

Avdelningen för juridik
Kalle Larsson
Alexandra Lindberg
Pernilla Magnusson

Justitiedepartementet
10333 STOCKHOLM

Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv SOU 2022:38

Sammanfattning

- Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, ställer sig i huvudsak bakom de förändringar i föräldrabalken som föreslås. Vad gäller införande av tidsgräns för den förälder som inte har fött barnet att väcka talan om hävande av föräldraskapet om tre år så är SKR tveksamma till om det är lämpligt.
- SKR avstyrker förslaget om att det ska införas en föräldrafullmakt eftersom det inte är att se som proportionerligt i förhållande till det uppgivna syftet.
- SKR delar utredningens uppfattning att barns rätt till sociala föräldrar bör stärkas. SKR bedömer dock att förslagen i vissa delar skulle kunna anses vara för långtgående.
- SKR avstyrker förslaget om att bestämmelserna om föräldraförvaltning i 13 kap. föräldrabalken ska tillämpas framför bestämmelserna för förordnade förmyndare i
- 14 kap. föräldrabalken.
- SKR anser att vissa av förslagen sammanvägt kommer att innebära ett betydande merarbete. Det bör därför finnas ett förslag om finansiering.

Allmänna synpunkter

Att barnrättsperspektivet stärks inom svensk rätt är positivt. Förslagen är dock i vissa delar alltför långtgående. Detta medför också att det idag är svårt att överblicka konsekvenserna av de förslag som lämnas.

SKR anser att det ifråga om flera av utredningens förslag saknas beskrivning av hur de föreslagna ändringarna ska tillämpas i kommunal

och regional verksamhet. Det behövs tydligare motivtexter i kommande proposition för att säkerställa att förändringarna får det genomslag som avses.

12 Översyn av föräldrabalkens regler om föräldraskap

I utredningen så lämnas inom ramen för en översyn av föräldrabalkens regler i avsnitt 12 ett flertal förslag på lagändringar. SKR ställer sig i huvudsak positiv till dessa. Förbundet vill dock understryka att behovet av en förutsättningslös översyn av föräldrabalken fortfarande finns kvar. Vissa av utredningens förslag stärker barnrättsperspektivet i enskilda frågor men för att stärka barnets rätt mer generellt behöver översynen avse hela föräldrabalken, som i dag innehåller motsägelsefulla regleringar och i delar ett synsätt på barn och deras egendom som framstår som omodernt.

SKR är vidare av uppfattningen att det behövs ett samlat grepp kring såväl fastställelse som hävande av föräldraskap och frågor kopplat till detsamma. Det är rimligt att såväl talan om fastställande som hävande av föräldraskap kan väckas av socialnämnden samt att såväl fastställelse som hävande sker i samma process så att barnet inte står utan förälder/ställföreträdare.

Särskilt om god man och förvaltare

SKR har tidigare vid flera tillfällen begärt att föräldrabalken och i synnerhet lagstiftningen om överförmyndare ska ses över från grunden. Även om vissa ändringar föreslås så anser SKR att många problem kvarstår när det kommer till ställföreträdarskap generellt. I 12 kap. 2 § tredje stycket föräldrabalken anges att en god man och förvaltare inte kan företräda den enskilde i frågan om bekräftelse av föräldraskap. SKR är av uppfattningen att bestämmelsen bör ändras så att den även omfattar hävande av föräldraskap. Både bekräftelse och hävande är att ses som strikt personligt och faller därmed utanför en god man eller förvaltares behörighet. Endast en god man enligt föreslagna 11 kap. 3 b § föräldrabalken bör ges sådan behörighet att företräda barnet i dessa frågor.

12.3.6 En förälders rätt att väcka talan ska inskränkas genom att det införs en tidsfrist för talans väckande

Alla barn har rätt att känna till sitt ursprung enligt artikel 7 i barnkonventionen. I det fall en förälder har vetskap om omständigheter som medför att den inte är att se som barnets förälder i juridisk mening bör sådana invändningar föras fram så snart som det är möjligt. Att införa en sådan tidsgräns som föreslås innebär dock att brister i samband med etablerandet av ett föräldraskap kan läkas i till exempel fall där en okänd donator har använts och föräldraskapet har etablerats på grund av äktenskap. De förfaranden som gäller vid etableringen av föräldraskap har bl.a. till syfte att värna om barnets rätt att känna till sitt genetiska ursprung.

Det kan därför ifrågasättas om det är lämpligt att införa en tidsgräns som riskerar att sanktionera ett kringgående av gällande rätt.

I utredningen föreslås att det i fall där det föreligger synnerliga skäl ska vara möjligt att väcka talan även efter tre år. Om tidsgränsen införs i enlighet med förslaget så anser SKR att undantaget är alltför restriktivt. I utredningen så anges att en förutsättning för att synnerliga skäl ska kunna tillämpas är att föräldern har haft en godtagbar ursäkt samt väckt talan inom en rimlig tid efter att föräldern har fått kännedom om de omständigheter som fått föräldern att ifrågasätta föräldraskapet. SKR anser att det i dessa situationer enbart bör krävas särskilda skäl.

12.3.8 Barnet ska som utgångspunkt föra sin egen talan

I förslaget anges att det är överförmyndaren och inte socialnämnden som ska ansöka till tingsrätten om en god man enligt 11 kap. 15 § föräldrabalken. SKR anser att det finns skäl att ifrågasätta den här ordningen. Det är socialnämnden som är ansvarig för frågor rörande föräldraskap enligt föräldrabalken. Det är också socialnämnden som har kännedom om såväl fastställelse som hävande av föräldraskap. Rimligtvis bör det därför vara socialnämnden som får behörighet att ansöka om en god man enligt 11 kap. 3 b § föräldrabalken.

SKR menar vidare att även 11 kap. 2 § föräldrabalken ska ändras så att alla frågor kopplade till fastställande och upphävande av föräldraskap ska medföra att en god man förordnas enligt 11 kap. 3 b § föräldrabalken.

14 Åtgärder för familjer där fler än två vuxna tar föräldraansvar

14.9 Föräldrafullmakt – en ny form av fullmakt

SKR anser att förslaget om en ny form av fullmakt inte står i proportion till det angivna syftet att underlätta vardagen för vissa familjer där sociala föräldrar tar föräldraansvar. I utredningen anges att den tydligaste fördelen med föräldrafullmakten är att den kan göra det enklare för en social förälder att få tillgång till digitala plattformar inom exempelvis skolan och hälso- och sjukvården. Inloggning till digitala plattformar sker i regel med e-legitimation och uppgifter om vem som är behörig att använda sin e-legitimation för att få tillgång till tjänster som gäller barnet hämtas från folkbokföringen. Utredningen föreslår därför att föräldrafullmakten ska registreras i folkbokföringen efter anmälan från vårdnadshavarna. Den föräldrafullmäktige ges vid registreringen en fullmakt med generell räckvidd som framgår av lag. Den huvudsakliga anledningen till att behörigheten ges en generell räckvidd är enligt utredningen att det annars finns en risk för att den föräldrafullmäktiga stängs ute från digitala plattformar. Det finns inte heller utrymme för en individualiserad behörighet vid en registrering i folkbokföringen. SKR bedömer att

föräldrafullmakten är ett för långtgående förslag med hänsyn till att syftet framförallt är att underlätta för sociala föräldrar att använda sig av digitala plattformar. Detta med hänsyn till den omfattande behörigheten som tillkommer den föräldrafullmäktige och att det inte sker någon egentlig prövning där barnrättsperspektivet kan få genomslag i samband med prövningen i det enskilda fallet. Svårigheten att använda sig av digitala plattformar bör lösas på ett mindre ingripande vis. SKR avstyrker därför förslaget om att införa en ny rättsfigur.

Det anges att en grundläggande utgångspunkt för de överväganden som presenteras i utredningen är att i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa. Förslaget om föräldrafullmakter bedöms av utredningen ha goda förutsättningar att underlätta vardagslivet för familjer där sociala föräldrar utövar ett omfattande föräldraansvar. Detta anses i sin tur möjliggöra att barnets anknytning till sina sociala föräldrar kan stärkas och att det praktiska ansvarstagandet för barnet i större utsträckning kan anpassas efter förhållandena i den enskilda familjen, vilket enligt utredningen måste bedömas vara till barnets bästa. Utredningen har dock inte enligt SKR i tillräcklig mån beaktat det intrång i barnets integritet som en föräldrafullmakt innebär. Det är inte svårt att föreställa sig situationer där ett äldre barn uppfattar det som känsligt att till exempel en bonusförälder tar del av journaler inom sjukvården. Att barnet från och med 12 år har möjlighet att anmäla att föräldrafullmakten ska upphöra kan enligt SKR inte tillmätas en avgörande betydelse. Barnet befinner sig i en beroendeställning i relation till de vuxna i familjen och det ska inte underskattas att det kan vara svårt för barnet att anmäla att föräldrafullmakten ska upphöra. När utredningen tillfrågade barn mellan 13–17 år i familjer med sociala föräldrar så var det vidare ungefär en tredjedel av barnen som inte ville att deras sociala föräldrar skulle vara mer involverade. Utifrån det stora intrång i barnets integritet som förslaget medför finns det skäl att ifrågasätta om det verkligen kan bedömas vara till barnets bästa. Även risken för att förslaget kan leda till ökade konflikter måste vägas in i den här avvägningen.

Av utredningen framgår att det är ovanligt att familjer där fler än två vuxna tar föräldraansvar använder sig av fullmakter. En del familjer har uppfattningen att det är svårt eller krångligt att använda fullmakter. Andra tycks inte känna till att möjligheten finns. Samtidigt är det få av de som faktiskt har använt fullmakt som har upplevt att det inte fungerar.

SKR anser att det finns skäl att överväga om det är tillräckligt med ett kunskapsstöd om fullmaktens användning till enskilda och myndigheter.

4.9.3 Föräldrafullmaktens innebörd

Den föräldrafullmäktiges behörighet är bred och han eller hon kan företräda barnet och fatta beslut i samma utsträckning som en vårdnadshavare får göra ensam, när ett barn står under vårdnad av två vårdnadshavare. Även idag så har vårdnadshavare en möjlighet att anlita ett

ombud vid exempelvis handläggningen av ett ärende hos en myndighet. Det har inte framkommit annat än att föräldrafullmakten även skulle kunna vara tillämplig i dessa situationer. Det behandlas dock inte i utredningen vilken mån den föräldrafullmäktige är att betrakta som ett ombud i förvaltningslagens mening. I förvaltningslagen så finns det en rad rättigheter och skyldigheter som tillkommer en part vid handläggningen av ett ärende hos en förvaltningsmyndighet. Förvaltningsmyndigheten måste exempelvis underrätta den som är part i ett ärende om allt material som har betydelse för beslutet samt ge densamma möjlighet att yttra sig innan beslutet fattas. I det fall den enskilde har ett ombud så ska handlingarna alltid skickas till ombudet (se JO 1991/92 s.305). Det är oklart vilka skyldigheter en myndighet har mot en föräldrafullmaktshavare och om han eller hon är att se som ett ombud enligt förvaltningslagen. Det finns en uppenbar risk för att myndigheter i såväl ärendehandläggningen som vid faktiskt handlande kommer att vara osäkra på exempelvis vem som ska ges möjlighet att yttra sig inför ett beslut eller åtgärd och om det är tillräckligt med att vårdnadshavarna underrättas eller om kommunikationen i första hand ska ske med den föräldrafullmäktige.

Den föräldrafullmäktiges behörighet härleds vidare från båda vårdnadshavarna vilket skulle kunna medföra att den föräldrafullmäktige är att se som ett gemensamt ombud, vilket knappast kan vara tanken med förslaget. Förhållandet mellan reglerna i förvaltningslagen om ombud och föräldrafullmakten behöver mot denna bakgrund klargöras.

En tredje man ska enligt motiveringen till förslaget inte vara skyldig att godta en föräldrafullmakt. Av 14 § förvaltningslagen följer att den som är part i ett ärende har rätt att anlita ett ombud eller biträde förutsatt att den som anlitas är lämplig för uppdraget. Vid ärendehandläggningen har myndigheter mot denna bakgrund inte någon möjlighet att välja om de ska acceptera ett ombud eller inte förutsatt att personen inte är olämplig. I utredningen så förslås, till skillnad från vad som gäller enligt förvaltningslagen, att tredje man inte ska vara skyldig att godta en föräldrafullmakt. En analys av om myndigheter ändå kan anses vara skyldiga att acceptera en föräldrafullmakt med hänsyn till förvaltningslagen saknas i utredningen. SKR noterar också att de överväganden som redovisas i relationen till tredje man inte återfinns i den föreslagna lagtexten.

14.9.4 Närmare om föräldrafullmaktshavarens behörighet

I utredningen föreslås att föräldrafullmaktshavaren ska ha rätt att ta del av uppgifter som rör barnets ekonomiska angelägenheter som en förmyndare. Rätten härleds i sådant fall från antingen en eller båda vårdnadshavarnas förmynderskap för barnet. Det bör framgå tydligt av lagtexten vilka delar av förmynderskapet som föräldrafullmakten avser samt att övriga delar faller utom behörigheten. Detta är särskilt viktigt med beaktande av

överförmyndarens tillsyn över förmynderskap enligt 16 kap. 1 § föräldrabalken.

14.9.5 Barnets folkbokföring och vissa krav i fråga om vem som kan vara föräldrafullmaktshavare

Idag finns det visserligen inga begränsningar när det gäller vem som kan ges en fullmakt att företräda barnet. Förslaget innebär därmed inte någon utökad möjlighet att utse en vidare krets av personer som fullmäktig än vad som redan finns idag. Myndigheter kan dock enligt förvaltningslagen avvisa ett olämpligt ombud. Motsvarande möjlighet att avvisa en föräldrafullmäktig mot bakgrund av att personen bedöms vara olämplig i ett enskilt ärende bör enligt SKR övervägas. Möjligen skulle myndigheten kunna tillämpa förvaltningslagens regler om ombud för att avvisa en föräldrafullmäktig som bedöms vara olämplig men det får precis som nämnts i avsnitt 4.9.3 anses vara oklart. I det fall en myndighet inte har möjlighet att avvisa en olämplig föräldrafullmaktshavare så bör det i vart fall finnas vissa krav i lag, som exempelvis att den föräldrafullmäktige inte ska ha en förvaltare. Med beaktande av att en föräldrafullmaktshavare enligt förslaget ska erhålla behörighet att ta del av uppgifter kring barnets ekonomiska angelägenheter i den utsträckning som ankommer en förmyndare, bör personer som har en förvaltare inte vara aktuella för att bli föräldrafullmaktshavare (se 10 kap. 1 § föräldrabalken).

14.9.8 Anmälan och återkallelse av fullmakt

SKR anser att möjligheten för ett barn som har fyllt 12 år att anmäla och återkalla föräldrafullmakten för att på så vis ge barnet inflytande i förfarandet och stärka barnrättsperspektivet inte är ändamålsenligt. Detta eftersom barnet står i en känslomässig såväl som ekonomisk beroendeställning till vårdnadshavarna. Det finns därför en uppenbar risk för att barnet oavsett förekomsten av påtryckningar inte kommer att återkalla en föräldrafullmakt mot sina vårdnadshavares vilja. Utredningen anger att en prövning av barnets bästa inte är möjlig inom ramen för ett sådant enkelt registreringsförfarande som ska gälla. En annan tänkbar ordning vore dock att det var socialnämnden som anmälde en föräldrafullmakt till Skatteverket efter en ansökan från vårdnadshavarna. Innan en sådan anmälan skulle då socialnämnden kunna utreda barnets inställning oavsett om barnet är över 12 år eller inte samt om föräldrafullmakten är förenlig med barnets bästa. Med hänsyn till att utredningen i första hand ska beakta vad som bedöms vara barnets bästa bör det också återspeglas i de förfaranden som föreslås. Den föreslagna 12-årsgränsen är vidare motsägelsefull i förhållande till barnkonventionen och andra åldersgränser i föräldrabalken. SKR har förståelse för att utredningen velat ha en lägre åldersgräns än 15 år vad gäller barnets inflytande över processen, men anser att en åldersgräns om 12 år mot bakgrund av ovanstående varken är tillräckligt för att uppnå det angivna syftet eller lämpligt. Utöver barnets och vårdnadshavarnas möjlighet att

återkalla en föräldrafullmakt så bör det enligt SKR övervägas om det allmänna ska ha någon befogenhet för att ingripa när en föräldrafullmakt uppenbart missbrukas.

14.10 Barns rätt till umgänge med sociala föräldrar stärks

SKR anser att förslagen i stort är för barnets bästa men vill uppmärksamma utredningen på att det innebär ett utökat åtagande för kommunerna eftersom en ytterligare personkrets tillkommer.

SKR tillstyrker att även sociala föräldrar ska ges möjlighet till samarbetsamtal som utgör en god förutsättning för samförståndslösningar. Socialnämnden har vidare möjlighet att under förfarandet beakta barnets bästa.

14.10.2 Personkretsen för en självständig talerätt i frågor om umgänge

Förslaget om talerätt om umgänge för en särskild umgängespersion kommer emellertid att medföra att antalet processer där barn är iblandade kommer att öka. Det vore enligt SKR lämpligt om det i likhet med vad som gäller idag fanns en möjlighet för socialnämnden att innan domstolsprövningen ta ställning till om förfarandet är till barnets bästa. Detta för att undvika att barn utsätts för slitsamma processer i onödan. Av utredningen framgår att den möjlighet som finns idag för socialnämnden att föra talan om barns umgänge med personer som står dem särskilt nära används i mycket liten utsträckning. Ett alternativ vore att införa en presumtion för socialnämnden om att inleda utredning när en särskild umgängespersion begär att talan om umgänge ska väckas av nämnden. Socialnämnden bör vidare ha en större möjlighet att fatta beslut om att väcka talan. Idag så tillämpas bestämmelsen möjligen alltför restriktivt. Detta kan vidare kombineras med det ökade kunskapsstödet som utredningen föreslår.

14.10.3 Allmänt om tillämpliga regler för barnets umgänge med en särskild umgängespersion

SKR anser att förslagen i stort är för barnets bästa men vill uppmärksamma utredningen på att det innebär ett utökat åtagande för kommunerna eftersom en ytterligare personkrets tillkommer.

14.11 Ytterligare utökning av föräldrasamtal

Det är inte möjligt att utifrån förslaget se att kretsen av personer är begränsat till en särskild umgängespersion som har ett pågående umgänge med barnet. SKR anser att det finns skäl att ifrågasätta om förslaget är alltför långtgående i relation till en särskild umgängespersion. Detta särskilt med hänsyn till det intrång i barnets integritet som ett samarbetsamtal kan innebära.

14.13 Större möjligheter att ta hänsyn till barnets bästa när vårdnaden bestäms efter en förälder eller vårdnadshavares död

SKR ser positivt på att det ska finnas en gräns om sex månader inom vilket en talan ska väckas efter förälderns död. Det bör dock i sammanhanget påpekas att redan i dagsläget har allmän domstol långa handläggningstider varmed det kan övervägas om det även bör införas en skyldighet att handlägga dessa mål skyndsamt.

14.13.5 Närmare om gemensam vårdnad som utövas av en förälder och en särskilt förordnad vårdnadshavare

Den särskilt förordnade vårdnadshavaren ska som utgångspunkt vara förmyndare och omfattas av de bestämmelser som gäller för särskilt förordnade förmyndare. Om även föräldern är förmyndare bedömer dock utredningen att bestämmelserna om föräldraförvaltning i 13 kap. föräldrabalken ska tillämpas framför bestämmelserna för förordnade förmyndare i 14 kap. föräldrabalken. Det innebär att den fria föräldraförvaltningen enligt 13 kap. föräldrabalken även ska gälla för särskilt förordnade vårdnadshavare. SKR motsätter sig en sådan ordning. Huvudregeln är att förordnade ställföreträdare ska redovisa och i övrigt följa relativt strikta regler om hur barnets medel ska få användas. Inom ramen för den fria föräldraförvaltningen har lättnader införts för föräldrar kring hur barns medel ska förvaltas. Detta mot bakgrund av att föräldrar presumeras ha enbart barnets bästa för ögonen. SKR:s uppfattning är att de grundläggande överväganden om ställföreträdarens ansvar som återfinns i förmyndarskapsutredningen, SOU 1986:50 och SOU 1988:40, ställföreträdarutredningen, SOU 2021:36, och andra större utredningar inte bör frångås alltför lättvindigt. Idag är barns medel i normalfallet spärrade av överförmyndaren och därmed inte direkt tillgängliga för en förordnad ställföreträdare. Förslaget medför att en person som inte är barnets förälder kommer att ha direktåtkomst till betydande medel tillhörande barnet. SKR:s uppfattning är att det finns starka skäl att alla förordnade ställföreträdare ska omfattas av den mer restriktiva förvaltningen av barns egendom enligt 14 kap. föräldrabalken som huvudregel. Det saknas skäl att frångå denna väletablerade praxis utan mer omfattande utredning.

16 Konsekvenser av våra förslag

SKR delar inte utredningens uppfattning om de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna och regionerna. Det saknas vidare en tydliga ekonomiska konsekvensbeskrivningar av förslagen. Finansieringsprincipen har tillämpats sedan 1993. Principen gäller när riksdag, regering eller myndighet ändrar reglerna för kommunal och regional verksamhet samt när förändringar direkt tar sikte på kommuner och regioner. Finansieringsprincipen ska tillämpas när frivilliga uppgifter

görs obligatoriska. Utgångspunkten är att kostnadsberäkningen ska göras som om frivillig verksamhet inte finns.

Regleringar i enlighet med finansieringsprincipen avfärdas av utredningen. Finansieringsprincipens tillämpning är dock av central betydelse för samspelet mellan kommun, region och stat. Om staten utökar åtagandet för kommunerna och regionerna utan att finansiera dessa betyder det att resurser måste tas från andra verksamheter. Många små statliga ambitionshöjningar inom exempelvis socialtjänstens område, som var för sig kan tyckas marginella, uppgår tillsammans till stora belopp som måste finansieras med neddragningar inom andra verksamheter eller höjd skatt. En grundlig konsekvensbeskrivning måste göras där de sammanvägda ekonomiska konsekvenserna redovisas för samtliga förslag och ambitionshöjningar. Medel ska därefter tillföras i linje med detta.

16.2.6 Konsekvenser för kommuner

SKR delar inte utredningens uppfattning att förslaget endast medför försumbara kostnadsökningar.

I förslaget så införs en lagstadgad skyldighet för kommunen att försöka utreda vem som fött ett barn samt föra barnets talan i mål om fastställande av sådant föräldraskap. Att kommunen kommer att bli skyldig att utföra dessa uppgifter medför en ökad kostnad då den möjlighet till respektive åtgärd som finns idag inte utnyttjas i någon större utsträckning.

16.5.6 Konsekvenser för kommuner

I avsnittet så anges att förslaget innebär ett visst utökat åtagande för kommunerna och bedöms endast leda till marginella kostnader. Det är enligt utredningen mot denna bakgrund inte nödvändigt att föreslå någon ekonomisk reglering. SKR delar inte utredningens bedömning att förslagen enbart innebär ett begränsat åtagande för kommunerna. Att det är ytterst ovanligt att en social förälder vänder sig till socialnämnden med en begäran om att nämnden ska väcka en talan om umgänge ska inte tillmätas alltför stor vikt. Detta eftersom det troligen är betydligt fler sociala föräldrar som är intresserade av samarbetssamtal och få avtal om umgänge godkända av socialnämnden än det är att väcka talan vid domstol. Att fler familjekonstellationer erbjuds möjlighet till samarbetssamtal, godkännande av avtal om umgänge, informationssamtal, umgangesutredning och utseende av umgangesstödjare vid umgänge som beslutats av domstol kommer att medför en mycket ökad arbetsinsats för kommunernas familjerätt. Samarbetssamtal är vidare i sig en insats som tar mycket tid i anspråk. Till detta ska också läggas att utredningen lämnat förslag om kunskapsstöd. Medvetenheten om möjligheten kommer därför att vara större än den som finns idag om att ansöka till socialnämnden om att talan ska föras om umgänge. Med hänsyn till att merarbetet inte kan anses vara obetydligt så bör en ekonomisk reglering föreslås i enlighet med finansieringsprincipen.

Sveriges Kommuner och Regioner

Peter Danielsson
Ordförande