa, bör vara fri men torde normalt ta sikte på några särskilda faktorer, som berörs närmare nedan.

Ett genomgående moment är att vårdnadshavarnas oenighet har lett – eller har förutsättningar att leda – till nackdelar för barnet.

Som tidigare nämnts skall ett rättsligt avgörande rörande beslutanderätten i barnets angelägenheter inte innebära att någon av vårdnadshavarna fråntas sin rätt att bestämma i vardagliga frågor som berör den dagliga omsorgen. För att ett domstolsbeslut skall kunna bli aktuellt och få någon effekt bör därför föräldrarnas oenighet ha visat sig på ett plan där ingen av dem med rättslig verkan kan agera självständigt. Om frågan (eller frågorna) som gett upphov till konflikten framstår som triviala, bör nämligen domstolen vid sin behovsprövning som utgångspunkt komma fram till att det inte är värt att göra ingrepp i ursprungspositionen, dvs. den gemensamma beslutanderätten.

Undantag kan emellertid finnas från denna huvudregel. Som exempel kan nämnas att någon av vårdnadshavarna av t.ex. ideologiska eller religiösa skäl agerar på ett sådant sätt att ett samarbete mellan vårdnadshavarna inom något av de utpekade områdena framstår som utsiktslöst, utan att det för den skull finns anledning att upplösa den gemensamma vårdnaden.

I tidigare avsnitt har nämnts att en förälders inställning i en viss aktualiserad fråga normalt sett inte bör vara den enda faktor som avgör huruvida den ena eller den andra vårdnadshavaren bör tillerkännas beslutanderätten. I stället måste en helhetsbedömning göras, som också normalt sett måste innefatta hänsynstaganden till hur situationen kan te sig i framtiden (se även Högsta domstolens dom den 31 maj 2007 i T 228-07).

I normala fall bör det krävas att föräldrarna lever åtskilda för att någon självständig beslutanderätt skall bli föremål för domstolsbeslut. Att det då framstår som ett praktiskt arrangemang att en av vårdnadshavarna på egen hand företräder barnet bör dock inte utgöra ett tillräckligt skäl för ett dylikt ingrepp i vårdnaden.

Vid bedömningen av om det finns risk för att vårdnadshavarna även framöver kan ha svårt att nå samförståndslösningar är det av intresse att beakta bl.a. vilka kontakter de har, huruvida de tidigare har visat prov på avvikande uppfattningar i olika frågor som berör barnet (särskilt inom det aktuella ämnesområdet) samt – i förekommande fall – hur lång tid de har levt isär.

Vid överväganden kring *vem* av vårdnadshavarna som bör anförtros rätten att ensam bestämma måste vårdnadshavarnas lämplighet att handha självständig beslutanderätt i framtiden vägas in i bedömningen. En vårdnadshavares förmåga och vilja att – trots rätten att ensam bestämma i vissa frågor – engagera den andra vårdnadshavaren i beslutsfattandet, företrädesvis genom information och samråd, bör därvid särskilt beaktas.

Därutöver måste naturligtvis rätten i förekommande fall ta hänsyn till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad (se 6 kap. 2 a § FB). Barnets vilja bör vara av betydelse dels för frågan om det finns behov av att ge en av vårdnadshavarna ensam beslutanderätt, dels för valet av självständig beslutsfattare. Om barnets vilja sammanfaller med den inställning i en aktuell och angelägen fråga som en av vårdnadshavarna har, kan detta alltså peka i riktning mot att just den vårdnadshavaren bör tillerkännas rätt att ensam fatta beslut.

4.7.6 Relationen till frågor om vårdnad

Förslag: En fråga om självständig beslutanderätt för en av vårdnadshavarna skall anses som en fråga om vårdnad och handläggas i den ordning som är föreskriven för tvistemål.

En fråga om att ge en av vårdnadshavarna självständig beslutanderätt inom ett visst område skall behandlas som en vårdnadsfråga. De regler om forum, huvudförhandling, väckande av talan och rättegångskostnader som gäller för vårdnadsfrågorna i övrigt blir därmed tillämpliga även i en sådan fråga.

I enlighet med vad som i dag gäller i mål eller ärenden om vårdnad bör rätten givetvis också kunna besluta om att en av vårdnadshavarna ensam skall kunna bestämma i barnets angelägenheter för tiden till dess att rättens avgörande har vunnit laga kraft (se 6 kap. 20 § FB).

Vidare bör föräldrarna kunna träffa avtal om rätten att självständigt fatta beslut för barnet. Ett sådant avtal skall gälla, om det är skriftligt och socialnämnden godkänner det. Socialnämnden måste därvid beakta att avtal av detta slag kommer att utgöra ett ingrepp i vårdnadshavarnas gemensamma beslutanderätt och att det måste ske överväganden kring huruvida det för barnets bästa finns behov av en sådan överenskommelse. Det bör inte komma i fråga att socialnämnden godkänner avtal i vilka föräldrarna av "rättviseskäl" – kanske som en uppenbar del i en förlikning – har fördelat den självständiga beslutanderätten mellan sig för att åstadkomma en balans, t.ex. genom att den ena vårdnadshavaren får bestämma på egen hand om förskoleverksamheten för barnet medan den andra ges självständig beslutanderätt beträffande skolgången. Konsekvenserna av en sådan överenskommelse kan visa sig svåra att överblicka.

4.7.7 Lagstadgad samrådsskyldighet inför beslutsfattandet bör inte införas

Jag har övervägt om en samrådsskyldighet bör införas inför beslutsfattandet i de fall då någon av vårdnadshavarna har givits självständig beslutanderätt.

En eventuell samrådsskyldighet skulle i viss mån överlappa den upplysningsskyldighet som en boendeförälder har gentemot den

förälder som barnet skall umgås med enligt 6 kap. 15 § fjärde stycket FB.

En samrådsskyldighet skulle vara ägnad att skapa ett utrymme för diskussioner mellan vårdnadshavarna om hur en viss fråga kan lösas. Samrådet kan föra med sig den positiva effekten att vårdnadshavarna inser att de faktiskt är – eller kan bli – ense i den fråga som är uppe till bedömning. Således kan det genom samrådet uppstå förutsättningar för vårdnadshavarna att fatta ett gemensamt beslut för barnets räkning, något som enligt vad som tidigare sagts (avsnitt 4.7.1) skall vara fullt möjligt, trots att vårdnadshavare 1 skulle kunna fatta beslutet på egen hand med giltig verkan. Det faktum att båda vårdnadshavarna har ställt sig bakom ett visst beslut är i de flesta fall gynnsamt för barnet. Inte minst skapar det bra förutsättningar för genomförandet av själva beslutet.

En annan positiv effekt skulle vara att vårdnadshavare 2 får möjlighet att förbereda sig på konsekvenserna av beslutet, dvs. oavsett om samrådet leder till att vårdnadshavarna kommer överens eller inte.

En eventuell samrådsskyldighet skulle dessutom kunna bidra till att vårdnadshavare 2 bereds möjlighet att väcka en talan om en ändring i beslutanderätten (alternativt i hela vårdnadsfrågan eller i fråga om boendet eller umgänget) som en direkt följd av att vårdnadshavare 2 fått en indikation om vad som är på väg att hända. – Det kan här erinras om att den nyligen antagna danska lagstiftningen har en bestämmelse om informationskyldighet ("varsel") för en förälder som har för avsikt att ändra sin eller barnets bostättning till en annan inrikes ort eller till utlandet. Underrättelse till den andra föräldern skall lämnas senast sex veckor före flyttningen och gäller oavsett om föräldern är ensam vårdnadshavare eller inte. Underrättelseskyldigheten gäller även förälder utan del i vårdnaden som ämnar flytta. Tanken bakom bestämmelsen är att föräldrarna i god tid före flyttningen skall orientera varandra om sina planer och därigenom få till stånd en diskussion om hur barnet skall kunna behålla kontakten med båda föräldrarna. Underrättelseskyldigheten ger enligt förarbetena den andra föräldern en möjlighet att i förväg begära en prövning av barnets boende eller av umgänget med den förälder som barnet inte bor tillsammans med (se 18 § föräldreansvarsloven samt avsnitt 3.5.3 i Bemärkningar till lovforslaget [L 133]).

En skyldighet att samråda med den andra vårdnadshavaren innan den självständiga beslutanderätten utnyttjas skulle emellertid inte

kunna vara ovillkorlig. Det kan nämligen förekomma situationer i vilka vårdnadshavare 1 har skyddade personuppgifter på grund av att vederbörande lever under hot. Hon eller han kan därför ha anledning att hålla exempelvis sin och barnets bostadsort och adress hemliga, även för en f.d. make eller sambo. Vidare kan det förestående ställningstagandet vara av så brådskande karaktär att ett samråd framstår som onödigt betungande. Följaktligen skulle ett samråd inte behöva äga rum när särskilda skäl talar mot det (jfr 6 kap. 15 § fjärde stycket FB).

Eftersom en samrådsskyldighet inte kan göras ovillkorlig, är min ståndpunkt att det saknas förutsättningar att på ett rimligt sätt sanktionera ett sådant åliggande. Jag har därför valt att inte lämna något förslag om en samrådsskyldighet för en förälder som har för avsikt att utnyttja sin självständiga beslutanderätt. Den praktiska och handlingsdirigerande effekten av en sådan osanktionerad bestämmelse torde nämligen kunna ifrågasättas (jfr prop. 1997/98:7 s. 79). I stället får bestämmelsen om upplysningsskyldighet i 6 kap. 15 § fjärde stycket anses fylla den funktion som nu efterlysts i de fall då det är befogat att lämna upplysningar.

Det förtjänar också att påpekas att det redan på grund av vårdnadskonstruktionens natur får anses självklart att föräldrarna – när detta är möjligt – informerar varandra inför beslut av större betydelse för barnet. Det faktum att en boendeförälder skall ha rätt att ensam bestämma i frågor om barnets boende – något som kan innebära att boendeföräldern i strid med den andra vårdnadshavarens inställning får flytta med barnet i Sverige – innebär t.ex. inte att boendeföräldrarnas ansvar att tillgodose barnets behov av umgänge med den andra föräldern påverkas. Om boendeföräldern använder sin bestämmanderätt i bosättningsfrågorna utan tillbörlig hänsyn till barnets behov av umgänge med den andra föräldern, kan det ibland finnas anledning att initiera en prövning av vårdnaden eller boendet, dvs. trots att boendeföräldern har agerat inom ramen för sin behörighet (jfr 6 kap. 15 § andra stycket FB och prop. 1997/98:7 s. 78 f.). Detsamma bör gälla en förälder som utan tillbörlig hänsyn utnyttjar sin rätt att självständigt bestämma i andra angelägenheter än bosättningsfrågor.

4.7.8 Synpunkter på behovet av registrering och dokumentation av en vårdnadshavares rätt att ensam fatta vissa beslut

En tvistlösningsmodell som ger en vårdnadshavare rätt att fatta beslut på egen hand för barnet i större utsträckning än f.n. väcker vissa frågor om hur en vårdnadshavare skall kunna visa att han eller hon har givits en sådan rätt. Tredje man måste nämligen kunna kontrollera att en vårdnadshavare som vill agera på egen hand, i strid med huvudregeln om gemensamt beslutsfattande, har rätt att göra så inom det område som är aktuellt.

Den enda skillnad som uppstår jämfört med utgångsläget när ett ingrepp gjorts i beslutanderätten är att *vårdnadshavare 1* kan fatta fler beslut på egen hand jämfört med vad som annars gäller. Hans eller hennes självständiga beslutanderätt har m.a.o. utvidgats. Frågan är om och i så fall hur detta bör manifesteras.

Det kan finnas anledning att överväga om ett avgörande eller ett avtal som ger någon av vårdnadshavarna en förstärkt självständig beslutanderätt bör komma till uttryck i lokala folkbokföringsregister, varvid vårdnadshavarens behörighet skulle kunna styrkas genom uppvisande av aktuella personbevis (dvs. intyg som visar vilka uppgifter som finns registrerade för en viss person i folkbokföringsdatabasen hos Skatteverket). Eventuellt skulle registreringen kunna ske i form av något tillägg till uppgifterna om vårdnaden som utvisar att (en av) barnets vårdnadshavare har rätt att ensam bestämma i barnets angelägenheter utöver vad som följer av 6 kap. 13 § FB. Även det eller de områden inom vilka bestämmelserna sålunda förstärkts för vårdnadshavaren skulle möjligen – men inte nödvändigtvis – kunna framgå av registret. Det senare alternativet skulle dock kunna ge upphov till långa uppräkningsregisterutdrag m.m., men också uppdateringar i den mån som ytterligare behörighet adderas till vårdnadshavaren efter nya eller justerade domstolsavgöranden och avtal.

Enligt uppgifter från Skatteverket finns med nuvarande regelverk dock inte ens information i folkbokföringsregistren om att det finns ett domstolsavgörande eller avtal som utvisar vem av föräldrarna ett barn skall bo tillsammans med (jfr 6 § lagen [1990:1536] om folkbokföringsregister och 6 kap. 14 a § FB). Därigenom framgår inte informationen av personbevis, varför det inte heller är möjligt för en förälder att visa på sin rätt att ha barnet boende

tillsammans med sig genom förevisande av ett sådant intyg avseende barnet.

Jag anser, delvis mot den bakgrunden, att det saknas tillräckliga skäl för att låta en vårdnadshavares särskilda behörighet bli registerinnehåll. Tanken är f.ö. inte heller att rätten att ta självständiga beslut skall komma till användning annat än i mycket speciella fall. Sedan behörigheten väl styrkts gentemot en viss tredje man torde det mycket sällan finnas anledning för tredje man att ifrågasätta att behörigheten kvarstår.

En fördel (inte minst ur psykologisk synvinkel) är under alla omständigheter att *båda* vårdnadshavarna därigenom även fortsättningsvis pekats ut i folkbokföringsregister och personbevis som barnets vårdnadshavare/ställföreträdare, dvs. utan att någon åtskillnad görs i något avseende. Vårdnadshavare 2 har en behörighet som är intakt, med den avvikelsen att vederbörandes samtycke inte behövs i alla situationer. Han eller hon kan t.o.m. – liksom före domstolens förordnande – fatta beslut ensam i den mån beslutet rör den dagliga omsorgen. Något behov av en särskild registreringsåtgärd beträffande den kvarstående behörigheten finns således inte.

Med hänsyn till förslagets konstruktion kan det faktum att båda vårdnadshavarna registreras som fullvärdiga vårdnadshavare följaktligen inte heller anses missvisande.

I stället bör det ankomma på vårdnadshavare 1 att styrka sin nyvunna självständiga beslutanderätt genom att visa upp en dom eller ett beslut, alternativt ett av socialnämnden godkänt avtal mellan föräldrarna, i de situationer där den förstärkta behörigheten behöver återopas eller ifrågasätts. Om något avgörande (eller avtal) inte kan visas upp, bör tredje man kunna utgå från att båda vårdnadshavarnas uttryckliga samtycke krävs enligt huvudregeln i 6 kap. 13 § FB, såvida det inte rör sig om en fråga som faller in under den dagliga omsorgen eller det av annat skäl är tillräckligt att endast en vårdnadshavare företräder barnet (såsom när den andra vårdnadshavarens tysta eller underförstådda samtycke anses tillräckligt).

De överväganden som nu görs i fråga om registrering m.m. stämmer till stora delar överens med vad som gäller i Finland, där domstolsbeslut om ”begränsad gemensam vårdnad” antecknas i befolkningsregistret på samma sätt som vårdnadssituationer som saknar begränsningar. Den som bär det dagliga ansvaret för barnet måste visa upp domen eller beslutet för olika myndigheter varje gång han eller hon vill använda sig av sina rättigheter på egen hand

(Kirsti Kurki-Suonio, Rapport fra Nordisk seminar om barnerett, TemaNord 2005:581, s. 35).

Risken för missbruk från någon av vårdnadshavarnas sida, t.ex. genom att ett inaktuellt domstolsförordnande felaktigt uppvisas vid behörighetsutnyttjandet, torde vara liten. I vart fall är den inte väsentligt större än vad som är fallet f.n., då en vårdnadshavare – avsiktligt eller oavsiktligt – kan vilseleda tredje man att han eller hon företräder en åsikt som båda vårdnadshavarna ställer sig bakom. (Så kan vara fallet vid inskrivning av barn i skola, något som enligt vad som framgår av Skolverkets tillsynsärenden är tämligen vanligt förekommande.)

Vad som nu sagts innebär inte att kraven ökar på exempelvis myndigheterna och hälso- och sjukvårdens institutioner när det gäller kontrollen av båda vårdnadshavarnas inställning till att barnet blir föremål för en viss åtgärd. Inte heller det faktum att en av vårdnadshavarna teoretiskt sett kan vara utrustad med självständig beslutanderätt lär behöva undersökas. Utgångspunkten är alltså att föräldrar med gemensam vårdnad måste antas ha ett rimligt väl fungerande samarbete och att de gemensamt skall och kan komma överens i frågor som rör barnet. En avvikelse härifrån i form av att någon av dem har en förstärkt självständig beslutanderätt måste ses som en undantagssituation som det ankommer på vårdnadshavaren att fästa uppmärksamhet på. I de fall då det enligt gällande praxis finns skäl att anta att en av barnets två vårdnadshavare företräder båda vårdnadshavarnas inställning (eller att den andra vårdnadshavaren i vart fall inte har något att erinra) – vilket torde vara fallet i de flesta situationer då exempelvis en hälso- och sjukvårdsåtgärd aktualiseras för barnets del – bör nuvarande rutiner således även fortsättningsvis kunna tillämpas.

När den vårdnadshavare som tilldelats en självständig beslutanderätt inom ett visst område på eget initiativ styrker sin behörighet (dvs. även utan att det har ifrågasatts om vårdnadshavarna är överens i frågan) eller när intyg om behörigheten uppvisas efter att ha särskilt efterfrågats bör detta givetvis bli föremål för en notering i akter, journaler e.d. Några föreskrifter därvidlag lämnas emellertid inte i detta betänkande.

5 Socialtjänstens förutsättningar att tala med barn

5.1 Uppdraget

I direktiven anges att jag skall överväga behovet av en reglering när det gäller förutsättningarna för socialtjänsten att tala med ett barn utan vårdnadshavarens samtycke.

Direktiven hänvisar i denna del till Justitieombudsmannens beslut den 10 oktober 2005 i dnr 1059-2003 och 4857-2003, där JO fann ett belysande exempel på de problem som kan uppkomma inom socialtjänsten när det gäller att å ena sidan iaktta de bestämmelser som reglerar vårdnadshavarens rätt att bestämma över sina barn och, å den andra, de bestämmelser som tillförsäkrar barnet rätt att komma till tals.

5.2 Om socialtjänstens möjligheter att tala med barn

Socialnämnden har enligt socialtjänstlagen (SoL) en skyldighet att utan dröjsmål inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden (11 kap. 1 § första stycket SoL). I fall då det är en enskild som har sökt bistånd, bör uppgifter till grund för nämndens ställningstagande primärt inhämtas från denne. Om det är någon annan än den hjälpbehövande som påkallat bistånd, blir det oftast den hjälpbehövande eller dennes legala ställföreträdare som kontaktas först med erbjudande om stöd eller hjälp. Vid avvisande besked kan någon ytterligare åtgärd som regel inte vidtas.

När det gäller utredningar angående behovet av att ingripa till en underårigs skydd eller stöd måste nämnden kunna utreda ärendet oberoende av föräldrarnas samtycke. Detta gäller även i sådana fall när vård enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga, LVU, ännu inte är aktuell. I enlighet härmed finns i vissa fall möjligheter för myndigheter inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården att utväxla information, oavsett om samtycke lämnats (14 kap. 2 § sjätte stycket sekretesslagen). Vid en utredning av om socialnämnden behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd (en s.k. barnavårdsutredning) får nämnden, för bedömningen av behovet av insatser, enligt 11 kap. 2 § SoL också konsultera sakkunniga samt i övrigt ta de kontakter som behövs (t.ex. med barnets familj, skola, daghem och fritidshem). Sådana kontakter får alltså tas utan vårdnadshavarnas samtycke. Härvid kan socialnämnden också vid behov lämna ut annars sekretessbelagda uppgifter, om det är nödvändigt för att verksamheten skall kunna fullgöras (se 1 kap. 5 § sekretesslagen). Utredningen skall bedrivas så att inte någon onödigt utsätts för skada eller olägenhet och skall inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet. Barnavårdsutredningen skall bedrivas skyndsamt och vara slutförd senast inom fyra månader. Finns det särskilda skäl får socialnämnden besluta att förlänga utredningen för viss tid. Den som berörs av en sådan utredning skall underrättas om att en utredning inleds. – Föräldrarnas (vårdnadshavarnas) inflytande över hur utredningen skall bedrivas påverkas t.ex. av om de själva gjort en ansökan eller om deras lämplighet som föräldrar är ifrågasatt (se Carl Norström & Anders Thunved, *Nya sociallagarna*, 19 uppl., 2006, s. 187).

Av Socialstyrelsens allmänna råd om handläggning och dokumentation av ärenden som rör barn och unga (SOSFS 2006:12) framgår bl.a. att uppgifter till utredningen bör hämtas in på ett strukturerat sätt och utifrån kunskap och beprövad erfarenhet. Såvitt gäller kontakten med ett barn som berörs av en utredning anges att handläggaren bör träffa barnet såväl enskilt som tillsammans med vårdnadshavaren för att, genom samtal eller observationer, bilda sig en uppfattning om barnets situation. Om en utredning gäller flera barn i samma familj, bör barnen ges möjlighet att komma till tals var för sig så att de kan framföra sina uppfattningar oberoende av varandra.

I situationer då samtal med barnet inom ramen för en utredning anses vara av vikt för att barnets inställning skall kunna efterhöras

uppstår ofta inte något problem så länge vårdnadshavaren samtycker till att samtal hålls. Möjligheten för socialnämnd att tala med ett barn i samband med en barnavårdsutredning enligt 11 kap. 2 § SoL är emellertid ytterst beroende av barnets egen inställning till samtal, förutsatt att barnet i stort sett förstår vad saken gäller och kan ta ställning till frågan. Barnets medgivande är då både en nödvändig och tillräcklig förutsättning. Detta betyder i sin tur att vårdnadshavarens samtycke till samtalen inte behöver inhämtas och att samtalen t.o.m. kan äga rum mot vårdnadshavarens vilja (SOU 2000:77 s. 167 ff., se även Ds 2002:13 s. 97, jfr Anita Wickström i JT 2002–03 s. 343). Även JO har i ett beslut anført att det finns mycket som talar för att socialtjänsten kan tala med *äldre* barn utan vårdnadshavarens medgivande (JO:s beslut den 10 oktober 2005 i dnr 1059-2003 och 4857-2003).

Mer problematisk är situationen som uppstår om barnet *inte* har uppnått tillräcklig mognad för att lämna ett eget giltigt samtycke och barnets vårdnadshavare vägrar samtycke, trots att ett sådant samtal kanske framstår som sakligt befogat. Bestämmelsen i 11 kap. 2 § SoL kan nämligen inte anses innebära någon annan inskränkning i vårdnadshavarens bestämmanderätt när det gäller barnet än att socialnämnden får vända sig till utomstående för att inhämta uppgifter.

Socialnämnden har genom regleringen i LVU, som kan sägas komplettera regelverket för stöd och hjälp i frivilliga former i SoL, givits en möjlighet att gå in vid sidan av föräldrarna eller i föräldrarnas ställe i vissa situationer. Ett beslut om vård med stöd av LVU innebär att föräldrarnas/vårdnadshavarnas bestämmanderätt begränsas. I JO:s ämbetsberättelse 1995/96 s. 89 (beslut den 18 augusti 1994) diskuterades huruvida det var möjligt att omhänderta ett barn enligt denna lagstiftning när syftet med ingripandet i första hand är att göra det möjligt att låta polis höra ett barn utan vårdnadshavarens samtycke. I beslutet uttalade JO bl.a. följande:

Reglerna i LVU gör det möjligt att tvångsomhänderta unga personer i syfte att skydda dem för risker som antingen har sin grund i missförhållanden i hemmet eller i barnets eget beteende. Ett beslut om omhändertagande innebär bl.a. att socialnämnden, i den mån det behövs för att genomföra vården, bestämmer om barnets personliga förhållanden (11 § fjärde stycket LVU). Det anses att denna regel ger socialnämnden rätt också att inställa ett omhändertaget barn till förhör och läkarundersökning i en brottsutredning. /... / Den för rättsstaten utmärkande ändamålsprincipen innebär att ett tvångsingripande mot en enskild får vidtas endast i det syfte som har föranlett den reglering

som läggs till grund för ingripandet. Det får exempelvis inte förekomma att man beslutar att omhänderta ett barn med stöd av LVU enbart i syfte att underlätta en brottsutredning. /.../ Man kan således sammanfattningsvis konstatera att det i dagens läge i vissa fall inte är möjligt att få till stånd en medverkan från ett barns sida i en utredning avseende ett brott riktat mot barnet självt annat än om det är omhändertaget enligt LVU, men att lagliga förutsättningar för ett omhändertagande i dessa situationer inte alltid är för handen.

Sedan år 2000 finns lagstiftning som ger domstol möjlighet att förordna en särskild företrädare för ett barn i situationer då det finns anledning att anta att ett brott som kan föranleda fängelse har begåtts mot barnet. En förutsättning för ett sådant förordnande är att en vårdnadshavare kan misstänkas för brottet eller att det kan befaras att en vårdnadshavare på grund av sitt förhållande till den som kan misstänkas för brottet inte kommer att ta till vara barnets rätt. Den särskilde företrädaren skall, i stället för barnets vårdnadshavare, som ställföreträdare ta till vara barnets rätt under förundersökningen och i efterföljande rättegång (1 och 3 §§ lagen [1999:997] om särskild företrädare för barn). Företrädaren skall ta ställning till om och hur barnet skall komma till polisförhör och läkarundersökning i brottsutredande syfte. I uppdraget ligger bl.a. att samråda och samarbeta med socialnämnden. Företrädarens agerande skall helt styras av vad som kan anses vara barnets bästa. Utgångspunkten är dock enligt förarbetena att det ligger i barnets intresse att utredningsåtgärder kommer till stånd (prop. 1998/99:133 s. 43).

Liksom när det gäller brottsutredande verksamhet kan det i en barnavårdsutredning finnas motstående intressen mellan vårdnadshavare och den underårige, vilket kan vara en avgörande faktor för vårdnadshavarens negativa inställning till att samtal mellan nämnd och barn äger rum. Slutsatsen är ändå att socialtjänstlagen inte ger stöd för socialnämnden att, mot vårdnadshavarens vilja, ha ett samtal med en underårige, om denne inte har nått en sådan mognad att det är tillräckligt med hans eller hennes samtycke (se det nämnda beslutet från Justitieombudsmannen den 10 oktober 2005, dnr 1059-2003 och 4857-2003).

I det ovan refererade beslutet från JO anförts att det sagda inte innebär att socialnämnden helt saknar möjligheter att få till stånd ett samtal med barnet mot vårdnadshavarens vilja. Nämnden får nämligen i enlighet med LVU besluta om ett *omedelbart omhändertagande* i avvaktan på rättslig prövning, bl.a. i fall då den fortsatta utredningen allvarligt kan försvåras om rättens beslut om vård

avvaktas (t.ex. då föräldrarna eller den unge inte vill medverka vid utredning om den unges behov av vård). En ytterligare förutsättning för ett sådant beslut är dock att det är sannolikt att den unge behöver beredas vård med stöd av lagen (6 § LVU). Med hänsyn härtill kan socialnämnd inte få till stånd ett beslut om att tvångsomhänderta barnet, om ändamålet med ett sådant beslut *enbart* är att socialnämnd skall ges möjlighet att tala med barnet.

5.3 Vissa möjligheter att samtala med barnet *utan vårdnadshavarens samtycke*

Även om bestämmelserna i socialtjänstlagen således karakteriseras av begränsningar när det gäller socialnämnds möjligheter att tala med ett barn mot vårdnadshavarens vilja finns – åtminstone i teorin – vissa andra möjligheter att få till stånd sådana samtal. Regleringen i LVU har berörts i föregående avsnitt.

I det ovan berörda beslutet från år 2005 anförde Justitieombudsmannen att det inte kan uteslutas att det kan uppstå en sådan akut situation som närmast är att betrakta som en nödsituation i vilken det kan anses försvarligt att hålla ett samtal med den unge utan vårdnadshavarens samtycke.

I 11 kap. FB finns regler om god man och förvaltare. I 11 kap. 2 § tredje stycket berörs vissa situationer då stridiga intressen föreligger mellan en underårig och dennes vårdnadshavare m.fl. I sådana angelägenheter skall överförmyndaren förordna god man för den underårige. God man skall också förordnas, om det är vårdnadshavarens make eller sambo som har en intressekonflikt med den underårige. Överförmyndaren skall meddela ett sådant förordnande, om det begärs av vårdnadshavaren, förmyndaren, den gode mannen eller förvaltaren eller den som denne i sådan egenskap företräder.

Om det är lämpligt skall överförmyndaren även ingripa i andra fall än då någon av de nämnda personkategorierna ansöker. Detta kan bli aktuellt om t.ex. socialnämnden uppmärksammar överförmyndaren på en situation i vilken den underårige kan behöva någon som agerar på hans eller hennes vägnar. Socialnämnden torde med stöd av 11 kap. 2 § SoL och 1 kap. 5 § sekretesslagen kunna meddela överförmyndaren vad som kan vara av betydelse för överförmyndarens ställningstagande (se även 5 kap. 3 § socialtjänstförord-

ningen). Någon självständig rätt att ansöka om att god man skall förordnas har socialnämnden dock inte.

Den angivna bestämmelsen utesluter inte till sin lydelse att en god man utses för den situation som nu är aktuell, nämligen ställningstaganden till medverkan i en utredning. Åtminstone i teorin skulle därför en god man kunna förordnas som ställföreträdare för barnet och å hans eller hennes vägnar lämna samtycke till att socialnämnden i utredningssyfte talar med barnet, trots att vårdnadshavaren tidigare gett till känna en negativ inställning till att samtal äger rum (jfr SOU 2000:77 s. 168). Det får då förutsättas att socialnämnden anser att den underårige verkligen bör höras för att nämnden skall kunna leva upp till sin utredningsskyldighet.

För att god man skall kunna förordnas krävs emellertid att det kan konstateras att barnet har ett intresse som strider mot vårdnadshavarens (eller dennes makes eller sambos) intresse. Det faktum att en ställföreträdare för barnets räkning har avböjt socialnämndens förfrågningar om samtal med barnet kan givetvis ha sin grund i annat än att vårdnadshavaren har ett intresse som strider mot den underåriges.

LVU-utredningen (se avsnitt 5.4) framhöll att möjligheten att förordna god man för att ett samtycke till samtal med ett barn skall erhållas inte används i praktiken. Vidare framhöll utredningen att en ökad användning av den möjligheten inte skulle vara ett tillräckligt eller lämpligt sätt att komma till rätta med problemen (SOU 2000:77 s. 169).

En annan möjlighet som synes stå öppen för att möjliggöra samtal mellan nämnden och barnet är att en företrädare för barnet enligt lagen (1996:1620) om offentligt biträde träder in. När det kan bli aktuellt med ett ingripande enligt LVU skall nämligen ett offentligt biträde förordnas för den unge (och dennes vårdnadshavare). Socialnämnden har skyldighet att anmäla behovet av biträde även om någon ansökan inte har gjorts. Ett sådant biträdes insatser kan generellt sett vara av stor betydelse på utredningsstadiet, bl.a. genom att denne kan bidra till att ett tillförlitligt och fullständigt beslutsunderlag tas fram i LVU-ärendet.

Ett offentligt biträde kan alltså utses innan nämnden har fattat något beslut om att ansöka om vård enligt LVU eller om att omedelbart omhänderta den unge. I ärenden hos socialnämnden är det länsrätten som förordnar biträde. Finns motstridiga intressen mellan den underårige och dennes vårdnadshavare skall gemensamt biträde inte förordnas för dem; sådana motstridiga intressen anses i

regel föreligga när beslut om omhändertagande eller ansökan om vård grundas på att föräldrarna har brustit i omsorg om den underårige (39 § LVU, Norström & Thunved s. 321).

Om ett biträde har utsetts för någon som är under 15 år, utan att samtidigt vara biträde för vårdnadshavaren, är biträdet utan särskilt förordnade den unges ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser (36 § andra stycket LVU). Barnet får härigenom en självständig ställning gentemot vårdnadshavaren i målet eller ärendet. Det offentliga biträdet skall i sin roll som ställföreträdare ta till vara barnets intresse. Det faktum att det offentliga biträdet också fungerar som ställföreträdare innebär att biträdet kan lämna samtycke till att socialnämndens utredare får tala med barnet (se uttalande av Justitieombudsmannen i beslut den 10 oktober 2005 i dnr 1059-2003 och 4857-2003, jfr Ds 2002:13 s. 162 f.).

5.4 Tidigare lagförslag

Den tidigare nämnda LVU-utredningens inställning var att beslutskompetenta barn själva kan ta ställning till om de vill tala med socialnämnd, dvs. oberoende av vårdnadshavarens samtycke. Utredningen ansåg trots det att det behövdes en uttrycklig bestämmelse – dels för att komma till rätta med den osäkerhet som råder hos socialnämnderna, dels för att en uttrycklig bestämmelse skulle utgöra ett stöd för socialnämnder som vill samtala med barnet i barnavårdsutredningar trots motstånd från vårdnadshavaren, dels för att en bestämmelse skulle utgöra ett stöd för barnet.

Det konstaterades att en lagbestämmelse i ämnet skulle innebära en inskränkning i vårdnadshavarens bestämmanderätt över de mindre barnen, men att denna inte var sådan att det borde hindra en reform vars enda syfte var att skydda och stödja barnet (SOU 2000:77 s. 168 f.).

Utredningens förslag blev att en bestämmelse om socialnämnds befogenheter vid utredningar borde föras in i den då gällande 50 a § socialtjänstlagen (1980:620), som motsvarar 11 kap. 2 § i nu gällande lag. Bestämmelsen, som beskrevs som en sista utväg för situationer då vårdnadshavaren nekade nämnden samtal med barnet, skulle ha följande lydelse: ”Om det inte är olämpligt får socialnämnden samtala med den underårige även om vårdnadshavaren motsätter sig det. Nämnden har rätt att tala med den underårige utan att vårdnads-

havaren är närvarande”. – Tanken var att bestämmelsen inte skulle kunna åberopas för det fall barnet motsatte sig att samtal ägde rum. Vidare var intentionen att socialnämnden före samtalet skulle göra en noggrann bedömning av vad det kunde innebära för barnet att man talade med det i strid med vårdnadshavarens vilja och att för- och nackdelar skulle vägas mot varandra. Utredningen betonade att det kunde vara olämpligt att tala med ett barn på sådana premisser i de fall då barnet var särskilt känsligt eller pressades av vårdnadshavaren. Lämplighetsbedömningen skulle behöva göras från fall till fall (SOU 2000:77 s. 167 ff. och 218 f.)

LVU-utredningens förslag har inte lett till lagstiftning.

5.5 Särskilt om socialnämndens möjligheter att tala med barnet vid vårdnadsutredningar m.m.

Socialnämndens roll aktualiseras även i vårdnadsutredningar (se 6 kap. 19 § FB).

Rätten har en skyldighet att se till att frågor om vårdnad, boende och umgänge blir tillbörligt utredda. Innan den avgör ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge skall 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.

Ibland behöver rätten ha tillgång till ytterligare uppgifter för att avgöra en tvist. Om det behövs kompletterande utredning får rätten uppdra åt socialnämnden att utse någon att verkställa den. Nämnden får därigenom ett huvudmannaskap för utredningens verkställande, vilket medför ett ansvar för att uppgiften tilldelas en tjänsteman och att utredningen kommer till stånd. Det är dock utredaren – inte nämnden – som redovisar utredningsmaterialet till domstolen. – Rätten har visserligen en möjlighet att uppdra åt något annat organ att verkställa utredning, men detta bör bli aktuellt endast i undantagsfall. Ett utlåtande kan t.ex. begäras direkt hos en barn- och ungdomspsykiatrisk klinik.

Rätten får fastställa riktlinjer för utredningen och bestämma en viss tid inom vilken utredningen skall vara slutförd. Möjligheter finns att förlänga tiden, men rätten skall se till att utredningen bedrivs skyndsamt.

Om det inte är olämpligt, skall den som verkställer utredningen försöka klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten

samt lämna förslag till beslut. Av Socialstyrelsens allmänna råd om socialnämndens handläggning av dessa frågor (SOSFS 2003:14) framgår följande rörande kontakter med barnet:

Utredaren bör alltid träffa barnet både enskilt och tillsammans med respektive förälder. Syftet bör vara att

- lära känna barnet,
- bedöma barnets utveckling och mognad,
- bedöma hur barnet mår, och
- bedöma samspelet med och anknytningen till föräldrarna.

Utredaren bör ge barnet tillfälle att berätta eller på annat sätt åskådliggöra hur det ser på sin situation. /... /

Om utredningen avser flera barn, bör utredaren ge vart och ett möjlighet att komma till tals i enskilda samtal så att de kan uttrycka sina tankar och sin inställning oberoende av varandra.

Utredaren bör anpassa samtalens innehåll och längd till barnets ålder och mognad.

I utredningsrapporten bör utredaren i förekommande fall redovisa anledningen till att han eller hon inte har haft någon kontakt med det barn som berörs. I de fall då utredaren gjort bedömningen att det inte har varit lämpligt att klarlägga barnets inställning skall detta, liksom skälen härtill, anges.

Den som verkställer en vårdnadsutredning får ta del av upplysningar från en annan socialnämnd (se 6 kap. 19 § femte stycket FB och 14 kap. 1 § sekretesslagen).

Av 6 kap. 19 § sjätte stycket FB framgår att barnet får höras inför rätten, om särskilda skäl talar för det och det är uppenbart att barnet inte kan ta skada av att höras. Bestämmelsen härom är tänkt att tillämpas med stor återhållsamhet. Domstolen får från fall till fall ta ställning till om barnet skall höras, men det förutsätts att barnet går med på att framträda. Ofta torde det som barnet uppgett under mer avspända förhållanden, t.ex. inför vårdnadsutredaren, ge en tillräckligt god bild av barnets inställning. Domstolen kan då lämpligen inskränka sig till att höra utredaren om de närmare omständigheterna när uppgifterna lämnades (Walin & Vängby s. 6:96).

Interimistiska förordnanden i mål eller ärenden om vårdnad, boende eller umgänge behandlas i 6 kap. 20 § FB. Om ett sådant beslut aktualiseras kan rätten inför sitt beslut inhämta upplysningar från socialnämnden i frågan (s.k. snabbupplysningar). Innan socialnämnden lämnar upplysningar till domstolen skall den höra föräldrarna och barnet, om det är lämpligt. – Ett samtal med för-

äldrarna bör hållas i de allra flesta fall. Utredaren bör utifrån samtalet med dem bedöma om det är lämpligt att även höra barnet. Anledning att inte höra barnet kan finnas t.ex. om barnet är särskilt känsligt, om hans eller hennes inställning redan är känd genom annan utredning 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. Någon bestämd ålder för när ett barn bör tillfrågas har inte ansetts möjlig att ange. I stället får utredaren, med beaktande av barnets ålder och mognad, i varje enskilt fall avgöra om barnet skall höras. Om bedömningen görs att det inte är lämpligt att höra föräldrarna eller barnet, bör orsaken till detta redovisas för domstolen (prop. 2005/06:99 s. 93).

5.6 Överväganden

5.6.1 Socialtjänstens möjligheter till samtal bör förbättras

Av den tidigare redogörelsen framgår att socialnämndens möjligheter att utan vårdnadshavares samtycke tala med ett barn i utredningar rörande ingripanden till barnets skydd eller stöd (s.k. barnavårdsutredningar) är begränsade. Detta kan i vissa fall medföra att socialnämnden inte får ett tillräckligt underlag för att kunna ta ställning till om nämnden behöver ingripa samt vilket behov som finns av insatser för barnet (och barnets familj). Följden kan då bli att en nödvändig insats för barnet aldrig kommer till stånd.

LVU-utredningen lyfte visserligen, som tidigare nämnts, fram möjligheten att förordna god man enligt 11 kap. 2 § tredje stycket FB för barnet i situationer då barnet och vårdnadshavaren har motstridiga intressen. Liksom LVU-utredningen konstaterar jag emellertid att möjligheten att förordna god man för barnet inte är en praktiskt användbar metod för att få till stånd samtal. Den främsta anledningen till detta är att det inte alltid står klart att barnet och den vårdnadshavare som motsätter sig samtalet (alternativt vårdnadshavarens make eller sambo) faktiskt har motstridiga intressen. Inte sällan kan det förhålla sig på så sätt att det är först *efter* ett samtal med barnet som sådana intressekonflikter kommer i dagen. Ett annat skäl är att ett sådant förfarande skulle kunna dra ut på tiden. När väl överförmyndaren har förordnat en god man, måste den gode mannen före ett eventuellt samtal med barnet ges tillfälle

att bilda sig en uppfattning i frågan, något som kan kräva kontakter med vårdnadshavarna.

Om socialnämnden är förhindrad att genomföra ett samtal som framstår som en avgörande komponent i utredningshänseende, finns alltså en uppenbar risk för att kommunerna ibland inte kan ta sitt ansvar för att de barn som vistas i kommunen får det stöd och skydd samt den hjälp som de behöver. I likhet med vad remissinstanserna anförde i relation till LVU-utredningens förslag anser jag att detta inte är acceptabelt.

De samtal och kontakter som förekommit under utredningsarbetet tyder på att socialnämnderna ställs inför de aktuella utredningssvårigheterna tämligen ofta när det gäller barnvårdsutredningar. Min inställning är mot den nu angivna bakgrunden att det finns ett behov av en reglering som skapar förutsättningar för socialtjänsten att genomföra samtal med barnet. I första hand bör en reglering gälla vid utredningar av om nämnden behöver ingripa till barnets skydd eller stöd, trots att vårdnadshavaren (vårdnadshavarna) inte samtyckt eller t.o.m. motsätter sig att samtal äger rum. Men även i andra utredningssituationer kan det finnas skäl att ge socialnämnderna stöd för att genomföra en sådan utredningsåtgärd.

En nödvändig effekt av detta ställningstagande är att vårdnadshavarnas bestämmanderätt över icke beslutskompetenta barn i vissa situationer kringskärs. En ledstjärna för utövandet av nämndens rätt måste dock vara att ett sådant samtal bedöms vara förenligt med barnets bästa.

I sammanhanget bör även artikel 12 i Barnkonventionen uppmärksammas, av vilken framgår att 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. För detta ändamål skall barnet, enligt konventionstexten, särskilt beredas möjlighet att höras. Detta kan ske antingen direkt eller genom företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med den nationella lagstiftningens procedurregler och bör gälla i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet. – Jag anser att en möjlighet för socialnämnden att, oberoende av vårdnadshavarens samtycke, höra barnet svarar väl mot intentionerna bakom konventionen.

Det regelverk som diskuteras i fortsättningen tar sikte på situationer i vilka barnets eget samtycke inte är tillräckligt för att samtal skall kunna hållas, men också situationer i vilka något giltigt

samtycke från barnet över huvud taget inte kan lämnas (företrädesvis då barnet inte uppnått sådan ålder och mognad att hans eller hennes inställning är av avgörande betydelse för frågan om samtal skall äga rum). Om barnet självt kan ta ställning i frågan, får de föreslagna reglerna således inte någon verkan.

5.6.2 Socialnämnden får avgöra om samtalet skall genomföras

Förslag: Vårdnadshavarens samtycke till att socialnämnden genomför samtal med barnet i barnavårdsutredningar skall inte behövas för att samtalet skall få äga rum.

En möjlig utväg för att få till stånd samtal mellan barn och företrädare för socialtjänsten i fler fall än för närvarande skulle kunna vara att införa regler som medger att samtal kan hållas med samtycke från endast *en* vårdnadshavare i de fall barnet står under vårdnad av två vårdnadshavare.

En sådan lösning skulle innebära ett undantag från vad som i övrigt föreskrivs i 6 kap. 13 § FB; vårdnadshavarna skall normalt utöva sin bestämmanderätt gemensamt. Barnets deltagande i en utredning rörande socialnämndens behov av att ingripa till ett barns skydd eller stöd kan inte anses hänförligt till den sfär av beslutsfattandet som en av vårdnadshavarna kan göra anspråk på inom ramen för den dagliga omsorgen om barnet. Men redan det faktum att man skulle föreslå en särlösning för situationer av detta slag när fler än en vårdnadshavare är inblandade är ägnat att inge betänkligheter.

Av vikt för min inställning är också att lösningen inte innebär att man kommer till rätta med situationer i vilka *båda* vårdnadshavarna motsätter sig att barnet talar med socialtjänstföreträdare.

Den slutsats som kan dras är att man bör avstå från en konstruktion för beslutsfattandet som medger att endast den ena av vårdnadshavarna behöver lämna samtycke till samtal mellan socialnämnd och barn i situationer då vårdnadshavarna i övrigt råder över beslutanderätten gemensamt.

I avsnitt 4 lämnas visserligen förslag som i vissa fall medger att endast en av vårdnadshavarna ensam bestämmer i frågor som rör tillgång till insatser enligt socialtjänstlagen. Förordnanden om sådan

självständig bestämmanderätt, som i och för sig kan innefatta en rätt att medge samtal mellan socialnämnd och barn, är emellertid endast avsedda för undantagssituationer i vilka behovet av att beslut kommer till stånd för barnets räkning är påtagligt med hänsyn till barnets bästa.

En mer adekvat lösning är att i stället låta *socialnämnden* råda över om barnet skall delta i samtal. Att socialnämnden självständigt skulle kunna ta ställning i frågan – och därmed i praktiken sätta sig över vårdnadshavarnas inställning – föreslogs även av LVU-utredningen.

Ett sådant förfarande har vissa fördelar, inte minst om det framstår som angeläget att samtalet äger rum relativt snabbt. Utöver att socialnämnden får ett starkt och efterfrågat stöd för att vidta angelägna utredningsåtgärder, kan följderna också bli att barnet självt – oberoende av vårdnadshavarnas vilja att samarbeta under utredningsförfarandet – ges en plattform för att ge uttryck för sin situation. Denna plattform skapas utifrån socialnämndens behov av att tala med barnet, vilket alltså betyder att det inte läggs någon onödig initiativbörda på barnet (jfr SOU 2000:77 s. 170).

Vårdnadshavarens samtycke till samtalet bör följaktligen inte vara en förutsättning för att socialnämnden skall få tillgripa utredningsåtgärden. Det bör inte heller formellt sett utgöra ett hinder att vårdnadshavaren uttryckligen motsätter sig att ett sådant samtal äger rum.

Invändningar kan resas mot att socialnämnden därigenom skulle ges en rätt att i praktiken sätta sig över vårdnadshavarnas bestämmanderätt i barnets personliga angelägenheter, något som av vissa remissinstanser till LVU-utredningens betänkande ansågs utgöra ett stort och känsligt ingrepp. Här måste dock anmärkas att nämnden redan i dagsläget har tillerkänts extraordinära befogenheter i fråga om barn i ett annat avseende, nämligen när det gäller att inhämta uppgifter från olika källor när en barnavårdsutredning inletts (11 kap. 2 § första stycket första meningen SoL). Olika kontakter kan följaktligen tas under utredningsarbetet utan samtycke från vårdnadshavaren (eller t.o.m. mot vårdnadshavarens vilja).

Den nu nämnda lösningen bör därför förordas. Några andra konstruktioner framstår inte som intressanta att diskutera.

5.6.3 När kan socialnämnden tala med barnet oberoende av vårdnadshavarens samtycke?

Utgångspunkten är, som tidigare sagts, att behovet att komma till tals med barnet gör sig gällande i första hand i utredningar om huruvida socialnämnden behöver ingripa till en underårigs skydd eller stöd, dvs. barnavårdsutredningar (se 11 kap. 1 § SoL, jfr 11 kap. 2 § SoL). Övervägandena som följer nedan tar därför primärt sikte på sådana utredningar men är till stora delar relevanta även för de utredningar som berörs i följande avsnitt (se avsnitt 5.6.7).

En fråga att ta ställning till är om socialnämndens möjlighet att utnyttja rätten att samtala med ett barn bör inskränkas till snävt preciserade ”undantagssituationer”. I kritiken mot LVU-utredningens förslag framfördes från vissa håll synpunkter med denna inriktning.

Det finns i detta sammanhang anledning att peka på de spärrar som finns i det befintliga regelverket för utredningsförfarandet. Av 11 kap. 2 § SoL framgår nämligen att utredningen skall bedrivas så att inte någon utsätts för skada eller olägenhet. Den skall inte heller göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i ärendet. Det gällande regelverket för utredningsförfarandet i barnavårdsutredningar påfordrar följaktligen sådana hänsynstagan den som nu diskuteras (jfr även prop. 1979/80:1 del A s. 401). Av stor betydelse för socialnämndernas handhavande av rätten till samtal med barnet blir därutöver naturligtvis bestämmelsen i 1 kap. 2 § SoL om att hänsynen till barnets bästa skall beaktas särskilt när en åtgärd rör ett barn.

En annan begränsning följer av bestämmelserna i 11 kap. 10 § SoL som ger besked om bl.a. att barn som är yngre än 15 år bör höras, om det kan vara till nytta för utredningen och barnet inte kan antas ta skada av det. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att lämpligheten av att höra ett barn får avgöras med ledning av dess ålder och mognad, vilken betydelse ärendet kan antas ha för barnet men också vilken inställning barnets ställföreträdare har till frågan om barnet skall höras (prop. 1979/80:1 del A s. 567).

Det måste hållas i åtanke att samtalet med barnet naturligtvis normalt är en utredningsåtgärd av många som kan förekomma under en barnavårdsutredning. En kontakt med barnet måste – åtminstone i utgångsläget – betraktas som en naturlig beståndsdel i ett utredningsförfarande (jfr 3 kap. 5 § andra stycket SoL och 11 kap. 10 § andra stycket SoL samt artikel 12 i FN:s konvention om barnets

rättigheter). Socialtjänsten har nämligen en otvetydig uppgift att skaffa sig en bild av barnet och dess behov, samtidigt som barnet har en *rätt* att uttrycka sin åsikt i saker som rör barnet personligen.

Ett samtal bör naturligtvis inte hållas, om värdet av samtalet för den aktuella utredningen är obefintligt och barnets egen inställning inte behöver eller kan klarläggas. Detsamma bör gälla om inställningen inte kan klarläggas utan att barnet sätts i en svår lojalitetskonflikt gentemot föräldrarna eller någon av dem, något som kan vara av betydelse vid den skadebedömning som skall göras enligt 11 kap. 10 § andra stycket SoL beträffande hörande av barn under 15 år. Här blir vårdnadshavarnas inställning till saken av betydelse.

Man bör sammanfattningsvis skilja på frågan om huruvida barnet bör höras över huvud taget och frågan om med vilket lagstöd ett samtal med barnet skall genomföras. Samtidigt är frågorna sammankopplade i så måtto att rätten att höra barnet naturligtvis inte blir aktuell, om omständigheterna är sådana att barnet inte bör höras. Bestämmelserna i socialtjänstlagen om när barn bör höras (respektive i vilken utsträckning barns inställning skall klargöras) är inte föremål för ändring i detta betänkande. Att en bestämmelse nu föreslås som ger socialnämnden rätt att tala med barnet även om vårdnadshavarna inte har samtyckt innebär endast att något samtycke till utredningsåtgärden inte behöver avvaktas eller ens efterfrågas.

En närmare precisering än så av frågan om när respektive i vilka situationer socialnämnden skall få nyttja sin rätt att tala med barnet framstår enligt mig som problematisk och knappast ens önskvärd.

Normalt sett torde det räcka att nämnden – sedan den väl gjort bedömningen att samtal bör hållas – hänvisar till sin lagliga rätt att tala med barnet och betonar att detta är en normal beståndsdel i utredningen.

Principerna om frivillighet och självbestämmande vid handläggningen av enskilda ärenden inom socialtjänsten förlorar inte därigenom sin roll. Frivillig medverkan och bästa möjliga samarbete med personer som berörs av utredningen är givetvis alltid att föredra och bör eftersträvas så långt det är möjligt. Detta anses gälla även om en utredning bedrivs oavsett den enskildes inställning (se Socialstyrelsen, Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, 2006, s. 94, jfr även Socialstyrelsen, Barn och unga i socialtjänsten, 2006, s. 56).

Vårdnadshavarens dokumenterat negativa inställning till att socialnämnden talar med barnet bör i och för sig inte ges någon

direkt rättslig betydelse för nämndens rätt att genomföra själva samtalet. Men trots att socialnämnden är oförhindrad att återropa sig på rätten till samtal, *kan* vårdnadshavarnas inställning till samtalet vara av betydelse. Inställningen kan nämligen påverka en bedömning av om ett sedan tidigare planerat samtal ter sig olämpligt med beaktande av barnets bästa och skaderisken för barnet (se 1 kap. 2 § och 11 kap. 10 § andra stycket SoL samt prop. 1979/80:1 s. 567).

Ofta torde vårdnadshavarens inställning klargöras vid det samråd med bl.a. vårdnadshavaren som förekommer vid upprättandet av en utredningsplan (jfr Socialstyrelsens allmänna råd SOSFS 2006:12 om handläggning och dokumentation av ärenden som rör barn och unga och Barn och unga i socialtjänsten s. 54). Någon uttrycklig regel om att vårdnadshavarnas inställning först *skall* kontrolleras, dvs. i syfte att undersöka effekterna av samtalet, bör likväl inte införas. En sådan regel skulle i vissa fall omöjliggöra, eller åtminstone starkt fördröja, att ett i utredningshänseende angeläget samtal kommer till stånd.

I och med att några särskilda regler inte föreslås för den nu diskuterade rätten att genomföra utredningsåtgärden ges socialnämnden ett visst mått av flexibilitet. Ett planerat utredningssamtal som inledningsvis kan ha framstått som motiverat kan i ett senare skede av utredningsförfarandet framstå som olämpligt enligt 11 kap. 10 § andra stycket SoL. Ett exempel kan vara att en vårdnadshavare, som informerats om socialnämndens planerade åtgärder, genom ord eller handling försöker förhindra att de praktiska förutsättningarna för samtalet kommer till stånd. Barnet kan då hamna i en lojalitetskonflikt och sättas under stor press. Förhållandena kan i vissa fall bli så allvarliga att barnet riskerar att ta skada om samtalet trots allt genomförs. I sådana fall kan det, med hänvisning till 11 kap. 10 § andra stycket SoL, finnas skäl för socialnämnden att avstå från rätten att samtala med barnet. Omsorgsfulla överväganden från socialnämndens sida krävs i varje enskilt fall. Barnets egen inställning måste naturligtvis också vägas in i bedömningsunderlaget.

Under remissbehandlingen av LVU-utredningens lagförslag anmärkte ett par remissinstanser att socialnämndens rätt att tala med ett barn utan vårdnadshavarens samtycke borde bli föremål för domstolskontroll.

Enligt min uppfattning bör nämndens ställningstagande i utredningshänseende inte kunna överklagas. Detta följer redan av att

några möjligheter att överklaga andra utredningsåtgärder inte finns i dag. Ett eventuellt överklagandeförfarande skulle i praktiken innebära att nämnden och vårdnadshavarna i domstol skulle behöva lägga fram argument för respektive emot att åtgärden skall få vidtas. Detta skulle kunna försvåra och försena en behövlig insats för barnet på ett orimligt sätt. Någon möjlighet att överklaga socialnämndens ställningstagande föreslås därför inte.

5.6.4 Hur skall samtalet komma till stånd?

I föregående avsnitt har flyktigt berörts de situationer som kan uppstå när en av – eller båda – vårdnadshavarna agerar på ett sådant sätt att det blir praktiskt svårt att få till stånd det samtal som socialnämnden föreslås få laglig rätt att genomföra.

Det kan inledningsvis konstateras att det praktiska arrangementet kring samtalet många gånger bör vara problemfritt, om en av vårdnadshavarna är positivt inställd till att nämnden samtalar med barnet.

Justitieombudsmannen har pekat på bl.a. att det inte kan godtas att socialnämnden bereder sig tillträde till den unges hem för att få kontakt med barnet när vårdnadshavaren inte är hemma, inte heller att utredaren hämtar ett barn till socialförvaltningen när barnet är på väg hem från skolan eller leker ute på fritiden (se Justitieombudsmannens beslut 2005-10-10 i dnr 1059-2003 och 4857-2003 med hänvisningar).

I vissa fall torde alltså ett sådant motstånd kunna få till följd att samtalet inte bör genomföras, eftersom konsekvenserna skulle kunna bli svåra – inte minst för barnet – om vårdnadshavarna obstruerar utredningsåtgärden. Det finns emellertid skäl att anta att ett sådant beteende från (båda) vårdnadshavarnas sida är ovanligt. När sådana situationer trots allt uppkommer, lär socialnämnden dessutom många gånger ha förutsättningar att vid samtal med vårdnadshavarna uppmärksamma dem på regelverkets innebörd och därigenom få dem att medverka till att samtal kommer till stånd. Nämnden bör givetvis också uppmärksamma föräldrarna på att utredningen inte kan avslutas förrän nämnden har underlag att fatta ett sakligt korrekt beslut (jfr dock 11 kap. 2 § andra stycket SoL rörande tidsgränser).

Av stor betydelse är också att nämnden informerar om vad samtalet kommer att beröra, något som kan bidra till att avdramatisera

situationen (se SOSFS 2006:12). Här har nämnden således en viktig pedagogisk roll.

Regler som ger socialnämnden rätt att begära biträde av polismyndigheten för att få till stånd ett utredningssamtal med barn bör – av hänsyn till såväl barn som vårdnadshavare – inte komma i fråga.

Det kan tänkas förekomma fall då en förälders försvårande av utredningsåtgärderna ger uttryck för sådana brister i omsorgen om barnet eller något annat riskfyllt förhållande i barnets hem att det är sannolikt att den unge behöver beredas vård enligt LVU – något som kan aktualisera ett omedelbart omhändertagande. Efter ett beslut enligt LVU torde många gånger möjligheterna vara större för nämnden att tala med barnet utan menlig påverkan från vårdnadshavarna (jfr 36 § tredje stycket LVU). – Mitt förslag innebär dock *inte* att förutsättningarna för beredande av vård – eller omedelbart omhändertagande i avvaktan på beslut om vård – enligt LVU ändras.

5.6.5 Samtalets genomförande

Förslag: Samtal kan äga rum utan att vårdnadshavaren är närvarande.

Om en socialnämnd har ansett att det finns behov av att tala med barnet, bör nämnden också kunna råda över de omständigheter under vilka samtalet äger rum. En naturlig konsekvens av att socialnämnden tillfälligt tar över vårdnadshavarens bestämmanderätt i frågan bör vara att nämnden skall ha rätt att tala med barnet på ett sådant sätt att bästa möjliga resultat erhålles. Det kan då framstå som viktigt att barnet inte utsätts för påverkan från förälderns sida. Nämnden bör således kunna bestämma att vårdnadshavaren inte skall vara närvarande vid samtalet. Detta överensstämmer med vad LVU-utredningen föreslog.

Samtidigt kan det inte uteslutas att det kan förekomma situationer då nämnden kan föredra att låta vårdnadshavaren vara närvarande. Som tidigare nämnts kan en vårdnadshavares motstånd mot att socialnämnden samtalar med barnet ibland innebära att nämnden bör avstå från att tala med barnet, helt enkelt för att åtgärden vid en samlad bedömning inte anses förenlig med barnets bästa. För att komma till rätta med sådana situationer, exempelvis

när nämnden anser att ett betydande mått av samarbete med vårdnadshavaren är nödvändigt för att samtalet över huvud taget skall kunna komma till stånd, kan nämnden som ett alternativ välja att genomföra samtalet i vårdnadshavarens närvaro. Det ankommer på socialnämnden att ta ställning till vad som framstår som lämpligt i varje enskilt fall, varvid nämnden bör vara lyhörd för vårdnadshavarens och barnets synpunkter. Detta gäller också platsen för samtalet (jfr Socialstyrelsen, Barn och unga i socialtjänsten, 2006, s. 56 f.).

Naturligtvis bör själva samtalet genomföras med varsamhet och med visad respekt för den lojalitetskonflikt som barnet kan befinna sig i. Barnet får inte heller pressas på ställningstaganden och synpunkter.

En viktig sida av att socialnämnden ges rätt att samtala med barnet i utredningssyfte är att nämnden därigenom också ges tillfälle att informera barnet om vilka stödåtgärder som skulle kunna erbjudas. Barnet kan också ges information om vart det kan vända sig för det fall ett hjälpbehov uppstår i framtiden. Sådan information kan många gånger vara svår att nå ut med till barn som kan misstänkas leva i en miljö där de riskerar att utvecklas ogynnsamt.

5.6.6 Bör en "stödperson" förordnas för barnet i anslutning till samtalet?

En särskild fråga som diskuterades i remissvaren till LVU-utredningens betänkande var huruvida barnet borde kunna förses med en "stödperson" i samband med att socialnämnden tagit ställning till att samtal med barnet bör äga rum mot en vårdnadshavares vilja. Alternativ som nämndes var särskild företrädare för barn enligt lagen (1999:97) om särskild företrädare för barn och offentligt biträde enligt lagen (1996:1620) om offentligt biträde.

En särskild företrädare för barn aktualiseras enligt gällande regelverk när det finns anledning att anta att barnet utsatts för allvarlig brottslighet och att vårdnadshavaren (eller i vissa fall någon närstående till denne) kan misstänkas för brottet. Med nuvarande lagstiftning har den särskilde företrädaren en funktion som ställföreträdare för barnet under förundersökning och rättegång. Tillämpningsområdet är således långt snävare än vad som kan framstå som relevant i de fall då socialnämnden vill genomföra en barnavårdsutredning.

Det är mer intressant att diskutera ett offentligt biträdes eventuella roll i utredningsförfarandet. För att nå vidare i frågan måste de motiv som föranlett socialnämnden att ta initiativ till ett utredningsamtal med barnet beaktas, men också ett eventuellt biträdes roll i samtalssituationen.

En barnavårdsutredning syftar till att nå klarhet i frågan om och på vilket sätt socialnämnden behöver ingripa med någon åtgärd till ett barns skydd eller stöd. Utredningens mål är alltså att i förekommande fall åstadkomma förbättringar för den underårige. Ofta lär det vara misstankar om brister i barnets hemförhållanden som är upphovet till socialnämndens intresse, men det kan också handla om barnets eget beteende. De förhållanden som klarläggs vid ett samtal kan visserligen vara sådana att socialnämnden ser sig föranledd att erbjuda stöd eller hjälp. Sådana erbjudanden kan emellertid avvisas av barnets vårdnadshavare eller, i förekommande fall, av barnet (se 11 kap. 10 § SoL), varvid nämnden som regel inte kan vidta någon ytterligare åtgärd.

Det framstår som oundvikligt att i detta sammanhang fundera över om ett offentligt biträde därför skulle ges en roll som ställföreträdare för barnet (jfr 36 § LVU).

Jag har visserligen konstaterat ovan att nämndens ställningstagande att hålla samtal med barnet inte skall kunna göras till föremål för ett överklagande. Men i vid mening kan det hävdas att barnet generellt sett skulle kunna vara i behov av någon vuxen person vid sin sida som för barnets talan när det gäller att anta eller avvisa erbjudanden om stöd från socialnämndens sida. Emellertid ter det sig inte rimligt att i förekommande fall låta ett offentligt biträde ta över vårdnadshavarens roll och kanske mot vårdnadshavarens vilja acceptera (eller avböja) erbjudanden om stöd och hjälp inom ramen för den frivilliga socialtjänsten. I vissa fall skulle biträdet då ta till vara barnets rätt *mot vårdnadshavarna*; detta skulle kräva att biträdet måste kvarstå som ställföreträdare under den tid som de av biträdet accepterade insatserna vidtas. För sådana situationer kan det ifrågasättas om inte snarare ett förordnande av en särskilt förordnad vårdnadshavare är en mer adekvat lösning.

Det framstår inte heller som lockande att skapa förutsättningar för att ett offentligt biträde med ställföreträdarfunktioner skall kunna utses *enbart* för själva ställningstagandet till och genomförandet av samtalet. Det enda utövändet av ställföreträdarrollen skulle i sådana fall bli att ta ställning till om samtycke bör lämnas till att barnet – mot vårdnadshavarens vilja – skall medverka i sam-

talet eller ej. En lösning som ger ett offentligt biträde en rätt att avböja ett samtal som socialnämnden ansett vara erforderligt i utredningshänseende, dvs. en befogenhet som inte ens vårdnadshavarna skulle ha enligt vad som tidigare anförts, ter sig märklig och bör därför lämnas därhän.

Ett offentligt biträde (eller någon annan "stödperson") skulle, trots det som nu nämnts, kunna fylla en funktion som "moralisk" vuxenassistans för den underårige. Det skulle i så fall närmast röra sig om en mer eller mindre diffus stödperson som befinner sig vid barnets sida i anslutning till samtalssituationen, men utan ställföreträdarfunktioner. Man måste dock fråga sig om biträdet/stödpersonen verkligen kommer att uppfattas på det sättet av barnet, särskilt med beaktande av att vederbörande inte skulle ges någon möjlighet att avstyra samtalet, påverka innehållet i detsamma eller i efterhand föra barnets talan när det gäller konsekvenserna av vad som framkommit. Biträdet/stödpersonen framstår naturligtvis i ett inledningsskede, liksom företrädarna för socialtjänsten, som en främmande person för barnet och kan kanske inte heller påräkna något stöd från föräldrarna när det gäller att skapa ett förtroende från barnets sida. Visserligen skulle stödpersonen i många fall kunna bistå socialnämnden när det gäller det praktiska arrangemanget kring samtalet, t.ex. genom att hämta barnet till socialnämnden, men om denne inte ges rollen som ställföreträdare torde situationer kunna uppstå i vilka barnets förtroende för honom eller henne allvarligt kan rubbas. Därmed skulle en stor del av själva poängen med biträdets roll i samtalssituationen gå om intet.

Vad som nu sagts innebär inte att barnet i alla lägen står utan möjlighet till biträde. Jag vill peka på att det i de situationer då det inte kan uteslutas att den underårige är i behov av vård oberoende av samtycke enligt LVU finns en rätt enligt denna lags 39 § att få ett offentligt biträde förordnat för sig. Ett sådant biträde kan alltså utses redan innan nämnden har fattat något beslut om att ansöka om vård enligt LVU eller om att omedelbart omhänderta den unge. Om det finns motstridiga intressen mellan barn och vårdnadshavare får barnet ett eget offentligt biträde, som då enligt 36 § är barnets ställföreträdare i ett aktualiserat mål eller ärende (om barnet är under 15 år). Ett offentligt biträde torde f.ö. under dessa förhållanden t.o.m. kunna lämna samtycke till att utredaren får tala med barnet (se JO:s beslut 2005-10-10 i dnr 1059-2003 och 4857-2003).

5.6.7 Möjligheter att tala med barnet i andra utredningar inom socialtjänsten

Förslag: Socialnämnden ges rätt att tala med barnet utan vårdnadshavarens samtycke i samtliga utredningar som rör barn.

Utredningar om vårdnadsöverflyttningar

I anslutning till att LVU-utredningens betänkande remitterades anmärkte Justitieombudsmannen att en kommande utredning av frågan om socialnämnds rätt att samtala med ett barn borde innefatta ställningstaganden till om frågeställningen bör utvidgas till att avse även vårdnadsutredningar.

Utredningsdirektiven är så formulerade att det får anses ankomma på mig att ta ställning i denna fråga.

Med "vårdnadsutredningar" skulle kunna jämföras sådana utredningar som görs enligt 11 kap. 1 § SoL till stöd för tillämpningen av 6 kap. 7–9 §§ FB i fall då det är aktuellt att flytta över vårdnaden till andra än föräldrarna eller till en av dem. Nämnden är nämligen skyldig att göra en framställning till domstolen om den får veta att någon åtgärd behöver vidtas i fråga om vårdnaden om ett barn (5 kap. 2 § socialtjänstförordningen). Därav följer att nämnden också är skyldig att utreda frågan så snart den fått veta något som kan föranleda en sådan framställning eller ansökan (se Socialstyrelsens handbok "Om barnet behöver ny vårdnadshavare", 2006, s. 70).

Utredningar av detta slag omfattas inte av det förslag som hittills diskuterats, dvs. rörande utredningar huruvida en socialnämnd behöver ingripa till ett barns skydd eller stöd (barnavårdsutredningar, se 11 kap. 1 och 2 §§ SoL).

Vad som nu är aktuellt är alltså situationer då barnet är utsatt för brister i omsorgen som medför bestående fara för barnet (6 kap. 7 § FB) eller stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än familjehemmet (i regel ett s.k. familjehem, 6 kap. 8 § FB). På talan av socialnämnden kan vårdnaden om barnet då överflyttas till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare (eller i förekommande fall till den ena av vårdnadshavarna). En överflyttning av vårdnaden kan också bli aktuell, om en av vårdnadshavarna (eller båda) är varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden (6 kap. 8 a §) eller avlider (6 kap. 9 §).

För socialnämndens del är det av intresse att höra barnet för att kunna få uppgifter om vissa förhållanden som är av betydelse för frågan om en överflyttning, närmare bestämt barnets situation, barnets relation till föräldrarna och tänkbar vårdnadshavare, barnets inställning till en ändring av vårdnaden, barnets behov av och inställning till umgänge med föräldrarna och andra närstående samt hur barnets bästa tillgodoses på kort och lång sikt (se Socialstyrelsens allmänna råd om socialnämndens ansvar vid behov av ny vårdnadshavare, SOSFS 2006:20).

Det kan tänkas förekomma situationer i vilka vårdnadshavarna inte har intresse av att barnets inställning kommer till uttryck i en utredning rörande vårdnaden. En ovilja att låta barnet komma till tals kan ofta – men givetvis inte alltid – vara ett tecken på en intressekonflikt mellan barnets och vårdnadshavarnas intressen. I första hand torde detta gälla när utredningen föranletts av en förälders misstänkta missbruk eller försummelse eller att barnet har rotat sig i ett familjehem (jfr 6 kap. 7–8 §§ FB).

Enligt Socialstyrelsen händer det att en vårdnadshavare inte vill att företrädare för socialtjänsten talar med barnet på egen hand under en utredning. Om inte barnet har uppnått sådan ålder och mognad att det på egen hand kan avgöra om det vill tala med utredaren, kan lösningen vara att vårdnadshavaren erbjuds att vara med vid samtalet (Om barnet behöver ny vårdnadshavare s. 68 f.).

Ofta torde en utredning om en vårdnadsöverflyttning tangera en barnavårdsutredning (dvs. en utredning till skydd eller stöd för barnet). De förhållanden som motiverat en vårdnadsutredning, t.ex. en förälders olämplighet, kan nämligen också föranleda den som handlägger frågan om vårdnadsöverflyttningen att kontakta ansvarig enhet eller tjänsteman inom nämnden om att det kan behöva göras en barnavårdsutredning (jfr Om barnet behöver ny vårdnadshavare s. 72). Enligt de regler som nu föreslås för barnavårdsutredningar skulle alltså socialnämnden ha rätt att tala med barnet inom ramen för en sådan parallell utredning, trots att vårdnadshavarna inte har samtyckt, men inte i vårdnadsutredningen. Eftersom båda utredningstyperna motiveras av barnets intressen och kan mynna ut i åtgärder som står bortom vårdnadshavarnas rådhets, ter sig en sådan skillnad inte befogad.

Jag föreslår därför att socialnämndens rätt att tala med barnet skall gälla även utredningar på nämndens initiativ om vårdnadsöverflyttningar.

Övriga socialtjänstutredningar

Socialnämndens skyldighet att inleda utredningar, även avseende barns behov av skydd eller stöd (jfr 11 kap. 2 §), framgår av 11 kap. 1 §. Där anges att nämnden utan dröjsmål skall inleda utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt har kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Frågan om socialnämnden skall göra en utredning eller inte får avgöras från fall till fall (se prop. 1979/80:1 del A s. 562 och Socialstyrelsen, Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, 2006, s. 81 samt Socialstyrelsen, Barn och unga i socialtjänsten s. 31 ff.).

I vissa fall är det självklart att en utredning skall inledas, t.ex. när den enskilde ansökt om bistånd enligt SoL. Det kan röra sig om utredningar som mynnar ut i att ett barn (eller i förekommande fall familjen) erbjuds råd och stöd, avlastning i hemmet eller vård och behandling i familjehem eller på institution. Även ekonomiskt bistånd direkt till barnet kan stå i fokus för utredningen. Men en utredning kan inledas också till följd av att nämnden har en skyldighet att yttra sig i förhållande till någon annan myndighet. Den enskildes ovilja att medverka i utredningen är då inte något hinder.

Det har inte ansetts behövligt att i socialtjänstlagen ange att socialnämnden under en utredning *får* höra den saken rör (jfr prop. 1979/80:1 del A s. 562). Samtidigt är det givet att uppgifter till grund för ett beslut främst bör hämtas från den enskilde, om det är den enskilde själv som har sökt nämndens bistånd.

Det ingår i socialtjänstens uppgifter att skapa sig en bild av barnet och dess behov. Även i de nu nämnda fallen, dvs. när det inte primärt är fråga om barnets behov av skydd eller stöd eller en överflyttning av vårdnaden, kan det förekomma att socialnämnden behöver samtala med ett barn som står i fokus för en utredning, dvs. när utredningen rör barnet. Med gällande regelverk kan en vårdnadshavare dock förhindra att samtal äger rum genom att motätta sig en sådan utredningsåtgärd (jfr dock 11 kap. 10 § SoL om rätten för barn att själva föra sin talan i mål och ärenden enligt SoL).

Jag anser att det kan vara befogat att nämnden ges en uttrycklig rätt att tala med barn i samtliga utredningar som gäller barnet, även i de fall då en utredning varken berör barnets skydd eller stöd (jfr 11 kap. 2 § SoL) eller en vårdnadsfråga. Samtalet som sådant torde nämligen många gånger bidra till att ett sakligt korrekt beslut kan fattas. Sålunda kan ett samtal med barnet i vissa fall få avgörande

betydelse för hur en viss åtgärd skall utformas eller om den över huvud taget skall erbjudas. Det kan även vara av vikt för att ett så bra underlag som möjligt skall kunna lämnas till den myndighet som i förekommande fall begärt utredningen.

Att socialnämnden ges en formell rätt att samtala med barnet ligger dessutom i linje med vad som sägs i 3 kap. 5 § andra stycket SoL om att barnets inställning så långt som möjligt skall klargöras (jfr även artikel 12 i Barnkonventionen om barns rätt att få uttrycka sin åsikt och 11 kap. 10 § andra stycket SoL).

Socialnämndens rätt att samtala med barnet i utredningar som rör barnet bör återges i en ny bestämmelse i 11 kap. SoL. Denna bestämmelse bör således även gälla nämndens föreslagna rätt till samtal med barnet i barnavårdsutredningar och i de utredningar om vårdnadsöverflyttningar som nämnden gör på eget initiativ.

Socialnämndens möjligheter att tala med barn i andra utredningar än barnavårdsutredningar

Om barnets vårdnadshavare motsätter sig att nämnden samtalar med barnet (liksom när en underårig vars egen inställning skall beaktas vägrar att delta) bör nämnden upplysa om vilka konsekvenser detta *kan* få. Det kan bli fråga om att nämnden avslår en eventuell ansökan eller begäran om insatser, i den mån utredningen har inletts på den enskildes initiativ eller efter samtycke från dennes sida. Detta behöver naturligtvis inte nödvändigtvis vara fallet, om utredningsunderlaget i övrigt ger besked om att t.ex. en ansökan bör bifallas. Även om initiativet till utredningen har tagits efter anmälan från någon annan, alternativt i nämndens egen uppsökande verksamhet, torde det endast mycket sällan finnas tillräckliga skäl för att försätta barnet i en situation i vilken barnets lojalitet mot föräldern sätts på sin spets. Detta gäller särskilt eftersom det beslut som utredningen kan mynna ut i inte heller torde gå att genomföra utan samtycke från vårdnadshavaren. (Skäl kan dock i vissa fall finnas att då överväga om det som dittills framkommit ger anledning att undersöka om det behövs ett ingripande till barnets skydd eller stöd.)

Om vårdnadshavaren (eller barnet) sedan en utredning påbörjats drar tillbaka sin ansökan eller begäran för att undvika att socialnämnden gör anspråk på rätten att tala med barnet, bör nämnden ofta kunna avskriva ärendet från vidare handläggning.

Har nämndens utredning däremot inletts efter annan myndighets begäran, något som innebär att vårdnadshavarens samtycke är ovidkommande för utredningens bedrivande, ställs saken på sin spets om vårdnadshavaren skulle motsätta sig att samtal äger rum. Socialnämnden måste då ta ställning till hur ett genomförande av utredningsåtgärden förhåller sig till barnets bästa. Att vårdnadshavaren motsätter sig att samtal äger rum kan i enlighet med vad som sagts tidigare om barnavårdsutredningar (avsnitt 5.6.4) således innebära att nämnden bör avstå från att tala med barnet.

En bestämmelse om att nämnden har rätt att samtala med barnet får under alla omständigheter antas ha en väsentlig pedagogisk effekt, som bidrar till att samtal kommer till stånd i fler fall än f.n. i situationer då ett sådant samtal anses befogat.

Det är viktigt att betona att socialnämndens rätt att samtala med barn i ärenden av nu nämnt slag inte bör utnyttjas annat än i de fall då det kan antas vara till nytta för utredningen och barnet inte kan antas ta skada av det. En utredning skall naturligtvis inte göras mer omfattande än vad som är motiverat av omständigheterna i det aktuella ärendet. Målsättningen måste vara att utredningen skall kunna leda fram till ett sakligt korrekt beslut (prop. 1979/80:1 s. 562). Socialnämndens ansvar enligt den s.k. officialprincipen sträcker sig bara så långt att nämnden skall se till att utredningen blir tillräckligt fullständig för att nämnden skall kunna fatta ett beslut i det aktuella ärendet (Socialstyrelsen, Handläggning och dokumentation inom socialtjänsten, 2006, s. 85). Att utredningen skall bedrivas skyndsamt och så att obehag eller olägenhet inte onödigtvis vållas den enskilde är principer som gäller all offentlig förvaltning (prop. 1979/80:1 del A s. 401). Vidare följer av 7 § förvaltningslagen att utredningen inte får dra ut på tiden, något som också kan påverka socialnämndens bedömning av om den skall utnyttja rätten att samtala med barnet.

I anslutning härtill skall nämnas att Socialutredningen föreslog att socialnämnd skulle ges rätt att höra den som saken rör och annan som kan lämna upplysning i ärendet, något som dock ansågs som en obehövlig bestämmelse i det fortsatta lagstiftningsarbetet, se uttalanden i förarbetena till 1980 års socialtjänstlag i prop. 1979/80:1 del A s. 398 och 562. Mitt förslag innebär nu likväl att nämnden ges en sådan rätt, dock endast i förhållande till barn när utredningen gäller sådana personer.

5.6.8 Om vårdnadsutredningar m.m. som beslutas av domstol

Förslag: Den som av socialnämnden eller något annat organ utsetts att verkställa en utredning enligt 6 kap. 19 § föräldrabalken ges rätt att samtala med barnet under utredningen.

Under utredningsarbetet har fråga väckts om det finns behov av regler som ger större möjligheter att samtala med barn inom ramen för vårdnadsutredningar som beslutas av domstol (se 6 kap. 19 § tredje och fjärde styckena FB, jfr 6 kap. 2 a § tredje stycket FB).

I detta sammanhang är det av intresse att peka på den omfattande enkätundersökning som genomfördes av 2002 års vårdnadskommitté och som redovisas i **bilaga 2** (se SOU 2005:43 s. 715 ff.). I enkäten ställdes frågan om det händer att föräldrarna motsätter sig att handläggare inom socialnämnder (stadsdelsnämnder) talar med barnet. Kommittén frågade även hur en sådan situation där föräldrarna motsatt sig samtal hanteras.

Enligt kommitténs sammanställning (s. 727) svarade drygt hälften av kommunerna att det visserligen händer att föräldrarna motsätter sig att utredaren talar med barnet men att det är mycket sällsynt. Situationen hanteras i första hand på så sätt att utredaren försöker motivera föräldrarna genom att informera dem om hur samtalen går till och varför det är viktigt att man får tala med barnet. Om föräldrarna ändå motsätter sig att barnsamtal genomförs, redovisas detta till domstolen.

Inte heller under utredningsarbetets gång har det framkommit något som antyder att det från socialtjänstens sida uppfattas som svårt att få till stånd samtal med barnet inom ramen för vårdnadsutredningar som initierats av domstol med stöd av reglerna i 6 kap. FB, underförstått när detta kan anses befogat för att bringa klarhet i de frågor som berörs och det inte heller bedöms olämpligt.

Min slutsats blir att det inte kan anses föreligga något alarmerande problem när det gäller möjligheterna att samtala med barn i samband med vårdnadsutredningar inför domstol. Detta har nog även en logisk förklaring. I allmänhet torde vårdnadshavare som är indragna i en familjerättslig tvist inför domstol ha viss insikt i att ett vägrat samtycke i dylika situationer kan förmedla en negativ bild av föräldern. En vägran att låta vårdnadsutredaren klargöra barnets inställning genom samtal med barnet kan väcka andra

frågor kring familjesituationen, åtminstone om vårdnadshavaren inte har en rimlig förklaring. Det torde alltså sällan ligga i föräldrarnas intresse att motsätta sig att vårdnadshavaren samtalar med barnet.

Samtidigt framstår det som ologiskt att ett barn, åtminstone i teorin, skall kunna hållas utanför en utredning som är av synnerligen stor betydelse för barnets framtid. Detta kan knappast anses förenligt med Barnkonventionen (se artikel 12) och kan i förlängningen innebära att rätten får ett ofullständigt underlag för att ta ställning till vad som kan anses utgöra barnets bästa.

Det råder oklarhet kring frågan huruvida de vårdnadsutredningar i familjemål som enligt 6 kap. 19 § FB görs på begäran av domstol sker enligt 11 kap. 1 § SoL. En anledning till det oklara rättsläget är att det inte är en uppgift för *nämnden* att verkställa utredningen. Dessutom finns möjlighet att låta något annat organ än socialnämnd utse någon att verkställa utredningen.

Med hänsyn till detta anser jag att den som verkställer vårdnadsutredningen bör ges rätt att samtala med barnet genom särskild föreskrift i föräldrabalken. Vårdnadsutredarens rätt att samtala med barnet skall inte vara beroende av vårdnadshavarnas samtycke.

Vad som nu sagts bör gälla även för utredningar om boende och umgänge.

Rätten får fatta beslut i en fråga om vårdnad, boende och umgänge för tiden till dess frågan har avgjorts genom dom eller beslut som vunnit laga kraft eller föräldrarna har träffat ett avtal som godkänts av socialnämnden. Dessförinnan kan rätten inhämta s.k. snabbupplysningar från socialnämnden, som – om det är lämpligt – skall höra föräldrarna och barnet. – Rätten att samtala med barnet vid snabbupplysningar får anses följa av den föreslagna ändringen i 11 kap. SoL, som tar sikte på samtliga utredningar som gäller barn.

6 Upplysningar om barnet

6.1 Uppdraget

Även om en av barnets föräldrar ensam har vårdnaden, kan det ur barnets synvinkel vara viktigt att den andra föräldern finns med i barnets vardag på ett naturligt sätt.

Ett sätt för denna förälder att upprätthålla en kontakt är att ta del av upplysningar om barnet.

I direktiven anges att jag skall överväga om en förälder som inte är vårdnadshavare i större utsträckning än i dag bör ges möjlighet att få information om barnet direkt från berörda myndigheter och enskilda organ. Direktiven fäster även uppmärksamhet på att en sådan ordning finns i andra nordiska länder.

Behovet av regler för att undvika missbruk av informationen skall särskilt uppmärksammas i sammanhanget, bl.a. i situationer där en av vårdnadshavarna eller barnet utsätts för hot eller förföljelse.

6.2 Föräldrars upplysningsskyldighet

Det är allmänt erkänt att det är viktigt att en förälder – trots att föräldern och barnet inte bor tillsammans – hålls informerad om frågor som rör barnets förhållanden så att umgänget dem emellan underlättas. Det anses också viktigt att föräldern inte framstår som en utomstående person, utan som en person som kan leva med i barnets vardag. Även ur barnets synvinkel är detta som utgångspunkt önskvärt.

För många föräldrar framstår det som självklart att information skall utbytas om barnets utveckling och viktigare händelser i barnets

liv, t.ex. om barnets hälsa, skolgång, uppehållsort, feriearbete eller särskilda fritidsintressen (jfr prop. 1990/91:8 s. 40 f.).

Lagstiftaren har tillgodosett umgängesföräldrars rätt till upplysningar genom en särskild föreskrift i föräldrabalken. 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 upplysningarna lämnas av vårdnadshavaren (6 kap. 15 § fjärde stycket FB).

Upplysningsskyldigheten i den nämnda paragrafen tar sikte på frågor som kan få en mera påtaglig effekt för umgänget, såsom att barnet skall flytta till en annan ort eller under en tid vistas utomlands för studier. Upplysningar kan också behöva lämnas om barnets hälsotillstånd för att barnet inte skall vållas obehag under umgängesperioderna till följd av eventuella medicinska problem. I förarbetena nämns också att en umgängesförälder kan behöva information om barnets skolgång, exempelvis om byte av skolform, kamratrelationer, mobbningsproblem, fritidsintressen m.m., för att föräldern skall vara så insatt i barnets aktuella situation att barnet på ett naturligt sätt skall kunna vända sig också till den föräldern. Umgängesföräldern kan dock aldrig med stöd av den aktuella bestämmelsen göra anspråk på ständig information om händelser i barnets liv eller om vad barnet har för sig vid varje givet tillfälle (prop. 1990/91:8 s. 62 ff.)

Den nu berörda skyldigheten att ge en förälder information skall alltså uppfyllas av en vårdnadshavare som barnet bort tillsammans med. Denne är ibland också barnets enda vårdnadshavare. Paragrafen omfattar inte andra informationskällor.

Bestämmelserna tar som tidigare nämnts sikte endast på upplysningsskyldighet gentemot en förälder som barnet skall *umgås* med. Med andra ord finns inte uttryckliga regler om upplysningsskyldighet gentemot en förälder som barnet av olika skäl inte skall umgås med, oavsett om denna förälder har del i vårdnaden eller inte.

En förälder som har del i vårdnaden om barnet kan i kraft av sitt legala ställföreträdarskap få information om barnet genom att direkt vända sig till t.ex. myndigheter för att erhålla upplysningar i något visst avseende. Någon motsvarande möjlighet finns emellertid inte för en förälder som inte har del i vårdnaden.

Detta betyder sammanfattningsvis att en förälder som inte har del i vårdsnaden och som av olika skäl inte heller skall umgås med barnet i princip inte kan göra anspråk på upplysningar om barnet i viktiga hänseenden.

6.3 Om handlingssekretess och tystnadsplikt

6.3.1 Bakgrund

För de fortsatta övervägandena är det av betydelse att se närmare på reglerna om bl.a. handlingssekretess och tystnadsplikt i det allmännas verksamhet.

Bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet m.m. finns i 2 kap. tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt 2 kap. 3 § första stycket är en handling allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 2 kap. 6 eller 7 § är att anse som inkommen till eller upprättad hos myndigheten. Enligt 2 kap. 12 § TF skall en allmän handling som inte omfattas av någon sekretessbestämmelse lämnas ut på begäran genast eller så snart det är möjligt.

I sekretesslagen (1980:100) anges närmare bl.a. under vilka förutsättningar en myndighet får vägra att lämna ut allmänna handlingar med hänvisning till sekretess. Där föreskrivs också hur frågor om utlämnande av allmänna handlingar skall handläggas.

Sekretesslagen gäller för myndigheter, men också för vissa organ som enligt 1 kap. 8 och 9 §§ är att jämställa med myndigheter vid tillämpningen av lagen. Den gäller således inte inom privat verksamhet. Sekretesslagen innehåller bl.a. bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Bestämmelserna avser förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt (*sekretess*, 1 kap. 1 §). Innebörden av att sekretess gäller är i första hand att den sekretessbelagda uppgiften inte får lämnas ut i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i lag eller förordning till vilken sekretesslagen uttryckligen hänvisar (1 kap. 2 §). Sekretessen hindrar inte att en myndighet lämnar ut en uppgift när detta är nödvändigt för att myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet (1 kap. 5 §, jfr 14 kap. 1 §).

Om en framställning om *utlämnande av allmän handling* till enskild inte kan tillmötesgå (eller kan bifallas endast med förbehåll), skall den som begär handlingen underrättas om detta. Han

eller hon skall också enligt 15 kap. 6 § andra stycket sekretesslagen underrättas om att det finns möjlighet att begära att frågan skall hänskjutas till myndigheten och att ett beslut av myndigheten krävs för att ett avgörande skall kunna överklagas. Sökanden har möjlighet att överklaga ett beslut som meddelats av myndigheten i vilket myndigheten avslagit enskilds begäran att få ta del av handling (15 kap. 7 §).

En begäran om handlingsutlämnande skall inte förväxlas med en begäran om *utfående av uppgifter* ur en allmän handling. Föreskrifter om myndigheters upplysningsskyldighet finns i 15 kap. 4 §. Både statliga och kommunala myndigheter berörs av paragrafen, liksom sådana organ som jämställs med myndigheter. En myndighet skall sålunda på begäran av enskild lämna uppgift ur allmän handling som förvaras hos myndigheten i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. – För att en myndighet skall ha skyldighet att lämna ut en uppgift ur en allmän handling förutsätts att uppgiften är tillgänglig för myndigheten utan någon vidlyftigare efterforskning.

Omständigheterna avgör på vilket sätt en begäran om uppgiftslämnande skall besvaras av myndigheten, bl.a. det sätt på vilket begäran har gjorts. Föreskrifterna ger inte någon ovillkorlig rätt till ett skriftligt svar (Regner, Eliason & Heuman, Sekretesslagen, Norstedts gula bibliotek, s. 15:13).

Ett beslut om att inte lämna ut uppgifter ur en allmän handling kan inte överklagas.

Regleringen skiljer sig alltså åt när det gäller utlämnande av allmänna handlingar och lämnande av uppgifter ur handlingar. Den framställning som den enskilde har gjort måste ligga till grund för bedömningen av vilket regelsystem som skall tillämpas, men vid oklarhet skall myndigheten försöka ta reda på vad som avses. Frågan har betydelse bl.a. för överklaganderätten (se t.ex. Regner m.fl. s. 15:12 f. och Justitiekanslerns beslut 2006-11-13 i dnr 5506-05-21).

6.3.2 Rätten att förfoga över sekretess

I 14 kap. 4 § sekretesslagen finns regler om den enskildes rätt att förfoga över sekretess som gäller i hans eller hennes intresse. Av paragrafens första stycke framgår att sekretess till skydd för enskild inte gäller i förhållande till den enskilde själv. Sekretessen

beträffande sådana uppgifter kan i övrigt helt eller delvis efterges av honom eller henne.

Dessa allmänna regler gäller emellertid inte, om annat följer av bestämmelse i sekretesslagen. Det är endast i rena undantagsfall som den enskilde genom föreskrifter undanhålls uppgifter om sig själv eller förvägras möjligheten att lämna giltigt samtycke till eftergift av sekretessen. Om någon undantagsbestämmelse inte finns, skall alltså uppgifterna lämnas ut.

När den till vars förmån sekretessen är uppställd har legal ställföreträdare i form av vårdnadshavare är utgångspunkten att vårdnadshavaren skall ha insyn i sekretesskyddat material för att kunna fullgöra sina åligganden enligt föräldrabalken. Denna princip gäller till följd av 14 kap. 4 § första stycket.

När det gäller mindre barn eller förståndsmässigt handikappade barn som inte är kapabla att avge något rättsligt bindande samtycke tillkommer befogenheten att förfoga över sekretesskyddet således vårdnadshavaren. Har den underårige däremot nått en sådan ålder och grad av utveckling att han själv kan ta ställning till sekretessfrågan skall i princip samtycke lämnas både av vårdnadshavaren och barnet. För ungdomar som kommit upp i tonåren torde dock vederbörandes eget samtycke många gånger vara tillräckligt (prop. 1979/80:2 Del A s. 330 och SOU 2003:99 s. 337).

En inskränkning av vårdnadshavarens befogenhet att förfoga över sekretess till skydd för den underårige finns dock. Av 14 kap. 4 § andra stycket följer nämligen att sekretess för uppgift till skydd för en underårig i vissa fall gäller även i förhållande till vårdnadshavaren. Om så är fallet, får vårdnadshavaren inte heller efterge sekretessen i förhållande till en annan enskild eller en myndighet. För att denna inskränkning av befogenheterna skall aktualiseras krävs att det kan antas att den underårige lider betydande men om de sekretessbelagda uppgifterna röjs för vårdnadshavaren. Kravet, som i sekretesssammanhang betecknas som ett s.k. rakt skaderekvisit, torde i praktiken vara uppfyllt i det enskilda fallet, om det finns speciella skäl som tyder på att en uppgift om den underårige kan komma att missbrukas i något avsevärt hänseende. Det räcker inte att den underårige finner det obehagligt eller tror att vårdnadshavaren kommer att vidta åtgärder som han eller hon motsätter sig men som inte kan anses medföra betydande men för den underårige. Främst är det fråga om särskilt integritetskänsliga uppgifter eller uppgifter som kan missbrukas av vårdnadshavaren på ett sätt som allvarligt skadar den unge (Regner m.fl. s. 14:38).

Enligt den tidigare nämnda bestämmelsen i 1 kap. 5 § sekretesslagen kan en myndighet lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en vårdnadshavare, om det är nödvändigt för att myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen skall dock tillämpas restriktivt. Ett exempel kan vara att sociala myndigheter, som försöker hjälpa en ung person som missbrukar narkotika, behöver informera föräldrarna om den unges missbruk (prop. 1988/89:67 s. 39 och 46 och Mats Sjösten, *Vårdnad, boende och umgänge*, 2:a uppl., 2003, s. 149).

I sekretesslagens 14 kap. finns också bl.a. bestämmelser om parterers rätt till insyn i mål och ärenden. Insynsrätten medför att sekretess i mycket stor omfattning måste vika (se 14 kap. 5 § sekretesslagen, som behandlar avvägningen mellan partsinsyn och sekretess).

6.4 Hälso- och sjukvård samt socialtjänst

En av de viktigaste utgångspunkterna för hälso- och sjukvården och socialtjänsten är att verksamheten skall bygga på respekt för individens självbestämmande och integritet (2 a § första stycket 3 hälso- och sjukvårdslagen [1982:763] och 1 kap. 1 § tredje stycket socialtjänstlagen [2001:453]). Detta har haft en avgörande betydelse för utformningen av sekretessregleringen på dessa områden. Huvudregeln är att det inom såväl hälso- och sjukvården som socialtjänsten gäller sekretess för uppgifter om enskildas personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan lämnas ut utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men.

Tystnadsplikten för personal inom enskilt bedriven hälso- och sjukvård regleras i lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område (LYHS). Enligt 2 kap. 8 § får den som tillhör eller har tillhört hälso- och sjukvårdspersonalen inte obehörigen röja vad han eller hon i sin verksamhet har fått veta om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Som obehörigt röjande anses inte att någon fullgör uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning. Vid tolkningen av obehörighetsrekvisitet har det ansetts naturligt att söka ledning i sekretesslagens skaderekvisit. Tystnadsplikten inom enskild verksamhet anses inte heller hindra att misstankar om allvarliga brott framförs till polisen (prop. 1980/81:28 s. 23 och prop. 1981/82:186 s. 26).

På socialtjänstens område finns en motsvarande reglering i 15 kap. 1 § socialtjänstlagen (SoL), om tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet som avser insatser enligt socialtjänstlagen. I 15 kap. 2 § finns en bestämmelse om tystnadsplikt för den som är eller har varit verksam inom enskild familjerådgivning (dvs. sådan enskild rådgivning som faller under definitionen i 5 kap. 3 § tredje stycket SoL, jfr 7 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen).

Sekretess gäller både inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten för anmälan eller annan utsaga av enskild om någons hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att fara uppkommer för att den som har gjort anmälan eller avgivit utsagan eller någon honom eller henne närstående utsätts för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs (7 kap. 6 § sekretesslagen). Detta är alltså en särskild typ av undantag från regeln i 14 kap. 4 § första stycket om rätten att förfoga över sekretess.

6.4.1 Sekretessen inom hälso- och sjukvården

Sekretess inom den offentligt bedrivna hälso- och sjukvården regleras i 7 kap. sekretesslagen, som behandlar sekretess med hänsyn främst till skyddet för enskilds personliga förhållanden. I LYHS finns som tidigare nämnts bestämmelser om tystnadsplikt för hälso- och sjukvårdspersonal i privat hälso- och sjukvård.

Sekretess gäller som utgångspunkt inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men (ett s.k. omvänt skaderekvisit – en presumtion råder alltså för sekretess). Detsamma gäller i annan medicinsk verksamhet, såsom rättsmedicinsk och rättspsykiatrisk undersökning, insemination, befruktning utanför kroppen, fastställande av könstillhörighet, abort, sterilisering, kastrering, omskärelse, åtgärder mot smittsamma sjukdomar och ärenden hos nämnd med uppgift att bedriva patientnämndsverksamhet. Sekretessen gäller också i sådan verksamhet hos myndighet som innefattar omprövning av beslut i eller särskild tillsyn över allmän eller enskild hälso- och sjukvård (7 kap. 1 c § första och andra styckena).

Sekretess gäller också i verksamhet som avser omhändertagande av patientjournal inom enskild hälso- och sjukvård för uppgift om

enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden. Utan hinder av sekretessen får uppgift lämnas till hälso- och sjukvårdspersonal om uppgiften behövs för vård eller behandling och det är av synnerlig vikt att uppgiften lämnas (7 kap. 1 c § tredje stycket).

Sekretessen gäller också i vissa fall i förhållande till den vård- eller behandlingsbehövande själv i fråga om uppgift om hans eller hennes hälsotillstånd, närmare bestämt om det med hänsyn till ändamålet med vården eller behandlingen är av synnerlig vikt att uppgiften inte lämnas till honom eller henne (7 kap. 3 §).

6.4.2 Sekretessen inom socialtjänsten

När man talar om ”socialtjänsten” i sekretesslagen inbegrips verksamhet enligt lagstiftningen om socialtjänst (dvs. i första hand socialtjänstlagen) och den särskilda lagstiftningen om vård av unga och av missbrukare som sker utan samtycke samt verksamhet som i annat fall enligt lag handhas av socialnämnd eller av Statens institutionsstyrelse. Till socialtjänst räknas också verksamhet hos annan myndighet som innefattar omprövning av socialnämnds beslut eller särskild tillsyn över nämndens verksamhet samt verksamhet hos kommunal invandrarbyrå. Vidare jämföras med socialtjänst bl.a. verksamhet enligt lagstiftningen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), 7 kap. 4 § tredje stycket sekretesslagen.

Sekretess inom socialtjänsten gäller enligt 7 kap. 4 § första stycket (den grundläggande regeln om socialtjänstsekretess) för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. Sekretess är alltså huvudregeln inom bestämmelsens tillämpningsområde. Sekretessen gäller dock inte beslut om omhändertagande, beslut om vård utan samtycke eller beslut om sluten ungdomsvård. Av paragrafens andra stycke följer att det inom kommunal familjerådgivning gäller sekretess för uppgift som enskild har lämnat i förtroende eller som har inhämtats i samband med rådgivningen.

Sekretessen såvitt angår uppgift om underårigs vistelseort gäller också i förhållande till den underåriges föräldrar eller annan vårdnadshavare, om den underåriga har omhändertagits eller vårdas enligt den särskilda lagstiftningen om vård av unga utan samtycke och

det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med omhändertagandet eller vården (7 kap. 5 § – jfr 14 kap. 4 § andra stycket).

6.5 Känsliga uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv

Den 1 oktober 2006 infördes en ny sekretessbestämmelse som avser ett minimiskydd inom hela den offentliga förvaltningen för känsliga uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv. Sekretess skall enligt den nya paragrafen (7 kap. 1 § sekretesslagen) gälla om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Sekretessen skall inte gälla för uppgifter i beslut.

Sekretessen skall inte tillämpas om någon annan sekretessbestämmelse som ger ett starkare skydd för uppgiften är tillämplig hos myndigheten. Om en uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1 § omfattas av sekretess även enligt en annan paragraf i sekretesslagen och uppgiften enligt en bestämmelse i den paragrafen får lämnas ut till myndigheter eller till enskilda, skall den bestämmelsen gälla (7 kap. 1 § tredje stycket).

6.6 Sekretess inom utbildningsväsendet

Det offentliga skolväsendet

Sekretesslagen innehåller även bestämmelser om sekretess inom utbildningsväsendet, främst i 7 kap. 9 §. Av paragrafen framgår att sekretess gäller i förskoleklassen (dvs. verksamhet för sexåringar, se 2 b kap. 2 § skollagen [1985:1100]), grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan samt i en kommunal riksinternatskola för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men. Detta är uppgifter som typiskt sett kan betraktas som de mest ömtåliga. – Sekretess gäller på samma område dels i skolans elevvårdande verksamhet i övrigt för uppgift om enskilds personliga förhållanden, dels för uppgift som hänför sig till ärende om tillrättaförande av elev eller om skiljande

av elev från vidare studier. Sekretessen i dessa avseenden gäller dock endast, om det kan antas att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men om uppgiften röjs. Detta är ett s.k. rakt skaderekvisit, vilket innebär att det råder en presumption för offentlighet. Sekretessen gäller inte beslut i elevvårdsärende eller i annat ärende som nu har nämnts (7 kap. 9 § första och andra styckena).

För det offentliga skolväsendet för barn och ungdom föreskrivs också om sekretess för uppgift om enskilds identitet, adress och andra liknande uppgifter om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs (7 kap. 9 § tredje stycket).

Såvitt är av intresse för uppgifter som rör barn och ungdomar kan tilläggas att sekretess gäller i specialpedagogisk stödverksamhet för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs (7 kap. 9 § sjätte stycket).

Sekretess gäller därutöver i skolbarnsomsorgen (se 2 a kap. skollagen) för uppgift som hänför sig till psykologisk undersökning eller behandling och för uppgift om enskilds personliga förhållanden hos psykolog eller kurator, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom eller henne närstående lider men. Sekretess gäller i samma verksamhet för annan uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs (7 kap. 9 § sjunde stycket).

Såvitt gäller förskoleverksamhet anges i 7 kap. 38 § första stycket att sekretess gäller i sådan verksamhet för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör eller någon honom närstående lider men.

Fristående skolor

Till skillnad från vad som är fallet inom den offentliga skolverksamheten gäller offentlighetsprincipen inte för fristående skolor. Allmänna handlingar förekommer inte inom sådana skolor och det finns inte heller några generella bestämmelser om en skyldighet för huvudmannen att lämna ut handlingar till allmänhet, elev eller

vårdnadshavare. Beslut om att inte lämna ut en begärd handling kan inte överklagas. "Sekretessen" för uppgifter om enskildas personliga förhållanden är således på sätt och vis starkare än vad som är fallet inom den offentliga skolverksamheten. Frågan om en utökad insyn i fristående skolor har varit aktuell vid flera tillfällen men ansetts vara rättsligt komplicerad och har inte lett till författningsändringar (Ann-Charlotte Landelius, Förvaltningsrättslig Tidskrift 3/06 s. 299 f. och 309).

I fristående skolor gäller tystnadsplikt enligt 9 kap. 16 a § skollagen. Ingen som är eller har varit verksam i en fristående skola får obehörigen röja vad han eller hon i den elevvårdande verksamheten har fått veta om någons personliga förhållanden eller uppgifter i ett ärende om tillrättaförande av en elev eller om skiljande av en elev från vidare studier. Bestämmelsen motsvarar i allt väsentligt vad som gäller i det allmännas verksamhet (prop. 1995/96:200 s. 59).

En uppgift får, liksom i det offentliga skolväsendet, röjas om den enskilde samtycker till att uppgiften lämnas ut eller om det finns en lagstadgad uppgiftsskyldighet.

Inom det offentliga skolväsendet finns möjligheter att i vissa fall sekretessbelägga uppgifter om eleven gentemot vårdnadshavaren, men det har ansetts vara oklart om motsvarande gäller inom fristående skolor, där lagstöd för ett hemlighållande av uppgifter i förhållande till vårdnadshavaren saknas (Landelius, FT 3/06 s. 300).

Om rätt till information för en förälder som inte är vårdnadshavare

I litteraturen har anförts att det även för den icke vårdnadshavande föräldern bör finnas ett visst utrymme att erhålla information från och kontakt med barnets skola (Sjösten s. 143).

När det gäller barnets skolgång har dessutom skolan en *skyldighet* att informera *föräldrarna* om elevernas studier och utveckling. I 1994 års läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) anges bl.a. att läraren skall samverka med och fortlöpande informera föräldrarna om elevens skolsituation, trivsel och kunskapsutveckling. I läroplanen anges vidare att rektor har ansvaret för att formerna för samarbete mellan skolan och hemmen utvecklas och att föräldrarna får information om skolans mål och sätt att arbeta samt om olika valalternativ.

De angivna avsnitten ur läroplanen (2.4 och 2.8) avser alltså *båda* föräldrarna, oavsett om det är båda eller endast en av dem som har den rättsliga vårdnaden om barnet. Samtidigt är en lärars fortlöpande informationsskyldighet avseende elevens skolgång endast inriktad mot eleven och elevens vårdnadshavare. Det är endast vårdnadshavaren som har rätt att medverka vid s.k. utvecklingsamtal med läraren och eleven om hur elevens kunskapsutveckling och sociala utveckling bäst kan stödjas (7 kap. 2 § grundskoleförordningen [1994:1194]).

6.7 Generellt sekretesskydd för adressuppgifter m.m. vid förföljelse

Uppgift om enskildas personnummer, adress och andra liknande uppgifter förekommer bl.a. i folkbokföringen och anses normalt sett vara harmlösa uppgifter. En folkbokföringsuppgift, exempelvis adressen till en person, är i normalfallet inte heller hemlig. Folkbokföringsuppgifter överförs i stor utsträckning från folkbokföringen till andra myndigheter, men också till banker, försäkringsbolag och andra företag. Användningen av folkbokföringsuppgifter har blivit avgörande för att den enskilde på ett enkelt sätt skall kunna utöva sina rättigheter, bl.a. komma i åtnjutande av ekonomiska förmåner av olika slag (prop. 2005/06:161 s. 43).

I 7 kap. 15 § sekretesslagen anges att det i bl.a. verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen gäller sekretess för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs.

Den s.k. folkbokföringssekretessen som här beskrivits är alltså försedd med ett rakt kvalificerat skaderekvisit, dvs. det gäller en extra stark presumtion för att uppgifterna är offentliga. Uppgifterna får bara hemlighållas om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men om uppgiften röjs. En sådan särskild anledning att vägra lämna ut uppgifter kan exempelvis vara befarad personförföljelse (jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 211).

Sekretess gäller i folkbokföringsverksamhet även för uppgift i form av fotografisk bild av den enskilde, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men (7 kap. 15 § andra stycket).

I 7 kap. sekretesslagen har nyligen införts en paragraf – 7 kap. 1 a § – som ger ett generellt sekretessskydd vid förföljelse som skall gälla inom hela den offentliga förvaltningen. Sekretessen tar sikte på uppgifter om enskilds bostadsadress, telefonnummer och andra jämförbara uppgifter som kan lämna upplysning om var den enskilde bor eller som kan användas för att komma i kontakt med den enskilde samt motsvarande uppgifter om närstående till den enskilde. Sekretess gäller för sådan uppgift, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom eller henne närstående kan komma att utsättas för våld eller annat allvarligt men om uppgiften röjs. – Den nya bestämmelsen skall inte tillämpas om någon annan sekretessbestämmelse som ger ett starkare skydd för uppgiften är tillämplig hos myndigheten.

Syftet med införandet av bestämmelserna i 7 kap. 1 a § var i första hand att förföljda personer skulle beredas skydd för uppgifter om adressuppgifter som skall gälla hos alla myndigheter som den enskilde kan behöva lämna sådana uppgifter till. Problemet med den tidigare regleringen var att det hos många myndigheter saknades en primär sekretessbestämmelse som kunde tillämpas på enskildas adressuppgifter när de lämnas till myndigheten. Det ansågs inte möjligt att lösa problemet inom ramen för folkbokföringssekretessen eller genom införandet av en bestämmelse om överföring av den sekretessen till andra myndigheter (prop. 2005/06:161 s. 49 ff.).

Sekretess gäller i ärende om fingerade personuppgifter för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider men. Om en uppgift för vilken sådan sekretess gäller har lämnats till en annan myndighet, gäller sekretessen också där (7 kap. 15 § tredje stycket). Sekretess gäller, enligt 7 kap. 1 b §, också hos alla myndigheter för uppgift om kopplingen mellan de fingerade uppgifter som en enskild har medgivande att använda enligt lagen (1991:483) om fingerade personuppgifter och den enskildes verkliga personuppgifter, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom eller henne närstående lider men. – Den senare bestämmelsen kompletterar sekretessbestämmelsen som gäller för uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden i ärenden om fingerade personuppgifter som finns i 7 kap. 15 § tredje stycket första meningen sekretesslagen samt den bestämmelse om

överföring av sistnämnda sekretess som finns i samma stycke (prop. 2005/06:161 s. 100).

6.8 Tidigare initiativ rörande informationsrätten

6.8.1 Motioner till riksdagen

Som framgår av 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen har inte ens vårdnadshavaren en oinskränkt rätt att ta del av alla sekretesskyddade uppgifter om sitt barn. Som utgångspunkt gäller emellertid att en vårdnadshavare har rätt att ta del av uppgifter som är sekretesskyddade i barnets intresse.

I motioner till lagutskottet har bl.a. framförts att det gällande sekretesskyddet genom anknytningen till vårdnaden drabbar en förälder som är skild från vårdnaden på ett orättfärdigt sätt. Förälderns möjligheter till information vid barns sjukhusvistelse, skolgång och utbildning är begränsad eller i vissa fall helt omöjliggjord, något som har ansetts allvarligt försvaga barnets sociala nätverk (se t.ex. bet. 1988/89:LU33 s. 21).

Frågan om införande av en regel som generellt föreskriver skyldighet för myndigheter att lämna uppgifter till en förälder som inte har vårdnaden om sitt barn berördes i början av 1980-talet i ett lagstiftningsärende om ändring i sekretesslagen. Justitieministern ansåg då att det inte fanns behov av en sådan regel. Han påpekade också att det i viss utsträckning torde vara möjligt för en socialnämnd att lämna ut uppgifter i t.ex. en sjukhusjournal som angår misstanke om att ett barn far illa till den av föräldrarna som inte har vårdnaden om barnet, såsom när det är aktuellt med överflyttning av vårdnaden till den föräldern (prop. 1981/82:186 s. 35, jfr 1 kap. 5 § sekretesslagen).

I konstitutionsutskottets betänkande 1988/89:KU14 behandlades en motion som väckte frågan om det vore möjligt att mjuka upp sekretessreglerna för hälso- och sjukvården för att förbättra möjligheterna för en fränskild förälder med umgängesrätt att få upplysningar om ett barn som är intaget för vård. Socialstyrelsen, som fick yttra sig över motionen, anförde bl.a. följande (s. 9):

Menrekvisitet i 7 kap. 1 § sekretesslagen [*anmärkning: nuvarande 7 kap. 1 c §*] innebär inte att en uppgift över huvud taget inte får lämnas ut. En normal tolkning av menbegreppet torde i flertalet fall leda till att den som har umgängesrätt men som inte är vårdnadshavare får ut de önskade uppgifterna. Ibland kan det också med hänsyn till ändamålet

vara nödvändigt att lämna ut uppgifter av detta slag. Detta kan då ske med stöd av 1 kap. 5 § sekretesslagen. I det fallet behöver inte en subjektiv invändning mot utlämnandet beaktas. Uppstår det sådana situationer att en vårdnadshavare av illvilja eller annat inte objektivt skäl motsätter sig ett utlämnande, kan det finnas skäl för personalen att försöka jämka motsättningarna – detta kan i vissa fall också vara nödvändigt för att få ett gott resultat av barnets behandling.

Socialstyrelsen hänvisade till ett pågående arbete med en översyn av styrelsens allmänna råd till sekretesslagen där frågor av det angivna slaget kunde behandlas och menade att man i första hand borde pröva att lösa frågan enligt det anförda.

Konstitutionsutskottet hänvisade till vad Socialstyrelsen anfört om att det *finns* ett visst utrymme för uppgiftslämnande av aktuellt slag till den förälder som inte har vårdnaden om sitt barn, även om vårdnadshavarens samtycke saknas. KU förklarade att det självfallet var angeläget att åtgärder vidtas om nuvarande ordning medför olägenheter i praktiken för en umgängesförälder men att det inte framgått att situationen skulle vara sådan att det var påkallat att ta ett sådant initiativ som begärts i motionen. Således avstyrkte KU motionen.

Lagutskottet behandlade i nära anslutning till KU:s uttalande en motion i vilken det begärdes ett tillkännagivande om att båda föräldrarna till ett barn borde vara jämställda i sekretessammanhang. Lagutskottet erinrade om att KU:s betänkande godkänts av riksdagen och framhöll att riksdagen inte borde frångå sitt tidigare ställningstagande. Motionen avstyrktes således (bet. 1988/89:LU33 s. 36).

I samband med att bestämmelsen i 6 kap. 15 § FB om upplysningsskyldighet för vårdnadshavarens del gentemot umgängesföräldern skulle införas (se prop. 1990/91:8) framhölls i en motion vikten av att den föreslagna upplysningsskyldigheten för vårdnadshavaren inte skulle få leda till att kontakter med exempelvis skolan endast upprätthålls med vårdnadshavaren, vidare att det var mycket viktigt att båda föräldrarna får möjlighet att erhålla direktinformation. Utskottet bemötte detta genom att understryka att regeln om vårdnadshavarens upplysningsskyldighet givetvis inte var tänkt att leda till någon inskränkning i fråga om de kontakter som för närvarande bör finnas mellan exempelvis skolan och den inte vårdnadshavande föräldern. Bestämmelsen skulle i stället ses som en ökad möjlighet för umgängesföräldern att få information om barnet. I samma betänkande avstyrkte utskottet ånyo bifall till ett

yrkande om ett tillkännagivande av att båda föräldrarna bör vara jämställda i sekretessmanhang (bet. 1990/91:LU13 s. 25 ff.).

Frågan om barns sekretesskydd i förhållande till en förälder som inte är vårdnadshavare aktualiserades på nytt genom ytterligare motioner i ämnet (se bl.a. bet. 1990/91:LU29 och 1991/92:LU30). Lagutskottet hänvisade då till att bestämmelsen i 6 kap. 15 § FB nyligen införts och att den bestämmelsen tog sikte på just upplysningar om förhållanden som på ett mera ingripande eller betydelsefullt sätt påverkar barnets nuvarande eller framtida situation, exempelvis rörande barnets hälsa och skolgång. Därigenom hade skyldigheten för vårdnadshavaren att lämna upplysningar om barnet till umgängesföräldern tydligare markerats, något som enligt utskottet i allmänhet borde leda till att en umgängesförälders informationsbehov kan tillgodoses. Utskottet menade att effekten av bestämmelsen borde avvaktas. När det gäller bestämmelserna i sekretesslagstiftningen underströk utskottet att dessa kommit till för att skydda barnet och att inte ens vårdnadshavaren har en oinskränkt rätt att få del av alla uppgifter som gäller om barnet. Utskottet var därför inte berett att förorda några ändringar i sekretesslagen som skulle innebära att en umgängesberättigad förälder skulle få möjlighet att få ut sekretessbelagda uppgifter (1991/92:LU30 s. 19 f. – se även bet. 1992/93:LU22 s. 37 f., där utskottet anförde att nya omständigheter som borde föranleda ett ändrat ställningstagande från riksdagens sida inte framkommit).

6.8.2 Vårdnadstvistutredningens överväganden

Även Vårdnadstvistutredningen kommenterade bestämmelsen i 6 kap. 15 § om upplysningsskyldighet för vårdnadshavaren (SOU 1995:79 s. 97 ff.). Utredningen anförde att bestämmelsen, i vart fall i viss omfattning, hade haft en psykologisk effekt som i en del fall främjat umgänget och tillade att några socialförvaltningar uppgett att bestämmelsen fungerat som en påtryckning på vårdnadshavaren. Däremot hade det inte gått att få någon närmare kunskap om i vilken omfattning bestämmelsen tillämpades, vilket inte hindrade utredningen från att konstatera att bestämmelsen tjänade sitt syfte som pedagogiskt stöd i strävanden att främja ett fungerande umgänge. Utredningen noterade att bedömningen av vad som är sådana viktiga uppgifter att de skall lämnas är rent subjektiv, något som ytterligare försvårade en utvärdering.

Vårdnadstvistutredningen ställde likväl frågan om det, trots den befintliga regleringen av upplysningsskyldigheten, kunde finnas skäl att gå ett steg längre när det gäller rätten för en förälder som inte är vårdnadshavare att få information om barnet. I betänkandet hänvisades till synpunkter som framförts beträffande behovet av en bestämmelse som skulle göra det möjligt för en förälder som inte är vårdnadshavare att få tillgång till information om barnet i samma utsträckning som vårdnadshavaren. Utredningen hänvisade till norsk och dansk lagstiftning och redogjorde tentativt för hur en sådan bestämmelse skulle kunna utformas. Sålunda skulle bestämmelsen, enligt utredningen, utöver vad som för närvarande gäller kunna ge en rätt för den förälder som inte har vårdnaden att få upplysningar om barnet från daghem, förskola, skola, hälso- och sjukvård, sociala myndigheter och polis om inte sekretess gäller i förhållande till föräldrarna. Utredningen konstaterade att vissa inskränkningar i rätten till information dock skulle bli nödvändiga. Upplysningar skulle inte få lämnas ut om detta skulle kunna vara till skada för barnet. Inte heller skulle det få komma i fråga att lämna ut upplysningar om vårdnadshavarens förhållanden. För att undvika missbruk av rätten att få upplysningar om barnet och för att kunna skydda det ansåg utredningen att bestämmelsen också skulle behöva innehålla en möjlighet för domstolen att – på talan av vårdnadshavaren eller socialnämnden – inskränka möjligheten för föräldern att få upplysningar från myndigheter och institutioner.

Vårdnadstvistutredningens resonemang ledde dock inte till något lagförslag. Utredningen hänvisade till att det förslag som i övrigt lämnades i betänkandet skulle innebära att ännu fler barn än tidigare skulle komma att stå under båda föräldrarnas vårdnad, och som en följd av detta skulle de föräldrar bli färre som inte har samma möjlighet att få information beträffande sitt barn som vårdnadshavaren. Vidare noterade utredningen att de fall i vilka vårdnaden om barnet inte skulle komma att bli gemensam kunde antas vara sådana att konflikten mellan föräldrarna är så djupgående att den skisserade informationsmöjligheten skulle riskera att leda till missbruk eller användning i ett annat syfte än det tänkta, något som i sin tur skulle kunna leda till processer där såväl vårdnadshavaren som socialnämnden skulle tvingas att vidta åtgärder för att begränsa rätten till information. Med hänsyn till det nämnda och till riksdagens upprepade ställningstaganden stannade alltså utredningen för att inte föreslå någon ytterligare reglering (SOU 1995:79 s. 101).

Den följande propositionen (prop. 1997/98:7) gav upphov till lagstiftning om att domstol skall kunna vägra att upplösa den gemensamma vårdnaden eller förordna om sådan vårdnad mot en förälders vilja. I propositionen konstaterade regeringen (s. 76 ff.) att det – som Vårdnadstvistutredningen anfört – var svårt att få kännedom om hur bestämmelsen om upplysningsskyldigheten gentemot en umgängesförälder rent faktiskt tillämpas. Till svårigheterna bidrog enligt regeringen att bestämmelsen lämnar ett betydande utrymme för skönsmässiga bedömningar, att uppgiftsskyldigheten inte är direkt sanktionerad och att vårdnadshavarens beslut inte heller kan överprövas. Regeringen ansåg det därför inte meningsfullt att försöka göra någon närmare utvärdering av bestämmelsen än den utredningen gjort.

Därefter diskuterades behovet av en bestämmelse som gör det möjligt för den förälder som inte är vårdnadshavare att få tillgång till information om barnet i samma utsträckning som vårdnadshavaren. Följande anfördes (s. 77 f.):

De förslag som regeringen här lägger fram kommer att medföra att fler barn än för närvarande kommer att stå under båda föräldrarnas vårdnad. Som en följd av detta kommer de föräldrar att bli färre som inte har vårdnadshavarens möjlighet att få information beträffande sitt barn. De fall i vilka vårdnaden om barnet i framtiden inte kommer att bli gemensam kan antas många gånger vara sådana där konflikten mellan föräldrarna är så djupgående att en informationsmöjlighet skulle kunna komma att missbrukas.

Med hänsyn till det anförda och till riksdagens upprepade ställningstaganden har regeringen stannat för att inte föreslå någon ytterligare reglering av en inte vårdnadshavande förälders rätt till upplysningar om barnet. Regeringen är således inte beredd att förorda någon utvidgning av myndigheters och institutioners skyldighet att lämna uppgifter till en förälder som inte har vårdnaden om sitt barn. Av betydelse är därvid att det föreligger ett visst utrymme för uppgiftslämnande inom t.ex. skolan och inom hälso- och sjukvården till denna förälder, även om vårdnadshavarens samtycke saknas.

I riksdagsbehandlingen avslog lagutskottet ett par motioner i ämnet med liknande motiveringar, varvid utskottet betonade att särskilt sårbara vore de barn och vårdnadshavare som har blivit utsatta för våld och andra övergrepp. Lagutskottet delade således regeringens uppfattning i frågan (1997/98:LU12 s. 46 f.).

Frågan om upplysningar om barnet har därefter tagits upp bl.a. i bet. 2001/02:LU9.

6.9 Nordisk lagstiftning

I direktiven nämns att det i andra nordiska länder finns ordningar som innebär att en förälder kan få information om barnet direkt från berörda myndigheter och enskilda organ.

6.9.1 Dansk lagstiftning

19 § i den danska loven om forældremyndighed og samvær (FML) behandlar, som tidigare berörts, rätten för föräldrar som inte har del i föräldramyndigheten att få information ("få orientering") om barnen från myndigheter. Bestämmelsen infördes i dansk rätt i mitten av 1990-talet. Utgångspunkten var att "offentliga myndigheter" enligt förvaltningslagen har tystnadsplikt rörande hemliga upplysningar. Röjande av hemliga uppgifter om barnet till den förälder som inte har del i föräldramyndigheten skulle i allmänhet knappast anses berättigat utan det lagstöd som 19 § forældremyndighedsloven ger (Svend Danielsen, Forældremyndighedslovs-kommentar, 1997, s. 408).

Bakgrunden till bestämmelsen är det naturliga och behjärtansvärda behovet för alla föräldrar att följa sina barns uppväxt och framsteg samt att hålla sig informerade när det uppstår problem. Upplysningarna kan också vara av betydelse för att ett umgänge med barnet skall kunna genomföras på ett meningsfullt och konstruktivt sätt. Förhoppningen bakom införandet av informationsrätten var att föräldrarna i större utsträckning frivilligt skulle informera varandra, eftersom paragrafen i slutändan skulle ge rätt för den förälder som inte har föräldramyndigheten att vända sig till myndigheterna och utkräva information (Forældremyndighedslovs-kommentar s. 407).

Bestämmelsen ger alltså skolor, barninstitutioner (t.ex. daghem, fritidshem och institutioner för kommunal barnomsorg), sociala myndigheter och hälsovårdande myndigheter en skyldighet att på begäran lämna upplysningar om barnet till den förälder som inte har del i föräldramyndigheten över barnet. Den förälder som har föräldramyndigheten kan inte sätta sig emot en sådan begäran. Även privata institutioner som inte träffas av bestämmelserna i den danska förvaltningslagen och offentlighetslagen berörs av regelverket i 19 §. Det saknar betydelse för paragrafens tillämpning om föräldern har rätt till umgänge med barnet eller inte.

Fullgörande av upplysningsskyldigheten utgör inte ett brott mot tystnadsplikten.

I en skrivelse från Civilrettsdirektoratet (skrivelse af 8. december 1995 om orientering efter föräldremyndighedslovens § 19), som skickades till berörda organ i samband med att bestämmelsen infördes, framhölls bl.a. följande.

Bestämmelsen behandlar inte rätten till aktinsyn och ger således inte föräldrar tillgång till dokument som rör barnets förhållanden i större utsträckning än vad som följer av den danska lagen om offentlighet (offentlighedsloven).

Skyldigheten att lämna upplysningar är följaktligen detsamma som en skyldighet att "orientera" föräldern, typiskt sett i form av muntliga upplysningar. Det ankommer ytterst på myndigheten eller institutionen att ta ställning till hur orienteringen skall genomföras. Således kan det bestämmas att ett möte skall hållas med den som gjort en framställning, men orienteringen kan också göras via telefon (Föräldremyndighedslovskommentar s. 413).

Bestämmelsen ger inte rätt till en mer aktiv kontakt med myndigheten eller organet i fråga, t.ex. i form av en rätt för föräldern att delta vid föräldramöten eller konsultationer. Inte heller ger den en representationsrätt för den förälder som åberopar sig på paragrafen eller grund för att ställa krav på myndigheter m.fl. i frågor som rör barnets förhållanden.

Skyldigheten att lämna upplysningar uppstår om det finns en individuell och konkret begäran från föräldern. Det är således inte fråga om någon rätt till löpande orientering, och en "stående" begäran om generella upplysningar skall inte accepteras.

I skrivelsen kommenterades även arten av de upplysningar som kan lämnas. I skol- och förskolesammanhang kan det röra sig bl.a. om information rörande barnets utveckling, trivsel och problem. Sociala myndigheter kan orientera bl.a. om eventuella sociala stödåtgärder som vidtagits till förmån för barnet. Sjukhus kan ge upplysningar om barnets hälsotillstånd och om vad som kan vara orsaken till att barnet lagts in, vilket kan inkludera uppgifter om vad som hänt vid ett eventuellt olyckstillbud som orsakat inläggningen.

Om föräldramyndighetsinnehavaren till följd av tystnadspliktsreglerna är avskuren från upplysningar, kan den andra föräldern inte heller få del av den berörda informationen.

Av paragrafen framgår att hemliga upplysningar om föräldramyndighetsinnehavaren inte får lämnas. I detta inkluderas enligt skrivelsen uppgifter om denna förälders fysiska eller psykiska till-

stånd samt skyddade adressuppgifter (vilket kan inkludera barnets adressuppgifter).

Det framgår också av paragrafen att en förälder kan förvägras rätt att få tillgång till upplysningar i fall då upplysningarna kan vara till skada för barnet. Enligt skrivelsen kan en sådan vägran bli föremål för ett överklagande enligt de regler som gäller för myndigheten eller institutionen, men om sådana regler saknas för uppgiftslämnarens del, finns inte någon klagorätt.

Föräldern kan också fråntas rätten att bli orienterad om barnets förhållanden. Detta förutsätter en begäran från den andra föräldern eller från en myndighet. Beslut fattas av statsförvaltningen. – Att en förälder fråntas rätten till upplysningar om barnet kan enligt den nämnda skrivelsen typiskt sett härledas till att föräldern utnyttjar rätten till orientering i sådan utsträckning att myndigheten eller institutionen drabbas av orimlig belastning, exempelvis när föräldern upprepade gånger – kanske dagligen – begär upplysningar om barnet i mindre viktiga frågor. Härvid spelar det också roll om den som skall lämna uppgifterna har begränsade resurser att tillmötesgå upprepade förfrågningar.

Om statsförvaltningen efter ansökan från föräldramyndighetsinnehavaren har fråntagit en förälder rätten att bli orienterad enligt 19 § FML, är det upp till föräldramyndighetsinnehavaren att själv informera berörda myndigheter och institutioner om att den andra föräldern har fråntagits denna rätt. Beslutet gäller inte förrän myndigheten eller institutionen har mottagit informationen (Forældre-myndighedslovskommentar s. 416).

Den myndighet eller institution som har fått en begäran om orientering *kan* vända sig till den förälder som har föräldramyndigheten över barnet med en förfrågan men har ingen plikt att underätta denna förälder om att en begäran inkommit (Civilrettsdirektoratets sag 1996-441-1851).

I ett nyligen antaget lagförslag (2006-07-L 133: Forslag till föräldreansvarslov, framlagt den 31 januari 2007) ges bestämmelsen ett utvidgat användningsområde. Enligt 23 § i den nya lagen, som alltså ersätter 19 § i den nu gällande lagen, skall föräldern, utöver vad som tidigare sagts, också ha rätt till att bli upplyst om generella sociala aktiviteter på barnets skola eller förskola samt ges möjlighet att delta i sådana aktiviteter. (Härmed förstås bl.a. föräldramöten och fester.) Föräldern skall också ha rätt att få handlingar rörande barnet som förvaras i skolan eller förskolan. Om det kan antas vara till skada för barnet, skall föräldern förvägras rätten att få upp-

lysningar eller handlingar eller att delta i aktiviteter. Han eller hon kan också helt fråntas denna rätt. Det är endast myndigheter som har en direkt kontakt med barnet som skall omfattas av den nya bestämmelsen. – Lagstiftningen träder i kraft den 1 oktober 2007.

6.9.2 Sammanfattning av övriga nordiska länders lagstiftning

Enligt *norsk* rätt har den förälder som saknar föräldraansvar rätt att begära ut upplysningar om barnet från daghem, skola, hälso- och sjukvårdande organ, socialtjänsten och polisen, om inte tystnadsplikt gäller i förhållande till föräldrarna eller uppgiftslämnandet kan vara till skada för barnet. Parallellt härmed har föräldern också rätt att begära upplysningar från den förälder som har föräldraansvaret för barnet. Avslag på en begäran om upplysningar kan överklagas till fylkesmannen ("landshövdingen"), som i särskilda fall också kan frånta föräldern upplysningsrätten (6 kap. 47 § första stycket barnelova).

I *Finland* finns möjligheter för domstol att ge ett förordnande enligt vilket den förälder som har fråntagits vårdnaden får utöva vårdnadshavarens rätt att av myndigheterna få uppgifter om barnet, om detta kan anses vara förenligt med barnets bästa (se Högsta domstolens dom 2003:07).

Även i den *isländska* lagstiftningen finns regler om möjlighet för en förälder att få upplysningar från bl.a. myndigheter (se 52 § børneloven).

6.10 Överväganden – rätten till direkt information

6.10.1 Inledande överväganden

I mitt uppdrag ingår att överväga om en förälder som inte är vårdnadshavare i större utsträckning än i dag bör ges möjlighet att få information om barnet direkt från berörda myndigheter och enskilda organ, t.ex. skola, hälso- och sjukvård samt socialtjänst.

Huruvida antalet föräldrar som i framtiden kommer att vara utan del i vårdnaden om sina barn kommer att öka eller minska är i nuläget svårt att sja om. Å ena sidan har betydelsen av föräldrarnas samarbetsförmåga som skäl för gemensam vårdnad nyligen skärpts, samtidigt som presumtionen för gemensam vårdnad avskaffats (se prop. 2005/06:99, bet. 2005/06:LU27, rskr. 2005/06:309,

SFS 2006:458). Å andra sidan kan de förslag som lämnas i detta betänkande – om möjligheten att vid behov ge en av vårdnadshavarna ensam beslutanderätt inom något eller några områden – öppna upp för att en gemensam vårdnad får bestå, trots att föräldrarna visar prov på oenighet i viktiga frågor.

För en vårdnadshavare är det naturligtvis en självklar rättighet att få insyn i barnets förhållanden för att vårdnadshavaren skall kunna fullgöra sitt ansvar som förälder.

Motsvarande ansvar har alltså inte en förälder som inte är vårdnadshavare. Detta skulle kunna tala för att någon särskild rätt till insyn i barnets angelägenheter (utöver den som följer av en vårdnadshavares upplysningsplikt enligt 6 kap. 15 § fjärde stycket FB) inte är nödvändig.

Likväl har *båda* föräldrarna i normalfallet betydelse för barnets välbefinnande och utveckling, även om de inte har ett gemensamt vårdnadsansvar. Inte minst ur barnets synvinkel är det viktigt att den förälder som inte är vårdnadshavare ändå finns med i barnets vardag på ett naturligt sätt. Barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna är en sådan omständighet vid vilken det skall fästas särskilt avseende vid bedömningar av vad som är bäst för ett barn (6 kap. 2 a § andra stycket FB). Således bygger föräldrabalkens regler om gemensam vårdnad på att barnet har ett sådant behov. Barnets möjligheter att hålla kontakt med båda föräldrarna tillmäts i enlighet härmed allmänt sett större betydelse än exempelvis materiella förhållanden vid avgöranden kring vem av föräldrarna som bör anförtros vårdnaden i de fall då gemensam vårdnad inte är aktuell (se Walin & Vängby s. 6:21).

Även i Barnkonventionen betonas rätten för det barn som är skilt från den ena av eller båda föräldrarna att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna (utom då detta strider mot barnets bästa, artikel 9.3).

Dagens regelverk förutsätter att en förälder som inte är vårdnadshavare skall få del av ”sådana upplysningar om barnet som kan främja umgänget”, underförstått endast mera viktiga och betydelsefulla händelser. Som exempel kan nämnas uppgifter om sjukdom hos barnet som har betydelse för t.ex. mathållning och medicinering, men också uppgifter om att barnet skall flytta till en annan ort eller vistas utomlands under en tid. Informationsrätten är alltså beroende av att umgänge äger rum. I praktiken förutsätts också att föräldrarna i någon mån kan kommunicera med varandra. Någon möjlighet att överpröva vårdnadshavarens beslut i denna del saknas.

Vidare saknas sanktioner som är direkt knutna till underlåtenhet att lämna upplysningar (även om en ovilja att lämna upplysningar i slutändan kan få betydelse för en eventuell prövning av vårdnadsfrågan, då som ett inslag i en mera allmän obenägenhet att främja kontakten mellan barnet och umgängesföräldern, prop. 1990/91:8 s. 64).

Någon rätt för umgängesföräldern att i övrigt få information om barnet finns enligt nuvarande ordning inte.

Behovet av en sådan bestämmelse som diskuteras i direktiven är trots allt i viss mån beroende av hur den nämnda upplysningsskyldigheten i 6 kap. 15 § fjärde stycket FB fungerar. I likhet med Vårdnadstvistutredningen (se SOU 1995:79 s. 101) konstaterar jag att en utvärdering av bestämmelsen inte låter sig göras utan stora svårigheter. Ett faktum är dock att det i vårdnadstvister i åtskilliga fall framförs synpunkter på bristande information från någon av föräldrarna. 2002 års vårdnadskommittés kartläggning av ett större antal domar, huvudsakligen avseende vårdnad (se **bilaga 2**), bekräftar i viss mån detta påstående.

I åtskilliga mål som omfattades av undersökningen åberopade någon av föräldrarna – oftast barnets fader – som en omständighet att det brast i informationshänseende, dvs. att vederbörande inte ansett sig få tillräcklig information om barnet. Detta var något som enligt kommittén som regel åberopades för att motivera gemensam vårdnad. – Det sagda kan dock inte tas till intäkt för att det endast var boendeföräldrar som var sparsamma med sådan information som avses i 6 kap. 15 § FB eller ens att den förälder som uttryckt missnöje haft rätt till umgänge med barnet. Även mer allmän information om barnets förhåvanden resp. ”direktinformationen” från skolor etc. kan ha stått i fokus för föräldrarnas missnöje.

Alldeles oavsett att det råder svårigheter att utröna hur upplysningsskyldigheten gentemot en umgängesförälder fungerar kan det konstateras att dagens regelverk är ofullständigt och i viss mån godtyckligt när det gäller möjligheterna för den förälder som inte är vårdnadshavare att få information om sitt barn.

En faktor av betydelse är om gällande regelverk medger att information kan ges till en förälder som inte är vårdnadshavare på *annat* sätt än genom vårdnadshavaren. Det är i första hand denna fråga som direktiven tar sikte på. Vad som huvudsakligen är aktuellt är huruvida sekretesslagstiftningen medger att en förälder som inte är vårdnadshavare får del av sekretessbelagda uppgifter. De menrekvisit som återfinns i sekretesslagen innebär inte att uppgifter över huvud taget inte får lämnas ut.

Konstruktionen med skaderekvisit innebär att frågan om vem som begär en uppgift eller ändamålet med begäran kan få betydelse när sekretessfrågan prövas (Regner m.fl. s. III:12 f.). Om man utgår från att en person som är barnets förälder i allmänhet har barnets bästa för ögonen och att eventuella efterforskningar om barnet i vart fall inte görs i illvilligt syfte, synes möjligheterna för en förälder som inte är vårdnadshavare att få ut upplysningar om barnet vara tämligen goda. Särskilt tydligt är detta i de fall då föräldrarna lever tillsammans, utan att ha gemensam vårdnad.

Det framstår således som om en normal tolkning av menbegreppet i t.ex. nuvarande 7 kap. 1 c § (avseende sekretess inom hälso- och sjukvården för uppgift om enskilds hälsotillstånd eller personliga förhållanden) borde ge till resultat att åtminstone den som har rätt till umgänge med ett barn, utan att vara vårdnadshavare, får ut vissa önskade uppgifter, se Socialstyrelsens yttrande i bet. 1988/89:KU14 s. 9. (Detsamma torde naturligtvis även gälla en förälder som inte är vårdnadshavare men som bor tillsammans med barnet.)

De kontakter som tagits under utredningens gång har emellertid närmast pekat i motsatt riktning. Ett normalt förfarande synes vara att en begäran i första hand kontrolleras med vårdnadshavaren, varefter vårdnadshavarens eventuellt negativa inställning i praktiken får ligga till grund för menprövningen, till synes utan att myndigheten gör någon reell prövning av skälen till denna inställning. En motivering härtill som jag stött på är att det nästan alltid råder en konflikt mellan föräldrar som inte har gemensam vårdnad.

Således verkar det som om det faktum att föräldrar inte har del i vårdnaden per definition frammanar bilden av en risksituation hos myndigheterna, närmast mot bakgrund av att denna vårdnadsform är tämligen ovanlig. Jag får också intryck av att de efterforskningar som görs kring anledningen till att uppgifter inte skall få lämnas till barnets förälder av olika skäl blir alltför summariska. En tillfrågad vårdnadshavare anser det kanske vara i största allmänhet obehagligt att uppgiften lämnas ut, vilket myndigheten nöjer sig med, trots att detta kanske inte alltid skulle stämma överens med gängse värderingar i samhället. Vårdnadshavarens påstådda obehagskänslor behöver emellertid inte utgöra ”men” i den betydelse som nu är aktuell (jfr Regner m.fl. s. III:14 f.).

En förälder som inte är vårdnadshavare har enligt mig – åtminstone som utgångspunkt – ett reellt och berättigat intresse att få information om sitt barn. Bred enighet torde råda om detta påstå-

ende. Intresset sträcker sig principiellt sett längre än vad som framgår av gällande regler i föräldrabalken, där endast en umgängesförälders allra mest nödvändiga behov av information tillgodoses.

Vad som nu sagts gäller enligt mig även sådana föräldrar som inte har umgänge med sina barn. Skälen till att umgänge inte äger rum kan nämligen variera. Att umgänge inte sker kan under alla omständigheter inte tas till intäkt för att föräldern saknar ett berättigat och sunt intresse för barnet och dess utveckling.

Det måste betonas att föräldrarnas möjligheter att erhålla upplysningar också är nära knutet till barnets eget behov av att båda föräldrarna visar engagemang och intresse för barnet. Det faktum att en sådan förälder i dag har begränsade möjligheter att erhålla information om barnet gör i förlängningen att barnet får svårt att upprätthålla ett personligt förhållande till föräldern. Brister härvidlag kan visa sig svåra att reparera senare under livet.

Jag är därutöver av uppfattningen att bristen på information om barnet i många fall är direkt konfliktskapande, även om detta svårigen kan beläggas med något statistiskt underlag. Det är nämligen högst rimligt att anta att bristen på upplysningar om barnets situation kan skapa såväl oro som frustration hos den förälder som inte står barnet närmast i rättsligt hänseende, något som kan yttra sig i uppslitande processer i syfte att föräldern skall erhålla en starkare position i förhållande till barnet.

Min slutsats blir att det finns anledning att pröva om det går att förstärka möjligheten att få ut uppgifter om barnet för en förälder som inte har del i vårdnaden med hänsyn till att denna förälder genom föräldrarollen står barnet nära.

Den positiva inställning till föräldrars informationsrätt som jag har gett uttryck för är inte reservationslös. Det går nämligen inte att bortse från att en förälder som inte är vårdnadshavare ibland har syften som är oförenliga med barnets bästa. Enligt direktiven skall behovet av regler för att undvika missbruk av upplysningar särskilt uppmärksammas, bl.a. i situationer där vårdnadshavaren eller barnet utsätts för hot eller förföljelse.

6.10.2 Direkt information för förälder som inte är vårdnadshavare – möjligheter och svårigheter

Det allmännas verksamhet i fokus

Mot bakgrund av den tidigare redovisade inställningen har jag övervägt möjligheterna att – i enlighet med bl.a. den danska modellen – skapa en bestämmelse som skulle garantera en förälder som inte är vårdnadshavare tillgång till information om barnet direkt från i vart fall de myndigheter, offentliga funktionärer och andra särskilt angivna organ som omfattas av regleringen i sekretesslagen. Det är m.a.o. handlingssekretessen och tystnadsplikten i det allmännas verksamhet som bör stå i fokus för en sådan bestämmelse. Detta betyder i sin tur att frågan om rätten till information om barnet direkt från enskilda organ får lämnas därhän. Som utgångspunkt avser sekretesslagen inte andra organ än sådana vid vilka det kan förekomma allmänna handlingar (se 1 kap. 1, 6 och 8 §§ sekretesslagen, jfr 2 kap. 3 och 5 §§ TF).

Vissa grundläggande drag i en eventuell lagstiftning

De inledande resonemangen bygger på premissen att *samtliga* föräldrar utan del i vårdnaden skall ha en åtminstone ursprunglig rätt att få del av upplysningar om sitt barn.

Det är otänkbart att i en eventuell lagstiftning ge en förälder utan del i vårdnaden oinskränkt rätt att ta del av uppgifter om barnet. En eventuell reglering bör t.ex. inte kunna medge en förälder som inte är vårdnadshavare större åtkomst till uppgifter än vad som gäller för vårdnadshavarens del. Även för en vårdnadshavare gäller nämligen inskränkningar i befogenheten att förfoga över sekretess till skydd för den enskilde. Så är fallet om det kan antas att den underårige lider betydande men om uppgiften röjs för vårdnadshavaren (14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen).

Ytterligare en naturlig inskränkning i rätten att ta del av uppgifter följer av att barnet kan ha uppnått en sådan mognad och utveckling att (ingen av) föräldrarna bör kunna göra anspråk på att få reda på vad barnet har berättat för t.ex. en läkare eller en socialsekreterare.

Inte heller framstår det som lämpligt att sätta en förälder utan vårdnadsansvar i exakt samma position som barnet/vårdnadshavaren när det gäller rätten att förfoga över sekretessen. Således bör en förälder som inte är vårdnadshavare aldrig ha rätt att *efterge*

sekretess som föreskrivits till förmån för barnet (något som dock en vårdnadshavare kan ha).

Av 1 kap. 2 § sekretesslagen framgår att uppgift som omfattas av sekretess inte får röjas för enskild i andra fall än som anges i sekretesslagen eller i annan lag eller förordning som sekretesslagen hänvisar till. I de flesta fall då lagstiftaren har tagit ställning för att sekretessbelagda uppgifter under vissa förutsättningar skall få lämnas ut till enskilda brukar det i den enskilda sekretessbestämmelsen anges att uppgift utan hinder av sekretess får lämnas ut till enskild enligt vad som föreskrivs i en viss eller i vissa uppräknade lagar (se t.ex. 7 kap. 1 c § femte stycket och 9 kap. 14 § sekretesslagen; den sistnämnda paragrafen skall läsas tillsammans med 16 kap. 7 § FB).

En möjlig konstruktion vore att i föräldrabalken föreskriva att den av barnets föräldrar som inte är vårdnadshavare skall ha rätt att ta del av uppgifter i det allmännas verksamhet som rör barnet i samma utsträckning som vårdnadshavaren. Till undvikande av tvivelsmål om huruvida föräldern kan förvänta sig en löpande rapportering från offentliga organ – något som skulle ha potential att på ett orimligt sätt öka den utlämnande myndighetens arbetsbörda – kunde det framstå som lämpligt att begränsa rätten till uppgifter som uttryckligen och specifikt begärs av föräldern.

En korresponderande bestämmelse skulle kunna ges i 14 kap. sekretesslagen med de inskränkningar som bedöms nödvändiga. Utgångspunkten skulle alltså då bli att uppgift på begäran får lämnas till barnets förälder utan hinder av sekretess enligt bestämmelse i sekretesslagen för uppgiften. Undantag härifrån måste dock, som ovan nämnts, av naturliga skäl gälla i motsvarande mån som sekretess skulle ha gällt i förhållande till barnets vårdnadshavare. Således borde det – som ett undantag från den skisserade huvudregeln – föreskrivas att sekretess för uppgift till skydd för en underårig bör gälla även i förhållande till en sådan förälder till den underårige som inte har del i vårdnaden, om det kan antas att den underårige lider men om uppgiften röjs för föräldern (dvs. ett rakt skaderekvisit – jfr 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen). Menprövningen borde då rimligen också behöva ta sikte på risken för men för närstående till barnet, i första hand vårdnadshavaren.

Enligt min uppfattning riskerar emellertid en sådan bestämmelse att ge alltför vidlyftig rätt till upplysningar i vissa särskilda fall, närmare bestämt i de fall då barnet eller barnets vårdnadshavare har ”skyddade personuppgifter” (dvs. Skatteverkets samlingsrubrik för

de olika skyddsåtgärderna sekretessmarkering, kvarskrivning och fingerade personuppgifter inom folkbokföringen).

En kategori av uppgifter som i dessa fall framstår som särskilt känslig inbegriper uppgifter om barnets (och vårdnadshavarens) bostadsadress, adresser till fritidsbostad eller hotell där barn och vårdnadshavare vistas, telefonnummer, e-postadress och andra jämförbara uppgifter (t.ex. faxnummer eller uppgifter om vårdnadshavarens arbetsgivare), jfr prop. 2005/06:161 s. 98.

Att ge en förälder utan del i vårdnaden rätt att ta del av uppgifter om barnet samtidigt som hänsyn i enskilda fall måste tas till vidtagna skyddsåtgärder beträffande den person som uppgiften rör riskerar att ge ett svårtillämpat regelverk. Det kan visserligen hävdas att problematiken som sådan inte är ny – myndigheterna har redan i dag en skyldighet att tillämpa den bestämmelse med rakt skaderekvisit i 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen som innebär att sekretess skall gälla även i förhållande till barnets vårdnadshavare. Här kan det dock vara fråga om omständigheter av helt annan art än de som motiverar att vårdnadshavaren hålls ovetande.

Risken för att fel skall begås är, såvitt jag kan bedöma, uppenbar om en presumtion införs för att en förälder som inte är barnets ställföreträdare skall få tillgång till upplysningar. Detta torde alltså gälla även om t.ex. en sekretessmarkering kunde bidra till att skärpa myndigheternas uppmärksamhet inför ett lämnande av uppgiften. Jag tar härvid hänsyn till att antalet förfrågningar om sekretessbelagda uppgifter enligt en eventuell ny bestämmelse kan tänkas öka avsevärt jämfört med vad som är fallet i dag.

Därtill kommer att myndigheterna givetvis inte enbart kan förlita sig på att en person som är utsatt för eller riskerar personföljelse verkligen har fått skydd i form av sekretessmarkering, kvarskrivning eller fingerade personuppgifter – en hotsituation kan nämligen uppstå plötsligt.

Ett annat riskmoment är att en reglering ställer tämligen höga krav på "aktivitet" hos det barn (eller snarare barnets vårdnadshavare) som vill göra gällande att huvudregeln om uppgiftslämnande gentemot barnets andra förälder bör frångås. Det torde nämligen vara oundvikligt att vederbörande som utgångspunkt självmant måste uppmärksamma myndigheten i fråga på att sådana omständigheter föreligger som kan motivera att föräldern bör nekas vissa uppgifter, men också att upplysningar av denna karaktär uppdateras. Även om så sker, kommer det av naturliga skäl att saknas något centralt register för samtliga myndigheter där den tillfrågade myndigheten

kan söka information av betydelse. Svårigheterna för vårdnadshavaren att överblicka vilka myndigheter som hanterar känslig information är uppenbara.

Problemen vid den praktiska hanteringen av den nu skisserade regeln är sammanfattningsvis svåra att överblicka. Risken för att känsliga uppgifter lämnas, trots att barnet eller barnets vårdnadshavare t.o.m. har skyddade personuppgifter, är markant, något som kan ge allvarliga – eller t.o.m. förödande – konsekvenser för barnet och vårdnadshavaren.

En inskränkt modell med undantagande av vissa föräldrar

Den tidigare redovisade ”skissen” har som tidigare nämnts utgått från att *samtliga* föräldrar utan del i vårdnaden skall ha rätt att få del av upplysningar om sitt barn. Detta är givetvis inte någon självklarhet i sig.

Det kan till att börja med starkt ifrågasättas om inte en begränsning bör gälla till sådana fall i vilka barnet och föräldern någon gång har bott tillsammans. En annan avgränsning som skulle kunna diskuteras kan härledas till det faktum att föräldern är skild från vårdnaden till förmån för en särskilt förordnad vårdnadshavare. Frågan är nämligen om sådana föräldrars engagemang respektive intresse för barnet är lika angeläget som för andra föräldrar som inte har vårdnaden om sitt barn.

Ännu en avgränsning som bör diskuteras närmare är om en förälder (som inte är vårdnadshavare) vars barn har beviljats sekretessmarkering, kvarskrivning eller fingerade personuppgifter inom folkbokföringen *per automatik* borde vara utan rätt att ta del av uppgifter om barnet i de avseenden som nu sagts. Det skulle nämligen kunna hävdas att det bland sådana föräldrar typiskt sett finns större risk för att upplysningar om barnet skulle kunna missbrukas.

Även en sådan lösning framstår emellertid som äventyrlig och oprecis. Användningen av sekretessmarkeringar, som bygger på att Skatteverket har gjort bedömningen att en viss person är utsatt för förföljelse, är visserligen allmänt accepterad men är inte lagreglerad. Den enskilde kan begära sekretessmarkering skriftligen och måste då styrka sin begäran med intyg (t.ex. från sociala myndigheter eller polisen), domar eller meddelade besöksförbud.

Sekretessmarkeringen utgör emellertid inte någon slutlig prövning av sekretessfrågan utan endast en varningssignal om att en

noggrann sekretessprövning skall göras om de markerade datorlagrade uppgifterna begärs ut hos den myndighet som har tillgång till uppgifterna. På så sätt kan markeringen sägas motsvara ”hemligstämplingen” av traditionella pappershandlingar enligt 15 kap. 3 § sekretesslagen (se prop. 2005/06:161 s. 43 f.). Att på sådan basis helt frånta en förälder rätten att få upplysningar framstår inte som rättvisande.

Sekretessmarkeringen kan givetvis dessutom bottna i förföljelserisk visavi någon annan person än barnets förälder. Följaktligen skulle en förälder som inte är vårdnadshavare i vissa fall riskera att gå miste om rätten att få upplysningar om barnet, trots att det inte är han eller hon som har gett upphov till förföljelserisken. Sak samma gäller kvarskrivning och medgivande att använda fingerade personuppgifter, som är åtgärder som kan tillgripas om det visar sig att en sekretessmarkering inte räcker för att avvärja en hotbild.

Min slutsats blir att det inte framstår som någon rättssäker lösning att utifrån vissa yttre omständigheter per automatik utsluta vissa föräldrar från den skisserade rätten att ta del av upplysningar om sitt barn.

6.10.3 Rätt till direkt information från myndigheterna efter domstolsprövning?

Om domstolsprövning som förutsättning för information

En möjlig lösning för att en gång för alla avgöra om en förälder utan vårdnadsansvar bör ha rätt att få del av upplysningar om sitt barn direkt från myndigheterna vore att låta domstol pröva frågan. Utgångspunkten skulle alltså då vara att föräldern bara kan ges rätt till upplysningar från myndigheterna om domstolen har bestämt detta, alternativt om parterna har slutit avtal med denna innebörd som godkänts av socialnämnd. Jag vill här peka på den finländska modell som innebär att den förälder som har fråntagits vårdnaden om barnet kan ges rätt av domstol att utöva vårdnadshavarens rätt att av myndigheterna få uppgifter om barnet, om detta kan anses vara förenligt med barnets bästa.

Någon annan myndighet än domstol bör inte komma i fråga för avgöranden av detta slag.

Fördelen med en sådan ”beviljad rätt” att erhålla upplysningar är att det då görs en prognos i det enskilda fallet av om föräldern kan

tänkas förvalta de uppllysningar som han bereds tillgång till på det sätt som lagstiftningen syftar till. Detta faktum skulle för den myndighet som har att lämna ut uppllysningar kunna ses som ett starkt stöd för att föräldern kan antas ha sunda avsikter med sin begäran om uppgifter.

Frågan om rätten till uppgifter skulle lämpligen kunna prövas i samband med att frågor som gäller vårdnaden, barnets boende eller umgänget avgörs, om det begärs av föräldern.

I Finland är det, enligt kontakter som jag har haft med företrädare för domar- och advokat kåren, inte ovanligt att familjemålen slutar med en förlikning som innebär att föräldern ges rätt till information. I vissa fall kvarstår föräldern som vårdnadshavare, utan andra rättigheter än den nu nämnda. Det kan också förekomma att den ena föräldern av praktiska skäl ensam tillerkänns vårdnaden, samtidigt som den andra föräldern ges rätt att få uppgifter om barnet från myndigheter. Ofta räknas dessa upp i beslutet (t.ex. dagis, skola och hälso- och sjukvårdande institutioner – se Kurki-Suonio s. 35).

Om möjligheter till inskränkningar i rätten till direkt information

Jag anser, i likhet med vad Vårdnadstvistutredningen konstaterade (SOU 1995:79 s. 99), att en möjlighet att inskränka föräldrarnas rätt att få uppllysningar är en oundgänglig komponent i en eventuell lagstiftning. En metod för att utesluta föräldrar som utgör en potentiell fara för sina barn (eller barnets vårdnadshavare) från rätten till uppllysningar är att låta domstol avgöra om föräldern bör fråntas sin rätt helt eller delvis. Det är emellertid också tänkbart att, som i Danmark och Norge, låta någon annan myndighet fullgöra denna uppgift.

Den senare lösningen, dvs. den som bygger på att annan myndighet än domstol prövar frågan om rätten till information direkt från myndigheterna, bör diskuteras först.

Att t.ex. socialnämnderna inte bör anförtros denna typ av uppgifter framgår redan av att förtroendet för socialtjänsten allvarligt skulle kunna rubbas, om nämnderna skulle kunna ta ställning till föräldrarnas inbördes rättigheter (se även resonemangen i avsnitt 4).

En tänkbar myndighet för denna typ av ärenden skulle kunna vara Skatteverket, som redan i dag prövar frågor om sekretessmarkering och kvarskrivning (angående kvarskrivning – se 16–17 §§ folkbokföringslagen). Uppgiften att ta ställning till om en förälder med hänsyn till barnets bästa bör kunna få upplysningar direkt från myndigheter får dock anses vara helt väsensskild från de uppgifter som Skatteverket fullgör i dag.

Inte heller kan det anses lämpligt att allmän åklagare prövar frågan om rätten till upplysningar om barnet, trots att åklagaren tar upp frågor om besöksförbud (se lagen [1988:688] om besöksförbud). Besöksförbud tar visserligen sikte på situationer som är snarlika dem som tidigare diskuterats – risk för brott, förföljelse eller andra allvarliga trakasserier mot viss person (se 1 §) – varför det skulle kunna anses vara närliggande för åklagaren att reagera mot en förälder som i dessa syften efterforskar upplysningar. En stor och viktig skillnad mellan att meddela besöksförbud och att frånta en förälder rätten att ta del av upplysningar om barnet är dock att den senare åtgärden måste baseras på ett handlande från föräldern – informationssökningen – som varken är olagligt eller per definition olämpligt.

Av avgörande betydelse är dock att rätten till upplysningar har ett nära samband med frågor om vårdnad, boende och umgänge. Jag anser således att det rimligaste alternativet är att låta domstol avgöra om en förälder skall fråntas sin rätt till upplysningar om barnet.

Talerätten vid missbruk av information

Det är tänkbart att låta initiativrätten till domstolsprövningen vila hos barnet (i praktiken genom vårdnadshavaren) eller den myndighet som anser att upplysningsrätten bör beskäras. Även socialnämnden borde ges rätt att få frågan prövad.

Vad som, trots det tidigare anförda om frågans naturliga hemvist i domstolsprocessen, talar emot att låta domstol avgöra om en förälder skall fråntas rätten att få upplysningar om barnet är dock att detta sannolikt ger upphov till en ökad belastning på domstolarna. En vårdnadshavare som – med eller utan fog – misstänker att barnet eller vårdnadshavaren svävar i fara i förhållande till den andra föräldern kan nämligen vilja ha till stånd en prövning av den andra förälderns rätt att begära information om barnet från myndig-

heterna. Detta kan avse specifika uppgifter men också informationsrätten i generell mening.

Ett domstolsförfarande skulle rimligen därutöver behöva ställas till förfogande för de fall i vilka en myndighet har blivit ansatt av en förälder som uppenbart missbrukar rätten till information, kanske genom ständiga förfrågningar av trakasserande karaktär hos myndigheten rörande barnet.

Att frånta föräldern en tillerkänd rätt att få upplysningar från samtliga myndigheter, trots att den konstaterade misskötseln kanske avser ett begränsat område, kan – beroende på omständigheterna – framstå som väl drastiskt och torde under alla omständigheter kräva en tämligen omfattande utredning. Tvärtom framstår det som rimligt att i första hand endast undanröja rätten till information i de avseenden som rätten verkligen har missbrukats. Om föräldern endast går miste om rätten att få del av upplysningar från en utpekad myndighet, finns samtidigt risk för att domstolarna inom kort på nytt behöver uppmärksammas på att missbruk förekommer till följd av informationslämnande från någon annan myndighet.

Under alla omständigheter möter det stora svårigheter att fastställa vad som skall anses utgöra sådant ”missbruk” av upplysningsrätten att föräldern i fråga bör fråntas sin rätt. Detta gäller särskilt de fall då en myndighet begär att upplysningsrätten bör inskränkas; i dessa situationer torde en förälders anspråk på upplysningar behöva balanseras mot myndigheternas berättigade krav på fullgörande av sin ordinarie verksamhet eller att den information som hanteras av myndigheten inte missbrukas.

En särskild fråga är hur det faktum att en förälder fråntagits sin upplysningsrätt, alternativt fått denna inskränkt, skall dokumenteras hos respektive myndighet. Det bör knappast åvila vårdnadshavaren att upplysa specifika myndigheter om det faktum att barnets andra förälder inte längre har en sådan rätt.

En orimlig belastning på domstolarna

Det finns en klar risk att den nu diskuterade modellen leder till att belastningen på domstolarna blir orimligt stor. Ökningen av arbetsbördan är i princip omöjlig att närmare slå fast. Likväl manar detta till stor försiktighet.

Även om den ökade arbetsbördan, skulle kunna anses acceptabel, går det inte att komma ifrån att antalet processer kring barnet

synes kunna öka markant vid ett genomförande av en sådan modell. Detta är naturligtvis inte av godo. Ställningstagandet måste ses i ljuset av de förslag som i övrigt lämnas i detta betänkande.

Till detta kommer att även en modell som förutsätter en domstolsprövning av informationsflödet direkt från myndigheterna *kan* leda till missbruk av information från den berättigade förälderns sida, om än i annan omfattning än om föräldrar ges denna rätt per automatik. Trots att en snabb rättslig prövning bör kunna lindra problemen väsentligt går det inte att bortse från att barn (och vårdnadshavare) kan försättas i hotfulla eller på annat sätt obehagliga situationer.

Jag menar sammanfattningsvis att det finns skäl att avstå från en modell som innebär att domstol ges möjlighet att tillerkänna respektive frånta en förälder utan vårdnadsansvar rätten att ta del av upplysningar om sitt barn direkt från myndigheterna.

6.10.4 Rätt till direkt information om barnet – sammanfattande bedömning

Jag har som tidigare nämnts en principiellt positiv inställning till att en förälder som inte är vårdnadshavare i större utsträckning än i dag ges möjlighet att få information om barnet direkt från myndigheterna, liksom är fallet i flera av de andra nordiska länderna.

De moment som synes behöva ingå i en lagstiftning som ger en förälder rätt till direkt information förefaller dock kunna vålla åtskilliga praktiska problem. Inte minst den roll som domstolarna skulle behöva åläggas, med tillhörande utökad arbetsbörda, är en starkt avhållande faktor. Några mer ingående studier av ett eventuellt lagförslags effekter hos berörda myndigheter m.fl. har emellertid av tidsmässiga skäl inte varit möjliga att genomföra inom ramen för utredningsarbetet.

Utifrån de slutsatser som tidigare redovisats, som huvudsakligen vilar på en strikt teoretisk grund, är min ståndpunkt att något förslag inte kan lämnas som ger förälder som inte är vårdnadshavare en rätt att med vissa inskränkningar få information om barnet *direkt* från myndigheterna.

6.11 Ett enhetligt skaderekvisit i sekretesslagen?

Som alternativ till den tidigare berörda nordiska modell som ger förälder som inte är vårdnadshavare rätt att få information om barnet direkt från bl.a. myndigheter vill jag belysa vissa andra åtgärder som skulle kunna stärka en förälders rätt till information.

En metod för att låta en förälder få information i större utsträckning direkt från berörda myndigheter tar sikte på föräldrarnas särställning som anhörig till barnet, något som enligt min mening i normalfallet bör ha potential att påverka den menprövning som skall ske när uppgifter begärs från myndigheterna.

Jag har övervägt att föreslå en bestämmelse i sekretesslagen som drar upp ramarna för en enhetlig prövning av sekretessfrågan när det är en förälder utan del i vårdnaden som efterfrågar uppgiften. En sådan bestämmelse skulle kunna ge besked om att ett och samma skaderekvisit skall gälla vid sekretessprövningen i förhållande till föräldern, oavsett vilket sekretesskydd som gäller för uppgiften enligt den i sekretesslagen relevanta bestämmelsen.

Hanteringen av en sådan bestämmelse skulle i stort sett bli densamma som vid en prövning av om sekretess för uppgift till skydd för underårig skall gälla även i förhållande till vårdnadshavaren; även i de senare fallen måste nämligen prövningen ske utifrån ett enhetligt skaderekvisit (se 14 kap. 4 § andra stycket sekretesslagen).

Eftersom det får anses vara fråga om en begränsning i sekretessen i förhållandet mellan föräldern och barnet, torde en sådan bestämmelse höra hemma i 14 kap. sekretesslagen.

Sekretesskyddet i förevarande fall kunde möjligen ställas på en tämligen låg nivå med hänsyn till syftet med regleringen, dvs. att underlätta för föräldern att få uppgifter. För att någon skillnad skall åstadkommas jämfört med det nuvarande rättsläget och tillämpningen av sekretesslagstiftningen torde utgångspunkten behöva vara att det normalt sett inte finns anledning att låta sekretesskyddet gälla mot en förälder som inte är vårdnadshavare. Det skulle alltså röra sig om ett enhetligt s.k. rakt skaderekvisit. För att en uppgift om barnet ändå skall få hemlighållas torde det behöva krävas att det finns någon särskild anledning till detta.

En sådan ”särskild anledning” skulle kunna vara att barnet eller barnets vårdnadshavare har skyddade personuppgifter. Om det kan antas att utlämnande av uppgifter om ett barn generellt sett innebär men för barnet, exempelvis just risk för förföljelse, kan Skatteverket i folkbokföringsregistret som tidigare nämnts lägga in en

markering för särskild sekretessprövning, s.k. sekretessmarkering (spärrmarkering). Sekretessmarkeringen skulle då ses som ett varningstecken och innebära att särskild försiktighet bör iakttas vid bedömningen av om uppgifter om barnet i fråga kan lämnas ut. Även uppgifter om kvarskrivning och fingerade personuppgifter skulle naturligtvis få genomslag vid en sådan menprövning.

En bestämmelse av detta slag skulle alltså inte innebära att föräldern har tillerkänts någon "rätt till information", utan endast att en begäran från hans eller hennes sida skall prövas utifrån andra kriterier än vad som hade varit fallet om någon helt utomstående person hade gjort samma framställning. I praktiken skulle en sådan bestämmelse medföra att det infördes en tämligen stark presumtion för att den av barnets föräldrar som inte är vårdnadshavare skall få tillgång till uppgifter om barnet och att det i princip är först om en tjänsteman har fått veta att uppgiften samlas in i illegitimt syfte, t.ex. för att trakassera barnet eller barnets vårdnadshavare, som uppgiften skall hemlighållas gentemot föräldern.

Konsekvenserna av en sådan modell är svåra att överblicka. Med hänsyn till de tidsmässiga begränsningarna för utredningsuppdraget har någon granskning av en sådan bestämmelses följder för t.ex. personer med skyddade personuppgifter inte varit möjlig. Det kan emellertid inte uteslutas att modellen skulle kunna visa sig svår att tillämpa för de handhavande myndigheterna och att felbedömningar görs, något som i enskilda fall kan få ödesdigra konsekvenser. Detta torde gälla även om viss sekretess undantas från tillämpningsområdet.

Vidare förutsätter en sådan bestämmelse att personer som känner oro för konsekvenserna av att uppgifter lämnas till föräldern informerar och uppdaterar samtliga myndigheter som kan ha tillgång till uppgifterna om omständigheter av betydelse för prövningen. Detta framstår som tämligen äventyrligt i ljuset av att det kan vara svårt för en privatperson att känna till vilka myndigheter som kan ha tillgång till uppgifterna.

Det går under alla omständigheter inte att bortse från att uppgifter som från olika myndigheter kan och bör lämnas ut vid tillämpningen av en sådan bestämmelse – och som var för sig kan uppfattas som harmlösa – tillsammans kan ge sådana upplysningar som i ett enskilt fall är högst skyddsvärda, t.ex. rörande en persons vistelseort.

Jag har mot den angivna bakgrunden avstått från att föreslå en bestämmelse som innebär att ett enhetligt skaderekvisit införs.

6.12 En utökad upplysningskyldighet för vårdnadshavaren

Förslag: Rätten skall kunna besluta att en vårdnadshavare skall lämna uppllysningar om barnet till en förälder som inte är vårdnadshavare. Föräldrarna skall även kunna avtala om upplysningskyldigheten.

Information genom vårdnadshavaren

Av det tidigare sagda framgår att jag inte ser någon möjlighet att införa bestämmelser som ger en förälder som inte är vårdnadshavare rätt till information om barnet *direkt* från t.ex. berörda myndigheter, i vart fall inte om säkerheten för personer som riskerar att utsättas för våld, hot eller förföljelse skall kunna upprätthållas.

Detta betyder emellertid inte att det saknas förutsättningar att lämna förslag som åtminstone i någon mån bidrar till att förbättra en sådan förälders möjlighet till information.

Enligt gällande regelverk har alltså en vårdnadshavare enligt 6 kap. 15 § fjärde stycket FB viss upplysningskyldighet gentemot en förälder som saknar vårdnadsansvar under förutsättning att barnet skall umgås med föräldern.

Jag har tidigare konstaterat att det är svårt att få någon entydig uppfattning om hur upplysningskyldigheten gentemot en umgängesförälder fungerar. Direktiven ger visserligen inte besked om att en översyn av denna bestämmelse varit en uppgift under utredningsarbetet. Det går dock inte att bortse från bestämmelsen när föräldrars tillgång till information om barnet diskuteras. Jag har således sett anledning att framhålla att dagens regelverk i generell mening framstår som ofullständigt och i viss mån godtyckligt när det gäller möjligheterna att få till stånd ett informationslämnande. Den nu nämnda upplysningskyldigheten måste ses som en otillräcklig komponent i detta regelverk.

Framför allt torde upplysningskyldigheten ofta bli starkt begränsad till följd av att den information som *måste* lämnas skall vara ägnad att "främja umgänget". Därmed lär informationslämnandet ofta avse endast mer viktiga och betydelsefulla händelser (se prop. 1990/91:8 s. 63).

Ett mer rättssäkert sätt att hantera frågan om information till en förälder som inte är vårdnadshavare än att stärka föräldrarnas egen informationsrätt gentemot myndigheterna är att i föräldrabalken ytterligare lyfta fram just *vårdnadshavarens* skyldighet att svara för information. Vårdnadshavaren har nämligen i de flesta fall bättre förutsättningar än myndigheterna att bedöma om särskilda skäl talar mot att upplysningar lämnas.

Jag anser således att det kan finnas anledning att för vissa fall bygga ut upplysningsskyldigheten till att avse även sådana omständigheter som *inte* har en påtaglig effekt för umgänget men som är av sådan beskaffenhet att det får anses berättigat att en förälder utan vårdnadsansvar har kännedom om dem. Detta ger i sin tur också förutsättningar för att umgängesföräldrarnas närvaro i barnets liv skall kunna förstärkas, inte minst genom att föräldern blir insatt i barnets aktuella situation på ett mer heltäckande sätt än vad den nuvarande bestämmelsen i 6 kap. 15 § fjärde stycket FB är avsedd att åstadkomma.

När det gäller en förälder som *inte* umgås med barnet saknas stöd för föräldern att kräva någon som helst information av vårdnadshavaren. Detta framstår som otillfredsställande med tanke på att det bristande umgänget kan ha sin rot i helt andra faktorer än att föräldern kan tänkas missbruka upplysningar om sitt barn. Som tidigare nämnts innebär detta att föräldern då är utlämnad till att själv söka information om barnet hos t.ex. myndigheter, vilket kan visa sig vara mycket svårt. Jag anser att det i vissa fall är befogat att en upplysningsskyldighet gentemot en sådan förälder gäller trots att något umgänge inte är aktuellt.

Vad som nu sagts får anses vara väl förenligt med princip 11 i Europarådsrekommendationen om föräldraansvar (avsnitt 3.2.2), enligt vilken en förälder som inte har del i föräldraansvaret normalt bör informeras om utövandet av detsamma i den utsträckning som föräldern önskar informationen.

Domstolsprövning av upplysningsskyldigheten

Eftersom övervägandena här bygger på att det är *vårdnadshavaren* som förfogar över vilken information som den andra föräldern skall få tillgång till, måste risken för att skadlig information lämnas till den andra föräldern anses vara i stort sett obefintlig. Risken för att

någon enskild myndighet gör en felaktig bedömning av en skaderisk behöver således inte bli föremål för särskilda överväganden.

Inte heller finns anledning att befara ständigt återkommande processer om huruvida en viss förälder bör ha eller bör fräntas rätten till upplysningar i relation till myndigheterna.

Jag har därför inte samma betänkligheter mot en domstolsprövning av informationslämnandet som jag har när det gällde en eventuell rätt för en förälder att erhålla information *direkt* från myndigheterna.

Frågan om en vårdnadshavares upplysningsskyldighet gentemot en förälder som inte är vårdnadshavare bör alltså kunna bli föremål för prövning i domstol. Omvänt bör domstol också kunna undanröja ett beslut som ålägger vårdnadshavaren upplysningsskyldighet i denna situation.

Domstolen bör i sitt beslut ta ställning till *vilken* typ av information som skall lämnas av vårdnadshavaren till den andra föräldern. Det behöver inte nödvändigtvis röra sig om upplysningar som har förutsättningar att främja ett visst umgänge, eftersom något umgänge inte nödvändigtvis föreligger. Det kan t.ex. röra sig om uppgifter rörande barnets hälso- och sjukdomstillstånd, skolgång, kamratkrets och fritidssysselsättningar. Även mer allmän information om barnets personliga förhållanden som vårdnadshavaren ansvarar för hör hit, exempelvis rörande barnets utveckling, omvårdnad, försörjning och fostran.

Många av de nu nämnda uppgifterna rörande barnet kan i och för sig anses rymmas redan inom ramen för upplysningsskyldigheten gentemot en umgängesförälder (jfr prop. 1990/91:8 s. 63). Domstolen bör dock kunna lyfta fram vissa detaljer som den andra föräldern har ett särskilt berättigat intresse av att bli uppdaterad om.

När det gäller föräldrar som inte umgås med barnet bör domstolen beakta att det kan röra sig om en förälder som kanske helt saknar möjlighet att bilda sig en egen uppfattning om barnet och dess utveckling och som därför i vissa fall kan vara betjänt av utvidgad information i förhållande till vad som gäller visavi en umgängesförälder. Även om föräldern i detta skede av barnets utveckling kan framstå som en helt utomstående person, kan det nämligen inte uteslutas att barnet senare i livet kan välja att söka kontakt med sin förälder och vice versa.

Avgörande för vilken information som vårdnadshavaren skall åläggas att lämna är i slutändan barnets bästa, varvid det måste fästas särskilt avseende vid barnets behov av en nära och god kontakt med

båda föräldrarna. Samtidigt skall domstolen givetvis inte ålägga en vårdnadshavare upplysningsskyldighet som medför 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. Hänsyn skall också tas till barnets vilja (se 6 kap. 2 a § FB).

Prövningen av upplysningsskyldigheten torde normalt sett ske i samband med att någon annan familjerättslig fråga prövas men bör också kunna bli föremål för en separat talan. Någon omedelbar risk för att det uppstår ett stort antal processer som enbart rör vårdnadshavarens upplysningsskyldighet gentemot en förälder utan vårdnadsansvar kan inte anses föreligga i denna situation (jfr med vad som sagts rörande prövningen av en förälders rätt till information direkt från myndigheterna, avsnitt 6.10.3–6.10.4). Föräldrarna bör dessutom kunna sluta avtal om vilken upplysningsskyldighet som bör gälla. Sådana avtal bör förutsätta socialnämndens godkännande för att bli giltiga, trots att det inte kan bli tal om någon ”verkställighet” av ett dylikt avtal.

Det framstår som mest närliggande att låta frågan om rätt till upplysningar om barnet utgöra en del av frågan om vårdnad, med andra ord inte en del av frågan om umgänge. Skälet är närmast att det här är fråga om en utvidgning av vårdnadshavarens skyldigheter men också att umgänge inte är någon förutsättning för att upplysningsskyldighet skall kunna beslutas.

Det faktum att domstol skall kunna besluta om upplysningsskyldighet för vårdnadshavaren gentemot en förälder som inte är vårdnadshavare innebär att den senare i enskilda fall kan ha större rätt till information än vad som är fallet för en vårdnadshavare som inte bor tillsammans med barnet (se 6 kap. 15 § fjärde stycket första meningen FB). Denna diskrepans har dock sin förklaring. För det första måste det förutsättas att föräldrar med gemensam vårdnad har en dialog om barnet vid utövandet av det gemensamma vårdnadsansvaret (se 6 kap. 13 §). Om barnet har två vårdnadshavare kan båda vårdnadshavarna dessutom aktivt söka och få ut uppgifter direkt från t.ex. myndigheter i helt annan utsträckning än vad som är fallet för en förälder som saknar del i vårdnaden. Syftet med det nu föreslagna regelverket är närmast att i någon mån ”kompensera” en förälder utan vårdnadsansvar för det faktum att möjligheterna att erhålla information om barnet via myndigheterna är snäva.

Hur skall den utvidgade upplysningsskyldigheten fullgöras?

Eftersom några regler rörande formerna för uppgiftslämnandet inte föreligger i förhållande till en umgängesförälder enligt nuvarande 6 kap. 15 § fjärde stycket FB bör regler inte heller ges för fullgörande av uppgiftsskyldigheten gentemot en förälder som inte har del i vårdnaden. Det bör dock i normalfallet vara tillräckligt med muntlig information. Föräldern bör kunna förvänta sig information i de delar som berörs av beslutet, om inte särskilda skäl talar mot det. Sådana skäl bör inte kunna grunda sig på en allmän ovilja mot eller obehagskänsla inför att den andra föräldern får insikt i vissa detaljer rörande barnets liv, och därmed indirekt även i vårdnadshavarens situation. Inte heller misstankar om att föräldern kan tänkas åberopa upplysningarna i förhållande till myndigheter eller i ett eventuellt vårdnads mål bör utgöra anledning att undanhålla information.

Om en förälder missbrukar den rätt till information som korresponderar med vårdnadshavarens upplysningsskyldighet, måste domstolen kunna ändra eller upphäva beslutet. Detta bör kunna bli fallet om föräldern använder den information som lämnas på ett otillbörligt sätt, men också när denne närmast trakasserar vårdnadshavaren med ständiga förfrågningar utan att det finns något rimligt skäl till det.

Vad som nu sagts betyder inte att vårdnadshavaren får avstå från att iaktta den ursprungliga upplysningsskyldigheten enligt 6 kap. 15 § fjärde stycket FB rörande upplysningar som kan främja ett eventuellt umgänge, dvs. oavsett om denna upplysningsskyldighet tangeras av domstolens beslut eller inte. Den upplysningsskyldigheten skall inte heller i framtiden kunna upphävas genom beslut av domstol.

Konsekvenser av att upplysningsskyldigheten inte fullgörs

Någon direkt sanktion kopplad till fullgörandet av upplysningsskyldigheten föreslås inte. Det har närmast sin förklaring i att någon adekvat sanktion inte kan appliceras på den nu aktuella situationen. Det är också ofrånkomligt att man i detta sammanhang beaktar att upplysningsskyldigheten är avsedd att ha en till stora delar pedagogisk funktion, vars eventuellt positiva effekter för barnet ibland enbart kan visa sig på lång sikt. Vårdnadshavarens

allmänna obenägenhet att fullgöra upplysningsskyldigheten på det sätt som avses kan dock vara ett tecken på att vårdnadssituationen bör omprövas. Oviljan att informera barnets andra förälder *kan* nämligen i vissa fall ses som ett tecken på att vårdnadshavaren försummar barnets behov av en nära och god kontakt med den andra föräldern.

Det måste framhållas att denna indirekta konsekvens uppenbarligen har ansetts tillräcklig för att motivera barnets vårdnadshavare att fullgöra den upplysningsskyldighet som redan i dag gäller enligt 6 kap. 15 § fjärde stycket FB i anslutning till umgänge (se prop. 1990/91:8 s. 64).

7 Kontaktperson vid umgänge

7.1 Uppdraget

Enligt direktiven skall jag ta ställning till om det behövs en uttrycklig lagreglering om medverkan av en s.k. kontaktperson vid umgänge mellan ett barn och en förälder, i syfte att säkerställa att barnet får det stöd han eller hon kan behöva vid umgänget. Jag skall samtidigt överväga om socialnämnden – till skillnad från i dag – bör vara skyldig att utse en kontaktperson när domstolen har beslutat om detta.

Av direktiven framgår därutöver att det skall utredas vilken kontakt som bör förekomma mellan domstolen och socialnämnden före domstolens beslut, liksom andra frågor om socialnämndens hantering. Ytterligare frågor som skall tas upp är kontaktpersonens uppgifter, utformningen av uppdraget och uppdragets avslutande.

Mitt uppdrag tar inte sikte på lagstiftning om andra villkor för umgänge än det som nu nämnts.

7.2 Kontaktperson vid umgänge

Det är domstolens uppgift att lägga barnets bästa till grund för beslut om umgänge m.m. Prövningen skall göras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Ibland kan prövningen leda till slutsatsen att något umgänge inte alls bör äga rum. Domstolen kan i andra fall komma fram till att ett umgänge visserligen är bäst för barnet men att det då bör ske under särskilda former, t.ex. i fall då det finns risk för att barnet far illa. En annan anledning till särskilda arrangemang kan vara att det finns en risk för att barnet vid umgänget olovligen kan komma att föras bort inom eller ut ur landet (se prop. 1992/93:139 s. 37 f.).

Andra orsaker till att överväganden görs rörande formen för umgänget kan vara att det förekommit en längre tids avbrott i kontakten mellan barnet och umgängesföräldern eller att föräldrarnas konflikt är sådan att de inte kan mötas; i det senare fallet kan något särskilt arrangemang krävas vid hämtning och lämning av barnet (se Vårdnadstvistutredningens betänkande SOU 1995:79 s. 124).

Särskilda villkor eller föreskrifter för umgänget kan därför föreskrivas av domstol (se 6 kap. 15 a § FB). Högsta domstolen har dock slagit fast att det av flera skäl bör meddelas föreskrifter av olika slag endast i undantagsfall (jfr NJA 1990 s. 219, se också NJA 1981 s. 916).

En vanlig föreskrift i umgängebeflut är att umgänget skall ske i närvaro av en s.k. kontaktperson som socialnämnden utser.

7.3 Socialnämndens ansvar för att kontaktperson utses

Socialnämnden har ett övergripande ansvar för bl.a. barns och ungdomars behov av stöd och hjälp (2 kap. 2 § SoL). Nämnden har därjämte en uttrycklig skyldighet att ge det stöd och den hjälp som kan behövas sedan ett umgänkesmål avgjorts. Denna skyldighet kommer till uttryck i 5 kap. 1 § SoL.

Socialnämndens skyldighet att medverka till ett barns umgänge med den förälder som barnet inte stadigvarande bor tillsammans med kan fullgöras genom att nämnden utser en kontaktperson (3 kap. 6 § tredje stycket SoL). Kontaktperson kan utses både för att hjälpa barnet och hans eller hennes närmaste.

För att kontaktperson skall kunna utses enligt 3 kap. 6 § SoL krävs att den enskilde begär eller samtycker till det. Om kontaktpersonen utses som stödsats för en umgänkesberättigad förälder som inte är vårdnadshavare – m.a.o. inte formellt till stöd och hjälp för barnet – krävs inte vårdnadshavarens medgivande (även om ett samtycke givetvis underlättar kontaktpersonens medverkan vid umgänget). Beslut om att tillsätta kontaktperson enligt denna paragraf fattas med stöd av 4 kap. 1 §, som reglerar den enskildes rätt till bistånd. Tillsättandet av kontaktperson för umgänget sker i denna situation således genom ett s.k. biståndsbeslut.

Domstols möjlighet att förordna att umgänge skall ske i närvaro av sådan kontaktperson som utses av socialnämnden följer, enligt vad som sagts i föregående avsnitt, av 6 kap. 15 a § FB – således inte

av någon bestämmelse i socialtjänstlagen. (Här skall nämnas att domstol också har en möjlighet att utse en lämplig ”tredje man” som skall närvara vid umgänget, t.ex. en nära släkting som inte utses av socialnämnden.)

Allmän domstol kan inte ålägga en socialnämnd att utse en kontaktperson; från nämndens sida är ett domstolsförordnande om kontaktperson i stället att betrakta som en begäran om nämndens medverkan. Om domstol har förordnat att umgänget skall utövas i närvaro av en kontaktperson som utses av socialnämnden, anses nämnden vid behandlingen av frågan om förordnande av sådan person dock ha att utgå från att umgänge skall äga rum i den utsträckning och på det sätt som domstolen beslutat och att detta är i överensstämmelse med barnets bästa. Nämnden skall således inte göra en egen bedömning av lämpligheten av den beslutade umgängesrätten och låta en sådan bedömning inverka på frågan om förordnande av person som skall närvara vid umgänget (se NJA 1987 s. 15).

Justitieombudsmannen har i flera beslut uttalat att nämnden har att följa vad domstol har förordnat om kontaktperson (se t.ex. JO:s beslut den 30 augusti 1994, dnr 43-1994).

Det råder alltså enighet om att nämnden, till följd av 5 kap. 1 § SoL, skall göra vad den kan för att förordna en lämplig kontaktperson för uppgiften när domstolen har beslutat att umgänget skall ske i närvaro av en sådan person (se Socialstyrelsens publikation *Vårdnad, boende och umgänge*, 2003, s. 53). Ibland kan det emellertid visa sig vara svårt att hitta en kompetent person som är beredd att åta sig uppdraget i den omfattning eller under de tider som domstolen har föreskrivit. Om en förutsättning för umgänget varit att kontaktperson skall vara närvarande men det visar sig att socialnämndens medverkan inte kan påräknas, kan umgängesrättsfrågan behöva bli föremål för en ny prövning i domstol. För att en sådan situation skall undvikas är det viktigt att ett domstolsbeslut om kontaktperson föregås av en kontakt med socialnämnden (se NJA 1987 s. 15).

7.4 Socialnämndens handläggning efter domstols begäran om medverkan

Det saknas närmare bestämmelser som visar hur nämnden i formellt hänseende skall behandla en domstols dom eller beslut om umgänge med kontaktperson. Således ger varken föräldrabalken eller socialtjänstlagen några besked i denna fråga. Reglerna i 5 kap. 1 § och 3 kap. 6 § tredje stycket SoL kan inte sägas ta sikte på handläggningen i dessa delar. Nämndens medverkan efter domstolens dom eller beslut kan inte anses utgöra en ren verkställighetsåtgärd av vad domstolen har förordnat, helt enkelt eftersom domstolens beslut enbart är en *begäran* om medverkan och inte ett åläggande. I praktiken finns det därför stora skillnader i hur kommunerna handlägger sådana ärenden.

Det förekommer att kontaktpersonen i dessa fall utses efter ett biståndsbeslut. Ibland tas frågan upp på socialnämndens eget initiativ, dvs. utan ansökan. I andra fall inleds en utredning först efter att någon av (eller båda) föräldrarna inkommit med en ansökan, stundom efter att socialnämnden har tagit kontakt med föräldrarna och uppmanat dem att ge in en sådan (Vårdnad, boende och umgänge s. 54). Handläggningen av frågan får anses utgöra ett ärende som enligt JO innefattar myndighetsutövning mot enskild, oavsett vilket alternativ som socialnämnden väljer. JO har emellertid uttalat att en lösning som bygger på att ett biståndsbeslut enligt socialtjänstlagen meddelas inte är helt invändningsfri (se JO 2002/03 s. 252 ff.). I de situationer som är aktuella måste nämligen kontaktpersonen kunna förordnas av nämnden även mot någon av de berördas vilja. Detta är i strid med de grundläggande principerna för socialtjänstlagens tillämpning. Den enskildes rätt att bestämma över sin egen situation kommer nämligen till uttryck på flera ställen i lagen. Bl.a. framhålls att socialtjänsten skall bygga på respekt för människors självbestämmanderätt och integritet och att insatser skall utformas och genomföras i samråd med den enskilde (se 1 kap. 1 § och 3 kap. 5 §).

Justitieombudsmannen har i ett beslut kommenterat några av de oklarheter som är kopplade till handläggningen (se det tidigare nämnda beslutet i JO:s ämbetsberättelse 2002/03 s. 252 ff. och Vårdnad, boende och umgänge s. 53 f.) Om socialnämnden handlägger ärendet som ett biståndsärende utan ansökan, ligger det nära till hands att betrakta barnet som biståndstagare och part. Därigenom skulle vårdnadshavaren vara den som företräder barnet,

med mandat att avböja insatsen. Vårdnadshavaren torde i förekommande fall också kunna överklaga beslutet, om det går barnet emot. Om det i stället är vårdnadshavaren eller umgängesföräldern som anses som biståndstagare i de fall då ärendet har handlagts utan ansökan, torde biståndstagaren ha rätt att överklaga beslutet, om det gått henne eller honom emot. – Om socialnämnden kräver att en ansökan lämnas in, är det enligt JO troligen inte möjligt att förordna kontaktperson om ansökan inte inkommer. Därtill kommer i ”ansökningsfallen” de moment som tidigare nämnts vid redogörelsen kring handläggningen av ärenden som väckts på nämndens eget initiativ (partsfrågan och överklaganderätten). Sökanden i ”ansökningsfallen” torde vara att betrakta som part, i vart fall i de fall då ansökan hanteras inom ramen för ett biståndsärende.

Tidigare har nämnts att det ligger i sakens natur att socialnämnd måste kunna förordna en kontaktperson även mot någon av de berörda personernas vilja, särskilt med hänsyn till att man kan utgå från att frågan om umgänget härrör från en domstolstvist mellan föräldrarna; det följer av föräldrabalken att umgängesfrågan skall avgöras av allmän domstol i de fall då föräldrarna inte blir överens. Men om ärendet – när socialnämndens medverkan begärs som en följd av domstolens avgörande – handläggs med stöd av socialtjänstlagens regelsystem för biståndsärenden, leder detta till att parterna (eller någon av dem) likväl disponerar över kontaktpersonsfrågan.

JO har pekat på att det skulle kunna innebära en inskränkning i domstolarnas och socialnämndernas möjligheter att tillgodose barnets behov av en nära och god kontakt med båda sina föräldrar, om någon av föräldrarna i praktiken har möjlighet att avböja kontaktperson när ärendet behandlas av socialnämnden. Oklarheterna i fråga om handläggningen ansågs av JO kunna få ytterst olyckliga konsekvenser. Samtidigt framhölls det som viktigt ur rättssäkerhetssynpunkt för såväl barnet som föräldrarna att det finns bestämmelser i formellt hänseende som bidrar till en enhetlig rättstillämpning och handläggning (se det omnämnda JO-beslutet s. 269 och 272).

7.5 Närmare om kontaktpersonen

I Socialstyrelsens allmänna råd SOSFS 2003:14 (Socialnämndens handläggning av vissa frågor om vårdnad, boende och umgänge) finns rekommendationer om kontaktpersoner vid umgänge.

När det gäller kontaktpersonens lämplighet anges att socialnämnden, med den tilltänkta kontaktpersonens samtycke, bör begära uppgifter från socialtjänstens register och Rikspolisstyrelsens belastnings- och misstankeregister samt eventuellt kontakta referenspersoner. – Syftet med kontaktperson är ytterst att tillgodose barnets trygghet i samband med umgänget, varför lämpligheten skall bedömas utifrån barnets synvinkel. Kontinuitet är en viktig förutsättning, vilket innebär att uppdraget helst skall fullgöras av samma person, även om det av tidsskäl kan bli nödvändigt att låta två kontaktpersoner dela på uppdraget. Den typ av insats som behövs avgör vilken kompetens en kontaktperson behöver ha (Vårdnad, boende och umgänge s. 55 f.).

Socialstyrelsen har framhållit att uppgiften att vara kontaktperson som medverkar vid umgänge ofta kan vara komplicerad. Det finns t.ex. en risk att kontaktpersonen blir involverad i konflikter mellan föräldrarna, utvald till någon av föräldrarnas förtrogna (och därmed använd som stödperson eller rådgivare), ombedd att hjälpa till med sådant som ligger utanför själva uppgiften, etc. Kontaktpersoner hamnar dessutom ofta i situationer när de själva behöver fatta akuta beslut om vad som är lämpligt eller olämpligt i umgänget, utan att ha någon att rådfråga. Det kan handla om hur en förälder handhar och tilltalar barnet, bedömningar av om föräldern är drog-påverkad eller i stark psykisk obalans och andra frågor som rör svåra gränsdragningar. Risken finns också att kontaktpersonen på eget initiativ börjar agera som medlare mellan föräldrarna eller på andra sätt går utanför uppdraget. Detta innebär att kontaktpersonen måste ges klara instruktioner samt möjlighet till handledning och fortbildning (Vårdnad, boende och umgänge s. 56).

Uppdraget till kontaktpersonen bör enligt de allmänna råden vara skriftligt, detaljerat och tydligt. Det bör av uppdraget framgå bl.a. vad syftet med insatsen är, vad kontaktpersonen skall vara vaksam på, vilka förhållningsregler som skall gälla i det enskilda fallet, att kontaktpersonen skall vara neutral och sätta barnets bästa främst samt hur uppföljning av insatsen skall göras. Det framhålls också att socialnämnden bör klargöra uppdraget för föräldrarna och informera om de instruktioner som nämnden har gett till kontaktpersonen.

Kontaktpersonen bör enligt de allmänna råden ha tillgång till stöd från den ansvarige handläggaren. I komplicerade fall bör kontaktpersonen ha tillgång till stöd i form av kvalificerad handledning.

Kontaktpersonen bör enligt förarbetsuttalanden inte vara skyldig att rapportera till nämnden, eftersom det gäller att bygga upp förtroendefulla relationer mellan klient och kontaktperson. Redovisning och genomgång av ärendet kan genomföras i form av samtal mellan klienten, kontaktpersonen och en socialarbetare, varefter handläggaren kan skriva en sammanfattning som tillförs akten (prop. 1979/80:1 Del A s. 229 och Vårdnad, boende och umgänge s. 57).

7.6 Tidigare överväganden

7.6.1 Ställningstaganden under 1990-talet m.m.

Det har i flera lagstiftningsärenden diskuterats om det finns behov av lagstiftning rörande en socialnämnds skyldighet att utse kontaktperson när en domstol har beslutat att en sådan skall medverka vid en förälders umgänge med sitt barn.

I ett yttrande över en departementspromemoria (Ds 1989:52) pekade JO på att det i praktiken visat sig att socialnämnden inte uppfattat domstolsförordnanden med villkor om umgänge i närvaro av kontaktperson som bindande. Nämnden hänvisade i förekommande fall till svårigheten att finna en lämplig person eller till personalbrist. När domstolens beslut inte hade följts blev konsekvensen att föräldern inte hade kunnat umgås med barnet på sätt som domstolen hade bestämt. JO menade att socialnämndernas tvekan kunde undanröjas om det av 10 § socialtjänstlagen (1980:620, numera 3 kap. 6 § socialtjänstlagen [2001:453]) framgick att det åligger socialnämnden att utse en särskild person (kontaktperson) när det behövs vid umgänsrättens utövande.

I Socialtjänstkommitténs huvudbetänkande (SOU 1994:139) framhölls att frågan om s.k. tingsrättsuppdrag – dvs. ärenden där tingsrätten vid sitt beslut utgått ifrån att socialnämnden utser en ”tredje person” att närvara när utdömd umgänsrätt utövas – alltid borde föregås av ett samråd med socialförvaltningen men att frågan behövde övervägas närmare av den då nyligen tillkallade Vårdnadstvistutredningen (se s. 427). I en skrivelse från kommittén till den nämnda Vårdnadstvistutredningen påpekades att det kunde finnas anledning att komplettera förslaget till ny socialtjänstlag med en uttrycklig bestämmelse om socialtjänstens skyldighet att utse kontaktperson i nu aktuella fall, eftersom tingsrättsuppdragen inte

är frivilliga i vanlig bemärkelse utan syftar till att skydda barnet. Socialtjänstkommittén ansåg att bestämmelsens utformning borde avgöras av hur insatsen som sådan skulle regleras i föräldrabalken (se SOU 1995:79 s. 121 f.).

Vårdnadstvistutredningen, som hade till uppgift att utvärdera 1991 års reform av FB:s regler om vårdnad och umgänge, betonade att en föreskrift om umgänge i närvaro av kontaktperson bör meddelas endast när det verkligen föreligger behov av en sådan, t.ex. om det finns en risk för att barnet olovligen bortförs, samt efter samråd med socialnämnden. Frågan om kontaktperson ansågs inte vara sådan att parterna kunde disponera över den, utan det skulle ankomma på domstolen att pröva behovet och nödvändigheten samt besluta därom.

Socialtjänstkommitténs förslag (dvs. att en uttrycklig bestämmelse om socialnämndens skyldighet att utse en kontaktperson vid umgänge borde införas i socialtjänstlagen och en motsvarande bestämmelse i föräldrabalken) krävde, enligt Vårdnadstvistutredningen, noggranna överväganden. Utredningen ansåg sig dock sakna underlag för en bedömning av behovet av en sådan reglering och menade att frågan borde utredas i annat sammanhang. Vårdnadstvistutredningen hade emellertid några synpunkter som enligt utredningen borde beaktas vid ställningstagandet till frågan om kontaktperson vid umgänge borde lagregleras (SOU 1995:79 s. 123 ff.):

[E]tt ställningstagande till den aktuella frågan [måste] föregås av en inventering dels av i vilka fall domstol beslutar att umgänge skall ske i närvaro av kontaktperson, dels av i vilka fall det föreligger behov därav.

Vilka konsekvenser skulle det medföra för kommunen om en skyldighet införs att efter domstols förordnande utse kontaktperson vid umgänge? Det kan antas att resursåtgången kommer att bli beaktansvärd eftersom kontaktperson i allmänhet behövs utanför ordinarie arbetstid, på kvällar och helger. Till det nu anförda kan läggas att det redan i dag kan vara svårt för socialnämnden att finna lämpliga personer för uppdragen som kontaktperson. Ytterligare omständigheter som måste övervägas är om domstolen skall vara skyldig att samråda med socialnämnden innan den meddelar ett beslut om att umgänge skall ske i närvaro av en kontaktperson eller om nämnden till följd av domstolens beslut automatiskt blir förpliktad att förordna en kontaktperson. I samband med övervägande av denna fråga måste noga utredas om en utökad möjlighet för domstolarna att besluta om kontaktperson kommer att leda till dels att kontaktperson förordnas "för säkerhets skull" i de fall det saknas tillräckligt underlag för ett antagande att behovet finns, dels om kommunens resurser kommer att tas i anspråk i en sådan omfattning att det påverkar möjligheten att utse kontaktperson i de fall detta verkligen är befogat.

I den vidare behandlingen av frågeställningarna framhöll regeringen (prop. 1997/98:7 s. 75 f.) att frågan om vilka kontakter som borde förekomma mellan domstol och socialnämnd var tillräckligt klarlagd genom ställningstagandena i NJA 1987 s. 15 och JO:s beslut den 30 augusti 1994 (dnr 43-1994). Några ytterligare åtgärder framstod mot den bakgrunden inte som påkallade. Regeringen påpekade också att det i socialnämndens övergripande ansvar ligger en skyldighet att medverka till att ett barns behov av umgänge med sin förälder blir tillgodosett. Vidare upprepades slutsatserna från NJA 1987 s. 15, dvs. att om en domstol har förordnat att umgänge skall utövas i närvaro av en person som utses av socialnämnden, har nämnden vid behandlingen av frågan om utseende av en sådan person att utgå från att umgänge skall äga rum i den utsträckning och på det sätt som domstolen beslutat och att detta är i överensstämmelse med barnets bästa. Frågan om socialnämnderna borde vara skyldiga att utse kontaktperson vid umgänge var därför, enligt regeringen, knappast i behov av ytterligare utredning. Det framhölls att det i praktiken största problemet torde vara att det kan vara svårt för socialnämnden att finna lämpliga personer som är beredda att åta sig uppdraget som kontaktperson vid umgänge men att den frågan knappast kunde lösas lagstiftningsvägen.

Regeringens bedömning blev sammanfattningsvis att det inte borde införas någon möjlighet för domstol att ålägga en kommun att utse en kontaktperson vid umgänge.

När propositionen behandlades i lagutskottet väcktes på nytt frågan om socialnämndernas skyldighet att utse kontaktpersoner i en motion, som dock avstyrktes. Därvid anfördes följande (1997/98:LU12 s. 46):

Utskottet vill för sin del understryka vad såväl Högsta domstolen som Riksdagens ombudsmän i skilda sammanhang framhållit om vikten av att ett förordnande om kontaktperson vid umgänge föregås av en kontakt med socialnämnden.

Enligt utskottets mening är det naturligtvis önskvärt att kommunerna kan tillhandahålla kontaktpersoner så att umgänge kan komma till stånd i den omfattning som domstolen beslutat. Att genom lagstiftning ålägga socialnämnden en sådan skyldighet som motionärerna föreslår låter sig dock enligt utskottet knappast göras. Som regeringen framhåller kan det vara svårt att finna personer som är villiga att ta på sig ansvaret att vara kontaktperson.

Av vad som nu redovisats kan man dra den slutsatsen att det inte råder någon osäkerhet i rättspraxis om att en socialnämnd, även om domstol inte kan ålägga nämnden att utse en kontaktperson, likväl har att utse en sådan när domstolen har förordnat att kontaktperson skall

medverka vid umgänge mellan förälder och barn. Däremot finns det, som framgår bl.a. av Socialstyrelsens yttrande, viss osäkerhet när det gäller formerna för socialnämndens handläggning av frågan.

7.6.2 2002 års vårdnadskommittés överväganden

2002 års vårdnadskommitté hade enligt direktiven (dir. 2002:89) bl.a. i uppgift att undersöka i vilken utsträckning socialtjänsten hjälper till för att underlätta umgänget i situationer där den ena föräldern meddelats besöksförbud och i andra situationer där umgänget ställer särskilda krav. Kommittén skulle överväga om ytterligare åtgärder behöver vidtas för att i förekommande fall underlätta umgänget i de aktuella situationerna och för att skapa garantier för att umgänget sker under betryggande former. Kommittén skulle i detta sammanhang uppmärksamma de oklarheter som Justitieombudsmannen pekat på när det gäller medverkan av kontaktperson (se det tidigare nämnda beslut den 25 april 2002 i dnr 3159-1999, JO:s ämbetsberättelse 2002/03 s. 252 ff.).

I sitt betänkande (Barnets bästa, föräldrars ansvar, SOU 2005:43) lanserade kommittén begreppet ”umgängesstöd” för att beskriva personer som utses av socialnämnden i enlighet med ett domstolsavgörande om umgänge. Detta beskrevs som ett redan vedertaget begrepp inom socialtjänsten. Genom att kalla sådana personer för umgängesstöd skulle man enligt kommittén kunna skilja dem från de personer som utses av socialnämnden med stöd av bestämmelsen i 3 kap. 6 § SoL (kontaktpersoner). – I redogörelsen för kommitténs ställningstaganden används fortsättningsvis denna beteckning

Kommittén noterade (s. 171 f.) att frågan om att införa lagstiftning för att ge domstol möjlighet att ålägga kommunerna att utse umgängesstöd (kontaktperson) övervägts i samband med 1998 års vårdnadsreform men att en sådan lösning samtidigt avvisats. Inte heller kommittén ansåg att det var en framkomlig väg att lagstifta i frågan. Det framhölls att en eventuell lagstiftning skulle kunna medföra betydande problem, framför allt för mindre kommuner. Till stöd för detta åberopades resultat från en enkätundersökning, som utvisade att omkring en fjärdedel av kommunerna kan ställa upp med umgängesstöd i mindre än hälften av alla efterfrågade fall (se särskild redogörelse för enkätundersökningens resultat i **bilaga 2**).

Den nämnda enkätundersökningen, liksom diskussioner som förts med familjerättssekreterare, gav vid handen att det är ganska ovanligt att domstolen tar kontakt med socialnämnden innan ett förordnande om umgängesstöd sker. Kommittén menade att det var oacceptabelt att domstolen inte tar denna kontakt (s. 172). Därför föreslog kommittén en bestämmelse med innebörd att domstolen skulle få förordna om umgängesstöd som socialnämnden skall medverka till *endast* om nämnden förklarat att den kan åta sig uppdraget (se s. 172 och förslaget till 6 kap. 15 c § andra stycket FB). – Avsikten med bestämmelsen var att domstolen skulle bli tvungen att begära in ett yttrande från nämnden innan beslut skulle kunna fattas om en viss åtgärd. Enligt författningskommentaren (s. 384) skulle nämnden i sitt yttrande redovisa om den har möjlighet att ställa upp med ett umgängesstöd eller medverka till en annan åtgärd på det sätt och under de tider som domstolen gett till känna att den haft för avsikt att besluta om. Om socialnämnden i sitt yttrande t.ex. skulle ange att den inte har möjlighet att utse ett umgängesstöd över huvud taget eller endast i begränsad omfattning, skulle domstolen behöva utgå från detta i sin bedömning av umgängesfrågan – något som i vissa fall skulle kunna leda till slutsatsen att umgänge f.n. inte kan äga rum eller att någon annan kontakt än umgänge blir aktuell. Samtidigt pekade kommittén på att det finns möjligheter för socialnämnderna att samarbeta i denna fråga.

Kommittén föreslog också en särskild bestämmelse om att domstolen skulle få besluta om att umgängesstöd skall medverka vid umgänge endast om *barnet* har behov av det. Domstolen skulle under samma förutsättningar kunna besluta om annan lämplig åtgärd (se förslaget till 6 kap. 15 c § första stycket FB – enligt förslaget skulle ”annan lämplig åtgärd” kunna utgöras av ett beslut om att umgänge skall ske på exempelvis en öppen förskola). Genom att själva behovet lyftes fram i lagtexten hoppades man kunna undvika situationer i vilka umgängesstödet motiverats i huvudsak av den ena partens yrkande härom och den andra partens medgivande. Omständigheterna i det enskilda fallet skulle fälla avgörandet och skälen skulle redovisas (delvis för att bidra till att uppdraget skulle kunna klargöras för nämnden och umgängesstödet).

Socialnämnd skulle enligt kommitténs förslag ges möjlighet att väcka talan om umgänge m.m., såsom när nämnden gjort bedömningen att umgänget bör begränsas eller helt upphöra, men också

då det enligt nämndens mening inte längre finns behov av umgängesstöd (se förslaget till 6 kap. 15 a § andra stycket FB).

Som tidigare nämnts var kommittén negativt inställd till att ge domstol möjlighet att ålägga nämnderna att utse kontaktperson. Likväl föreslog kommittén en bestämmelse om att nämnden – efter domstols beslut om umgängesstöd eller annan åtgärd – skulle vara skyldig att *verka för* att en av domstolen beslutad åtgärd kommer till stånd. I allmänmotiveringen till denna bestämmelse – 6 kap. 15 c § tredje stycket FB – anfördes bl.a. följande (s. 178 f.):

Den prövning som socialnämnden i enlighet med bestämmelsen skall göra i ett sådant ärende omfattar endast frågan om nämnden har möjlighet att utse en person som åtar sig det uppdrag som domstolen har beslutat om. Genom en sådan bestämmelse klargörs att socialnämnden alltid skall ta upp en fråga om umgängesstöd på eget initiativ. Eftersom domstolen skall besluta om umgängesstöd endast om barnet har behov av det, är det också givet att barnet blir part i det ärendet. Föräldrarnas inställning till att ett umgängesstöd skall medverka vid umgänget saknar betydelse i detta sammanhang. En förälder kan därför inte med framgång avböja insatsen. Detta hänger samman med att det är domstolen som beslutar i frågan om medverkan av umgängesstöd och den frågan får överklagas av en förälder i den ordning som gäller för avgöranden som fattas av allmän domstol.

Socialnämnden skulle således handlägga ett ärende om umgängesstöd med stöd av bestämmelser i föräldrabalken, inte socialtjänstlagen, eftersom det då skulle bli ett domstolsbeslut om umgängesstöd som ligger till grund för socialnämndens prövning. Socialnämndens beslut skulle inte vara överklagbart, eftersom socialnämnden inte disponerat över frågan om umgängesstöd borde utses eller ej. Kommittén menade samtidigt att en eventuellt senare fråga om entledigande av umgängesstöd (i samband med byte av umgängesstöd), såsom när umgängesstödet betraktas som jävigt, borde handläggas av socialnämnden enligt socialtjänstlagen. Det nytillträdande umgängesstödet skulle dock behöva utses med stöd av föräldrabalksbestämmelserna (s. 179). – Kommittén föreslog också att socialnämndens skyldighet att verka för att en åtgärd enligt bestämmelsen i FB kommer till stånd enligt vad som nu sagts även skulle markeras genom ett motsvarande tillägg i 5 kap. 1 § SoL.

Under remissbehandlingen av betänkandet uttalade flera remissinstanser kritik mot förslaget om umgängesstöd. I den efterföljande propositionen framhöll regeringen att det behöver analyseras närmare hur bestämmelser om s.k. umgängesstöd bör utformas

(prop. 2005/06:99 s. 54 ff.). Angående resultaten av remissbehandlingen uttalades följande (s. 58):

Många remissinstanser invänder att den ”vetorätt” som socialnämnden föreslås få kommer att göra det svårare för domstolen att besluta om umgänge i närvaro av en kontaktperson. För att säkerställa att barnet får tillgång till det stöd den behöver ifrågasätts om inte socialnämnden bör vara skyldig att utse en sådan person när domstolen har beslutat om detta. Vidare påpekas att vissa frågor om socialnämndens hantering bör belysas ytterligare. Även regeringen anser att frågorna behöver analyseras närmare. Regeringen avser att därefter återkomma med förslag.

7.7 Undersökningar om insatsen kontaktperson i umgängestvister

I anslutning till ett projekt som nyligen bedrivits i samarbete mellan Rädda Barnen och Socialstyrelsen konstaterades att det inte finns någon samlad kunskap om hur insatsen kontaktperson vid umgänge fungerar i praktiken för barn och föräldrar. I en undersökning som utfördes av Rädda Barnen inom ramen för projektet genomfördes bl.a. ett stort antal intervjuer med barn och föräldrar.

Undersökningsresultaten redovisas i en rapport – ”Innerst inne var man rädd...” (Inger Ekbohm & Åsa Landberg) – som gavs ut sommaren 2007. Av denna framgår bl.a. att det saknas nationell statistik över hur många barn som har kontaktperson vid umgänge och att det enda säkra sättet att ta reda på antalet är att fråga socialtjänsten i alla kommuner hur många kontaktpersonsuppdrag de haft under året (s. 18).

Samtidigt framhålls att 22 000 barn någon gång under år 2005 hade insatsen kontaktfamilj/kontaktperson enligt socialtjänstlagen. I denna statistik går det dock inte att skilja ut olika former av kontaktperson eller kontaktfamilj. Enligt en försiktig uppskattning av personerna bakom rapporten skulle det kunna röra sig om 3 000 barn under år 2004 (s. 18).

I rapporten konstateras att beslutat umgänge med kontaktperson påtagligt ofta aldrig kommer till stånd. Ibland hittar socialtjänsten inte någon person som kan anställas som kontaktperson. Vid andra tillfällen uteblir föräldern från umgänget. En tredje variant är att boendeföräldern sätter stopp för umgänget med hänvisning till barnets psykiska hälsa (s. 13).

En genomgång av 56 domar från 2002 där en tingsrätt efter huvudförhandling beslutat om umgänge med kontaktperson visade bl.a. att åldern på barnen varierade mellan 1 och 15 år (medelvärde 7 år). Av de 79 berörda barnen var det 62 som bodde hos sin mamma och hade umgänge med sin pappa medan 17 bodde hos sin pappa och hade umgänge med sin mamma. För 21 av barnen hade domen lett till gemensam vårdnad. För 3 av barnen kunde vårdnadssituationen inte utläsas ur domen (domarna rörde i de fallen enbart umgänget). För resterande 55 barn var boendeföräldern ensam vårdnadshavare (s. 28 f.).

För 59 av barnen gällde enligt domen att kontaktpersonen skulle närvara under hela umgänget. För 24 av de 59 barnen saknades tidsbegränsning av insatsen. I dessa domar förekom det särskilt ofta uppgifter om att umgängesföräldern utsatt barnet eller annan familjemedlem för våldsbrott eller sexuella övergrepp. För 35 av barnen skulle kontaktpersonen närvara endast under begränsad tid (s. 30 f.).

I ett försök att kartlägga hur situationen såg ut ca fyra år efter domstillfället genomfördes telefonintervjuer med boendeföräldrarna till 36 av de 79 barnen. Det kunde då konstateras att en majoritet av barnen som varit aktuella för umgänge med kontaktperson – 21 av 36 – vid intervjutillfället saknade kontakt med umgängesföräldern. Ytterligare fem barn hade mindre umgänge än vad som framgick av domen. Således hade en majoritet av barnen (26 av 36) ingen eller liten kontakt med umgängesföräldern vid uppföljningstidpunkten (s. 34 f.).

I rapporten konstaterades att skälen till att umgänget minskat eller helt upphört varierade. Många umgängesföräldrar hade av sagt sig umgänget efter en tid, medan det i andra fall varit barnets ovilja att åka till sin andra förälder som varit orsaken till att umgänget upphört. Ingen av föräldrarna påstod att umgänget inte blivit av till följd av att socialtjänsten inte hittat någon kontaktperson (s. 35).

Rapportförfattarna anmärkte sammanfattningsvis att intervjuerna gav en tydlig bild av att insatsen kontaktperson sällan lett till att barnet fått en regelbunden kontakt med umgängesföräldern över tid. Trots att det i många av de undersökta domarna uttryckts klart att syftet med umgänget varit att barnet skulle få en möjlighet att bygga upp en nära och god relation med sin förälder, hade författarna sett få exempel på att målsättningen hade förverkligats.

I rapporten anmärktes att ett genomgående intryck var att målsättningen satts för högt i många fall. Ofta hade såväl umgänges-

föräldrarnas förmåga som relationen mellan föräldrar och barn överskattats. En annan brist som noterades var att många kommuner synes sakna rutiner för hur barnen skall informeras och förberedas inför umgänge i närvaro av kontaktperson samt att det i många fall kunde vara mindre lämpligt att låta boendeföräldern svara för dessa uppgifter i förhållande till barnet. Det betonades också att det är viktigt att socialtjänsten kontinuerligt utvärderar hur umgänget fungerar tillsammans med barnet (s. 55 ff.).

En annan slutsats som drogs i rapporten var att det finns starka skäl till att vara restriktiv med beslut om kontaktperson på obegränsad tid. Rapportförfattarna ansåg att domstolen inte annat än i undantagsfall bör döma till umgänge med kontaktperson när umgängesföräldrarnas svårigheter är så stora – eller barnets tillit så skadad – att ett fritt umgänge inte är förenligt med barnets bästa under överskådlig tid. Vidare ansåg de att alla kommuner borde utveckla möjligheterna till ”frivilligt umgängesstöd”, dvs. enligt socialtjänstlagen (s. 69 f.).

Ett projekt med syftet att närmare beskriva vad kontaktperson i umgängesärenden är för typ av insats har nyligen redovisats i en delrapport från Stiftelsen Allmänna Barnhuset (Gunvor Andersson & Maria Bangura Arvidsson, Barnet mellan två föräldrar – insatsen kontaktperson i umgängestvister, skriftserie 2006:2). I projektet genomfördes en studie i form av intervjuer med främst familjerätts- och socialsekreterare i tre kommuner med varierande befolkningsstruktur och socialtjänstorganisation. Bl.a. berörs i den avslutande diskussionen den omständigheten att domstol och socialtjänst kan ha olika syn på barnets behov och att barnet kan komma i kläm i ”glappet” mellan domstol och socialtjänst.

7.8 Överväganden

7.8.1 Lagregler om tidsbegränsat umgängesstöd

Förslag: I samband med att rätten beslutar om umgänge mellan ett barn och en förälder som barnet inte bor tillsammans med, får rätten besluta att det vid umgänget skall medverka en person som utses av socialnämnden. Barnets behov skall därvid vara avgörande.

Beteckningen *umgängesstöd* skall användas för personer som utses av socialnämnd i enlighet med ett domstolsavgörande.

Villkoret om umgängesstöd skall vara tidsbegränsat.

Begreppet ”umgängesstöd” införs

Inledningsvis skall framhållas att jag, i överensstämmelse med vad 2002 års vårdnadskommitté föreslog, anser att det är ändamålsenligt att använda beteckningen *umgängesstöd* på den typ av kontaktpersoner som utses av socialnämnd i enlighet med ett *domstolsavgörande*. Det bör alltså inte vara möjligt att träffa avtal om umgängesstöd som villkor för umgänge (jfr 6 kap. 15 a § tredje stycket FB).

Däriigenom görs en tydlig markering av att det här inte är fråga om sådana kontaktpersoner som utses med stöd av 3 kap. 6 § tredje stycket SoL och som aldrig kan utses mot den enskildes vilja.

Från definitionen av umgängesstöd bör också skiljas sådana fristående personer som utses som kontaktpersoner direkt av domstolen, t.ex. nära släktingar som åtnjuter föräldrarnas och barnets förtroende. Förordnanden av sådana kontaktpersoner omfattas inte av förslagen nedan men torde under alla omständigheter endast mer sällan bli aktuella för villkorade umgängesförordnanden.

Barnets behov i centrum

Utgångspunkten enligt gällande rätt är alltså att domstolen inte kan ålägga socialnämnden att utse umgängesstöd (kontaktperson). Domstolens avgörande skall i stället ses som en begäran om nämndens medverkan.

Det faktum att konstruktionen med umgängesstöd i dag bygger på en *begäran* om medverkan från kommunens sida är i någon mån

otillfredsställande. Vad som kan vara bäst för barnet, vilket alltid skall komma i främsta rummet vid avgöranden av frågor om umgänge (6 kap. 2 a § FB), torde många gånger hamna i skymundan när socialnämnden konstaterat att de resurser som står till förfogande för att bistå med umgängesstöd inte räcker till.

Det vore naturligtvis idealiskt om domstolen, helt oberoende av överväganden kring socialnämndens möjligheter att ställa upp med umgängesstöd, fritt kunde ta ställning till att umgänge skall ske i närvaro av umgängesstöd när detta är bäst för barnet. För att ett sådant scenario skulle kunna komma till stånd torde det emellertid krävas stora satsningar på socialnämndens verksamhet.

Det är viktigt att poängtera att en helt friktionsfri verksamhet för umgängesstöd förutsätter att det finns lämpliga "reserver" för situationer då det visar sig att den som först fått uppgiften av något skäl inte kan eller bör medverka i en viss umgängessituation. Socialnämndens uppgift bör nämligen helst inte stå och falla med en viss lämplig persons engagemang.

Socialnämnderna har emellertid i dag svårigheter att rekrytera lämpliga kontaktpersoner. Redan uppdragets karaktär, med arbetsuppgifter främst på helger och med en hantering av konfliktfyllda relationer, lägger hinder i vägen.

För att komma till rätta med vissa av de problem som i dag omgärdar frågorna om umgängesstöd måste man, enligt min uppfattning, sträva efter att åstadkomma en viss uppstramning av det nuvarande sättet att hantera frågorna, både från domstolarnas och från socialnämndernas sida. Samtidigt krävs det att lagstiftaren anlägger ett realistiskt perspektiv när det gäller socialnämndernas svårigheter att bistå med ett umgängesstöd som fungerar på ett acceptabelt sätt. Om en ovillkorlig skyldighet införs för socialnämnderna att – på nuvarande premisser – utse umgängesstöd, finns det uppenbara risker för att insatsens kvalitet blir lidande. Detta kan i somliga fall leda till situationer som från barnets utgångspunkt kan uppfattas som sämre än om umgänget inte hade kunnat genomföras.

Jag vill först slå fast vilka förutsättningar som bör gälla för att umgängesstöd skall bli aktuellt. Att förutsättningarna tydliggörs och stramas upp är av stor betydelse för att de resurser som står till buds skall kunna nyttjas på bästa sätt.

2002 års vårdnadskommitté, som föreslog en särskild paragraf med närmare preciseringar av bl.a. frågan om när ett umgängesstöd

skall medverka vid umgänge, anförde i nu aktuellt avseende följande (SOU 2005:43 s. 382 f.):

Vid prövningen av frågan om umgängesstöd skall förordnas måste domstolen alltid göra en bedömning av om det enskilda barnet verkligen har behov av att ett umgängesstöd medverkar på något sätt vid umgänget. Denna prövning av om behov finns måste avse såväl ändamålet med umgängesstödet som formen för umgängesstödet medverkan. Barnet kan ha behov av att ett umgängesstöd medverkar när föräldrarnas konfliktnivå är på den nivån att det behövs ett umgängesstöd vid hämtning och lämning av barnet, för att barnet skall slippa uppleva konfrontationer mellan föräldrarna. Barnet kan också ha behov av att ett umgängesstöd är närvarande under umgänget om barnet av någon anledning känner en oro över umgänget. Denna oro kan t.ex. vara ett resultat av att något umgänge inte skett under förhållandevis lång tid men också bottna i att den förälder som barnet bor hos känner en oro – befogad eller inte – över att umgänge kommer till stånd (se t.ex. NJA 1995 s. 727). Det kan därför i vissa fall finnas behov av att ett umgängesstöd i vart fall inledningsvis medverkar vid umgänget för att skapa trygghet för barnet och därmed undanröja dess oro. Ytterligare fall då barnet kan ha behov av att ett umgängesstöd är närvarande under umgänget kan vara att umgängesföräldrarnas omsorgsförmåga är bristande eller att det finns risk för det. Domstolen får dock inte förordna om umgängesstöd endast av den anledningen att umgängesföräldern i sig behöver stöd, utan ett sådant behov får lösas av socialnämnden med stöd av bestämmelserna om kontaktperson i 3 kap. 6 § SoL. I sammanhanget är det viktigt att stryka under att ett umgängesstöd inte är en övervakare eller på annat sätt en person som rent fysiskt kan förväntas kunna hindra ett bortförande eller någon annan kränkande handling. Om barnet inte kan antas vara tryggt om inte något sådant skydd erbjuds, är umgängesstöd inte något alternativ. I regel torde då inte återstå annat än att inte förordna om umgänge.

Jag instämmer i vad som nu sagts om vilka överväganden som skall göras inför ett avgörande som kan aktualisera ett umgängesstöd. Det är enligt svensk rätt *barnet* som har rätt till umgänge med en förälder som det inte bor tillsammans med (6 kap. 15 § första stycket FB – jfr exempelvis dansk rätt, enligt vilken det är umgängesföräldern som har rätt till umgänge med barnet). *Barnets* behov av umgängesstödet skall följaktligen vara avgörande (jfr 6 kap. 2 a § FB). Inriktningen på barnets behov bör tydliggöras genom ett omnämnande i lagtext. Hänsyn måste naturligtvis också tas till barnets vilja. – När det gäller en *förälders* eventuella behov av stöd och hjälp vid umgängesrättens utövande blir alltså slutsatsen att stöd- och hjälpbehovet bör prövas i de former som gäller för

socialtjänsten (se 3 kap. 6 § tredje stycket SoL om möjligheten för en umgängesberättigad förälder att få kontaktperson och 6 kap. 14 § FB).

Det måste åligga domstolarna att göra en regelrätt *prövning* av barnets behov. Således bör det inte förekomma att domstolen utan någon reell prövning föreskriver om umgänge med umgängesstöd sedan parterna gemensamt framställt ett sådant yrkande, alternativt efter att den ena parten medgett detta. Om domstolen anser att barnets behov inte är sådana att villkor om umgängesstöd bör ställas upp, trots att föräldrarna är ense om detta, är den naturligtvis oförhindrad att hänvisa en umgängesberättigad förälder att i stället ansöka om kontaktperson direkt genom socialtjänsten.

Vidare vill jag, liksom 2002 års vårdnadskommitté, betona att umgängesstödet inte får ses som en person med särskilt mandat att *fysiskt* förhindra att barnet bortförs eller kränks. Även detta måste vägas in när domstolen överväger om umgänge med villkor om närvaro av umgängesstöd är en lämplig lösning. Med andra ord får inte domstolen vid behovsprövningen förutsätta att umgängesstödet utgör en garant mot skadliga åtgärder från en förälders sida. Att umgängesstödet ur ett *psykologiskt* perspektiv kan utgöra en dämpande faktor är en helt annan sak.

Umgängesstöd skall vara en tillfällig lösning

Domstolen beslutar ibland – men långt ifrån alltid – om en viss sluttidpunkt för kontaktpersons närvaro i samband med umgänge (se avsnitt 7.7, jfr SOU 2005:43 s. 175). Att en tidpunkt för upphörande av umgängesvillkoret inte sätts kan innebära att uppdraget löper över flera år.

Jag är av uppfattningen att umgänge med umgängesstöd kan vara lämpligt som en *tillfällig* åtgärd för att få ett umgänge att fungera. Avsikten bör därför inte vara att umgänget under en oöverskådlig framtid, kanske under betydande delar av barnets uppväxt, skall ske i sådana former. Ett umgänge som bedrivs under mycket lång tid på detta sätt torde generellt sett inte heller vara till barnets bästa. Följaktligen bör domstolen också göra en bedömning av om det finns förutsättningar för att umgänget, efter en ”övergångsperiod” med umgängesstöd, kan övergå till att bedrivs i former som inte är förenade med sådana villkor. Om domstolen kommer fram till att det *inte* inom överskådlig framtid kan bli aktuellt att låta förälder

och barn umgås utan att umgängesstöd är närvarande, bör domstolen inte välja umgänge med umgängesstöd. För att villkorets tillfälliga karaktär skall framgå tydligt bör det i lag anges att beslut om umgängesstöd alltid skall vara tidsbegränsade.

Som riktmärke för domstolens bedömning av om umgänge med umgängesstöd är ett lämpligt villkor bör gälla att det måste kunna förväntas att umgängesformerna kan normaliseras inom det närmaste året och att umgängesstödet *senast* när året förflutit skall kunna träda åt sidan. Följaktligen bör domstolen inte besluta om umgänge med umgängesstöd för längre tid än så. – I det följande återkommer jag till de kontroller som bör göras av hur umgänget fungerar och om socialtjänstens möjligheter att agera för att få ett sådant villkor upphävt.

Vad som nu sagts torde innebära att användningsområdet för kontaktperson/umgängesstöd vid umgänge snävas in jämfört med hur kontaktpersonsinstitutet kommer till användning i gällande domstolspraxis. Umgängesstöd vid umgänge bör i första hand bli aktuellt när det gäller att bygga upp en relation mellan barnet och umgängesföräldern, t.ex. när barnet och umgängesföräldern inte har träffats eller vårdnadshavaren känner oro inför umgänget. Således bör det i framtiden inte komma i fråga att utse umgängesstöd i situationer då det finns en risk för att barnet lämnas vind för våg eller vistas i olämpliga miljöer under umgängestillfällena eller att umgängesföräldern olovligen skall föra bort eller kvarhålla barnet.

Inte heller bör umgängesstöd användas när föräldrarnas konflikt är sådan att de inte kan mötas i samband med hämtning och lämning av barnet utan att konflikten blossar upp och man kan bedöma att detta hinder i umgänget blir bestående. Enligt gällande praxis är det vanligt att kontaktperson utses för att bistå vid dessa moment.

Ställningstagandet kan också få betydelse för vissa fall då en umgängesförälder t.ex. avtjänar ett långvarigt fängelsestraff eller lider av kronisk psykisk ohälsa och därigenom inte utan villkor om närvaro av kontaktperson/umgängesstöd kan anförtros barnet vid umgänge.

Det måste dock betonas att detta inte i sig behöver betyda att möjligheten till umgänge mellan barn och umgängesförälder är helt utesluten i situationer då någon förändring i barnets behov av umgängesstöd inte är i sikte. För domstolen torde det vara möjligt att exempelvis meddela förordnanden om umgänge på en öppen förskola eller ”pappis” (en verksamhet som inriktar sig på att få i gång ett fungerande umgänge mellan ett barn och dess pappa, se

SOU 2005:43 s. 176). "Pappis-verksamhet" finns på en handfull orter. I Göteborg erbjuds umgängesverksamhet med fast personal i särskilda lokaler för barn och deras pappor under några timmar på helgen. Enligt uppgift förekommer det relativt ofta att domstol beslutar om umgänge på "pappis", men också att föräldrarna träffar avtal om att umgänget skall ske där (se "Innerst inne var man rädd..." s. 16). "Pappis" finns därutöver i bl.a. Norrköping, Gävle och Malmö.

Det kan också bli fråga om umgänge genom annan kontakt än att barnet och umgängesföräldern träffas, t.ex. brev- eller telefonkontakt (se prop. 2005/06:99 s. 88 f.).

Härav måste anses följa att regelverket inte kommer i konflikt med vad som anges i artikel 9.3 i Barnkonventionen om rätten för det barn som är skilt från den ena av eller båda föräldrarna att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkt kontakt med båda föräldrarna, utom då detta strider mot barnets bästa.

Domstolens avslag på en begäran om umgängesstöd behöver naturligtvis inte gälla för alltid. Förhållandena kan förändras så att umgängesstöd kan aktualiseras senare. Sådana förändringar kan utgöras av t.ex. en umgängesförälders ändrade sociala förhållanden eller hälsotillstånd. Även barnets ålder och inställning till umgänget, liksom boendeföräldrarnas ändrade uppfattning (jfr NJA 1995 s. 727), kan påverka utsikterna i en senare process till att umgängesstöd skall kunna aktualiseras som en övergångslösning. Det förtjänar också att ännu en gång nämnas att en *förälders* eventuella behov av stöd och hjälp i vissa fall kan tillgodoses inom ramen för socialtjänsten (se 6 kap. 14 § FB och 3 kap. 6 § tredje stycket SoL).

7.8.2 Socialnämnden skall överväga behovet av umgängesstöd

Förslag: Socialnämnden skall vara skyldig att regelbundet överväga om umgängesstödet fortfarande behövs.

Bedömning: Socialnämnden bör kunna utnyttja sin rätt att väcka talan om umgänget för det fall ett villkor om umgängesstöd inte fyller den avsedda funktionen. Nämnden bör dock i första hand verka för att föräldrarna träffar avtal eller själva agerar i frågan.

Socialnämndens roll

Utgångspunkten är alltså, enligt vad som tidigare framhållits, att umgängesstöd skall medverka om barnets behov föranleder att umgänget bör förenas med ett sådant villkor. Samtidigt skall alltså domstolens förordnande ändå bygga på målsättningen att villkoret om umgängesstöd efter en tid skall kunna upphöra, vilket markeras genom att villkoret är tidsbegränsat. Det har tidigare nämnts att riktmärket vid domstolens överväganden bör vara att umgängesstödet skall kunna upphöra senast inom ett år för att umgänge med villkor om närvaro av umgängesstöd skall komma i fråga.

Det kan, enligt min mening, finnas skäl att ytterligare understryka villkorets tillfälliga karaktär genom att skapa ett regelverk för någon form av uppföljning av umgängesvillkoret efter domstolens avgörande. Det mest naturliga är enligt min uppfattning att låta socialnämnden genomföra uppföljningen, eftersom umgängesstöd enligt domstolens förordnande skall utses genom nämndens försorg.

Jag föreslår därför att socialnämnden ges en skyldighet att överväga om umgängesstödet fortfarande behövs. Ärendets art och umgängets frekvens får betydelse för när frågan bör tas upp. Ett initiativ till en uppföljning kan också vara befogat i anslutning till någon enskild händelse. Även förändringar i socialnämndens möjlighet att rekrytera personer för stödfunktionen kan i vissa fall bli den faktor som utlöser en kontroll. Socialnämnden måste alltså ha beredskap för att överväga det fortsatta behovet trots att umgängesstödet är tidsbegränsat.

Åtskilliga faktorer kan således vara av betydelse för frågan om när behovet skall övervägas närmare. För att åtminstone något riktmarke skall kunna ges framstår det som lämpligt att i lag föreskriva att socialnämnden skall överväga frågan regelbundet.

En fördel med att nämnden ges skyldighet att överväga behovet av umgängesstödet är att ett sådant krav borgar för att nämnden och den person som utsetts som umgängesstöd upprätthåller en regelbunden kontakt. Detta är generellt sett till gagn för såväl nämnden som umgängesstödet. En annan fördel är att socialnämnden på nära håll får en anledning att göra iakttagelser av hur umgänget gestaltar sig, något som domstolen av förklarliga skäl inte kan göra.

Behovsbedömningen skall ta sin utgångspunkt i domstolens bedömning att umgängesstödet behövs som en övergångslösning men att villkoret så småningom skall kunna avvaras till förmån för ett normaliserat umgänge. Socialnämndens uppgift är att ta ställning till när denna punkt har nåtts. Tanken är således inte att socialnämnden skall sätta sig över domstolens ursprungliga behovsbedömning.

Socialnämnden bör emellertid vid sin behovsbedömning också göra en bedömning av om umgänget *inte* inom överskådlig framtid kan bedrivas utan att en stödperson är närvarande, varvid hänsyn måste tas till hur umgänget har utvecklats och fungerat. Tanken är inte att ett umgängesstöd skall tillmötesgå ett bestående behov. Att parterna – och kanske även barnet – är eniga om att ett villkor om umgängesstöd är önskvärt även i fortsättningen bör således inte hindra socialnämnden att verka för att umgängesvillkoren ändras.

Det måste också betonas att det kan finnas skäl för socialnämnden att reagera om umgängesstödet inte fungerar. Detta talar i sin tur ofta för att umgänget inte heller kommer att kunna genomföras utan sådant villkor. Men om någon förändring av det beslutade umgänget inte kommer till stånd genom avtal eller ett nytt rättsligt avgörande, kan resultatet bli att umgängesföräldern kan göra anspråk på att umgänget – sedan det tidsbegränsade umgängesvillkoret upphört att gälla – skall övergå till att ske i fria former i enlighet med domstolens ursprungliga avgörande.

Exempel på situationer då nämnden kan behöva ingripa kan vara att umgängesstödet har utsatts för hot eller trakasserier av föräldrarna eller att socialnämnden har blivit uppmärksam på någon relevant förändring i de förutsättningar som domstolens förordnande vilade på (t.ex. att någon av föräldrarna har flyttat). Barnets inställning är givetvis också av stor betydelse.

Om nämnden drar slutsatsen att umgänget inte längre bör vara förenat med villkor om umgängesstöd, alternativt i annan utsträckning än vad som tidigare beslutats, bör nämnden i första hand verka för att föräldrarna själva kommer överens i frågan om hur umgänget bör ske fortsättningsvis. Föräldrarna har en möjlighet att träffa avtal om barnets umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med, vilket får verkan om det är skriftligt och socialnämnden godkänner det (6 kap. 15 a § tredje stycket FB, se även 5 kap. 3 § SoL). Ett sådant avtal kan alltså åsidosätta ett domstolsförordnande om att umgänge skall ske i närvaro av umgängesstöd. För nämndens godkännande förutsätts att avtalet är till barnets bästa. Således finns det redan med dagens regelverk möjligheter att avveckla ett umgängesstöd på ett relativt smidigt sätt. Denna lösning förutsätter dock att föräldrarna är eniga om villkoren. Socialnämnden har här en stor och viktig uppgift när det gäller att motivera föräldrarna att välja en sådan samförståndslösning.

Om föräldrarna inte delar socialnämndens uppfattning om att umgängesvillkoret bör upphöra att gälla och om inte heller någon av föräldrarna väcker talan i domstol, bör nämnden vara oförhindrad att vidta andra åtgärder. Ett alternativ som då kan diskuteras är om socialnämnden bör ges möjlighet att ändra villkoren för umgänget. I likhet med vad 2002 års vårdnadskommitté ansåg gör jag dock bedömningen att detta inte är lämpligt (jfr SOU 2005:43 s. 175).

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 juli 2006 har socialnämnden emellertid rätt att väcka talan i en fråga som gäller en förälders umgänge med sitt barn. Talerätten har gett nämnden ytterligare ett verktyg för att på bästa sätt kunna ta hand om barnets behov och intressen (jfr prop. 2005/06:99 s. 89 f. samt 5 kap. 2 § socialtjänstförordningen [2001:937]).

Det huvudsakliga motivet till lagändringen var att socialnämnden bör kunna väcka talan om ett minskat umgänge, framför allt om nämndens utredningar visar att barnet mår dåligt eller riskerar att fara illa om umgänget fortsätter i den ordning och omfattning som har bestämts tidigare. Det betonades dock att talerätten inte är begränsad till detta utan gäller generellt (prop. 2005/06:99 s. 89).

Således finns det redan en möjlighet för socialnämnden att vända sig till domstolen med en egen talan. En sådan talan skulle alltså kunna innefatta ett yrkande om att ett villkor om umgängesstöd bör tas bort, något som kan ha blivit resultatet av de överväganden socialnämnden gjort i frågan (se SOU 2005:43 s. 175 f.). Det bör

dock understrykas att det i första hand bör komma i fråga att utnyttja talerätten i fall då ingen av föräldrarna agerar (prop. 2005/06:99 s. 89 f.).

I förarbetena (a. prop. s. 89) nämndes att det säger sig självt att socialnämnden bör vara särskilt försiktig att väcka talan om ett *utökat* umgänge i de fall föräldrarna inte vill agera. – Situationen kan tyckas vara i viss mån jämförbar med den som uppstår i de fall då socialnämnden, till följd av den nu föreslagna uppföljnings-skyldigheten, begär att ett villkor om umgängesstöd skall upphöra att gälla. Ett umgänge som inte är förenat med inskränkande villkor skulle nämligen kunna betraktas som ett ”utökat” umgänge. Sådana betänkligheter skall emellertid inte innebära att socialnämnden bör avstå från att väcka talan om att ett villkor om umgängesstöd bör upphöra att gälla (jfr 5 kap. 2 § socialtjänstförordningen).

Det måste också erinras om att nämnden är oförhindrad att framställa ett yrkande om vissa modifikationer av villkoren, t.ex. att umgänget skall ske utan umgängesstöd, men under kortare tid (eller på viss plats). När det framstår som motiverat kan nämnden även framställa ett yrkande med innebörd att umgänget helt bör upphöra. Den sistnämnda situationen kan uppstå när det – i strid med vad domstolen förutsatte vid det tillfälle då det ursprungligen förordnades om umgängesstöd – visat sig att umgänget inte under överskådlig framtid torde kunna ske utan att ett umgängesstöd är närvarande.

Interimistiska beslut under rättegång

Normalt bör det bli aktuellt att besluta om umgänge i närvaro av umgängesstöd först när domstolen skiljer målet från sig, och då under förutsättning att en umgängesutredning gjorts (se 6 kap. 19 § FB). Ett beslut om umgängesstöd kan emellertid även fattas interimistiskt, dvs. för tiden till dess att en umgängesfråga har avgjorts genom en dom eller ett beslut som har vunnit laga kraft eller föräldrarna har träffat ett avtal (se 6 kap. 20 § FB).

Om ett mål som berör umgängesfrågan är anhängiggjort framstår det inte som ändamålsenligt att socialnämnden väcker en egen talan. Av 5 kap. 2 § socialtjänstförordningen framgår emellertid att socialnämnden skall göra en framställning eller ansökan hos den domstol till vilken ett ärende hör, om den får veta att någon åtgärd behöver vidtas i fråga om bl.a. umgänge.

Socialnämnden får således redan med gällande regelverk anses vara skyldig att anmäla för rätten att ett villkor om umgänge i närvaro av umgängesstöd kan eller bör upphöra, om målet alltjämt pågår.

Vidare följer av 6 kap. 20 § andra stycket FB att rätten är skyldig att ompröva ett interimistiskt beslut i samband med att ett mål eller ärende skall avgöras. Rätten bör därvid på nytt samråda med nämnden för det fall ett fortsatt umgänge med umgängesstöd övervägs.

7.8.3 Socialnämnden skall vara skyldig att utse umgängesstöd

Förslag: Domstolen får genom uttrycklig lagreglering möjlighet att ålägga socialnämnden att utse en person som skall medverka vid umgänget som umgängesstöd.

Frågan om domstol genom lagstiftning borde ges möjlighet att ålägga kommunen att utse ett umgängesstöd har som tidigare nämnts övervägts men avvisats med hänvisning till att det i praktiken största problemet torde vara att det kan vara svårt för socialnämnden att finna lämpliga personer som är beredda att åta sig uppdraget. Frågan ansågs alltså inte kunna lösas lagstiftningsvägen (prop. 1997/98:7 s. 76, bet. LU12 s. 46, rskr. 229–230).

Min utgångspunkt är att en förutsättning för att socialnämnderna skall åläggas en skyldighet att ställa upp med umgängesstöd är att det generellt sett finns en realistisk möjlighet för nämnderna att efterkomma ett sådant krav.

Att det i dag finns svårigheter att hörsamma en domstolsbegäran om medverkan i samband med umgänge kan spåras i en mängd olika faktorer. En sådan faktor är att domstolarna beslutar om att kontaktperson skall närvara vid umgänget under orimligt långa perioder, t.ex. i samband med helgumgänge med övernattningar. Detta begränsar av naturliga skäl socialnämndens möjligheter att finna någon lämplig och villig kontaktperson för uppgiften.

En annan viktig omständighet anses vara den bristande kontakten mellan domstolar och socialnämnder inför förordnanden av detta slag. I likhet med 2002 års vårdnadskommitté anser jag att detta är oacceptabelt. Allt talar för att socialnämndernas förutsättningar att utse umgängesstöd förbättras, om domstolarna är tydliga med sina avsikter innan beslut om sådant stöd meddelas. En tydlig

förhandsindikation ger nämligen socialnämnden möjligheter till framförhållning (se avsnitt 7.8.4). Redan en uppstramning av förfarandet bör alltså kunna leda till en situation som är väsentligt bättre än den som råder i dag.

En skyldighet för kommunerna att utse umgängesstöd måste leda till att större satsningar görs för att de lagkrav som ställs skall kunna följas. Vid första anblicken synes detta vara en kostnadsfråga, men därjämte också en fråga om hur man finner lämpliga personer för uppdraget.

Det finns emellertid skäl att tro att ändrade prioriteringar inom kommunerna, dvs. inom ramen för nuvarande anslag, skulle kunna bidra till att situationen åtminstone förbättras. Att socialnämnderna agerar på ett tidigt stadium bör också i många fall kunna medföra att det kan göras besparingar i ett annat led, inte minst eftersom detta kan motverka att en konflikt om umgänget eskalerar. Det måste nämligen med skärpa betonas att kommunernas skyldighet att med stöd och hjälp bistå dem som vistas i kommunen *inte* upphör i och med att socialnämnden gett till känna att den saknar möjligheter att ställa upp med umgängesstöd. Av 5 kap. 1 § SoL följer att socialnämnden – i sin omsorg om barn och ungdom – *skall* tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om bl.a. umgänge har avgjorts. Eftersom omsorgen om barn och ungdom är en obligatorisk uppgift för kommunen, är den redan i dag skyldig att se till att ekonomiska och andra resurser ställs till verksamhetens förfogande så att åliggandena enligt SoL blir fullgjorda i den omfattning som lagen kräver.

Utöver vad som nu sagts finns också anledning att särskilt upprepa vissa faktorer som för socialnämndernas del i framtiden kan underlätta arrangemanget med umgängesstöd. Jag har tidigare betonat att rätten skall göra en prövning av om det finns *behov* av umgängesstöd. Det är barnets intressen i frågan som skall stå i fokus, inte föräldrarnas. Umgängesstöd bör med andra ord begränsas till situationer då det ur barnets synvinkel är befogat. Vidare har jag framhållit att domstolen bör besluta om umgänge i närvaro av umgängesstöd endast om ett sådant arrangemang framstår som lämpligt under en övergångsperiod. Följaktligen bör avsikten vid förordnandetidpunkten aldrig vara att umgängesstödet skall närvara vid umgänget under en oöverskådlig framtid. Om förutsättningarna för ett umgänge utan umgängesstöd i framtiden inte framstår som goda, bör alltså rätten inte välja denna lösning. Social-

nämnderna ges vidare en skyldighet att överväga behovet av och förutsättningarna för ett fortsatt umgänge med umgängesstöd. Vid dessa överväganden bör nämndens skyldighet att väcka talan respektive att under ett pågående mål anmäla att ändringar bör göras i fråga om umgängesstödet betraktas som naturliga inslag.

Därutöver vill jag betona att ett förordnande om umgänge med umgängesstöd bör vara realistiskt i fråga om tid och plats. Även om t.ex. ett helgumgänge med övernattningsur barnets perspektiv kan framstå som en god lösning, bör beslutet naturligtvis präglas av hänsynstaganden till personaladministrativa realiteter. – Jag återkommer nedan till vad som bör gälla för domstolens kontakter med socialnämnden inför ett planerat beslut om umgängesstöd.

Genom de nu föreslagna skärpta urvalskriterierna torde ett flertal av de fall i vilka kontaktperson (umgängesstöd) beviljas i dag falla bort. Samtidigt skapas förutsättningar för att de faktiska förhållandena utvärderas kontinuerligt i de fall då umgängesstöd ställts upp som villkor för umgänget. Detta är i ett senare led ägnat att frigöra resurser för socialnämnderna.

Mot denna bakgrund finns enligt min uppfattning utrymme för att ge domstol en laglig möjlighet att ålägga socialnämnder att utse personer som skall medverka vid umgänget som umgängesstöd.

7.8.4 Om domstolens kontakter med socialnämnden

Förslag: Domstolen skall samråda med socialnämnden inför beslut om att det vid umgänget skall medverka umgängesstöd.

Införandet av en skyldighet för socialnämnderna att utse umgängesstöd betyder inte att domstolen bör kunna avstå från att ta kontakt med socialnämnden för att höra efter om nämnden kan fullgöra det uppdrag som domstolen avser att besluta om. Tvärtom bör kontakten ses som ett viktigt och naturligt inslag i domstolens hantering. Även om socialnämnden ges en skyldighet att medverka, kan det nämligen inte uteslutas att nämnden får svårt att göra det i den utsträckning som domstolen har ansett vara till barnets bästa. Många gånger kan det grunda sig på att det är problematiskt att finna personer som är villiga och lämpliga att ta på sig ansvaret som umgängesstöd. Detta kan gälla generellt inom en viss kommun, men också i det konkreta fall som domstolen har tagit upp till

diskussion. Även om socialnämnden har tillgång till lämpliga personer som kan fungera som umgängesstöd, kan det visa sig att dessa är uppbundna av andra ärenden. I andra situationer kan det visserligen finnas tillgång till personer som i och för sig kan ställa upp som umgängesstöd. Av olika skäl kanske de likväl – med hänsyn till barnets behov – inte framstår som lämpliga i den aktuella situationen.

Det är ur alla synvinklar lämpligt att socialnämnden ges möjlighet att meddela domstolen vilka förutsättningar som finns innan domstolen förordnar om umgängesstöd, trots att det i praktiken kan innebära att nämnden därvid måste medge att den inte kan bistå med en åtgärd som den enligt lag skall svara för. Ett motsatt förhållningssätt skulle i somliga fall kunna leda till att domstolen förordnar om ett umgänge som över huvud taget inte kan komma till stånd, dvs. trots att domstolen och parterna har en grundad anledning att anta att umgängesstöd kommer att ställas till förfogande. Detta gagnar i slutändan inte någon och kan leda till att domstolen tvingas att ompröva sitt beslut.

För att ytterligare inskräpa betydelsen av att domstolen på eget initiativ tar kontakt med socialnämnden bör det föreskrivas att domstolen *skall samråda* med socialnämnden inför sitt beslut. Därigenom skapas förutsättningar för en dubbelriktad kontakt mellan domstol och socialnämnd.

Utgångspunkten för samrådet skall vara att socialnämnden kan och skall svara för umgängesstöd i en realistisk omfattning. Härvid bör umgängets varaktighet och tidsmässiga förläggning beaktas. Domstolen bör vid samrådet inte utgå från att socialnämnden kan och skall ställa upp med umgängesstöd vid umgänge med övernattnings. (Å andra sidan bör det givetvis inte finnas något formellt hinder mot att en sådan lösning diskuteras och väljs.)

Liksom Socialstyrelsen anförde i sitt remissvar över 2002 års vårdnadskommittés betänkande (dnr Ju2005/5191/L2) anser jag att utgångspunkten måste vara att det alltid bör vara möjligt för socialnämnden att *i någon form* tillgodose barnets behov av umgänge med föräldern. Samrådet mellan nämnd och domstol bör därför i första hand handla om omfattningen av och tiderna för umgänge med umgängesstöd samt önskvärda kvalifikationer hos den person som skall erhålla uppdraget, t.ex. språkkunskaper.

Socialnämndens roll vid samrådet bör i princip vara att ge besked om de personalresurser som står till buds – inte att påverka domstolen att besluta eller inte besluta om umgänge eller umgängesstöd i

viss omfattning. Det får inte råda tvivel om att det är domstolen som beslutar om umgänget och de eventuella villkor som i barnets intresse bör ställas upp. – Synpunkter på lämpligheten av umgänge med umgängesstöd torde emellertid därjämte ofta ha framkommit i samband med en umgängesutredning (se 6 kap. 19 § FB).

Ett besked från socialnämnden om att den inte kan ställa upp i önskvärd omfattning bör dock vara ett besked som domstolen tar intryck av. Vid valet mellan att forcera socialnämnden att utse en för ändamålet inte lämplig person som umgängesstöd under hela den tid som domstolen före samrådet förutsatt eller att låta ett mer kvalificerat umgängesstöd närvara vid umgänget under kortare umgängesperioder bör det ligga i barnets intresse att den senare lösningen väljes. – Det bör här också erinras om att nämnden har en egen talerätt i umgängesfrågor.

Om socialnämnden vid samrådet förklarar att den inte under några omständigheter kan få fram en person som är lämplig att vara umgängesstöd i det aktuella fallet, bör domstolen avstå från att förordna om ett sådant umgängesvillkor. Vad som nu sagts måste dock förutsättas bli en undantagssituation. Det framstår under alla omständigheter inte som acceptabelt att socialnämnden åberopar ekonomiska skäl för att inte ställa upp med umgängesstöd i någon som helst utsträckning.

I andra fall blir det kanske aktuellt att förordna om umgänge med umgängesstöd i mycket begränsad omfattning. Detta kan ha sin orsak i att socialnämnden har svårt för att finna personer med de särskilda kvalifikationer som krävs, t.ex. språkkunskaper. Liksom i alla beslut som gäller umgänge skall barnets bästa vara avgörande för om domstolen ändå bör förordna om umgänge med umgängesstöd.

Om det mot bakgrund av barnets bästa hade varit lämpligast att förordna om visst umgänge i närvaro av umgängesstöd, men ett sådant umgänge på grund av vad som framkommit vid samrådet med socialnämnden inte kan äga rum (eller inte kan äga rum i den utsträckning som hade varit önskvärd), bör detta komma till uttryck i beslutet. Detta ger en signal till parterna och socialnämnden om att det kan finnas skäl för ett ändrat ställningstagande från rättens sida, om och när personal kan frigöras eller rekryteras för nämndens räkning. Vidare kan det vara av betydelse för Socialstyrelsens och länsstyrelsernas tillsyn över socialtjänsten.

Redan enligt nuvarande praxis förutsätts att domstolen tar kontakt med socialnämnderna före ett beslut om kontaktperson. Den

praktiska konsekvensen av mina förslag i denna del blir därför möjligen inte så stor. Vidare följer, som tidigare nämnts, av 5 kap. 1 § SoL att socialnämnden redan i dagsläget *har* en skyldighet att tillgodose behovet av stöd och hjälp som kan finnas sedan ett mål eller ärende om umgänge avgjorts. Förslaget skapar likväl förutsättningar för en mer stringent hantering av frågorna, parat med en lagfäst garanti för att samhällets institutioner bistår med det stöd som de berörda personerna har rätt att förvänta sig.

7.8.5 Socialnämndernas hantering av frågor om umgängesstöd

Förslag: Socialnämndens beslut att utse viss person som umgängesstöd skall inte få överklagas.

Ett villkor om umgänge med umgängesstöd härrör i allmänhet från en tvist mellan föräldrarna om umgänget som har varit underkastad domstolsprövning. Det ligger i sakens natur att domstolen skall kunna förordna om umgängesstöd även mot någon av de berördas vilja. I dag synes många socialnämnder lösa frågan genom att meddela ett beslut om bistånd (Justitieombudsmannens ämbetsberättelse 2002/03 s. 252 ff.). En socialnämnd kan emellertid inte besluta om bistånd mot den enskildes vilja. Enligt min uppfattning skulle såväl domstolens som socialnämndens intentioner att tillgodose barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna gagnas, om parterna inte kan disponera över frågan efter domstolens avgörande.

Mina ställningstaganden ovan innebär att socialnämnden blir "automatiskt" förpliktad att utse umgängesstöd när domstolen förordnat om detta. Socialnämndens befattning med saken får därmed anses som en *ren verkställighetsåtgärd* i enlighet med vad domstolen – efter samråd med nämnden – har bestämt. Socialnämnderna kan – och skall – därmed inte lösa frågan genom att meddela beslut om bistånd enligt socialtjänstlagen.

Frågan är om även själva valet av umgängesstöd kan anses ingå som ett led i verkställigheten av domstolens beslut. Beslut av rent verkställande art går nämligen inte att överklaga (jfr t.ex. Wiweka Warnling-Nerep, En introduktion till förvaltningsrätten, 8:e uppl., 2005, s. 89).

Verkställighetsbeslut som innefattar ett mera självständigt avgörande eller en självständig prövning av moment som inte tidigare prövats kan föranleda att man bör anlägga ett annat betraktelsesätt. Detsamma gäller, om tidigare beslut under förfarandet får omprövas. Är verkställighetsbeslut utrustade med en självständig effekt kan det således inte uteslutas att de bör kunna överklagas (se Hans Ragnemalm, Förvaltningsbesluts överklagbarhet, 1970, s. 582 f., och JO:s beslut 2004-12-30 i dnr 1838-2002 angående handläggningen av ett biståndsärende rörande plats i särskilt boende).

I förevarande fall är det alltså socialnämnden som förutsätts utse en person som skall fungera som umgängesstöd sedan domstolen i sitt avgörande slagit fast detta umgängesvillkor. En viss stödperson kan visserligen ha varit aktuell redan i samband med domstolens samråd med nämnden. Det är dock först när beslutet därefter verkställs av socialnämnden som det slutligt bestäms vem som skall anlitas som umgängesstöd. Vidare förutsätts att denna person skall kunna bytas ut av socialnämnden om han eller hon av någon anledning bör entledigas från uppgiften, utan att domstolen skall behöva engageras på nytt.

Det skulle kunna hävdas att det i och för sig förekommer moment i socialnämndens verkställighet av ett domstolsbeslut om umgängesstöd som har sådana rättsverkningar för den enskilde att han eller hon har ett berättigat intresse av att få utformningen av arrangemanget prövat av domstol. Den enskildes situation kan påverkas av valet av umgängesstöd, t.ex. om en person anlitas som inte har förmåga att kommunicera med föräldrarna. Vikten av att en lämplig person utses till umgängesstöd framgår också av att möjligheterna till rekrytering av kvalificerade stödpersoner är en fråga som bör aktualiseras redan under rättens samråd med socialnämnden. Därmed kan frågan indirekt påverka själva huvudbeslutet.

Mot bakgrund av att nämnden redan inför domstolen förutsätts ha gett till känna att någon eller några personer finns att tillgå för uppdraget – något som domstolen bör ha tagit fasta på – kan emellertid socialnämndens beslut att utse viss person inte betraktas som uttalat självständigt. Enligt min uppfattning är beslutet att utse viss person som umgängesstöd i stället ett slags naturlig fortsättning på huvudbeslutet och av klart underordnad betydelse i förhållande till umgängesvillkoret som sådant.

I denna riktning talar även i viss mån att domstolens villkor om umgängesstöd inte förutsätter att parterna samtyckt till att villkoret meddelas, men också att den person som fungerar som

umgängesstöd inte föreslås bli utrustad med några särskilda befogenheter (se nedan). Det ligger närmast till hands att dra slutsatsen att samtliga avgöranden som socialnämnden meddelar i anledning av domstolens beslut om umgängesstöd, däribland alltså i fråga om vem som skall utses till umgängesstöd, skall anses vara av rent verkställande art. Därmed skulle socialnämndens val av umgängesstöd inte vara ett överklagbart beslut.

För att undanröja tveksamheter om de rättsliga aspekterna av nämndens val av umgängesstöd anser jag att det i förtydligande syfte bör framgå i föräldrabalken att socialnämndens beslut att utse viss person som umgängesstöd inte får överklagas. Ett överklagandeförbud kan inte anses stå i strid med artikel 6.1 i Europakonventionen, eftersom det här inte är fråga om beslut rörande en sådan civil rättighet som enligt konventionen måste kunna bli föremål för domstolsprövning. Det uppställda umgängesvillkoret som sådant kan givetvis överklagas i allmän domstol.

Nämnden behöver alltså inte ta formell hänsyn till någon "part" i ett biståndsärende, som med åberopande av principerna om frivillighet och självbestämmande i socialtjänstlagen råder över frågan om umgängesstöd (och som därmed också skulle ha rätt att avböja åtgärden).

Ställningstagandet undanröjer de tveksamheter som hittills rått när det gäller socialnämndernas handläggning av frågan om kontaktperson vid umgänge (se avsnitt 7.4 och Justitieombudsmannens ämbetsberättelse 2002/03 s. 252 ff., särskilt s. 267 ff.).

Socialnämnden ges alltså genom förslaget en otvetydig möjlighet att verkställa beslutet om umgängesstöd även mot någon av de berördas vilja. Det ankommer också på socialnämnden att avgöra *vem* som skall utses till umgängesstöd. Föräldrarna och barnet får följaktligen formellt sett högst begränsade möjligheter att påverka vem som utses. När detta står klart för alla inblandade torde många meningsskiljaktigheter förhoppningsvis kunna läggas åt sidan – den formella möjligheten att i obstruerande syfte välja bort en viss person är högst begränsad.

Socialnämndens suveränitet i frågan kan ha en välgörande effekt på socialnämndernas resurshushållning och lär kunna bidra till en större kontinuitet i umgängesrutinerna. Naturligtvis måste likväl den som utses som umgängesstöd vara lämplig för uppdraget. Det framstår emellertid inte som nödvändigt att särskilt nämna lämplighetskriteriet i författningstexten (jfr 3 kap. 6 § tredje stycket SoL).

En förälder som är missnöjd med umgängesstödet är formellt sett hänvisad till att väcka talan i domstol eller överklaga rättsens beslut, alternativt begära en ny prövning av ett interimistiskt förordnande i ett pågående mål.

Vad som nu sagts gäller dock inte, om socialnämnden självmant vidtar någon förändring inom ramen för domstolens förordnande. Det kan nämligen inte bortses från att umgängesstödet funktion förutsätter att han eller hon har båda föräldrarnas – men givetvis också barnets – förtroende. Att en förälder är missnöjd med vem som är umgängesstöd, kanske för att umgängesstödet uppfattas som olämpligt eller partiskt, kan också i slutändan riskera att drabba barnet negativt.

Föräldrarnas och barnets inställning är således viktig, trots att de har begränsade möjligheter att disponera över frågan på verkställighetsstadiet. Socialnämnden bör därför i möjligaste mån vara lyhörd för föräldrarnas inställning till vem som skall vara umgängesstöd och ge dem tillfälle att lämna synpunkter innan umgänget kommer igång (jfr JO 1994/95 s. 283, i vilket Justitieombudsmannens kritik mot socialnämnden dock i första hand synes ha utgått från att nämnden utsett *vårdnadsutredaren* till kontaktperson utan att föräldern hade blivit tillfrågad). Detsamma gäller barnets inställning, i den mån den kan klargöras.

Det kan givetvis också finnas fall då någon av föräldrarna eller barnet har ett adekvat skäl för att initiera *ändringar* i valet av umgängesstöd sedan umgänget väl påbörjats. Även i de fallen kan en viss följsamhet från socialnämndens sida vara välgörande för det fortsatta umgänget, t.ex. när det uppstår låsningar av prestigeskäl.

Om det visar sig att nämndens personaltillgång inte (längre) räcker till för att bistå med umgängesstöd i den utsträckning som domstolen förordnat om, bör det som tidigare nämnts ankomma på socialnämnden att anmäla förhållandet till rätten för det fall det rör sig om ett interimistiskt beslut. I andra situationer bör nämnden själv väcka talan om att umgängesvillkoret skall ändras, såvida inte någon av föräldrarna har tagit ett sådant initiativ.

Ärendet i vilket viss person utses till umgängesstöd avser inte myndighetsutövning mot enskild i den bemärkelse som avses i 11 kap. 8 § SoL. Inte heller är det fråga om ett ärende som avser ansökan eller yttrande till annan myndighet. Reglerna i 11 kap. 8 § SoL om tillämpliga bestämmelser i förvaltningslagen är därmed inte relevanta.

Socialnämndens val av umgängesstöd måste komma till uttryck i ett beslut, som dock bör kunna ges en ganska enkel utformning. Av beslutet skall framgå vem som utsetts till umgängesstöd, när beslutet har fattats och vem som har fattat beslutet.

Av 11 kap. 5 § SoL följer att handläggning av ärenden som rör enskilda samt genomförande av beslut om stödinsatser, vård och behandling skall dokumenteras. Dokumentationen skall utvisa beslutet och åtgärder som vidtas i ärendet samt faktiska omständigheter och händelser av betydelse. I paragrafen anges också att handlingar som rör enskildas personliga förhållanden skall förvaras så att obehöriga inte får tillgång till dem.

7.8.6 Övriga frågor

Av direktiven framgår att jag skall ta upp frågor om kontaktpersonens (umgängesstödet) uppgifter, utformningen av uppdraget och uppdragets avslutande.

För närvarande saknas särskilda lagregler om socialnämndens hantering av frågor om kontaktperson/umgängesstöd i de nu aktuella fallen. I avsnitt 7.5 har nämnts att Socialstyrelsen i allmänna råd (SOSFS 2003:14) har gett rekommendationer om kontaktpersoner vid umgänge.

De förslag som lämnas i betänkandet innebär en nyordning i flera avseenden. Viktigast att nämna här är betoningen av *barnets behov* av umgängesstöd, likaså inriktningen på att umgängesstödet bör reserveras för sådana situationer i vilka det finns förutsättningar att tro att umgänget inom en nära framtid skall kunna ske utan närvaro av umgängesstöd. Därutöver ges socialnämnden en skyldighet att aktivt bevaka om behovet av umgängesstöd kvarstår.

Jag kan inte se något behov av att frågor om umgängesstödet uppgifter behandlas genom reglering i lag. Den grundläggande uppgiften för umgängesstödet framgår redan genom lagtexten, nämligen att han eller hon på uppdrag av socialnämnden, underförstått med de instruktioner som socialnämnden har gett honom eller henne, i barnets intresse skall närvara i umgängessituationen i den utsträckning som domstolen har bestämt.

Således anser jag inte heller att det finns anledning att ge närmare föreskrifter när det gäller umgängesstödet befogenheter. En kontaktperson har inte i dag några särskilda befogenheter och bör inte heller ha det i fortsättningen. Jag instämmer följaktligen i

vad 2002 års vårdnadskommitté konstaterade, nämligen att ett umgängesstöd inte är en övervakare eller på annat sätt en person som rent fysiskt kan förväntas kunna hindra ett bortförande eller någon annan kränkande handling (se SOU 2005:43 s. 174 och JO:s ämbetsberättelse 1994/95 s. 285). Umgängesstödet skall inte heller i övrigt ges rätt att göra något som är i strid med föräldrarnas vilja. Han eller hon skall, i enlighet med vad som i dag föreskrivs i de allmänna råden, i stället förhålla sig neutral i föräldrarnas konflikt och sätta barnets bästa i främsta rummet. I kritiska situationer är umgängesstödet givetvis oförhindrad att kontakta socialnämnden eller vårdnadshavaren. Någon lagreglering av detta förhållande framstår emellertid inte som nödvändig.

Inte heller bör lagregler ges för utformningen av uppdraget och uppdragets avslutande. Det faller sig tvärtom mest naturligt att detta även i framtiden styrs av domstolens beslut samt umgängesstödet's uppdrags- eller anställningsavtal. Frågorna hanteras lämpligen därjämte av Socialstyrelsen genom allmänna råd (jfr nuvarande kortfattade råd i SOSFS 2003:14).

Följaktligen ges inte inom ramen för denna utredning några detaljer för hur de nu aktuella frågeställningarna skall hanteras. Några reflektioner inför upprättandet av nya allmänna råd kan dock vara på sin plats.

Som tidigare anförts medför det nya regelverket att villkor om umgängesstöd (kontaktperson) kommer att bli aktuellt i färre situationer än vad som är fallet i dag. Syftet med att ge föreskrift om umgänge i närvaro av umgängesstöd kan inte längre vara att låta en stödperson närvara "för säkerhets skull" i umgängessituationer där det för en oöverskådlig framtid finns risk för t.ex. barnets säkerhet. Det måste i stället alltid finnas en normalisering av umgänget i sikte. På sätt och vis renodlas därigenom uppdraget, vilket är ägnat att göra det lättare att meddela instruktioner för vilka uppgifter umgängesstödet skall ha.

En förändring jämfört med vad som tidigare gällt blir att det måste ingå som en förutsättning i förordnandet att umgängesstödet i någon form har kontakt med socialnämnden om umgängets utveckling (jfr prop. 1979/80:1 Del A s. 229 och Vårdnad, boende och umgänge s. 57, där det framhålls att någon rapporteringsskyldighet inte bör föreligga, eftersom det gäller att bygga upp förtroendefulla relationer mellan klient och kontaktperson). Det ligger nämligen i sakens natur att arrangemanget ständigt måste följas upp. Även om en rapporteringsskyldighet eller -möjlighet riskerar att skada

förtroendet mellan förälder och umgängesstöd måste barnets behov av insatsen stå i fokus; arrangemanget är inte att se som en biståndsfråga som föräldrarna disponerar över.

Hur denna uppföljning skall ske – och varför – måste stå klart när uppdraget påbörjas, även för föräldrarna. Socialnämnden bör utifrån den enskilda situationen redan från början ta ställning till om umgängesstödet bör rapportera alla iakttagelser fortlöpande eller om iakttagelserna bör förmedlas i gemensamma samtal mellan umgängesstödet, föräldrarna och den ansvarige handläggaren samt i vissa fall barnet. – Att en fortlöpande *bedömning* görs av behovet av umgängesstöd i de nu aktuella fallen kan i sig inte betraktas som en nyhet (jfr Vårdnad, boende och umgänge s. 55 om kontaktpersoner).

Uppgifter om enskildas personliga förhållanden som umgängesstöden kommer i beröring med omfattas av socialtjänstsekretess (se 7 kap. 4 § sekretesslagen). Eftersom umgängesstöd är knutna till socialnämndens verksamhet, får de inte röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift som framkommer i verksamheten (se 1 kap. 6 § sekretesslagen).

Det måste betonas och tydligt klargöras för samtliga inblandade att det är socialnämnden – inte umgängesstödet – som skall ombesörja att behovet av umgängesstöd följs upp och agera för att få till stånd ändringar. Den person som fungerar som umgängesstöd blir i sammanhanget en kunskapskälla avseende sådana förhållanden som bör ligga till grund för nämndens ställningstagande. Socialnämnden kan dock inte bygga arrangemanget helt och hållet på umgängesstödet initiativ utan måste för egen del ha rutiner för hur utvecklingen skall följas upp, t.ex. genom direktkontakter med föräldrarna och i förekommande fall barnet.

8 Konsekvenser av utredningens förslag

Kostnader

Domstolarna

Jag föreslår i betänkandet att domstolen skall få möjlighet att vid gemensam vårdnad besluta att en av vårdnadshavarna skall få bestämma ensam i vissa frågor. Domstolen skall vidare få möjlighet att ge vårdnadshavaren upplysningskyldighet i förhållande till den förälder som inte är vårdnadshavare.

Det är svårt att förutsäga i vilken utsträckning dessa nya typer av frågor kommer att aktualiseras i domstol. Som jag bedömer det kommer det dock inte att vara helt ovanligt. I de fall där frågorna väcks, kommer detta sannolikt oftast att ske inom ramen för mål där yrkanden också framställs om vårdnaden i generell mening och kanske också om barnets boende och umgänge. Ett yrkande om en vårdnadshavares bestämmanderätt eller upplysningskyldighet kommer i dessa fall knappast att innebära något merarbete för domstolen. Tvärtom bedömer jag att möjligheten för domstolen att besluta om dessa nya frågor kommer att avsevärt förbättra förutsättningarna för samförståndslösningar mellan parterna, vilket i sin tur kan leda till att vårdnadsmål avgörs på ett tidigare stadium. Detta torde ha en välgörande effekt när det gäller utnyttjandet av domstolarnas resurser.

Även om yrkanden om bestämmanderätt i många fall kommer att väckas inom ramen för ”vanliga” vårdnadsmål, finns det skäl att anta att många föräldrar med gemensam vårdnad som är missnöjda med vårdnadssituationen i framtiden kan komma att välja att väcka en separat talan om bestämmanderätten. Förslaget kommer därmed

att medföra en ökad målhantering för domstolarna. Samtidigt är avsikten med förslaget att erbjuda ett alternativ till en ”vanlig” vårdnadsprocess. I viss utsträckning kan det alltså antas att mer omfattande och resurskrävande vårdnadsfall därigenom kan undvikas. En separat talan om bestämmanderätten eller upplysningskyldigheten torde i normalfallet vara långt smidigare att handlägga än en fråga om upplösning av den gemensamma vårdnaden eller en överflyttning av vårdnaden. Normalt sett bör det därför finnas goda förutsättningar att avgöra ett mål om bestämmanderätten eller upplysningskyldigheten avsevärt snabbare än ett mål där hela vårdnadssituationen är uppe till prövning.

Mitt förtydligande om att boendeföräldern bestämmer var barnet skall bo kan enligt min mening betyda att antalet mål där denna fråga får betydelse ökar i någon mån.

Sammantaget gör jag bedömningen att förslagen inte nämnvärt kommer att leda till att domstolarnas resurser utnyttjas i större utsträckning än vad som är fallet i dag. Några ökade kostnader torde därmed inte behöva uppkomma.

Eftersom frågor om vårdnad och boende är angelägenheter för vilka rättshjälp kan beviljas enligt rättshjälplagen (1996:1619) och det nu finns anledning att anta att antalet sådana mål kommer att öka, är det troligt att också antalet rättshjälpsärenden kommer att öka. Som redan har nämnts bedömer jag dock att de nu aktuella frågorna om bestämmanderätt och upplysningsplikt normalt torde kräva arbetsinsatser av relativt begränsad omfattning jämfört med vad som är fallet med mål där en ändring av hela vårdnadssituationen initieras. Eftersom antalet ”vanliga” vårdnadsfall kan förväntas minska i inte obetydlig utsträckning, finns det skäl att anta att förslagen sammantaget inte kommer att medföra nämnvärd kostnadsökning för rättshjälpen.

Kommunerna

I betänkandet föreslås att domstolen i samband med ett beslut om umgänge mellan ett barn och en förälder som barnet inte bor tillsammans med skall kunna besluta att det vid umgänget skall medverka en person som utses av socialnämnden (umgängesstöd). Möjligheterna att besluta om umgängesstöd kommer att vara snävare än de möjligheter som i dag finns att besluta om umgänge med en s.k. kontaktperson. Ett umgängesstöd skall enligt förslaget

bara bli aktuellt när domstolen ser att det efter en övergångstid finns förutsättningar för ett normaliserat umgänge, och beslutet om umgängesstöd skall alltid vara tidsbegränsat. Jag bedömer att förslaget kommer att få till effekt att domstolen i betydligt färre fall än i dag kommer att besluta om umgänge under medverkan av en utomstående person. Detta kommer att innebära en minskad belastning för kommunerna när det gäller åtgärder för att finna lämpliga umgängesstöd och ersättning till umgängesstöd, trots att socialnämnderna får en tydligare skyldighet att följa domstolens beslut.

Jag föreslår vidare att socialnämnden skall få möjlighet att samtala med barn trots att vårdnadshavaren inte samtyckt till det och att kommunerna skall kunna godkänna avtal mellan föräldrarna om beslutanderätten och om en vårdnadshavares upplysningskyldighet mot den andra föräldern. Enligt min bedömning kommer inte heller dessa förslag att medföra några ökade kostnader för kommunerna. Ett avtal om beslutanderätten kommer i de flesta fall att aktualiseras i samband med att föräldrarna avtalar om andra närliggande frågor, t.ex. barnets boende och en förälders umgänge med barnet. Kommunerna har redan i dag en skyldighet att biträda med sådana avtal. Det kan t.o.m. förväntas att förslaget kommer att öka förutsättningarna för föräldrarna att komma överens och att socialnämndens hantering i dessa ärenden därmed kommer att underlättas.

I betänkandet föreslås också att domstolen skall få möjlighet att besluta att en av vårdnadshavarna skall få bestämma ensam i vissa frågor. I de fall där sådana frågor väcks separat i domstol, kommer socialnämnden som regel att ges i uppdrag att verkställa en vårdnadsutredning. Detta är en ny uppgift. Som redan har nämnts kan det dock antas att möjligheten för domstolen att besluta om dessa nya frågor kommer att ge bättre förutsättningar för samförstånds lösningar mellan parterna, vilket i sin tur kan leda till färre "vanliga" vårdnadsfall och färre "vanliga" vårdnadsutredningar. Jag bedömer att förslaget därmed inte kommer att leda till några nämnvärda ökade kostnader för kommunerna.

Andra konsekvenser

De undersökningar som gjorts av 2002 års vårdnadskommitté tyder på att det, i de fall det döms till ensam vårdnad, till största del är kvinnor som får vårdnaden om barnet. I de undersökta målen fick modern ensam vårdnad i ungefär en tredjedel av fallen, medan fadern fick ensam vårdnad i knappt en tiondel (se SOU 2005:43 s. 753 och prop. 2005/06:99 s. 49). Uppgiften om att det är fler mödrar än fäder som har gemensam vårdnad bekräftas av den statistik som jag har tagit del av (se avsnitt 2.4).

Syftet med mina förslag är att förbättra förutsättningarna för gemensam vårdnad. Alla förslag avser att främja föräldrars ansvarstagande och engagemang för sina barn och lämnas med barnets bästa för ögonen. Med utgångspunkt i de gjorda undersökningarna torde förslagen innebära att fler män får del i – eller får behålla – vårdnaden om sina barn. Syftet med gemensam vårdnad är framför allt att främja goda förhållanden mellan barnet och båda föräldrarna. Ett gemensamt rättsligt ansvar kan ofta bidra till detta. Mot bakgrund härav gör jag sammantaget bedömningen att förslagen är väl ägnade att bidra till en ökad jämställdhet mellan könen.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken

6 kap. Om vårdnad, boende och umgänge

13 a §

Om barnet står under vårdnad av båda föräldrarna, får rätten ge en av dem rätt att, utöver vad som följer av 13 § andra stycket, ensam bestämma om

- 1. barnets tillgång till hälso- och sjukvård samt tandvård,*
- 2. barnets tillgång till insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, och*
- 3. förskoleverksamhet för barnet samt barnets skolgång och skolbarnsomsorg.*

Frågor enligt första stycket prövas på talan av båda föräldrarna eller en av dem.

Föräldrarna får avtala om frågor enligt första stycket. Avtalet skall gälla, om det är skriftligt och socialnämnden godkänner det.

Förslaget har behandlats i avsnitt 4.

Om ett barn står under vårdnad av två vårdnadshavare, utövar vårdnadshavarna tillsammans bestämmanderätten avseende frågor som rör barnets personliga angelägenheter (6 kap. 11 § och 13 § första stycket). Vissa undantag härifrån följer av vad som sägs i 6 kap. 13 § andra stycket.

Av den nya paragrafen följer att ytterligare undantag från principen om vårdnadshavarnas gemensamma beslutsfattande får göras när båda föräldrarna är vårdnadshavare. En av föräldrarna kan ges självständig beslutanderätt inom något eller några av de ämnesområden som anges i *första stycket*.

Den nya paragrafen reglerar relationen i beslutsfattandet mellan vårdnadshavarna. Barnets rätt att fatta egna beslut eller delta i beslutsfattandet påverkas alltså inte.

Möjligheten att få till stånd ett undantag från huvudregeln om gemensamt beslutsfattande är inte ovillkorlig. En förutsättning är att det finns behov av en sådan ordning. Behovet kan ibland härledas till en konkret och mer eller mindre akut fråga som kräver ett ställningstagande för barnets räkning men där ett rättsligt giltigt besked inte kan lämnas på grund av föräldrarnas oenighet. I andra fall kan det röra sig om en mer långvarig process, i vilken frågor av en viss dignitet har varit svåra att nå enighet kring. Rättens möjlighet att ge en av vårdnadshavarna självständig beslutanderätt kan ses som ett alternativ till en uppdelning av den gemensamma vårdnaden (jfr Högsta domstolens dom den 31 maj 2007 i T 228-07).

Av avgörande betydelse för prövningen av om ingrepp skall göras i beslutanderätten är barnets bästa, vilket följer av 6 kap. 2 a §. Detta skall således beaktas även vid behovsbedömningen. Barnets egen vilja kan få betydelse för hur en sådan fråga som berörs av paragrafen skall bedömas (se 6 kap. 2 a § tredje stycket).

Hänsyn till barnets bästa skall också tas vid valet av den vårdnadshavare som skall förvalta den självständiga beslutanderätten inom något eller några områden. Rätten kan i detta avseende behöva göra överväganden kring vem av vårdnadshavarna som i ett längre perspektiv kan handha beslutsfattandet på ett för barnet gynnsamt sätt. Risken för att någon av vårdnadshavarna brukar rätten att ensam bestämma på ett sätt som utestänger den andra vårdnadshavaren från sitt engagemang för barnet – något som i förlängningen kan inverka på barnets kontakt med denna förälder – måste således beaktas. Upplýsningar och utredning i frågan skall inhämtas i enlighet med vad som föreskrivs i 6 kap. 19 §.

I paragrafen finns en katalog över de områden som kan bli föremål för en vårdnadshavares självständiga beslutanderätt. En talan kan väckas avseende beslutanderätten inom ett eller flera ämnesområden. Endast en av vårdnadshavarna kan ges självständig beslutanderätt inom ett utpekat område. Båda vårdnadshavarna skall således inte kunna ges denna rätt var för sig, trots att detta i vissa fall skulle kunna framstå som praktiskt. Vid paragrafens tillämpning bör det som regel inte heller komma i fråga att ge båda vårdnadshavarna självständig beslutanderätt inom olika ämnesområden.

Rätten kan inskränka sitt beslut till att avse det eller de områden som är aktuella, dvs. även inom ramen för en och samma punkt.

Rättens beslut bör likväl – till undvikande av tveksamheter kring tolkningen av ett enskilt besluts räckvidd – följa den nomenklatur som föreskrivs i punkterna 1–3. Härigenom blir det lättare för en tredje man att bilda sig en uppfattning om hur långt den självständiga beslutanderätten sträcker sig. Ett annat skäl är att ett inskränkt förordnande, som tar sikte på ett omedelbart förestående ställningstagande från någon av vårdnadshavarna (t.ex. behörighet att ensam bestämma i en utpekad och aktuell angelägenhet), kan visa sig otillräckligt, om ett beslut i en kompletterande eller annars närliggande fråga behöver fattas och vårdnadshavarna inte heller då kan enas om ett gemensamt beslut.

I *första stycket 1* tas barnets tillgång till hälso- och sjukvård samt tandvård upp. Med hälso- och sjukvård avses samma tillämpningsområde som gäller för hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). I den lagen sägs att med hälso- och sjukvård avses åtgärder för att medicinskt förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador (1 § första stycket första meningen). Någon inskränkning till beslutanderätt avseende medicinskt indicerade åtgärder görs inte.

Med tandvård avses åtgärder för att förebygga, utreda och behandla sjukdomar och skador i munhålan (se 1 § tandvårdslagen [1985:725]).

Det torde ofta saknas skäl att inskränka ett beslut enligt första stycket 1 till enbart hälso- och sjukvård eller tandvård.

Av *första stycket 2* framgår att ett beslut också kan avse självständig beslutanderätt i fråga om barnets tillgång till insatser enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS.

För barn som är aktuella för sociala insatser men som inte tillhör de personkretsar som avses i 1 § LSS kan det framstå som onödigt att ge besked om beslutanderätten enligt både SoL och LSS.

Enligt *första stycket 3* skall en av vårdnadshavarna kunna ges självständig beslutanderätt i frågor om förskoleverksamhet för barnet samt barnets skolgång och skolbarnsomsorg.

Regler om förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg finns i 2 a kap. skollagen (1985:1100). Av intresse här är sådan förskoleverksamhet som bedrivs i form av förskola och familjedaghem. Med skolbarnsomsorg avses verksamhet som bedrivs i form av fritidshem och familjedaghem eller – för barn mellan tio och tolv år – öppen fritidsverksamhet (2 a kap. 2 §).

Vid ett beslut som ger självständig beslutanderätt avseende förskoleverksamhet för barnet är det i första hand valet av förskole-

verksamhet som en förälder tillerkänns rätt att ensam bestämma om, företrädesvis vilken förskola barnet skall gå i. Därutöver innefattas beslut om byte av förskola och uppsägning av plats. Även frågor om barnets deltagande över huvud taget i sådan frivillig verksamhet samt om sådana omfattande stödsatser som påverkar innehållet i verksamheten i betydande grad, t.ex. byte till särskild förskolegrupp, skall kunna bestämmas av den vårdnadshavare som tillerkänts den självständiga beslutanderätten. Andra ställningstaganden för barnets del som rör förskoleverksamheten får normalt sett anses höra till den dagliga omsorgen om barnet.

Rätten skall alltså också kunna ge en av vårdnadshavarna rätt att ensam bestämma i frågor om barnets skolgång. Häri innefattas beslutsfattande avseende samtliga delar i det offentliga skolväsendet för barn och ungdom, dvs. förskoleklassen, grundskolan, gymnasieskolan, särskolan, specialskolan och sameskolan, men också avseende sådana särskilda utbildningsformer som anordnas för dem som till följd av sjukdom eller av annat skäl inte kan delta i skolarbetet inom det offentliga skolväsendet (se 1 kap. 1 § andra stycket skollagen).

Bestämmanderätt som ges enligt denna punkt skall också avse sådana skolor som anordnas av enskilda fysiska eller juridiska personer (fristående skolor), se 1 kap. 3 § skollagen.

Frågor om barnets skolgång och barnets skolbarnsomsorg har ett nära samband. Ett förordnande om beslutanderätten rörande barnets skolgång kan därför aktualisera även ett förordnande om skolbarnsomsorgen.

Det ter sig rimligt att den vårdnadshavare som tillerkänns rätt att ensam bestämma om valet av barnets förskola också ges rätt att ensam bestämma över barnets skolgång (och skolbarnsomsorg). I annat fall finns en uppenbar risk för att en ny tvist kring barnet uppstår när barnet börjar närma sig skolådern. Det kan finnas anledning för domstolen att ta upp frågan om beslutanderätten i skolfrågor med parterna även om något yrkande i den delen inte har framställts.

Om rätten finner att vårdnadshavarnas oenighet huvudsakligen rör en fråga som inte faller in under något av ämnesområdena i punkterna 1–3 och det inte heller i övrigt finns skäl att göra ingrepp i vårdnaden, bör talan lämnas utan bifall.

I andra frågor än de som ryms inom de i paragrafen uppräknade ämnesområdena förutsätts alltså att föräldrarna i princip skall fatta gemensamma beslut. Om detta inte är möjligt, kan det

ifrågasättas om föräldrarnas förmåga att samarbeta bör påverka möjligheterna till fortsatt gemensam vårdnad. I vissa frågor då en intressekonflikt föreligger mellan vårdnadshavaren och barnet torde det dock kunna bli aktuellt med ett förordnande av god man för barnet enligt 11 kap. 2 § tredje stycket FB för att få till stånd ett ställningstagande.

Den andra vårdnadshavarens rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter påverkas inte av ett sådant beslut som avses i paragrafen. Vårdnadsansvaret kvarstår således. Hans eller hennes samtycke kan dock undvaras om den berättigade vårdnadshavaren gör bruk av sin självständiga rätt att företräda barnet. Vårdnadshavaren kan inte heller motsätta sig ett beslut som fattats med stöd av den andres självständiga beslutanderätt.

Den vårdnadshavare som inte ges rätt att ensam fatta beslut kan ändå inom ramen för den dagliga omsorgen om barnet själv fatta vissa beslut av vardaglig karaktär rörande barnet samt vid den andra vårdnadshavarens förhinder på egen hand fatta viktigare beslut (se 6 kap. 13 § andra stycket), dvs. även inom det område som berörs av rättens förordnande. Han eller hon skall vid tillämpningen av speciallagstiftning dessutom alltjämt engageras vid information och samråd som skall ske med barnets vårdnadshavare. Som utgångspunkt gäller därför att det till följd av det gemensamma vårdnadsansvaret är önskvärt att denne vårdnadshavare, trots sin avsaknad av vetorätt, i rimlig utsträckning informeras och i förekommande fall bereds tillfälle att ge synpunkter innan ingripande beslut tas i barnets angelägenheter.

Ett beslut om att en av vårdnadshavarna skall ha självständig beslutanderätt påverkar inte den andra vårdnadshavarens status som förmyndare. (Angående relationen mellan vårdnadshavare och förmyndare – se 10 kap. 2 § FB.)

Frågor om beslutanderätt prövas enligt *andra stycket* på talan av båda föräldrarna eller en av dem.

Av *tredje stycket* följer att föräldrarna också kan träffa avtal om att någon av dem skall ges självständig beslutanderätt inom något eller flera områden. För avtalets giltighet krävs det att socialnämnden godkänner överenskommelsen.

13 b §

Rätten kan på talan av en förälder som inte är vårdnadshavare besluta att vårdnadshavaren skall lämna upplysningar om barnet till den förälder som inte är vårdnadshavare utöver vad som framgår av 15 § fjärde stycket.

Föräldrarna får avtala om upplysningsskyldigheten. Avtalet skall gälla, om det är skriftligt och socialnämnden godkänner det.

Paragrafen, som är ny, behandlas i avsnitt 6.

Av 6 kap. 15 § fjärde stycket följer sedan tidigare bl.a. att en vårdnadshavare skall lämna sådana upplysningar om barnet som kan främja ett umgänge till barnets andra förälder.

I den nya paragrafens *första stycke* anges nu att rätten kan besluta att en vårdnadshavare skall lämna upplysningar om barnet till en förälder som inte har del i vårdnaden utöver vad som framgår av 15 § fjärde stycket. Talan kan föras av den förälder som inte har del i vårdnaden. För tillämpningen av bestämmelsen saknar det betydelse om barnet har umgänge med föräldern eller inte.

Någon möjlighet för rätten att förplikta en vårdnadshavare att ge upplysningar till barnets andra vårdnadshavare i de fall föräldrarna har gemensam vårdnad ges inte.

I relation till föräldrar som *har* umgänge är avsikten i första hand att vårdnadshavarens upplysningsskyldighet skall kunna utvidgas till att avse även andra upplysningar än sådana som har betydelse för umgänget (jfr prop. 1990/91:8 s. 63).

Upplysningsskyldigheten kan avse uppgifter om barnets hälso- och sjukdomstillstånd, skolgång, kamratkrets och fritidssysselsättningar, men även mer allmän information om barnets personliga förhållanden som vårdnadshavaren ansvarar för kan komma i fråga, exempelvis rörande barnets utveckling, omvårdnad, försörjning och fostran. Rätten måste förtydliga i beslutet vilken typ av information som är aktuell. Däremot bör det inte komma i fråga att ge närmare föreskrifter om hur eller när upplysningarna skall lämnas. Avsikten med bestämmelsen är dock inte att den berättigade föräldern skall kunna göra anspråk på dagliga uppdateringar i de avseenden som beslutet tar sikte på.

Ett beslut om upplysningsskyldighet för vårdnadshavaren skall kunna upphävas eller ändras, t.ex. när den andra föräldern åberopar sig på upplysningsskyldigheten under trakasserande former eller missbrukar upplysningarna. Den upplysningsskyldighet som i förekommande fall gäller till följd av ett pågående umgänge mellan barn

och förälder (se 6 kap. 15 § fjärde stycket) påverkas dock inte av ett sådant beslut.

Givetvis skall inte den nya bestämmelsen tolkas på så sätt att vårdnadshavaren helt saknar ansvar för att barnets andra förälder får del av information om barnet i sådana delar som inte omfattas av ett beslut eller avtal och som inte heller täcks av upplysnings-skyldigheten i 6 kap. 15 § fjärde stycket. Att ett upplysningsansvar ändå kan föreligga får anses följa av vad som anges i 6 kap. 2 § om vårdnadshavarens ansvar för barnets personliga förhållanden.

En fråga om upplysningskyldighet för vårdnadshavaren skall anses som en del av frågan om vårdnad (se ändringsförslaget avseende 6 kap. 17 §).

För det fall en förändring sker i vårdnadssituationen, t.ex. genom att rätten beslutar om gemensam vårdnad, förfaller ett tidigare meddelat beslut om upplysningskyldighet gentemot barnets andra förälder.

Föräldrarna får också avtala om upplysningskyldigheten. Avtalet skall gälla, om det är skriftligt och socialnämnden godkänner det. Detta framgår av *andra stycket*.

14 a §

Står barnet under vårdnad av båda föräldrarna, får rätten på talan av en av dem eller båda besluta vem av föräldrarna barnet skall bo tillsammans med. *Rätten får i stället besluta att barnet skall bo växelvis hos båda sina föräldrar.*

Föräldrarna får avtala om barnets boende. Avtalet skall gälla, om det är skriftligt och socialnämnden godkänner det.

Om barnet enligt första eller andra stycket skall bo tillsammans med en av föräldrarna, får den föräldern ensam bestämma var i Sverige han eller hon skall bo tillsammans med barnet.

En redogörelse för de allmänna motiven återfinns i avsnitt 4, se särskilt avsnitt 4.7.3.

I *första stycket* har ett förtydligande gjorts av att domstol har möjlighet att besluta att barnet skall bo hos var och en av föräldrarna, s.k. växelvist boende. Tillägget innebär inte någon ändring i sak (se prop. 1997/98:7 s. 112 och Lagrådets yttrande i a. prop. s. 199).

Genom den nya bestämmelsen i *tredje stycket* tydliggörs att en förälder med vilken barnet enligt ett beslut eller ett av socialnämnden godkänt avtal skall bo tillsammans med (barnets boende-

förälder) får bestämma var i Sverige han eller hon skall bo tillsammans med barnet. I praktiken innebär detta en rätt att bestämma att barnet skall få flytta med boendeföräldern vid ändring av dennes bosättning inom landets gränser. – Det faktum att boendeföräldern inte har rätt att själv bestämma att barnet skall flytta med honom eller henne till utlandet följer av huvudregeln om gemensamt beslutsfattande vid gemensam vårdnad i 6 kap. 13 §.

Av den nya bestämmelsen följer motsatsvis att en vårdnadshavare som inte till följd av första eller andra stycket är barnets boendeförälder inte har rätt att bestämma var barnet skall bo utan den andra vårdnadshavarens samtycke. Detta gäller t.ex. vid växelvist boende. Samtliga ensidigt beslutade ändringar av barnets bosättning avses dock inte bli beroende av att någon av vårdnadshavarna har utsetts som boendeförälder. En vårdnadshavare som i praktiken har barnet hos sig stadigvarande måste även utan den andra vårdnadshavarens samtycke vara berättigad att flytta inom ett begränsat område, åtminstone om flyttningen inte innebär några påtagliga förändringar i barnets villkor. Förhållandet är närmast uppenbart, om flyttningen sker till en annan lägenhet i det hyreshus där vårdnadshavaren och barnet bor. Om däremot vårdnadshavaren flyttar med barnet till en annan stadsdel, något som kan påverka barnets förskole- eller skolsituation, kan förhållandena te sig annorlunda.

15 c §

I samband med att rätten beslutar om umgänge mellan ett barn och en förälder som barnet inte bor tillsammans med, får rätten, om barnet har behov av det, efter samråd med socialnämnden besluta att det vid umgänget skall medverka en person som utses av socialnämnden (umgängesstöd). Villkoret om umgängesstöd skall vara tidsbegränsat.

Socialnämndens beslut att utse viss person till umgängesstöd får inte överklagas.

Socialnämnden skall efter domstolens beslut enligt första stycket regelbundet överväga om umgängesstöd fortfarande behövs.

Paragrafen, som är ny, har behandlats i avsnitt 7.

Av första stycket framgår att rätten, i samband med att beslut om umgänge fattas, får förordna att det vid umgänget skall närvara en person som utses av socialnämnden. Denna person – liksom umgängesvillkoret som sådant – kallas umgängesstöd. Ett beslut om umgängesstöd är således ett villkor för umgänget. Möjlighet att

träffa avtal om umgängesstöd saknas (jfr 6 kap. 15 a § tredje stycket FB).

Domstolens möjligheter att besluta om umgängesstöd är beroende av att barnet har behov av det. Det är således inte t.ex. umgängesföräldrarnas behov av stöd eller den andra vårdnadshavarens tveksamheter till umgänget som skall ligga till grund för bedömningen. En annan sak är dock att sådana faktorer i förlängningen kan få betydelse för barnets behov av trygghet vid umgänget (se t.ex. NJA 1995 s. 727 om betydelsen av en förälders oro för att umgänge kommer till stånd).

Vid domstolens bedömning av behovet måste en prognos göras avseende framtiden. För det fall det inte kan förväntas att umgänget kan ske under normaliserade former senast inom ett år från domstolens förordnande, bör umgängesstöd normalt inte väljas som villkor för umgänget. Villkoret skall under alla omständigheter vara tidsbegränsat.

Domstolen kan besluta om umgänge med umgängesstöd först om samråd har skett med socialnämnden. Normalt bör domstolen vända sig till nämnden i den kommun där barnet har sitt hemvist. Ofta torde socialnämnden ha uppmärksammat frågan i anslutning till en utredning enligt 6 kap. 19 §. Även om så inte varit fallet är domstolen oförhindrad att själv väcka frågan om möjligheten att utse umgängesstöd, även inför interimistiska beslut i frågan. Vid samrådet framstår det som naturligt att diskutera omfattningen av umgängesstödet, men också de speciella krav som kan gälla för umgängesstödet, t.ex. språkkunskaper.

Domstolen bör i anslutning till samrådet inta en realistisk ståndpunkt när det gäller socialnämndens möjligheter att ställa upp med personal. Följaktligen bör det inte annat än undantagsvis bli fråga om att engagera umgängesstöd över helger med nattumgänge, även om detta ur barnets synvinkel skulle kunna framstå som önskvärt.

Nämndens besked under samrådsförfarandet om vilka förutsättningar som finns att tillgodose behovet av umgängesstöd bör få stort inflytande på rättens bedömning. Sålunda bör rätten beakta omständigheter som tyder på att något umgängesstöd med de kvalifikationer som krävs i ett specifikt fall inte finns att tillgå, alternativt endast kan anlitas under en kortare period än vad som i utgångsläget framstått som önskvärt. Utgångspunkten bör dock vara att det i någon utsträckning alltid bör vara möjligt för socialnämnden att utse umgängesstöd.

Om umgänget blir kraftigt inskränkt till följd av att socialnämnden förklarat sig inte kunna ställa upp med umgängesstöd i önskvärd utsträckning kan det finnas skäl att återge detta i domstolens beslut.

Vid verkställigheten av domstolens beslut ankommer det på socialnämnden att utse den person som skall fungera som umgängesstöd. Personen kan bytas ut utan att domstolens beslut behöver omprövas. Socialnämnden bör vara lyhörd för föräldrarnas och barnets inställning till att en viss person utses men är inte bunden av deras eventuella uppfattning i frågan. Socialnämndens beslut får inte överklagas, vilket framgår av *andra stycket*.

Umgängesvillkorets karaktär av övergångslösning understryks ytterligare i *tredje stycket*, i vilket anges att socialnämnden skall överväga om umgängesstöd fortfarande behövs. Uppföljningsskyldigheten ligger således primärt på socialnämnden, ej på domstolen.

Nämndens överväganden skall göras regelbundet. Ärendets karaktär och särskilda händelser i anslutning till umgängestillfällena kan påverka behovet av uppföljning. Även förändringar i socialnämndens möjlighet att rekrytera personer för stödfunktionen kan motivera en kontroll. Socialnämnden måste under alla omständigheter hålla sig underrättad om umgänget så att den kan träda in med en bedömning när omständigheterna föranleder det. I praktiken bör detta kunna ske genom att den tjänsteman vid förvaltningen som har uppsikt över och kontakt med umgängesstödet anmäler till nämnden hur umgänget utvecklar sig.

Vid socialnämndens överväganden rörande behovet av fortsatt umgängesstöd står faktorer som talar för att umgänget skall kunna ske utan villkor om umgängesstöd i fokus. Om umgänget enligt nämndens bedömning kan fortsätta utan villkor om närvaro av umgängesstöd, bör nämnden i första hand verka för att föräldrarna träffar ett avtal med innebörd att umgänget skall ske utan sådant villkor.

I annat fall kan det bli aktuellt att förmå föräldrarna att verka för att få en förändring till stånd, t.ex. genom att någon av dem väcker en talan om ändringar i umgänget. Avtalsmöjligheten står nämligen, liksom när det gäller andra aspekter av umgänget, alltid öppen när föräldrarna önskar ändra vad som bestämts genom en tidigare dom (eller ett tidigare avtal). Dock skall avtal inte kunna träffas om umgänge med umgängesstöd, eftersom ett sådant villkor endast skall kunna beslutas av domstol. För det fall ingen av

föräldrarna agerar, kan nämnden se sig föranledd att utnyttja sin egen talerätt (se 6 kap. 15 a § första stycket FB).

Av 5 kap. 2 § socialtjänstförordningen framgår att nämnden har en skyldighet att göra framställning eller ansökan hos domstol i vissa fall.

Nämnden har dock också anledning att överväga om det tillkommit omständigheter som talar för att umgänget – i strid med vad domstolen förutsatt – *inte* har förutsättningar att normaliseras inom överskådlig framtid. Barnets behov av umgängesstöd är i de fallen kanske större än vad domstolen förutsatte när villkoret ställdes upp. Även sådana överväganden ryms inom den behovsbedömning som socialnämnden skall göra. Umgängesstöd är nämligen, som tidigare nämnts, främst ett umgängesvillkor av tillfällig karaktär som bör komma till användning som en övergångslösning. I båda de nämnda situationerna har socialnämnden därför anledning att reagera för att inte syftet bakom villkoret skall förfelas, trots att något formellt hinder inte föreligger mot att arrangemanget fortsätter.

Naturligtvis har nämnden, oavsett vad som står i denna bestämmelse, även en skyldighet att agera om umgänget enligt nämndens bedömning bör avbrytas, t.ex. för att barnet mår dåligt eller riskerar att fara illa om umgänget fortsätter.

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 som avses i 4, 5, 7–8 a och 10 §§, 10 b § andra stycket *samt 13 a och b §§* 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.

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.

Ändringarna i paragrafen har behandlats i avsnitt 4 och 6.

Beslutsfattande i barnets personliga angelägenheter är en uppgift inom ramen för vårdnadens utövande (se 6 kap. 11 och 13 §§). I

andra stycket har därför markerats att frågan om beslutsfattande i barnets personliga angelägenheter enligt 13 a § är en fråga om vårdnad. Detsamma gäller beslut om vårdnadshavares upplysningsskyldighet enligt 13 b §. Handläggningen av de nu nämnda frågorna skall ske i den ordning som är föreskriven för tvistemål.

Hänvisningen till frågor om vårdnad medför bl.a. att barnets bästa skall vara avgörande för rättsens beslut (6 kap. 2 a §) och att hänsyn skall tas till barnets vilja (6 kap. 2 b §). Andra konsekvenser av att det befintliga regelverket för vårdnadsfrågor blir tillämpligt är att föräldrarna skall kunna ges hjälp att nå enighet genom samarbetsamtal, att socialnämnden skall ges tillfälle att lämna upplysningar innan målet avgörs och att rätten kan begära in utredning (6 kap. 18 och 19 §§). Interimistiska avgöranden skall kunna meddelas i frågorna (6 kap. 20 §). Beträffande rättegångskostnader gäller vad som anges om mål om vårdnad i 6 kap. 22 §.

Av naturliga skäl kan det inte bli fråga om verkställighet av beslut om att en av vårdnadshavarna skall ges självständig beslutanderätt eller att vårdnadshavaren skall ha upplysningsskyldighet mot barnets andra förälder (jfr 21 kap. FB).

19 §

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

Innan rätten avgör ett mål eller ärende om vårdnad, boende eller umgänge skall 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 skall vara slutförd. Om det behövs, får rätten förlänga denna tid. Rätten skall se till att utredningen bedrivs skyndsamt.

Om det inte är olämpligt, skall den som verkställer utredningen försöka klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten samt lämna förslag till beslut. *Den som verkställer utredningen får samtala med barnet utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande.*

Utan hinder av sekretess enligt 7 kap. 4 § första stycket sekretesslagen (1980:100) 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 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.

Av paragrafen framgår bl.a. att rätten får uppdra åt socialnämnden eller något annat organ att utse någon att verkställa en utredning, i syfte att frågor om vårdnad, boende och umgänge skall bli tillbörligt utredda. Om det inte är olämpligt, skall den som verkställer utredningen försöka klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten samt lämna förslag till beslut.

Frågor om en vårdnadshavares rätt att ensam bestämma i vissa av barnets angelägenheter (se avsnitt 4) samt om en vårdnadshavares upplysningsskyldighet gentemot barnets andra förälder (se avsnitt 6) berör vårdnaden. En vårdnadsutredning skall följaktligen i förekommande fall kunna beröra även – eller enbart – frågor som avhandlas i 6 kap. 13 a eller b §.

Ett tillägg i paragrafens *fjärde stycke* medför att den som verkställer utredningen får samtala med barnet utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande. Ändringen har behandlats i avsnitt 5.6.8.

Avsikten är inte att socialnämnden eller den som utsetts att verkställa en utredning skall tala med barnet i andra fall än vad som framstår som önskvärt enligt gällande rätt. Bestämmelsens syfte är i stället att undanröja hinder mot att samtal äger rum genom att det klargörs att vårdnadshavarens samtycke inte krävs.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009.
2. Bestämmelserna i 6 kap. 15 c § tredje stycket avseende socialnämndens överväganden om behovet av umgängesstöd gäller inte beträffande villkor för umgänget som ställts upp före ikraftträdandet.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2009 (*punkten 1*).

Den regel som nu föreslås i 6 kap. 14 a § tredje stycket om boendeföräldrarnas rätt att bestämma över barnets bosättning är inte förenad med någon övergångsbestämmelse. Detta betyder att den som vid ikraftträdandet är barnets boendeförälder enligt rättsligt avgörande eller ett av socialnämnden godkänt avtal kan återropa sig på lagstöd avseende sin rätt att flytta med barnet inom landet. Huruvida detta är möjligt enligt gällande regler har, såvitt är känt, inte ställts på sin spets i praxis (se resonemangen i avsnitt 4 angå-

ende synen på frågan i doktrinen). Föräldrar som varit förvissade om att den som utsetts till boendeförälder enligt ett äldre avgörande eller avtal inte har en sådan rätt är oförhindrade att väcka talan om boendet.

Om umgänge med villkor om en av socialnämnd utsedd kontaktperson ställts upp före ikraftträdandet, något som motsvarar den reglering som nu föreslås rörande umgängesstöd, behöver socialnämnden inte överväga behovet av fortsatt umgängesstöd enligt 6 kap. 15 c § tredje stycket (*punkten 2*). Samtidigt finns det naturligtvis inte något som hindrar att socialnämnden verkar för att ett villkor om kontaktperson som ställts upp i dom, beslut eller avtal före ikraftträdandet mönstras ut (jfr 6 kap. 15 a § första stycket om nämndens talerätt i umgängesfrågor).

Skälet till införandet av övergångsbestämmelsen är att villkor om umgänge med umgängesstöd har ett snävare tillämpningsområde än vad som enligt gällande praxis gällt för umgänge med en av socialnämnden utsedd kontaktperson. Med den lagstiftning som nu införs betonas bedömningen av barnets behov samtidigt som det understryks att umgängesstöd endast är avsett för situationer i vilka ett normaliserat umgänge kan förväntas inom viss tid.

Detta betyder att det under en tid efter ikraftträdandet parallellt med umgängesstöden kan finnas kontaktpersoner som utsetts på andra premisser än vad som gäller enligt den nu föreslagna lagstiftningen.

9.2 Förslaget till lag om ändring i folkbokföringslagen (1991:481)

30 §

För barn under 18 år skall anmälan enligt 25, 26 eller 27 § göras av barnets vårdnadshavare. Barn som har fyllt 16 år har dock rätt att själv göra sådan anmälan.

Står barnet under vårdnad av två vårdnadshavare men skall barnet enligt 6 kap. 14 a § föräldrabalken bo tillsammans med en av dem, får en anmälan enligt 25 § göras av den vårdnadshavare som barnet skall bo tillsammans med.

För barn under 18 år får ansökan enligt 16 § göras av endast en vårdnadshavare, om syftet med ansökningen är att skydda mot den andre vårdnadshavaren.

Övervägandena finns i avsnitt 4.7.3.

Tillägget i 6 kap. 14 a § medför att den vårdnadshavare som barnet enligt rättens beslut eller avtal skall bo tillsammans med ensam får bestämma var i Sverige han eller hon skall bo tillsammans med barnet. I det nya *andra stycket* har ett tillägg gjorts som innebär att en sådan vårdnadshavare också skall anses behörig att ensam göra en anmälan som avses i 25 §, dvs. anmälan avseende flyttning och ändring av postadress. En anmälan kan alltså inte göras av endast en av vårdnadshavarna när barnet skall bo växelvis hos båda sin föräldrar.

Det tidigare andra stycket har nu blivit paragrafens *tredje stycke*.

9.3 Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)

5 kap. Särskilda bestämmelser för olika grupper

3 §

Kommunen skall sörja för

– att föräldrar kan erbjudas samtal under sakkunnig ledning i syfte att nå enighet i frågor som gäller vårdnad, boende och umgänge (samarbets-samtal) samt

– att föräldrar får hjälp att träffa avtal enligt 6 kap. 6 §, 13 a § *tredje stycket*, 13 b § *andra stycket*, 14 a § *andra stycket* eller 15 a § *tredje stycket* föräldrabalken.

Kommunen skall sörja för att familjerådgivning genom kommunens försorg eller annars genom lämplig yrkesmässig rådgivare kan erbjudas dem som begär det.

Med familjerådgivning avses i denna lag en verksamhet som består i samtal med syfte att bearbeta samlevnadskonflikter i parförhållanden och familjer.

I paragrafen åläggs kommunerna bl.a. att sörja för att föräldrar får hjälp att träffa avtal om vårdnad, boende och umgänge. Genom tillägget i *första stycket* fastställs att kommunen skall sörja för att föräldrar även får hjälp att träffa avtal enligt 6 kap. 13 a § *tredje stycket* FB, dvs. avtal om att en av vårdnadshavarna skall ha rätt att ensam bestämma i vissa av barnets personliga angelägenheter. Vidare skall kommunens åligganden avse hjälp för föräldrar att träffa avtal enligt vilka en vårdnadshavare ges skyldighet att lämna upplysningar

till en förälder som inte är vårdnadshavare, se 6 kap. 13 b § andra stycket FB.

Hänvisningen till avtalsmöjligheten rörande umgänge, som sedan tidigare följer av 6 kap. 15 a § tredje stycket FB, kommer i framtiden att bli aktuell även när en socialnämnd efter överväganden enligt den nya 6 kap. 15 c § tredje stycket FB gjort bedömningen att ett umgänge inte bör vara förenat med villkor om umgängesstöd.

10 kap. Nämndorganisation

5 §

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får när det gäller föräldrabalken avse endast uppgifter som anges i följande lagrum

- 1 kap. 4 och 9 §§ föräldrabalken,
- 2 kap. 1, 4–6, 8–9 §§ föräldrabalken, dock inte befogenhet enligt 9 § att besluta att inte påbörja utredning eller att lägga ned en påbörjad utredning,
- 3 kap. 5, 6 och 8 §§ föräldrabalken,
- 6 kap. 6 §, 13 a § tredje stycket, 13 b § andra stycket, 14 a § andra stycket och 15 a § tredje stycket föräldrabalken,
- 6 kap. 15 c § när det gäller beslut att utse umgängesstöd,
- 6 kap. 19 § föräldrabalken när det gäller beslut att utse utredare i mål och ärenden om vårdnad, boende eller umgänge,
- 7 kap. 7 § föräldrabalken när det gäller godkännande av avtal om att underhållsbidrag skall betalas för längre perioder än tre månader,
- 11 kap. 16 § andra stycket föräldrabalken.

Uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får inte omfatta befogenhet att meddela beslut i frågor som avses i 5 kap. 2 § denna lag eller att fullgöra nämndens uppgifter enligt 5 § lagen (1947:529) om allmänna barnbidrag eller 17 § lagen (1996:1030) om underhållsstöd.

I paragrafens *första stycke* ges besked om i vilka fall uppdrag att besluta på socialnämndens vägnar får delegeras när det gäller föräldrabalken.

Sedan tidigare anges att socialnämnden får delegera uppgiften att besluta om godkännande av föräldrars avtal om vårdnad, boende och umgänge. Ett avtal mellan föräldrar om att någon av dem skall ges självständig beslutanderätt berör visserligen vårdnaden. Möjligheten att sluta sådana avtal framgår dock av en särskild bestämmelse, 6 kap. 13 a § tredje stycket FB (jfr 6 kap. 6 § FB), som därför bör anges även i socialtjänstlagens paragraf om delegationsrätten.

Delegation skall också kunna ske såvitt gäller möjligheten att sluta avtal om att en vårdnadshavare skall lämna upplysningar till en förälder som inte är vårdnadshavare (se förslaget avseende 6 kap. 13 b § andra stycket FB, jfr 6 kap. 17 § FB).

Vidare anges nu i bestämmelsen att delegation är möjlig när det gäller beslut att utse viss person som umgängesstöd när domstol enligt den nya 6 kap. 15 c § FB beslutat att förena ett umgänge med ett sådant villkor. Därigenom blir det möjligt att på ett smidigt och relativt snabbt sätt utse en lämplig person för uppgiften. Beslutanderätten delegeras lämpligen till en person som leder och fördelar arbetsuppgifter av motsvarande slag.

11 kap. Handläggning av ärenden

1 a §

Vid en utredning som rör barn får samtal med barnet genomföras utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande.

Paragrafen är ny. De allmänna motiven återfinns i avsnitt 5.6.

Paragrafen tar sikte på samtliga utredningar som bedrivs enligt 11 kap. 1 § och som rör barn, dvs. då nämnden inleder utredning av vad som genom ansökan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Således omfattar bestämmelsen bl.a. barnavårdsutredningar (se 11 kap. 2 §), utredningar av om barnet har behov av ny vårdnadshavare och biståndsutredningar. Även sådana utredningar som kan härledas till socialnämnden från annan lagstiftning, t.ex. lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) och föräldrabalken, berörs.

I bestämmelsen föreskrivs att socialnämnden skall ha rätt att tala med barnet utan vårdnadshavarens samtycke.

Tanken är inte att barnets egen vilja skall åsidosättas när han eller hon, eventuellt tillsammans med vårdnadshavaren, har en egen rätt att råda över frågan; i bestämmelsen ges endast besked om att socialnämnden inte är beroende av *vårdnadshavarens* samtycke, som enligt gällande rätt annars utgör den rättsliga förutsättningen för att samtalet skall få äga rum, i vart fall när det gäller mindre barn.

Följaktligen utgör vårdnadshavarens eventuellt negativa inställning till att samtalet hålls inte något formellt hinder mot att

utredningsåtgärden genomförs. Däremot kan vårdnadshavarens inställning vara av betydelse för frågan om barnet bör höras i utredningen över huvud taget. Regler om när barn under 15 år bör höras finns i 11 kap. 10 § andra stycket.

Varken 11 kap. 10 § eller den nu aktuella bestämmelsen innehåller någon uttrycklig regel om att vårdnadshavarnas inställning skall kontrolleras innan samtalet genomförs, dvs. i syfte att undersöka effekterna av samtalet. I praktiken lär det emellertid ofta vara ofrånkomligt att socialnämnden får del av vårdnadshavarens inställning i de fall då tid och plats för samtalet måste diskuteras närmare.

Socialnämnden skall enligt bestämmelsen ha rätt att genomföra samtalet med barnet utan att vårdnadshavaren är närvarande. Detta betyder inte att samtalet måste genomföras på de premisserna. Nämnden får från fall till fall avgöra om det finns anledning att åberopa sig på denna rätt när samtalet skall hållas. I vissa fall torde ett bättre resultat uppnås, om vårdnadshavaren tillåts närvara.

Kommittédirektiv



Beslutanderätten vid gemensam vårdnad

**Dir.
2006:83**

Beslut vid regeringssammanträde den 6 juli 2006

Sammanfattning av uppdraget

Utredaren skall analysera vilka nackdelar som kan uppkomma för ett barn vid gemensam vårdnad när vårdnadshavarna inte kan enas i frågor som rör barnet. Utredaren skall särskilt uppmärksamma barns möjlighet att få hälso- och sjukvård och insatser inom socialtjänstens område. Även andra frågor som rör vårdnaden skall be-lysas, t.ex. när det gäller barnets förskoleverksamhet, skola och bo-ende. Med utgångspunkt i analysen skall utredaren lämna förslag som syftar till att bättre tillgodose barnets intressen och underlätta ett gemensamt vårdnadsansvar.

Utredaren skall vidare överväga om en förälder som inte är vårdnadshavare i större utsträckning än i dag bör ges möjlighet att få information om barnet direkt från berörda myndigheter och en-skilda organ, t.ex. skola, hälso- och sjukvård samt socialtjänst.

En annan uppgift för utredaren är att ta ställning till om det behövs en uttrycklig lagreglering om medverkan av en s.k. kontaktperson vid umgänge mellan ett barn och en förälder, i syfte att säkerställa att barnet får det stöd han eller hon kan behöva vid umgänget.

Bakgrund

Den som har vårdnaden om ett barn ansvarar för barnets person och har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Har barnet två vårdnadshavare, skall dessa utöva sina rättigheter och skyldigheter mot barnet tillsammans (6 kap. 13 § föräldrabalken). Det krävs alltså normalt gemensamma beslut i frågor som rör vårdnaden. Undantag gäller om en av vårdnads-havarna till följd av frånvaro, sjukdom eller annan orsak är förhindrad att ta del i sådana beslut om vårdnaden som inte utan olägenhet kan

skjutas upp. Båda vårdnadshavarna kan inte heller förutsättas delta i alla de vardagliga avgöranden som måste träffas när det gäller omsorgen om barnet, t.ex. om mat, kläder och sovtider. År 1998 infördes också en möjlighet för domstol att vid gemensam vårdnad besluta om barnets boende, om umgänge med den förälder som barnet inte bor tillsammans med och om resekostnader vid umgänge (prop. 1997/98:7, bet. 1997/98:LU12). Domstolen kan dessutom besluta om underhållsbidrag till barnet. Men i övrigt krävs alltså att vårdnadshavarna kan enas i frågor som rör barnet.

Kravet på enighet mellan vårdnadshavarna har tidigare varit föremål för överväganden. Inför de lagändringar som gjordes år 1998 föreslog Vårdnadstvistutredningen att det skulle införas en uttrycklig bestämmelse om att den vårdnadshavare som barnet bor tillsammans med ensam får besluta i frågor om den dagliga omsorgen (SOU 1995:79 s. 102). Regeringen lade dock inte fram något förslag om detta, bl.a. med hänvisning till att behovet av en reglering inte ansågs vara tillräckligt stort. Lagutskottet delade regeringens uppfattning men förutsatte att regeringen följde frågan och, om det fanns anledning, återkom till riksdagen med förslag på området (angiven prop. s. 54 f. och bet. s. 37).

Under senare år har det i olika sammanhang gjorts gällande att kravet på samstämmighet vid gemensam vårdnad ibland kan leda till problem, inte minst mot bakgrund av att en domstol numera kan döma till gemensam vårdnad mot en förälders vilja. Bland annat har man uppmärksammat frågor som rör barnets förskoleverksamhet och skola samt barnets möjlighet att få tillgång till hälso- och sjukvård och insatser från socialtjänsten.

Barns rätt till psykiatrisk vård behandlades av Kommittén mot barnmisshandel i betänkandet Barnmisshandel – Att förebygga och åtgärda (SOU 2001:72). Kommittén framhöll att kravet på enighet mellan vårdnadshavarna får negativa konsekvenser när det gäller ett barns möjlighet att få psykiatrisk behandling efter att ha blivit utsatt för övergrepp i hemmet (s. 269).

Frågor som rör kravet på samstämmighet vid gemensam vårdnad togs också upp av 2002 års vårdnadskommitté (SOU 2005:43 s. 125 f.). Kommittén uppmärksammade särskilt situationer där barn har behov av psykiatrisk vård eller behandling efter att ha utsatts för övergrepp eller sett någon annan i familjen utsatt för övergrepp. Kommittén pekade bl.a. på ett fall som har prövats av Riksdagens ombudsmän (JO) där det fanns misstanke om kvinnomisshandel, barnmisshandel och sexuella övergrepp. Det konstaterades

att det i en sådan situation krävdes att båda föräldrarna godkände insatser från hälso- och sjukvården, trots att det var barnets far som misstänktes för övergreppen (se JO:s ämbetsberättelse 2003/04 s. 314). Kommittén gjorde bedömningen att ett barn måste kunna få tillgång till hälso- och sjukvård och andra stödinsatser även om en vårdnadshavare motsätter sig detta. Kommitténs slutsats var dock att frågan krävde en djupare analys än vad den hade möjlighet att göra inom ramen för sitt uppdrag.

Som regeringen uttalade i samband med behandlingen av vårdnadskommitténs betänkande bör frågan om kravet på enighet vid gemensam vårdnad nu analyseras vidare (prop. 2005/06:99 s. 52). Behovet av sådana överväganden har också påtalats av riksdagen (bet. 2005/06:LU27 s. 22).

En närliggande fråga som uppmärksammades under beredningen av kommitténs betänkande och som bör övervägas i sammanhanget är möjligheterna för en förälder som inte är vårdnadshavare att få upplysningar om barnet. En annan fråga som bör tas upp är medverkan av en s.k. kontaktperson vid umgänge mellan ett barn och en förälder. I dag finns det vissa oklarheter när det gäller förutsättningarna för beslut om kontaktperson (angiven prop. s. 58).

Uppdraget

En särskild utredare skall utses och ges följande uppdrag.

Kravet på enighet mellan vårdnadshavarna

Utredaren skall analysera vilka nackdelar som i praktiken kan uppkomma för ett barn vid gemensam vårdnad när vårdnadshavarna inte kan enas i frågor som rör barnet. Utredaren skall särskilt uppmärksamma barns möjlighet att få tillgång till hälso- och sjukvård och insatser inom socialtjänstens område. Även andra frågor som rör vårdnaden skall belysas, t.ex. när det gäller barnets förskoleverksamhet, skola och boende.

Utredaren skall med utgångspunkt i analysen lämna förslag som syftar till att bättre tillgodose barnets intressen och underlätta ett gemensamt vårdnadsansvar. En ordning som skall övervägas är att ge domstol möjlighet att ge en av vårdnadshavarna rätt att besluta ensam i en viss fråga eller att dela upp vårdnadshavarnas uppgifter.

Alternativt skulle någon annan myndighet, t.ex. socialnämnden, kunna utses att avgöra en viss fråga när vårdnadshavarna inte kan enas. Ett annat sätt kan vara att direkt i lag ge en av vårdnadshavarna rätt att besluta ensam i större utsträckning än i dag. Utredaren skall överväga dessa och andra möjligheter.

Utredaren skall eftersträva att regelsystemet blir så utformat att gemensam vårdnad fungerar i det dagliga livet utan att alltför stora avsteg görs från principen att föräldrar med gemensam vårdnad skall kunna enas om det som rör barnet. Ett gemensamt rättsligt ansvar mellan vårdnadshavarna kan ofta leda till ett större engagemang och därmed i vid bemärkelse öka barnets möjligheter att få tillgång till båda sina föräldrar. Samtidigt måste det eftersträvas att kravet på samstämmighet mellan vårdnadshavarna inte bidrar till ökade konflikter som riskerar att påverka barnets livssituation negativt. Utredaren skall utgå ifrån att regleringen vid gemensam vårdnad så långt det är möjligt och lämpligt bör vara densamma för föräldrar som bor tillsammans som för särlevande föräldrar.

Utredaren skall även överväga behovet av en reglering när det gäller förutsättningarna för socialtjänsten att tala med ett barn utan vårdnadshavarens samtycke (jfr JO:s beslut den 10 oktober 2005, dnr 1059-2003 och 4857-2003).

Upplysningar om barnet

Om en förälder ensam har vårdnaden om barnet, kan det ur barnets synvinkel vara viktigt att den andra föräldern ändå finns med i barnets vardag på ett naturligt sätt. Detta underlättas om föräldern kan ta del i barnets liv. I strävandena att främja en sådan kontakt infördes år 1991 en skyldighet för den förälder som är vårdnadshavare att till den andra föräldern lämna sådana upplysningar om barnet som kan främja umgänget med den föräldern, om inte särskilda skäl talar mot det (6 kap. 15 § fjärde stycket föräldrabalken). Det kan gälla upplysningar om barnets skolgång, hälso- och sjukdomstillstånd, fritidsintressen och kamratrelationer. En förälder som inte är vårdnadshavare saknar däremot i allmänhet möjlighet att få information om barnet direkt från t.ex. förskoleverksamhet, skola, hälso- och sjukvård samt socialtjänst.

Utredaren skall överväga om en förälder som inte är vårdnadshavare i större utsträckning än i dag bör ges möjlighet att få information om barnet direkt från berörda myndigheter och enskilda

organ. En sådan ordning finns i andra nordiska länder. Behovet av regler för att undvika missbruk av upplysningar skall särskilt uppmärksammas i sammanhanget. Det gäller bl.a. i situationer där en av vårdnadshavarna eller barnet utsätts för hot eller förföljelse.

Kontaktperson vid umgänge

Utredaren skall ta ställning till om det behövs en uttrycklig lagreglering om medverkan av en s.k. kontaktperson vid umgänge mellan ett barn och en förälder, i syfte att säkerställa att barnet får det stöd han eller hon kan behöva vid umgänget. Utredaren skall överväga om socialnämnden – till skillnad från i dag – bör vara skyldig att utse en kontaktperson när domstolen har beslutat om detta. Vidare skall det utredas vilken kontakt som bör förekomma mellan domstolen och socialnämnden före domstolens beslut, liksom andra frågor om socialnämndens hantering. Utredaren skall uppmärksamma de oklarheter som Riksdagens ombudsmän (JO) har pekat på när det gäller medverkan av kontaktperson (se JO:s ämbetsberättelse 2002/03 s. 252 f.). Andra frågor som skall tas upp är kontaktpersonens uppgifter, utformningen av uppdraget och uppdragets avslutande.

Övrigt

Utredaren skall redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i länder som utredaren bedömer vara av intresse i sammanhanget. Regleringen i andra nordiska länder bör ges en särskild belysning och beaktas i arbetet.

Utredaren skall inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren skall föreslå de författningsändringar som bedöms vara behövliga.

Utredaren skall redovisa vilka budgetära konsekvenser förslagen kan komma att medföra och lämna förslag på hur dessa kostnader kan finansieras.

Uppdraget skall redovisas senast den 1 juli 2007.

(Justitiedepartementet)

Sammanställning av 2002 års vårdnadskommittés undersökningsresultat

1.1 2002 års vårdnadskommittés undersökningsresultat

En av de uppgifter som gavs till 2002 års vårdnadskommitté var att undersöka hur de regler som kom till genom 1998 års vårdnadsreform tillämpas av socialnämnderna. Utvärderingen skulle inriktas på hur socialnämnderna klarat sina nya arbetsuppgifter och vad reformen inneburit för strävandena att föra bort vårdnadsfrågorna från domstolarna. Kommittén skulle också undersöka hur bestämmelserna om barns rätt att komma till tals tillämpas av bl.a. socialnämnderna. Härutöver hade kommittén ytterligare frågor som berör socialnämndernas arbete att ta ställning till (se dir. 2002:89).

1.1.1 Enkät till socialnämnderna

För att få en närmare belysning av socialnämndernas arbete och inhämta underlag för kommitténs ställningstaganden tillställde kommittén ett urval av socialnämnder (och stadsdelsnämnder) – sammanlagt 77 stycken – en enkät med frågor om samarbetsamtal, avtal om vårdnad, boende och umgänge, utredningar om vårdnad, boende och umgänge, situationer där umgänget ställer särskilda krav, umgänge med närstående samt kunskap/utbildning. 66 svar inkom under hösten 2003. Kommittén uttalade att urvalsmetoden som användes samt svarsfrekvensen innebar att undersökningsresultatet

torde sägas ge en representativ bild av situationen i rikets samtliga kommuner (SOU 2005:43 s. 715 f.).

Nedan återges några av undersökningsresultaten.

Utredningar om vårdnad, boende och umgänge

Kommittén ställde i sin enkät frågan om det händer att föräldrarna motsätter sig att handläggare inom socialnämnd (stadsdelsnämnder) talar med barnet, vidare hur en sådan situation där föräldrarna motsatt sig samtal hanteras.

Av kommitténs sammanställning av enkätsvaren framgår följande (SOU 2005:43 s. 727).

Drygt hälften av kommunerna svarade att det visserligen händer att föräldrarna motsätter sig att utredaren talar med barnet, men att det är mycket sällsynt.

I första hand försöker utredaren som regel motivera föräldrarna genom att informera dem om hur samtalen går till och varför det är viktigt att han eller hon får tala med barnet. Motsätter sig föräldrarna ändå att barnsamtal genomförs redovisas detta till domstolen.

Någon kommun svarade att det kan hända att någon av föräldrarna motsätter sig att utredaren träffar barnet tillsammans med den andra föräldern.

Någon kommun angav att det tvärtom ofta finns en vilja hos föräldrarna att utredarna i alltför hög grad enbart skall ta fasta på det barnet säger och att det skall styra rekommendationen till domstolens beslut. Barnet skjuts då på ett olyckligt sätt fram i konflikten.

Situationer där umgänget ställer särskilda krav

I enkäten tillfrågades socialnämnderna (stadsdelsnämnderna) om hur de formellt handlägger frågan om utseende av kontaktperson i de fall domstolen förordnat att en sådan skall närvara vid umgänge.

Kommittén konstaterade (s. 731 f.) att frågan sannolikt var otydligt formulerad, eftersom många kommuner inte vetat hur de skulle svara på den. I en del kommuner handlades ärenden om förordnande av kontaktperson dessutom av en annan enhet än den som besvarat enkäten. Kommittén fick därför in svar på frågan från endast omkring en tredjedel av kommunerna.

16 kommuner angav endast att de fattar ett beslut om bistånd med kontaktperson. 7 kommuner angav att de beviljar bistånd enligt 4 kap. 1 § SoL och 2 kommuner att de beviljar bistånd enligt 5 kap. 1 § SoL. 1 kommun uppgav att ärendet handläggs enligt 11 kap.1 § SoL.

4 kommuner angav att de inte överprövar tingsrättens beslut att förordna om kontaktperson i samband med umgänge, medan 1 kommun angav att en egen bedömning görs av om kontaktpersons medverkan är till barnets bästa.

4 kommuner angav att föräldrarna måste vara ense om att kontaktperson skall utses – men också om val av kontaktperson – för att sådant bistånd skall beviljas, medan 1 kommun angav att det inte krävs att föräldrarna är överens.

4 kommuner uppgav att domen ersätter föräldrarnas ansökan om bistånd med kontaktperson, medan 1 kommun angav att en särskild ansökan från föräldrarna krävs för att ärendet skall tas upp.

På frågan om domstolen tar kontakt med nämnden innan den fattar beslut om att kontaktperson skall närvara vid umgänge svarade drygt 40 procent att domstolen tar kontakt med dem i mindre än 25 procent av fallen. Ytterligare 15 procent angav att domstolen kontakter dem före ett beslut i 25–50 procent av fallen. Sammanlagt svarade alltså ca 6 av 10 kommuner att domstolen tar kontakt med dem i mindre än hälften av de fall då kontaktperson skall förordnas. Endast en dryg fjärdedel av kommunerna angav att domstolen tar kontakt med dem i mer än 75 procent av fallen (s. 732).

Nämnderna tillfrågades också huruvida de har tillräckliga resurser för att ställa upp med kontaktperson vid umgänge i efterfrågad utsträckning. Två tredjedelar av kommunerna angav att de i mer än 75 procent av fallen har tillräckliga resurser för att ställa upp med kontaktperson i efterfrågad utsträckning. Omkring en fjärdedel av kommunerna angav att de i mindre än hälften av alla efterfrågade fall kan ställa upp med kontaktperson (s. 732 – kommittén framhöll f.ö. att det föreföll vara större problem i detta avseende i de mindre kommunerna).

1.1.2 Genomgång av domar

För att närmare undersöka och belysa hur de bestämmelser som kom till genom 1998 års vårdnadsreform och 1996 års reform om barns rätt att komma till tals tillämpas av domstolarna gick kommittén igenom ett stort antal domar från tingsrätter och hovrätter.

Underlaget för de resultat som kommittén redovisade var bl.a. 249 stycken tingsrättsdomar, meddelade under första halvåret år 2002, i vårdnads-, boende- och umgänges mål som varit tvistiga och som avgjorts efter huvudförhandling. Sammanlagt 376 barn berördes. 135 av domarna överklagades (SOU 2005:43 s. 739 ff.). Några av de undersökningsresultat från undersökningen av tingsrättsdomarna som är av intresse redovisas nedan.

För 73 procent av barnen som var föremål för tvist i de granskade domarna var det vårdnaden som utgjorde tvistefrågan. Boendet var föremål för prövning för 54 procent av barnen. Motsvarande siffra för umgängesfrågan var 46 procent. Många gånger tvistade naturligtvis föräldrarna om mer än en av dessa frågor.

Kommittén försökte även kartlägga vad föräldrarna åberopade till stöd för sin talan (se s. 745 ff.). De vanligaste omständigheterna som togs upp av mamman var, enligt kommittén, "allvarliga samarbetsvårigheter" (130 mål), "våld/hot mot föräldern" (90 mål) samt "barnets inställning" (68 mål). De tre vanligaste omständigheterna som togs upp av pappan var "motarbetar umgänge" (96 mål), "samarbetsvårigheter inte så allvarliga" (48 mål) och "barnets inställning" (38 mål).

I betänkandet noterade kommittén att argumentet "samarbetsvårigheter inte så allvarliga" ofta användes som ett motargument till ett påstående om att det faktiskt föreligger "allvarliga samarbetsvårigheter" samt att det görs gällande för att motivera gemensam vårdnad.

Av intresse är att föräldrarna (mamman i 43 av målen och pappan i 25 av målen) ofta åberopade att "ingen kommunikation" förekom. Pappan i målen gjorde ofta gällande att det brast i informationshänseende, dvs. att vederbörande inte ansett sig få tillräcklig information om barnet från t.ex. skolan. Detta var något som enligt kommittén som regel åberopas för att motivera gemensam vårdnad (i 35 av målen åberopade pappan "dålig information" som en omständighet).

Kommittén utvärderade också domsluten och de skäl som åberopades för en viss bedömning (s. 753 ff.).

I 178 mål (som berörde totalt 269 barn) tvistade föräldrarna om vårdnaden om barnen skulle vara ensam eller gemensam. I drygt hälften av fallen (55 procent) beslutade tingsrätten att vårdnaden skulle vara gemensam. Den vanligaste motiveringen till beslut om gemensam vårdnad mot en förälders vilja var att samarbetssvårigheterna mellan föräldrarna inte ansågs vara så allvarliga att de uppvägde det positiva med gemensam vårdnad. Denna motivering angavs, enligt kommittén, i tre fjärdedelar av domarna (75 fall). Ofta angavs flera skäl till varför domstolen fattade ett visst beslut, men i över hälften av domarna var detta den enda motiveringen som gavs. – Av intresse är också att det i 13 av domarna angavs att föräldrarna hade så allvarliga samarbetssvårigheter att det fanns risk för att barnet skulle förlora kontakten med den ena av föräldrarna, om vårdnaden tillkom den andra (alternativt: om båda föräldrarna blir delaktiga i vårdnaden, blir ingen av dem utelämnad till den andras ”goda vilja”). Således åberopades den bristande samarbetsförmågan i dessa fall av domstolen som ett skäl *för* gemensam vårdnad. Annars var det faktum att det kunde konstateras samarbetssvårigheter av allvarlig art den vanligaste motiveringen när domstolen valde att besluta om ensam vårdnad.

Kommittén kartlade även i vilken utsträckning det yrkades respektive beslutades om att kontaktperson skulle vara närvarande vid umgänge (s. 763 f.). Yrkanden om att kontaktperson skulle medverka vid umgänget framställdes beträffande 68 barn och bifölls helt eller delvis beträffande 47 av dem (därutöver förordnade tingsrätten om medverkan av kontaktperson beträffande ytterligare 10 barn, dvs. utan att yrkande härom framställdes).

Vanligast var ett förordnande om att kontaktperson skulle närvara vid umgänge under dagtid – nästan hälften av alla förordnanden rörde sådant umgänge (26 barn). Motiveringen var i omkring hälften av dessa fall att förordnandet meddelats för att skydda barnet. I resten av fallen angavs motivet vara att kontaktpersonen skulle vara ett stöd för barnet – en trygghet – under en obestämd tid framöver.

I nästan en tredjedel av målen (17 barn) beslutades att en kontaktperson skulle medverka vid hämtning och lämning av barnet, i de flesta fall med motiveringen att det förelåg samarbetssvårigheter mellan föräldrarna, men också att arrangemanget skulle främja barnets trygghet.

Beträffande 11 barn skulle en kontaktperson under en viss bestämd tid medverka vid barnets inskolning i umgänget med

motiveringen att barnets trygghet skulle främjas. Det förekom också i ett par fall att kontaktperson enligt förordnandet skulle närvara vid umgänge med övernattnig.

1.1.3 Genomgång av utredningar avseende vårdnad, boende och umgänge

2002 års vårdnadskommitté granskade som ett led i sitt arbete även 50 utredningar om vårdnad, boende och/eller umgänge. Utredningarna var hänförliga till 50 av de 249 mål som ingick i granskningen av tingsrättsdomar och var slumpvis framtagna. Sammanlagt berörde utredningarna 71 barn (s. 809 ff.).

Av undersökningen framgår – såvitt nu är av intresse – att i stort sett samtliga de personer som verkställde vårdnadsutredningarna träffade barnet personligen en eller flera gånger. Utredare träffade dock inte fyra av de 71 barnen. I något fall höll sig en förälder gömd med barnet och ett par av barnen hade skyddat boende tillsammans med sin mamma. I det sistnämnda fallet träffade utredaren inte heller mamman.

Att utredaren träffat barnet behöver givetvis inte betyda att det också har förts samtal mellan barn och utredare. Kommittén redogjorde i betänkandet särskilt för hur utredaren hade bildat sig en uppfattning om barnet och barnets inställning (s. 812 f.).

Som regel bildade sig utredaren en uppfattning om barn i ålderskategorin 0–5 år genom att iaktta barnet tillsammans med var och en av föräldrarna (i några fall endast tillsammans med den ena föräldern). I denna åldersgrupp förde utredarna i ett par fall där 5-åriga barn var inblandade enskilda samtal med barnen (dvs. samtal under vilka ingen av barnets föräldrar var närvarande). Även när det gäller de barn som var i skolåldern, dvs. 6 år och uppåt, iakttog utredaren vanligen barnet tillsammans med var och en av föräldrarna (i några fall tillsammans med endast den ena föräldern). Av de 43 barn som hade fyllt 6 år hade utredarna enskilda samtal med 35. Det var således 8 barn i denna åldersgrupp som inte hade samtalat enskilt med utredaren (men 5 av dem samtalade med utredaren tillsammans med den ena föräldern). Motiveringen till att enskilt samtal inte hållits var i de flesta fallen att barnet förekom i annan utredning (framför allt barn- och ungdomspsykiatrisk utredning) och hade angett sin inställning för den utredaren. Ett av

barnen ansågs vara alltför indraget i föräldrarnas konflikt och ett annat barn (9 år) ville inte samtala enskilt med utredaren.

Statens offentliga utredningar 2007

Kronologisk förteckning

1. Telefonsäljning. Jo.
2. Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. S.
3. Föräldraskap vid assisterad befruktning. Ju.
4. Trafikinspektionen
– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. N.
5. Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? Ju.
6. Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. Ju.
7. Den nya inskrivningsmyndigheten. M.
8. Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. Ju.
9. Svenskan i världen. UD.
10. Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. Fi.
11. Regional utveckling och regional samhällsorganisation. Fi.
12. Hälso- och sjukvården. Fi.
13. Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation. Fi.
14. Renovering av bostadsmarknad efterlyses!
Om ungas möjligheter till en egen bostad.
Rapport nr 1:
Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.
Rapport nr 2:
Måste man ha tur?
Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.
Rapport nr 3:
Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.
Rapport nr 4:
Unga vuxna på bolånemarknaden. M.
15. Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.

Idébok:
Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.
Metodbok:
JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. IJ.
16. Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. S.
17. Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. Ju.
18. Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. N.
19. Friskare tänder – till rimliga kostnader. S.
20. Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. Jo.
21. GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. M.
22. Skyddet för den personliga integriteten. Kartläggning och analys. Del 1+2. Ju.
23. Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. Fi.
24. Veterinär fältverksamhet i nya former. Jo.
25. Plats för tillväxt? Fi.
26. Alternativ tvistlösning. Ju.
27. Auktorisation av patentombud. N.
28. Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan. Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. U.
29. Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? Ju.
30. Två nya statliga specialskolor.
+ Lättläst+ Daisy. U.
31. Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. Fö.
32. Tillväxt genom turistnäringen. N.
33. Släpvagnskörning med B-körkort – när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? N.
34. Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. Ju.

35. Flyttning och pendling i Sverige. Fi.
36. Bioenergi från jordbruket – en växande resurs. + Bilagedel. Jo.
37. Vård med omsorg – möjligheter och hinder. S.
38. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007. Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. M.
39. Framtidens polis. Ju.
40. Valsystem och representationseffekter. En jämförande studie av 25 länder. Ju.
41. Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006. Regelanpassning och författningspolitiska alternativ. Ju.
42. Från statsminister till president? Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. Ju.
43. Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m. A.
44. Tsunamibanden. Fi.
45. Utökat elektroniskt informationsutbyte. Fi.
46. Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. Jo.
47. Den osynliga infrastrukturen – om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering. N.
48. Patientdata och läkemedel m.m. S.
49. Organisationsform för VTI och SIK. N.
50. Mångfald är framtiden. Ku.
51. Riksbankens finansiella oberoende. Fi.
52. Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. Ju.

Statens offentliga utredningar 2007

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Föräldraskap vid assisterad befruktning. [3]
Summa summarum – en fristående myndighet för utredning av anmälningar om brott av poliser och åklagare? [5]
Målsägandebiträdet.
Ett aktivt stöd i rättsprocessen. [6]
Nya förutsättningar för ekobrottsbekämpning. [8]
Äktenskap för par med samma kön.
Vigsselfrågor. [17]
Skyddet för den personliga integriteten.
Kartläggning och analys. Del 1+2. [22]
Alternativ tvistlösning. [26]
Hur tillämpas expropriationslagens ersättningsbestämmelser? [29]
Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas. [34]
Framtidens polis. [39]
Valsystem och representationseffekter.
En jämförande studie av 25 länder. [40]
Misstroendeförklaring och regeringsbildning 1994–2006.
Regeltillämpning och författningsspolitiska alternativ. [41]
Från statsminister till president?
Sveriges regeringschef i ett jämförande perspektiv. [42]
Beslutanderätt vid gemensam vårdnad m.m. [52]

Utrikesdepartementet

- Svenskan i världen. [9]

Försvarsdepartementet

- Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser. [31]

Socialdepartementet

- Från socialbidrag till arbete.
+ Bilaga. Fördjupningsstudier.
+ Lättläst. Sammanfattning. [2]

- Ändrad könstillhörighet – förslag till ny lag. [16]

- Friskare tänder – till rimliga kostnader. [19]
Vård med omsorg – möjligheter och hinder. [37]

- Patientdata och läkemedel m.m. [48]

Finansdepartementet

- Hållbar samhällsorganisation med utvecklingskraft. [10]

- Regional utveckling och regional samhällsorganisation. [11]

- Hälso- och sjukvården. [12]

- Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relationer. [13]

- Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. [23]

- Plats för tillväxt? [25]

- Flyttning och pendling i Sverige. [35]

- Tsunamibanden. [44]

- Utökad elektroniskt informationsutbyte. [45]

- Riksbankens finansiella oberoende. [51]

Utbildningsdepartementet

- Tydliga mål och kunskapskrav i grundskolan.

- Förslag till nytt mål- och uppföljningssystem. [28]

- Två nya statliga specialskolor.

- + Lättläst + Daisy. [30]

Jordbruksdepartementet

- Telefonförsäljning. [1]

- Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område. [20]

- Veterinär fältverksamhet i nya former. [24]

- Bioenergi från jordbruket – en växande resurs.
+ Bilagedel. [36]

- Ansvarsfrågan vid odling av genmodifierade grödor. [46]

Miljödepartementet

Den nya inskrivningsmyndigheten. [7]

Renovering av bostadsmarknad efterlyses!

Om ungas möjligheter till en egen bostad.

Rapport nr 1:

Om bara någon kunde säga vad jag ska göra för att få en bostad så skulle jag göra det.

Rapport nr 2:

Måste man ha tur?

Studier av yngre på bostadsmarknaden i svenska städer.

Rapport nr 3:

Effektiv bostadsservice och förmedling av bostäder – ur ett dubbelt användarperspektiv.

Rapport nr 4:

Unga vuxna på bolånemarknaden. [14]

GMO-skador i naturen och Miljöbalkens försäkringar. [21]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2007.

Nu levandes ansvar, framtida generationers frihet. [38]

Näringsdepartementet

Trafikinspektionen

– en myndighet för säkerhet och skydd inom transportområdet. [4]

Arbetsmarknadsutbildning för bristyrken och insatser för arbetslösa ungdomar. [18]

Auktorisation av patentombud. [27]

Tillväxt genom turistnäringen. [32]

Släpvagnskörning med B-körkort

– när kan de nya EU-reglerna börja tillämpas? [33]

Den osynliga infrastrukturen

– om förbättrad samordning av offentlig IT-standardisering. [47]

Organisationsform för VTI och SIKa. [49]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering.

Idébok:

Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegreringen. En idébok för chefer och strateger.

Metodbok:

JämStöd Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering. [15]

Kulturdepartementet

Mångfald är framtiden. [50]

Arbetsmarknadsdepartementet

Bättre arbetsmiljöregler II. Skyddsombud, beställansvar, byggarbetsplatser m.m. [43]