

Se barnet!

*Betänkande av
2014 års vårdnadsutredning*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:6

Till statsrådet Morgan Johansson

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

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

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

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

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Malmö i februari 2017

Monica Felding

/Karoline Magnusson

Övriga medverkande i utredningen

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

Sakkunniga

Rättsakkunniga Linnea Brossner, till och med den 8 maj 2016

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

Numera ämnesrådet Jessica Löfvenholm

Experter

Familjerättssekreteraren Joakim Blom

Utredaren Gunilla Cederström, till och med den 18 september 2016

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

Numera administrativa direktören Anna Hjort Ööpik

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

Rådmannen Ylva Myhrberg

Advokaten Fredric Renström

Utredaren Kerstin Sahlgren, från och med den 19 september 2016

Professorn Anna Singer

Ledamöter i parlamentarisk referensgrupp

F.d. landstingsrådet Monica Ekström, Vänsterpartiet

Riksdagsledamoten Mikael Eskilandersson, Sverigedemokraterna

Riksdagsledamoten Thomas Finnborg, Moderata samlingspartiet

Riksdagsledamoten Ola Johansson, Centerpartiet

Riksdagsledamoten Hillevi Larsson, Socialdemokraterna

Kommunpolitikern Marie Litholm, Kristdemokraterna

Kommunpolitikern Bosse Parbring, Miljöpartiet de gröna

Riksdagsledamoten Christina Örnebjär, Liberalerna

Innehåll

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

17.7	Konsekvenser för att nå de integrationspolitiska målen....	515
17.8	Andra konsekvenser	515

18 Författningskommentar 517

18.1	Förslaget till lag (20xx:xxx) om informationssamtal med föräldrar i konflikt om barn.....	517
18.2	Förslaget till lag om ändring i äktenskapsbalken.....	520
18.3	Förslaget till lag om ändring i föräldrabalken.....	521
18.4	Förslaget till lag om ändring i socialtjänstlagen (2001:453)	552
18.5	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	555

Särskilt yttrande..... 557

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:84.....	565
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2016:13.....	581
Bilaga 3	Aktörer som utredningen hämtat in synpunkter från	583
Bilaga 4	Checklista 1	585

Vissa förkortningar

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

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

Sammanfattning

Uppdraget

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

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

Vår utvärdering av 2006 års vårdnadsreform

Vår undersökning och kartläggning

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

Det övergripande resultatet av utvärderingen

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

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

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

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

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

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

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

Ökningen av antalet vårdnads mål

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

Varför har antalet vårdnads mål ökat?

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

Utgångspunkter för våra förslag

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

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

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

Våra förslag och bedömningar

Samförståndslösningar

Obligatoriska informationssamtal ska föregå domstolsprocessen

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

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

Ett kompetens- och lämplighetskrav för medlare ska införas i lag

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

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

Gemensam vårdnad

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

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

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

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

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

Barnets bästa och barnets rätt att komma till tals

Barnets bästa tydliggörs

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

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

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

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

Socialnämnden ska få höra barn utan vårdnadshavarens samtycke

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

Riskbedömningar

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

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

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

Allvarligt våld i familjen

En tillfällig vårdnadshavare ska kunna utses om det finns särskilda skäl

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

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

Forumregler vid skyddade personuppgifter

Nya forumregler när det finns skyddade personuppgifter

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

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

ställighetsärenden när någon av parterna har skyddade personuppgifter.

Handlägningsfrågor

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

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

Fler sekretessbrytande bestämmelser mellan socialnämnder

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

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

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

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

Domstolarnas handläggningstider kan förkortas med hjälp av gällande bestämmelser

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

Behovet av utbildningsinsatser för familjerättssekreterare

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

Konsekvenser

Färre konflikter om barn avgörs i domstol

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

Ökat fokus på barn

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

Ökad trygghet för barn

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

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

Ekonomiska konsekvenser

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

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

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

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

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

Ikraftträdande

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