



Staben

SOCIALTJÄNSTFÖRVALTNINGEN
STOCKHOLMS STAD

Handläggare: Katarina Munier
Tfn: 08-508 25 411

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2006-02-24

SOCIALTJÄNSTNÄMNDEN
2006-03-21
DNR 2006/0023

Till
Socialtjänstnämnden

Yttrande över slutbetänkande av Utredningen om föräldraansvar och skydd av barn i internationella situationer – 1996 års Haagkonvention m.m. SOU 2005:111.

1 Bilaga

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden åberopar och överlämnar tjänsteutlåtandet till kommunstyrelsen som yttrande över betänkandet.
Justeras omedelbart.

Dag Helin

Vera Josefsson

Sammanfattning

Utredningen SOU 2005:111 har undersökt huruvida 1996 års Haagkonvention bör införlivas i svensk rätt. Europeiska unionen (EU) har för avsikt att fatta ett beslut som bemyndigar medlemsstaterna att ratificera konventionen, och förväntar sig också att medlemsstaterna ska göra det. SOU-utredningens uppfattning är att Sverige ska tillträda 1996 års Haagkonvention och att införlivandet ska ske genom inkorporering. Socialtjänstförvaltningen tillstyrker förslaget att ratificera konventionen, men anser att flera av slutbetänkandets förslag kräver ytterligare utredning eftersom det är vanskligt att överblicka vilka konsekvenser förslagen och metoderna får i praktiken. Socialtjänstförvaltningen föreslår, liksom utredningen, att svenska ska gälla i meddelanden till svenska myndigheter, och att reservationen mot franska utnyttjas.

Ärendets beredning

Remissvaret har beretts av socialtjänstförvaltningens stab för utredning och projekt.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 4 mars 2004 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag om ett svenskt tillträde till 1996 års Haag-konvention.

Utredningen överlämnade sitt betänkande i december 2005. Stockholms kommun är en av 47 remissinstanser. Remisstiden sträcker sig till den 22 mars 2006. Sammanfattningen bifogas, Bilaga 1.

Allmänt om 1996 års Haagkonvention

Ett av syftena med Haagkonvention var att förbättra skyddet för barn i internationella situationer. En ratificering av Haagkonventionen innebär att alla fördragsslutande stater som grundregel ska erkänna varandras avgöranden om vårdnad, umgänge, boende och förmynderskap. Vidare ska det även bli juridiskt möjligt med placering av ett barn på institution eller i ett familjehem i en annan fördragsslutande stat.

De flesta bestämmelserna i Haagkonventionen går, enligt utredningen, att förena med svensk lagstiftning och ett införlivande fordrar nästan inga lagändringar i svensk rätt.

Socialtjänstförvaltningens synpunkter

Slutbetänkandet innehåller en mängd förslag av utpräglat juridisk karaktär. Socialtjänstförvaltningen har valt att främst ge synpunkter på de förslag som bedöms påverka socialnämndens skyldighet och kommunernas arbetsuppgifter på socialtjänstens område. Socialtjänstförvaltningen emotser ytterligare förtydliganden av de delar i Haagkonventionen som direkt påverkar socialnämndernas ansvarsområden.

Ratificering av 1996 års Haag-konvention

- *Utredningen föreslår att Sverige ska ratificera 1996 års Haag-konvention.* Sverige deltog aktivt i utarbetandet av 1996 års Haagkonvention, men har p.g.a. vissa bestämmelser i Bryssel II-förordningen inte kunnat ansluta sig ännu. Något som talar för en ratificering är den ökade rörligheten över gränserna liksom det ökade antalet människor med dubbla medborgarskap. Skyddet av barn i internationella situationer förväntas bli bättre genom ett tillträde till 1996 års Haagkonvention, eftersom antalet oreglerade situationer då skulle minska. Det skulle bli tydligare vad som gäller till exempel för att avgöra vem som har föräldraansvaret för ett barn som fått ny hemvist i Sverige. Att som huvudregel erkänna juridiska avgöranden mellan fördragsstaterna förväntas korta handläggningstiderna, vilket är positivt ur ett barnperspektiv. Socialtjänstförvaltningen tillstyrker förslaget men anser att flera artiklar i konventionen kräver ytterligare klagörande innan de kan börja tillämpas i praktiken, då det är svårt att överblicka konsekvenserna för socialnämnderna.

Beslut om erkännande och icke-erkännande

- *Svea hovrätt är behörig domstol att besluta i fråga om erkännande eller icke-erkännande av en åtgärd som har vidtagits i en annan*

fördragsslutande stat. Bestämmelser som reglerar förfarandet vid en verkställbarhetsansökan införs i lag, däribland att avgörandet ska ges in i original eller bestyrkt kopia, att handlingar som ges in som huvudregel ska vara översatta till svenska, att ansökan inte får bifallas innan den har kommunicerats samt att det ska vara möjligt att förklara avgörandet delvis verkställbart.

Socialtjänstförvaltningen tillstyrker förslaget.

Verkställighet

- *Verkställigheten ska ske enligt svensk rätt och följa de regler som gäller för verkställigheten av ett svenskt avgörande i motsvarande fråga. Ett utländskt beslut om tvångsmedel får inte verkställas.*

Socialtjänstförvaltningen ställer sig frågande inför hur vägransgrunderna vid verkställighet av utländska domar ska se ut med tanke på att vårdnadskommittén i sitt betänkande (SOU 2005:43) föreslår att hinder mot verkställighet av umgänge enbart ska omfatta hinder av tillfällig natur, och när så inte är fallet ska domstol ge parterna och socialnämnden möjlighet att initiera en ny vårdnadsprocess. Om vårdnadskommitténs förslag blir lag leder det i sin tur till att nationella och utländska domar måste behandlas olika, eftersom en svensk domstol inte är behörig att ta upp en talan om ändring av ett utländskt domslut gällande umgänge. Socialtjänstförvaltningen tillstyrker annars förslaget om verkställighet.

Centralmyndigheten

- *Regeringen bemyndigas i lag att utse centralmyndighet i Sverige enligt 1996 års Haagkonvention. Uppgiften att vara centralmyndighet bör åvila Regeringskansliet.*

Varje fördragsslutande stat ska utse en centralmyndighet som ska ha till uppgift att bistå vid tillämpningen av förordningen. Det är Utrikesdepartementet (UD) som är centralmyndighet i Sverige. Centralmyndigheterna ska samarbeta med varandra både i enskilda ärenden och på ett mer allmänt plan samt förmedla hjälp åt dem som ansöker om att få tillbaka ett olovligt bortfört eller kvarhållet barn. Socialtjänstförvaltningen tillstyrker förslaget.

Information om ett enskilt barn

- *En myndighet som får en begäran om en rapport om barnets situation, en begäran att överväga åtgärder till skydd för barnet eller en begäran om upplysningar om barnet, antingen direkt från en utländsk myndighet eller genom centralmyndigheten, och som inte anser sig vara behörig ska överlämna begäran till den svenska centralmyndigheten. Centralmyndigheten ska överlämna begäran till behörig myndighet. Detta ska gälla även för andra förfrågningar eller underrättelser som skickas till svensk myndighet enligt bestämmelserna i 1996 års Haagkonvention. En bestämmelse införs i lag om att det är socialnämnden som är skyldig att ta ställning till en begäran om en rapport om ett barn med hemvist i Sverige. Bestämmelsen görs inte sekretessbrytande.*

En begäran eller ett översändande av information om barnet kan medföra allvarliga oönskade effekter i form av fara för barnets person eller för en medlem av barnets familj, exempelvis barnets mamma. Även när det gäller föräldrar som begär information och inte är vårdnadshavare, och barnets vårdnadshavare inte vill att uppgifter om barnet lämnas till den utländska myndigheten, uppkommer mycket svåra bedömningar enligt sekretesslagen. För Stockholms vidkommande innebär förslaget att stadsdelsnämnderna ska ansvara för detta framgent. Utredningen är mycket tydlig med att begäran från utlandet ska gå direkt till behörig svensk myndighet. I fall då det är oklart i vilken kommun eller stadsdel barnet vistas i, ska enligt förordningen ett så kallat reservforum finnas, och utredningen föreslår att det ska utgöras av socialnämnden i Stockholms kommun. Förslaget innebär svårigheter då Stockholms kommun består av 18 stadsdelsnämnder. Socialtjänstförvaltningen anser även att omfattningen av bestämmelsen om rapportering av enskilt barn kräver ytterligare specificering.

Vidare vad gäller mottagande av barnavårdsanmälningar från andra länder föreslår utredningen att socialnämnden ska tala om för den utländska myndigheten om ” ärendet har avskrivits” eller ”åtgärder har vidtagits”. Denna skyldighet föreslår utredningen ska åläggas socialnämnden genom särskild föreskrift. Socialtjänstförvaltningen ifrågasätter förfarandet.

När det gäller en begäran från Sverige till myndigheterna i en annan fördragsslutande stat där barnet har hemvist eller befinner sig, så kan i dagsläget en svensk socialnämnd inte agera. Enligt konventionen kommer socialnämnden framöver kunna kontaktas av en förälder för att antingen begära en rapport från den utländska myndigheten eller begära att myndigheterna i den andra staten ska överväga att vidta en åtgärd till skydd för barnet. Utredningen är osäker på om detta faller inom ramen för socialnämndens åtaganden, eller om bestämmelsen kräver kompletterande bestämmelser i lagstiftningen. Socialtjänstförvaltningen anser att detta behöver utvecklas och förtydligas.

Vad gäller svenska myndigheters skyldighet att anmäla oro till utlandet för ett visst barn, föreslår utredningen att en svensk myndighet ska kunna vända sig till det egna landets centralmyndighet för att få hjälp att vidarebefordra sådan information till behörig myndighet i utlandet. Denna del av förslaget tillstyrks av socialtjänstförvaltningen.

Överlag anser socialtjänstförvaltningen att det behöver undersökas om det är socialnämnderna som ska vara behöriga, eller om det vore bättre att göra exempelvis länsstyrelserna behöriga att vidta åtgärder och vara mottagare av förfrågningar från utlandet gällande enskilda barn med hemvist i Sverige. Socialnämnden i barnets hemvistkommun skulle därefter kunna agera på uppdrag.

Upplysningar om en umgängesförälder

- *Socialnämnden utses i lag till behörig myndighet att samla information om en förälder och avge en bedömning angående förälderns lämplighet att utöva umgänge med ett barn som har hemvist i en annan fördragsslutande stat. Det bör vidare överlämnas till socialstyrelsen att utfärda allmänna råd i fråga om hur socialnämnden ska hantera en begäran om information och bedömning.*

Socialtjänstförvaltningen anser att förslaget behöver analyseras ytterligare då åliggandet delvis kan komma att strida mot socialnämndens metoder att utreda och bedöma barns umgänge med en förälder som det inte bor med.

Lämpligheten hos den förälder som barnet inte bor hos bedöms i förhållande till barnets behov av nära och god kontakt med båda sina föräldrar, och i de här fallen har socialnämnden ingen möjlighet till kontakt med barnet.

Initiativet att samla in information och göra en bedömning kommer enligt Haagkonventionen från en förälder, medan ett uppdrag att utföra en umgängesutredning alltid ges till socialnämnden av en domstol. Utredningen tar inte ställning till om socialnämnden alltid ska säga ja till den här typen av uppdrag från föräldrar, utan menar att Socialstyrelsen bör utfärda allmänna råd om hur socialnämnderna framöver ska hantera ansökningar om ”lämplighetsintyg” från föräldrar. Det är inte ovanligt att brukare vänder sig till socialtjänsten för att få utlåtanden av olika slag som de sedan vill använda för att ansöka om förtur till bostad eller umgänge med sitt barn. Det har också förekommit att föräldrar har vänt sig till socialtjänsten och ansökt om lämplighetsintyg för sin tonårsdotter om att hon är kysk och sedesam. Socialtjänstförvaltningen anser att ansökningar om intyg är bekymmersamma att hantera och att inlämnade intyg är knepiga att värdera, och ser fram emot vägledning från Socialstyrelsen.

Socialtjänstförvaltningen anser att det behöver utredas särskilt vilken svensk myndighet som är mest adekvat att vara behörig gällande skydd för barn i internationella situationer. Socialnämnden i ett barns hemvistkommun kan aktualiseras på uppdrag av behörig domstol, länsstyrelse eller centralmyndighet att agera för att bland annat samla in information om enskilda barn och föräldrar som vistats i kommunen.

Samrådsskyldighet inför placeringen av ett barn i en annan fördragsslutande stat

- *Socialnämnden ges rätt att, efter en förfrågan från myndigheterna i en annan fördragsslutande stat, godkänna en placering av ett barn i Sverige.*
- Det här innebär att barn och ungdomar skulle kunna placeras för vård och fostran utomlands, vilket inte varit möjligt tidigare. Genom Haagkonventionen skulle svenska myndigheter kunna få möjlighet att använda tvångsbefogenheter och utöva tillsyn utanför Sveriges gränser. På samma sätt skulle också barn från utlandet kunna placeras i Sverige, under förutsättning att socialnämnden i den aktuella kommunen, godkänner att placeringen äger rum i Sverige. Liksom tidigare i slutbetänkandet föreslår utredningen att det bör vara socialnämnderna

som ska vara behörig myndighet i Sverige att initiera vård utomlands och inhämta den fördragsslutande statens godkännande. Socialtjänstförvaltningen betonar att bestämmelsen innebär en avancerad förändring i svensk social barn- och ungdomsvård, vars konsekvenser är svåra att överblicka. Hur bestämmelsen ska kombineras med svensk social barn- och ungdomsvård kräver en särskild fördjupad granskning.

Avgifter och avtal mellan stater

- *Frågan om avgifter bör tas ut för tjänster enligt konventionen bör överlämnas till regeringen att bestämma. Införandet av avgifter kan i sådant fall ske i förordningsform. I övrigt kräver inte bestämmelsen om avgifter några kompletterande bestämmelser, och det gör inte heller bestämmelsen som ger staterna möjlighet att ingå överenskommelser för att avtala om kostnader och i övrigt förbättra samarbetet.*

Möjligheten att placera barn och ungdomar utom det egna hemmet i ett annat land än det egna kommer att leda till ökade kostnader inom personal och administration för de fördragsslutande staterna i form av kostnader för informationsutbyte, korrespondens, sökande efter information, resor, översättningar, medling, lokalisering av barn och tid för samråd. Därutöver tillkommer vårdkostnader för genomförandet av åtgärder vidtagna i annan stat, särskilt placeringskostnader. Utredningen framhåller att staterna sinsemellan, via centralmyndigheterna, ska träffa överenskommelser om fördelningen av avgifter och ingå avtal med varandra avseende fördelningen av dessa kostnader. Detta bör enligt utredningen, överlämnas till regeringen att bestämma över. Socialtjänstförvaltningen anser att det behövs en grundlig analys och kostnadsfördelning runt avgifter och ersättning för vårdkostnader, och att det måste vara utrett innan bestämmelserna kan tas i bruk. Skydd av barn kräver omedelbara bedömningar och skyndsamt agerande från behöriga myndigheter, och då behöver det vara på förhand uppgjort vem som ser till vad och vem som finansierar vad. Utredningen tror att arbetsinsatserna från socialnämndernas sida sannolikt inte behöver bli betungande, och dessa uppgifter kan enligt utredningen inte heller antas leda till extra kostnader. Socialtjänstförvaltningen är mycket tveksam till detta, då utredningen har beräknat att konventionens bestämmelser kommer att leda till ökade kostnader för centralmyndigheten för övergripande samarbete och för Svea hovrätt ”för ett inte ringa antal nya ärenden”.

Erkännande av utländska avgöranden

- *Lagakraftvunna utländska avgöranden i frågor om föräldraansvar ska som huvudregel erkännas i Sverige. Det utländska avgörandet ska ha meddelats av en domstol eller en administrativ myndighet.*

Socialtjänstförvaltningen förmodar att det som bedöms vara ett godtagbart sätt att avgöra barns bästa skiljer sig mellan olika stater, vilket kan leda till anmärkningsvärda prövningar för svenska myndigheter. Utländska avgöranden ska inte erkännas om det skulle vara uppenbart oförenligt med grunderna för den nationella rättsordningen med hänsyn tagen till barnets bästa. Socialtjänstförvaltningen framhåller vikten av att hålla på likabehandling med

hänsyn tagen till barnets bästa oavsett nationalitet och hemvist, och ser fram emot att grundsatsen om barnets bästa och ett medgivande av barns rättigheter stärks bland de fördragsslutande staterna.

Utredningen uttrycker att det kommer att uppstå ett stort informationsbehov i förhållande till allmänheten, domstolarna, socialnämnderna, överförmyndarna och Skatteverket i samband med ett tillträde. Det kommer också att krävas utbildningsinsatser för berörda myndigheters personal, främst för socialnämnder och domstolar. Socialtjänstförvaltningen efterfrågar en plan för informations- och utbildningssatsningen på nationell nivå och väcker förslag om en plan för Stockholms kommun.