

Kommittédirektiv

Vikten av trygghet och kontinuitet för barn i utsatta situationer – en översyn av reglerna i föräldrabalken

Beslut vid regeringssammanträde den 16 september 2021

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över regler i föräldrabalken om vårdnadsöverflyttning, adoption och umgänge. Uppdraget syftar till att skapa bättre förutsättningar för kontinuitet, stabilitet och trygghet för familjehemsplacerade barn och barn som har upplevt våld av närstående.

I uppdraget ingår att ta ställning till bl.a.

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

Utredaren ska föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2022.

Behovet av en utredning

Barnets rättigheter är en del av de mänskliga rättigheterna och de kommer till uttryck i bl.a. FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) som sedan den 1 januari 2020 gäller som lag i Sverige. En av barnkonventionens grundprinciper är att vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand vad som bedöms vara barnets bästa beaktas (artikel 3). Även barnets rätt till delaktighet är en grundprincip i barnkonventionen (artikel 12). Principen om barnets bästa och rätten att komma till tals kommer även till uttryck i föräldrabalken (se bl.a. 4 kap. 1 och 3 §§ och 6 kap. 2 a och 2 b §§).

Alla barn har rätt att växa upp under trygga och stabila förhållanden utan våld, övergrepp eller kränkande behandling. Utgångspunkten är att familjen är den grundläggande och naturliga enheten för ett barn, och det är i första hand barnets föräldrar som har ansvaret för att barnets behov och rättigheter tillgodoses. Ibland är det dock inte till barnets bästa att bo tillsammans med sina föräldrar. Det kan bero på brister i föräldrarnas omsorgsförmåga, vilket i sin tur kan bero på t.ex. missbruk eller psykisk sjukdom. Det kan även bero på att en förälder utövar våld i hemmiljön. Regeringen återkommer nedan till situationen då barnet bor tillsammans med en förälder som har tagit steget och lämnat en våldsam partner.

Ett barn som inte kan tas om hand av sina föräldrar kan vårdas utanför hemmet, vilket ofta sker i ett familjehem. En familjehemsplacering kan ske på frivillig väg eller tvångsvis enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). År 2019 var drygt 20 000 barn placerade i familjehem.

Vård i familjehem sker med målsättningen att barnet ska kunna återvända till sina föräldrar (den s.k. återföreningsprincipen). Ofta är familjehemsplaceringar korta men ibland kan placeringen bli lång och framstå som mer eller mindre permanent. I sådana fall kan barnet komma att utveckla en stark bindning till familjehemmet, särskilt om placeringen inletts tidigt i barnets liv, och en återförening med föräldrarna efter vårdens avslutande kan innebära stora påfrestningar för barnet och ibland stå i strid med barnets bästa. För att ytterligare tillgodose barnets bästa och för att samordna de civilrättsliga reglerna i föräldrabalken med de socialrättsliga reglerna har det över tid införts regler som i viss mån innebär ett avsteg från återföreningsprincipen. År 1983 skärptes möjligheten att frånta föräldrar vårdnaden på

grund av olämplighet. Samtidigt infördes särskilda regler om att vårdnaden om ett familjehemsplacerat barn under vissa förutsättningar kan flyttas över till familjehemsföräldrarna, även om föräldrarna inte är olämpliga som vårdnadshavare. Denna bestämmelse har som främsta syfte att förhindra att ett barn som har rotat sig i ett familjehem blir uppryckt ur en miljö där barnet har funnit sig till rätta. År 2003 infördes en skyldighet för socialnämnden att överväga om det finns skäl att ansöka om vårdnadsöverflyttning när barnet har varit placerat i samma familj i tre år. Om familjehemsföräldrarna blir barnets särskilt förordnade vårdnadshavare upphör familjehemsvården men barnet bor kvar i familjen. År 2013 tydliggjordes socialnämndens ansvar att då ge de särskilt förordnade vårdnadshavarna råd och stöd.

I vissa fall kan ett familjehemsplacerat barn adopteras. Adoption kan vara ett alternativ till en vårdnadsöverflyttning för ett barn som placeras i tidig ålder eller som saknar föräldrar i livet, eller om det under placeringens gång blir alltmer tydligt att det bedöms vara till barnets bästa att bo kvar i familjehemmet under lång tid. I praktiken används dock i första hand vårdnadsöverflyttning och inte adoption för att uppnå stabilitet och trygghet för barn som inte kan tas om hand av sina föräldrar. Det förekommer att adoption sker efter att en vårdnadsöverflyttning först ägt rum.

Frågan om hur stabilitet och trygghet ska uppnås för familjehemsplacerade barn samtidigt som barnets rätt till sina föräldrar tillgodoses är komplex och har varit föremål för diskussion under lång tid. Det har anförts att återföreningsprincipen gör sig för starkt gällande i den svenska regleringen med följderna att vårdnadsöverflyttning eller adoption utifrån ett barnrättsperspektiv inte sker tillräckligt ofta. Samtidigt kan det konstateras att Sverige och vissa andra länder har fått kritik från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) för att inte i tillräcklig utsträckning verka för återförening, vilket i vissa fall har lett till överträdelser av rätten till privat- och familjeliv enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), se bl.a. Strand Lobben m.fl. mot Norge, no 37283/13, 10 september 2019, Saleck Bardi mot Spanien, no 66167/09, 24 maj 2011 och Eriksson mot Sverige, Ser. A no 156, 22 juni 1989. Det är mot denna bakgrund viktigt att det regelverk som ska skydda utsatta barn är utformat så att samtliga intressen i det enskilda fallet kan beaktas.

Förra året uppmärksammades en tragisk händelse då en treårig flicka avled sedan hon återvänt till sina föräldrar efter en familjehemsplacering enligt LVU. Händelsen initierade en förnyad debatt om hur tryggheten och säkerheten för placerade barn kan stärkas och flera åtgärder har därefter vidtagits i detta syfte. Bland annat fick en utredare förra året i uppdrag att biträda Socialdepartementet med att utreda hur principen om barnets bästa kan stärkas i samband med bedömningen av om vård enligt LVU ska upphöra. Utredaren har presenterat flera förslag som har remissbehandlats och nu bereds i Socialdepartementet (Ds 2021:7).

De åtgärder som har vidtagits under det gångna året tar i första hand sikte på den socialrättsliga regleringen som rör tvångsvård och socialnämndens hantering av familjehemsplacerade barn. Regeringen anser att arbetet nu bör fortsätta genom att även de civilrättsliga bestämmelserna ses över. För att säkerställa att den samlade regleringen utgör en fungerande helhet som tillgodoser utsatta barns behov och säkerställer barnets bästa finns det anledning att analysera om reglerna om vårdnadsöverflyttning och adoption i föräldrabalken är utformade så att de tillgodoser barnets bästa i situationer då barnet är placerat i familjehem. Denna uppfattning delas av riksdagen som våren 2020 tillkännagav att regeringen bör ta initiativ till en översyn av reglerna om vårdnadsöverflyttning och adoption vid familjehemsplaceringar och angav att det då finns anledning att också titta närmare på om formerna och ordningen för prövningen av en fråga om vårdnadsöverflyttning i de aktuella fallen är ändamålsenlig (bet. 2019/20:CU17 punkt 9, rskr. 2019/20:235). Genom det uppdrag som nu ges anser regeringen att detta tillkännagivande är slutbehandlat. Riksdagen tog även i mars i år upp frågan och uppmanade i ett tillkännagivande regeringen att återkomma med de lagförslag som kan anses påkallade för att säkerställa dels att barnets bästa verkligen går före alla andra intressen när det gäller vårdnadsöverflyttning och adoption, dels att prövningen av en fråga om vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrar görs i den ordning som är mest lämplig och ändamålsenlig (bet. 2020/21:CU6 punkt 13, rskr. 2020/21:223). Enligt regeringen finns det även skäl att se över hur det stöd som socialnämnden kan lämna efter en vårdnadsöverflyttning kan förbättras för att skapa bättre förhållanden för barnet och de särskilt förordnade vårdnadshavarna och underlätta vårdnadsöverflyttningar. Genom uppdraget som nu lämnas anses det tillkännagivande om en sådan översyn som riksdagen lämnade tidigare i år slutbehandlat (bet. 2020/21:SoU19 punkt 5, rskr. 2020/21:187).

I vissa fall handlar ett barns otrygga situation inte om att båda föräldrarna brister i omsorgen utan om att en förälder utsätter en eller flera personer i familjen för våld. Mer än 200 000 barn i Sverige lever i hem där det förekommer olika former av våld eller andra övergrepp. I detta sammanhang är det viktigt att ha med sig att ett barn kan fara illa inte bara av att själv utsättas för våld utan också av att behöva bevittna våld eller andra brottsliga handlingar (jfr den nya lagstiftningen om barnfridsbrott som nyligen har trätt i kraft, prop. 2020/21:170). Om föräldrarna har separerat kan det vara så att barnet visserligen inte bor tillsammans med den förälder som har utövat våld men att fråga uppkommer om umgänge med den föräldern.

Att förbättra regleringen av frågor om vårdnad, boende och umgänge är ett kontinuerligt arbete. Lagändringar som bl.a. syftar till att stärka barnrättsperspektivet i vårdnadsprocessen har nyligen trätt i kraft. Genom lagändringarna lyfts och stärks barnets rätt till delaktighet och att komma till tals i dessa förfaranden ytterligare. Ändringarna innebär även ett stärkt skydd för barn som riskerar att fara illa. Bland annat är det nu möjligt att i vissa situationer utse en tillfällig vårdnadshavare, bland annat i situationen då den ena föräldern har dödat den andra. Vidare gäller nya regler om behörig domstol när barn eller föräldrar har skyddade personuppgifter. I förarbetena framgår att regeringen har för avsikt att se över behovet av ytterligare åtgärder för att säkerställa att barn inte mot sin vilja måste träffa en våldsam förälder (prop. 2020/21:150 s. 39). En sådan översyn bör nu göras.

En särskild utredare bör ges följande uppdrag.

Utredningsuppdraget

Behöver reglerna om vårdnadsöverflyttning ändras för att öka tryggheten för barn som är placerade i familjehem?

I 6 kap. 7 § föräldrabalken regleras möjligheten att frånta en förälder vårdnaden om ett barn om föräldern gör sig skyldig till missbruk eller försumelse eller i övrigt brister i omsorgen om barnet på ett sätt som medför bestående fara för barnets hälsa eller utveckling. Om bristerna gäller den ena föräldern ska i regel den andra föräldern ensam få vårdnaden om barnet. Om bristerna gäller båda föräldrarna ska vårdnaden anförtros en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. När båda föräldrar brister i omsorgen om barnet på ett så allvarligt sätt som beskrivs i 6 kap. 7 § aktualiseras ofta vård i familjehem med stöd av LVU. Att barnet får vård i ett familjehem kan vara

tillräckligt för att skydda barnet från en förälder som missbrukar sitt ansvar som vårdnadshavare, vilket kan innebära att det saknas behov av en vårdnadsöverflyttning (prop. 1981/82:168 s. 37 f.). I regel blir överflyttning av vårdnaden enligt denna paragraf aktuell först när vård enligt LVU har pågått under längre tid och det står klart att bristerna består (jfr prop. 1981/82:168 s. 68 och Mattsson, Rätten till familj inom barn- och ungdomsvården, 2010, s. 97).

I 6 kap. 8 § föräldrabalken finns en särskild bestämmelse om överflyttning av vårdnaden om ett barn som vistas i familjehem. Enligt den paragrafen kan vårdnaden om ett barn som stadigvarande har vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet flyttas till familjehemsföräldrarna om det är uppenbart att det är bäst för barnet att det rådande förhållandet består. Denna möjlighet till vårdnadsöverflyttning bygger alltså inte primärt på att vårdnadshavarna brister i omsorgen om barnet utan tar i stället sikte på barnets behov av trygghet och stabilitet. I förarbetena uttalas bl.a. att det i allmänhet bör krävas att barnet har bott i familjehemmet under flera år innan det kan bli aktuellt att överväga en överflyttning av den rättsliga vårdnaden. Vid bedömningen ska såväl anknytningen till familjehemmet som kontakten med föräldrarna beaktas och stort avseende ska fästas vid barnets inställning. Det krävs enligt förarbetena att barnet har fått en så stark bindning till familjehemmet att barnet uppfattar det som sitt eget (prop. 1981/82:168 s. 70).

Till en början användes den särskilda bestämmelsen om vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrar i 6 kap. 8 § föräldrabalken sällan. För att förändra detta infördes ett krav på att socialnämnden ska överväga vårdnadsöverflyttning när barnet har varit placerat i samma familjehem i tre år (prop. 2002/03:53 s. 84 f.). Antalet vårdnadsöverflyttningar har successivt ökat, från drygt 11 ärenden per år under andra halvan av 1980-talet till 340 ärenden år 2019. Det finns nu förslag på att socialnämndens skyldighet att överväga vårdnadsöverflyttning ska tidigareläggas så att ett övervägande alltid sker efter två år (Ds 2021:7 s. 88 f.). Dessutom har det i mars i år införts krav på att frågan om vårdnadsöverflyttning ska övervägas årligen när det första övervägandet inte resulterar i en vårdnadsöverflyttning (prop. 2020/21:35 s. 12 f.). Regeringen har vidare gett Socialstyrelsen i uppdrag att genomföra kunskapshöjande insatser inom familjehemsvården (S2020/05272). I uppdraget lyfts att frågor om bl.a. vårdnadsöverflyttning och familjehemets inställning till vårdnadsöverflyttning och till en varaktig

relation kan behöva uppmärksammas redan när familjehem rekryteras. Uppdraget har delredovisats i maj i år och ska slutredovisas i mars 2023.

Den lagstiftning som nyligen har trätt i kraft och det arbete som pågår kan leda till att frågan om vårdnadsöverflyttning övervägs oftare och tidigare än vad som är fallet i dag. Det finns nu anledning att även se över reglerna i föräldrabalken och överväga om förutsättningarna för vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrar bör ändras för att ytterligare tillgodose familjehemsplacerade barns rätt till trygghet. Det är viktigt att regleringen i föräldrabalken ger möjlighet till överflyttning av vårdnaden som innebär att principen om barnets bästa får genomslag i det enskilda fallet.

I de fall familjehemsplaceringen förväntas bli kortvarig med goda möjligheter till återförening finns det sällan skäl att överväga vårdnadsöverflyttning. När placeringen har varat länge och barnet är äldre finns det skäl att tro att vårdnadsöverflyttning i regel aktualiseras i de fall det är lämpligt (jfr rättsfallen NJA 1993 s. 666 och NJA 2014 s. 307). Däremellan finns de mer svårbedömda fall då det inte står klart från början hur lång familjehemsplaceringen kan komma att bli och om en återförening är möjlig. Det bör mot denna bakgrund övervägas om det är möjligt att ytterligare ringa in de fall då en vårdnadsöverflyttning bör ske.

Det bör kartläggas och belysas vilka omständigheter som i praxis särskilt beaktas vid bedömningen av om det finns förutsättningar för vårdnadsöverflyttning och övervägas vilken vikt olika omständigheter bör tillmätas vid bedömningen. Det bör även lyftas i vilken utsträckning barnets rätt att komma till tals, och att få sina åsikter beaktade, tillgodoses när frågan om vårdnadsöverflyttning övervägs. Utredaren behöver förhålla sig till de lagändringar i socialtjänstlagen (2001:453) och LVU som trädde i kraft den 1 mars i år om att socialnämnden särskilt ska beakta vissa omständigheter när nämnden överväger om det finns skäl att ansöka om vårdnadsöverflyttning (bet. 2020/21:SoU5, rskr. 2020/21:128). Det är angeläget att det samlade regelverket är förutsebart och konsekvent.

I förarbetena uttalas att det inte bör komma i fråga att flytta vårdnaden från föräldrar som håller en god kontakt med barnet (prop. 1981/82:168 s. 40). Betydelsen av det umgänge eller den kontakt som finns mellan barnet och föräldrarna under familjehemsplaceringen har varit föremål för diskussion

(se bl.a. Singer, Föräldraskap i rättslig belysning, 2000, s. 481 f.). En vårdnadsöverflyttning ändrar inte det rättsliga föräldraskapet och barnet har även om vårdnaden flyttas över rätt till umgänge med sina föräldrar (6 kap. 15 § föräldrabalken). Det finns mot den bakgrunden anledning att överväga vilken betydelse en kontakt mellan barnet och föräldrarna bör ha vid bedömningen av om en vårdnadsöverflyttning ska göras. Det kan övervägas om en välfungerande kontakt med föräldrarna alltid behöver tala mot en vårdnadsöverflyttning och om familjehemsföräldrarnas förmåga och möjlighet att efter en vårdnadsöverflyttning verka för att upprätthålla kontakten mellan barnet och föräldrarna bör tillmätas större betydelse. Även betydelsen av fortsatt kontakt med andra närstående än föräldrarna kan övervägas av utredaren.

En vårdnadsöverflyttning är en ingripande åtgärd som innebär en inskränkning i barnets och föräldrarnas rätt till privat- och familjeliv. Det är därför viktigt att regleringen är balanserad och proportionerlig och att de förslag som utredaren lämnar tar hänsyn till samtliga relevanta intressen. Det bör beaktas att ett barn som är placerat i familjehem kan ha en stark anknytning till såväl sina föräldrar som till familjehemmet. Förslagen bör analyseras utifrån kraven i Europakonventionen och Europadomstolens praxis på området.

Något som påverkar om en vårdnadsöverflyttning kommer till stånd i det enskilda fallet är familjehemsföräldrarnas inställning till att åta sig ansvaret som särskilt förordnade vårdnadshavare. Under en familjehemsplacering ansvarar socialnämnden för att familjehemsföräldrarna får råd, stöd och annan hjälp som de behöver (6 kap. 7 a § socialtjänstlagen). Denna hjälp kan vara av stor betydelse för familjehemmet eftersom många av de barn som vårdas i familjehem har levt i instabila miljöer och har svåra upplevelser bakom sig när de placeras. När en vårdnadsöverflyttning sker upphör familjehemsvården. Det innebär att socialnämndens ansvar att följa, överväga och ompröva vården av barnet bortfaller. Barnets behov av stöd och hjälp behöver dock inte minska i omfattning bara för att en vårdnadsöverflyttning sker och det kan även fortsatt finnas behov av löpande kontakter med t.ex. hälso- och sjukvård och skola. Dessutom kan kontakten med barnets föräldrar i vissa fall vara konfliktfylld och det kan finnas utmaningar kring barnets umgänge med föräldrarna.

Socialnämnden har en skyldighet att tillgodose det särskilda behov av stöd och hjälp som kan finnas sedan vård och fostran utanför det egna hemmet har upphört (5 kap. 1 § 10 socialtjänstlagen). Enligt 6 kap. 11 § socialtjänstlagen får kommunen efter en vårdnadsöverflyttning fortsätta att betala de nya vårdnadshavarna skälig ersättning. År 2013 kompletterades denna regel med en skyldighet för socialnämnden i den kommun som beslutat om familjehemsplaceringen att efter en vårdnadsöverflyttning ge råd och stöd till de särskilt förordnade vårdnadshavarna. Syftet var att underlätta för de familjehem som överväger att överta vårdnaden om ett placerat barn och tydliggöra att socialtjänstens ansvar inte avslutas i och med att familjehemsplaceringen ersätts av en vårdnadsöverflyttning (prop. 2012/13:10 s. 90 och 132). Det har dock även efter denna lagändring anförts att tveksamhet kring om tillräcklig hjälp och tillräckligt stöd kommer att ges riskerar att avhålla vissa familjehemsföräldrar från att åta sig ansvaret som särskilt förordnad vårdnadshavare (se bl.a. SOU 2015:71 Del A s. 623). Så borde det inte vara. Det bör finnas en välfungerande ordning för socialnämndens stöd efter en vårdnadsöverflyttning som familjehemsföräldrar och barn kan känna sig trygga med. Att tillräckligt stöd ges är dessutom av största vikt för att barnets rättigheter ska tillgodoses. Om flera kommuner är inblandade är det viktigt att ansvarsfördelningen är tydlig och fungerar i praktiken. Det finns mot denna bakgrund anledning att se över hur stödet till vårdnadshavarna och barnet efter en vårdnadsöverflyttning kan förbättras och om författningsändringar eller andra åtgärder behövs. Översynen förutsätter att utredaren skapar sig en bild av vilket stöd som erbjuds i dag utifrån den gällande regleringen och i vilka avseenden ytterligare stöd och hjälp efterfrågas.

Regeringen har tidigare aviserat sin avsikt att ge en särskild utredare i uppdrag att se över och föreslå åtgärder för att säkerställa kvaliteten i vården av barn och unga som placeras utanför det egna hemmet, exempelvis i familjehem. Detta arbete har en nära koppling till det uppdrag som nu ges och bör följas.

Utredaren ska därför

- kartlägga och redovisa vilka omständigheter som i dag särskilt beaktas vid prövningen av frågan om vårdnadsöverflyttning när ett barn har stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet,
- ta ställning till om förutsättningarna för vårdnadsöverflyttning bör ändras för att tillgodose familjehemsplacerade barns rätt till trygghet och

- stabilitet och hur övriga intressen – inte minst rätten till privat- och familjeliv – samtidigt kan tillgodoses,
- ta ställning till hur stödet till vårdnadshavarna och barnet efter en vårdnadsöverflyttning kan förbättras, och
 - föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som behövs.

Kan förutsättningarna för prövningen av frågan om vårdnadsöverflyttning förbättras?

Processer som rör utsatta barns framtid måste vara rättssäkra och ändamålsenliga. När ett barn vårdas i familjehem kan prövningar behöva göras enligt flera olika regelverk som delvis fyller olika funktioner. Det förekommer att flera processer pågår parallellt. Om t.ex. frågan om upphörande av vård enligt LVU är föremål för prövning kan det finnas anledning för socialnämnden att framställa ett yrkande om vårdnadsöverflyttning och ibland även att få till stånd ett s.k. flyttningsförbud i avvaktan på att vårdnadsfrågan prövas (jfr rättsfallet HFD 2011 ref. 13).

Medan frågor om barnets behov av vård prövas i allmän förvaltningsdomstol prövas frågor om vårdnad i allmän domstol. En talan om vårdnadsöverflyttning som förs av socialnämnden och t.ex. avser ett barn som har vårdats i familjehem (6 kap. 8 § andra stycket föräldrabalken) prövas alltså av allmän domstol.

Det har anförts att det finns nackdelar med att mål om vård av barn och mål om vårdnadsöverflyttning handläggs i olika domstolar och att det bör övervägas om mål om vårdnadsöverflyttning på talan av socialnämnden i stället bör prövas i allmän förvaltningsdomstol (se bl.a. SOU 2015:71 s. 672 f.). Riksdagen har i sitt tillkännagivande våren 2020 lyft detta som ett exempel på en fråga som regeringen bör titta närmare på (bet. 2019/20:CU17 s. 31 f.). Om frågor om vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrar skulle prövas i allmän förvaltningsdomstol skulle processerna som rör barnet sannolikt kunna samordnas bättre. Det finns dock även starka argument mot en sådan ordning. Till att börja med rör frågan om vårdnadsöverflyttning den civilrättsliga vårdnaden om barnet enligt föräldrabalken och det kan framstå som främmande att vissa frågor om vårdnad skulle prövas i allmän förvaltningsdomstol. Vidare aktualiseras frågor om avgränsningen av de måltyper som skulle flyttas från allmän domstol. I vissa fall då vårdnadsfrågan kan prövas på talan av socialnämnden kan frågan också prövas i äktenskapsmål eller vårdnadsfall mellan föräldrarna (6 kap. 7 § fjärde stycket föräldrabalken).

Utredaren bör mot denna bakgrund analysera och bedöma för- och nackdelar med att flytta mål om vårdnadsöverflyttning som prövas på talan av socialnämnden till allmän förvaltningsdomstol.

Utredningen om tvångsvård för barn och unga anför i sitt slutbetänkande att det har förekommit att företrädare för socialtjänsten har känt en osäkerhet inför att ta initiativ till vårdnadsöverflyttning till familjehemsföräldrar, bl.a. eftersom det innebär att socialtjänsten måste vända sig till ett annat domstolssystem än det som man normalt vänder sig till. Det anføres vidare att det inom socialtjänsten uppfattas som en nackdel att ärenden avgörs av allmän domstol eftersom de saknar den erfarenhet av LVU-ärenden och andra socialrättsliga mål som de allmänna förvaltningsdomstolarna har (SOU 2015:71 s. 672 f.). Regeringen anser att det finns skäl för utredaren att kartlägga vilka faktiska problem och utmaningar som finns med den gällande ordningen och om det finns andra åtgärder än att flytta vissa måltyper till allmän förvaltningsdomstol som bör vidtas, t.ex. utbildningsinsatser och förbättrade rutiner som kan leda till ökad samordning.

I sitt tillkännagivande till regeringen våren 2020 anförde riksdagen att det finns anledning att titta närmare på vem som har rätt att initiera prövningen av frågan om vårdnadsöverflyttning (bet. 2019/20:CU17 s. 31 f.). Lagstiftaren har tidigare bedömt att rätten att föra talan om vårdnadsöverflyttning i nu aktuella fall bör vara förbehållen socialnämnden (jfr prop. 1981/82:168 s. 38). Regeringen har inte uppfattat att denna ordning är ifrågasatt men utredaren har inom ramen för uppdraget möjlighet att överväga om den bör bestå eller om även familjehemsföräldrarna bör ges rätt att föra en sådan talan.

Utredaren ska därför

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

Behöver reglerna om adoption ändras för att skapa trygghet och stabilitet för familjehemsplacerade barn?

Regler om adoption finns i 4 kap. föräldrabalken. År 2018 genomfördes en modernisering av adoptionsreglerna. Det tydliggjordes bl.a. att barnets bästa ska ges störst vikt vid alla frågor som rör adoption och att barnet har rätt till information och att komma till tals i processen. För att en adoption ska komma till stånd krävs att det med beaktande av samtliga omständigheter är lämpligt. Vid bedömningen ska domstolen särskilt beakta barnets behov av adoption och sökandens lämplighet att adoptera. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållandet till barnets ålder och mognad.

Att bedöma om en adoption bör ske i fråga om ett barn som är eller har varit familjehemsplacerat innebär i regel en avvägning mellan å ena sidan barnets behov av trygghet och stabilitet och å andra sidan barnets rätt till sina föräldrar och föräldrarnas rätt till familjeliv. Det bör övervägas om de gällande reglerna bör justeras för att skapa en bättre balans mellan dessa intressen och möjliggöra adoption i de fall då det är den bästa lösningen. Övervägandena bör göras utifrån en kartläggning av i vilka situationer som adoption aktualiseras i dag och vilka omständigheter som särskilt beaktas när adoptionsansökan avser ett barn som är eller har varit placerat i familjehem.

I analysen bör ingå att överväga om det finns skäl att främja adoptioner då familjehemsföräldern har vilja och förmåga att verka för en fortsatt kontakt mellan barnet och barnets föräldrar (jfr prop. 2017/18:121 s. 51 om s.k. öppen adoption). Det bör alltså utredas om möjligheterna till fortsatt kontakt mellan barnet och föräldrarna i vissa fall bör påverka bedömningen av om en adoption är lämplig. Även betydelsen av fortsatt kontakt med andra närstående än föräldrarna kan övervägas av utredaren. Det ingår inte i uppdraget att överväga införandet av s.k. svag adoption där ett rättsförhållande kvarstår mellan barnet och de ursprungliga föräldrarna efter adoptionen.

För att adoption ska vara en reell möjlighet behöver frågan aktualiseras i de fall då en adoption skulle kunna vara lämplig. En ansökan om adoption får endast göras av den eller dem som vill adoptera. Vid 2018 års adoptionsreform gjordes bedömningen att denna ordning bör bestå. Samtidigt konstaterades att den gällande ordningen inte hindrar att andra än sökanden kan ha en aktiv roll i adoptionsärendet och att det t.ex. kan vara socialnämnden som för frågan om adoption på tal när det gäller ett barn som är familjehemsplacerat (prop. 2017/18:121 s. 77 f.). Det är viktigt att yrkesverksamma inom

socialtjänsten har kunskap om reglerna om adoption så att de beaktar frågan i sitt arbete. I det pågående uppdraget till Socialstyrelsen om kunskaps-
höjande insatser inom familjehemsvården ingår bl.a. att öka kunskapen om
nationella adoptioner bland yrkesverksamma inom socialtjänsten och att
stödja kommunerna i utvecklingen av sitt rekryteringsarbete av familjehem. I
uppdraget framhålls att frågor om adoption kan behöva uppmärksammas
redan vid rekryteringen av familjehem. Tidigare i år tillkännagav riksdagen att
regeringen bör se till att det tas fram riktlinjer för i vilka situationer social-
nämnden bör överväga adoption, på motsvarande sätt som gäller för
övervägande av vårdnadsöverflyttning (bet. 2020/21:SoU19 punkt 6,
rskr. 2020/21:187). Detta ärende bereds i Socialdepartementet.

I linje med principen att adoption bygger på frivillighet får ett barn som
huvudregel inte adopteras utan samtycke från en förälder som är vårdnads-
havare (4 kap. 8 § föräldrabalken). Det har under lång tid diskuterats om
vårdnadshavarnas s.k. vetorätt utgör ett hinder i vissa fall då en adoption
skulle vara till barnets bästa. I 2018 års adoptionsreform gjordes bedöm-
ningen att huvudregeln bör kvarstå. Det infördes dock ett nytt undantag från
huvudregeln för det fall det finns synnerliga skäl. Avsikten är att undantaget
ska komma till användning framför allt vid internationella adoptioner. Det
kan dock inte uteslutas att förutsättningarna i något fall kan anses vara upp-
fyllda även vid en nationell adoption (prop. 2017/18:121 s. 60 och 151 f.).
Kravet på samtycke gäller endast en förälder som är vårdnadshavare. Om
vårdnaden har flyttats över till en särskilt förordnad vårdnadshavare krävs
alltså inget samtycke från föräldern för att en adoption ska kunna genom-
föras. Även om en förälder inte är vårdnadshavare ska dock hans eller
hennes inställning till adoptionen beaktas. Utredaren är inte förhindrad att
överväga om kravet på samtycke och betydelsen av föräldrarnas inställning
bör förändras men utredaren bör beakta de överväganden som lagstiftaren
nyligen har gjort i frågan.

Till skillnad från en vårdnadsöverflyttning innebär en adoption att rätts-
förhållandet mellan barnet och föräldrarna helt avslutas. En adoption är
vidare oåterkallelig på så sätt att verkan av den inte kan ändras på annat sätt
än genom en ny adoption. Mot denna bakgrund är det av yttersta vikt att
reglerna är balanserade och att adoption inte kan genomföras utan tillräckligt
starka skäl. Även i denna del bör förslagen presenteras utifrån en analys av
kraven i Europakonventionen och Europadomstolens praxis på området.

Utredaren behöver vidare beakta att reglerna om adoption i 4 kap. föräldrabalken är generella och gäller även för adoptioner som inte rör familjehemsplacerade barn.

Utredaren ska därför

- kartlägga och redovisa vilka omständigheter som i dag särskilt beaktas vid prövningen av frågan om adoption när ett barn har stadigvarande vårdats och fostrats i ett annat enskilt hem än föräldrahemmet,
- överväga och bedöma om förutsättningarna för adoption bör justeras för att tillgodose familjehemsplacerade barns rätt till trygghet och stabilitet och hur övriga intressen – inte minst rätten till privat- och familjeliv – samtidigt kan tillgodoses, och
- föreslå de författningsändringar som behövs.

Det behövs ett starkare skydd för barn mot föräldrar som har utövat våld

Ett barn har rätt till umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med (6 kap. 15 § föräldrabalken). Umgänge kan ske genom att barnet och föräldern träffar varandra eller genom att de har annan kontakt, t.ex. per telefon. När beslut fattas om umgänge ska barnets bästa vara avgörande (6 kap. 2 a § föräldrabalken). Vid bedömningen ska barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna och risken för att barnet, eller någon annan i familjen, utsätts för övergrepp eller annars far illa beaktas särskilt. Inom ramen för bedömningen av vad som är förenligt med barnets bästa ska hänsyn även tas till barnets egna åsikter. Det åligger såväl socialnämnden som domstolen att uppmärksamma om det finns en risk för att barnet far illa. Riskbedömningen ska grundas på bl.a. vad som är utrett om tidigare inträffade händelser. Om riskbedömningen utmynnar i att en risk för barnet eller någon annan familjemedlem kan förutses, ska risken väga tungt vid bedömningen av vad som är bäst för barnet.

Umgänge med en förälder som barnet inte bor tillsammans med är som utgångspunkt viktigt för barnet men det får inte riskera att medföra rädsla, otrygghet eller psykisk ohälsa. Ett barns rätt till båda sina föräldrar får aldrig innebära att barnet måste träffa en förälder under alla förhållanden. Det finns situationer då en förälder genom sitt beteende diskvalificerar sig som umgängesförälder utifrån principen att barnets bästa ska vara avgörande. Regeringen anser därför att det finns anledning att överväga om mer kan göras för att tydliggöra detta och stärka regelverket.

En fråga som bör övervägas är om det i lagstiftningen behöver tydliggöras att det finns situationer då de kränkningar som en förälder har gjort sig skyldig till innebär att utgångspunkten bör vara att inget umgänge ska ske. För att bedöma detta krävs att utredaren analyserar flera frågor. Det handlar bl.a. om att bedöma betydelsen av vilken typ av våld eller annan kränkning som föräldern har gjort sig skyldig till, när i tiden en kränkning har skett och om det rör sig om enstaka eller upprepade händelser. Inte enbart våld mot barnet är relevant. Om ett barn tvingas bevittna våld i hemmet innebär det en kränkning även av barnet (jfr prop. 2020/21:170 s. 9 f.). I vissa fall kan våld eller andra kränkningar utanför familjen och hemmet ha betydelse. Samtidigt finns det gränser för vilket agerande som bör föranleda en ändrad utgångspunkt vid prövningen av umgängesfrågan. Att analysera och bedöma var dessa gränser bör gå blir en viktig uppgift för utredaren. En inskränkning i ett barns rätt till umgänge med en förälder kan innebära en inskränkning i rätten till privat- och familjeliv. Det är mot denna bakgrund viktigt att regelverket är balanserat och att begränsningar i umgänget sker utifrån barnets bästa och behov, inte för att bestraffa en förälder. Betydelsen av barnets åsikter och hur barnets rätt att komma till tals i frågan tillgodoses bör lyftas och analyseras. I analysen bör även ingå betydelsen av regleringen avseende vårdnad och boende för om ett barn ska träffa en förälder som har utövat våld.

Situationen då barnet befinner sig i ett skyddat boende eller då barnet, eller den förälder som barnet bor med, har s.k. skyddade personuppgifter på grund av risk för hot eller förföljelse bör särskilt uppmärksammas. Till exempel kan det finnas anledning att belysa fall då hotbilden har sin grund i hedersrelaterat våld och förtryck. Umgänge under ett barns vistelse i skyddat boende kan innebära stor press, motverka att barnet får en fredad zon och riskera såväl barnets som den andra förälderns säkerhet. I en sådan situation kan det uppfattas som stötande om en domstol samtidigt beslutar om umgänge. I betänkandet Ett fönster av möjligheter – stärkt barnrättsperspektiv för barn i skyddat boende lyfts frågan hur barnets bästa kan beaktas när ett barn som vistas i skyddat boende har umgängesrätt med en förälder som är misstänkt för att ha utövat våld mot den andra föräldern (SOU 2017:112 s. 223 f.). Med anledning av betänkandet gav regeringen i regleringsbrevet för 2020 Brottsoffermyndigheten i uppdrag att ta fram ett kunskapsstöd för berörda aktörer – t.ex. socialtjänstens familjerätter, ombud och domstolar – om behoven hos barn som har bevittnat våld och som vistas i skyddat

boende. Resultatet av myndighetsuppdraget ska redovisas senast den 1 juni 2022 och bör beaktas inom ramen för nu aktuellt uppdrag.

För att få en ökad kunskap om hur uppgifter om övergrepp av en förälder mot den andra föräldern eller ett barn behandlas i mål om vårdnad, boende eller umgänge gav regeringen förra året Jämställdhetsmyndigheten i uppdrag att kartlägga i vilken utsträckning och på vilket sätt uppgifter om våld och andra övergrepp framförs i familjemål, och i vilken grad de beaktas i domarna (A2020/01054). Uppdraget ska redovisas den 31 december 2021. Resultatet av uppdraget kan tjäna som underlag för utredarens överväganden.

Om det i ett mål om umgänge görs gällande att en förälder har utövat våld men det inte har skett någon straffrättslig prövning av det påstådda våldet och det inte heller finns andra konkreta omständigheter som domstolen kan lägga till grund för sitt beslut, kan bedömningen vara ytterst svår. Inte sällan görs det då gällande att påståendet om våld i själva verket är ett led i s.k. umgängessabotage, dvs. ett försök att utan grund försvåra den andra förälderns kontakt med barnet. Det är viktigt att regelverket är rättssäkert och att ogrundade anklagelser inte hindrar ett barn från att träffa en förälder. Samtidigt är det angeläget att uppgifter om våld tas på allvar och att regelverket ger barn ett verkligt skydd. I det pågående uppdraget till Jämställdhetsmyndigheten ingår att belysa i vilken utsträckning det förekommer att en domstol, med hänvisning till att en förälder inte tillgodoser barnets behov av en nära och god kontakt med den andra föräldern, gör en ändring i vårdnaden eller boendet för barnet. Resultatet av kartläggningen kan tjäna som underlag för det uppdrag som nu ges.

Utredaren ska därför

- föreslå de författningsändringar som behövs för att stärka skyddet för barnet när fråga uppkommer om umgänge med en förälder som har utövat våld eller gjort sig skyldig till någon annan allvarlig kränkning.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma och redogöra för förslagets ekonomiska konsekvenser och konsekvenser i övrigt för enskilda och det allmänna. I konsekvensbeskrivningen ingår att analysera, beskriva och, när det är möjligt, kvantifiera de samhällsekonomiska effekterna av förslagen. Om något av förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen ska, utöver dess konsekvenser, också

de särskilda avvägningar som gjorts enligt 14 kap. 3 § regeringsformen redovisas. De offentligfinansiella effekterna av förslagen ska beräknas och om förslagen kan förväntas leda till offentligfinansiella kostnader ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Även i övrigt ska förslagens konsekvenser redovisas enligt kommittéförordningen (1998:1474).

Utredaren ska genomgående ha ett barnrättsperspektiv i den analys som görs och konsekvenser för barn och unga ska särskilt belysas. Utredaren ska också ha ett jämställdhetsperspektiv. Utredaren ska även säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med grundläggande fri- och rättigheter i regeringsformen och Europakonventionen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska, i den utsträckning som det bedöms lämpligt, undersöka och beskriva hur de frågor som uppdraget omfattar behandlas i några länder som är jämförbara med Sverige, främst de nordiska. I den utsträckning som det bedöms lämpligt ska utredaren vidare hämta in synpunkter och upplysningar från barn som har erfarenheter av exempelvis vårdnadsöverflyttning och andra för utredningen relevanta frågor och från berörda myndigheter och organisationer.

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet – bl.a. beredningen av riksdagens tillkännagivanden till regeringen avseende den socialrättsliga regleringen som rör familjehemsplacerade barn – och utredningsväsendet. Utredaren ska dessutom följa pågående myndighetsuppdrag och beakta resultatet av dessa.

Utredaren får överväga sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 december 2022.

(Justitiedepartementet)