

Yttrande
2023-01-25



Ärende nr: 4.1

Yttrande angående – Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv (SOU 2022:38)

Sverigedemokraterna ser det som en självklarhet att barnets rättigheter ska vara avgörande i frågan om sociala föräldrars rättigheter och förslaget om en ny föräldrafullmakt. Det kommer därmed krävas en tydlig vägledning i hur dessa förslag ska tolkas i praktiken.

Utifrån kommuners principer om likställighet uppstår komplikationer när huvudmän kan välja på vilket sätt de förhåller sig till fullmakten. Vi ser att det kan bli otydligt för vårdnadshavare om en kommun accepterar föräldrafullmakten men de enskilda huvudmännen som verkar i kommunen sedan fattar olika beslut kring detta eller vice versa. Föräldrafullmaktens rättsverkan och innebörd är helt enkelt inte tillräckligt tydlig för berörda parter. Förslaget kan skapa osäkerhet i fråga om vad den sociala föräldern egentligen ska få lov att besluta om.

Vi ifrågasätter också att föräldrafullmaktshavaren inte behöver vara folkbokförd i Sverige under fullmaktstiden, då ambitionen och syftet i grunden är att föräldrafullmaktshavaren ska vara delaktig i barnets liv och omsorg.

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2022-12-30

Diarienummer 0975/22

Handläggare

Britta Timan, Linn Samuelsson

Telefon: 031-368 04 56, 031-368 03 27

E-post: britta.timan@stadshuset.goteborg.se,linn.samuelsson@stadshuset.goteborg.se

Remiss från Justitiedepartementet - Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv (SOU 2022:38)

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

Yttrande över remissen ”Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv (SOU 2022:38)”, i enlighet med bilaga 3 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, översänds till Justitiedepartementet.

Sammanfattning

Göteborgs Stad har 2022-08-26 erhållit rubricerat betänkande på remiss. Yttrandet ska vara Justitiedepartementet tillhanda senast 2023-01-27.

Utredningen lämnar förslag gällande regler när det inte är känt eller när det är oklart vem som har fött ett barn, regler kring hävande av föräldraskap för den förälder som inte har fött barnet, ändringar i lagen om rättsgenetisk undersökning vid utredning av faderskap, utökade möjligheter till adoption samt förtydliganden av själva utformningen av regelverket. Förslag om en ny lag om föräldraskap i internationella situationer lämnas också. Dessutom lämnar utredningen flera förslag som syftar till att stärka barnets bästa i familjer där fler än två vuxna tar föräldraansvar. De föreslagna lagändringarna föreslås träda i kraft 2024-01-01.

Stadsledningskontoret anser att de föreslagna förändringarna bidrar till att stärka principen om barnets bästa och säkerställa trygghet och säkerhet för de barn som omfattas av förslagen. Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen tillstyrker förslagen men lämnar vissa synpunkter gällande tidsgränsen för att väcka talan om överflyttning av vårdnad när en vårdnadshavare avlidit, föräldrafullmakter samt finansieringen av förslagen.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Utredningen gör bedömningen att förslagen i betänkandet inte kommer att innebära annat än försumbara kostnadsökningar för kommunerna och framhåller att finansieringsprincipen därför inte behöver tillämpas.

Förslaget om att kommunen ska sörja för att fler familjekonstellationer än i dag ska kunna erbjudas samarbetsamtal är ett utökat åtagande för socialnämnderna i kommunerna. Stadsledningskontoret anser, i likhet med socialnämnd Centrum, att det med tanke på hur

familjebildningen ser ut i ett storstadsområde som Göteborg, är rimligt att anta att antalet vuxna som söker stöd i umgängesfrågor kommer att öka märkbart. Ett utökad åtagande att erbjuda samarbetsamtal till sociala föräldrar kommer därför kräva förstärkningar, som innebär ökade kostnader. Även förslagen gällande socialnämndens utökade skyldigheter vid utredning av föräldraskap ökar arbetsmängden och kräver resursförstärkningar. Vidare är det rimligt att anta att det förhållandet att förslagen gällande vårdnaden efter en förälders död innebär att kretsen av möjliga vårdnadshavare inte är begränsat till någon viss personkategori, kommer att leda till ett ökat behov av utredningar från socialnämnden. För att ge kommunerna förutsättningar för att genomföra de föreslagna förändringarna måste dessa kostnadsberäknas och kommunerna tilldelas medel i enlighet med finansieringsprincipen.

Bedömning ur ekologisk dimension

Stadsledningskontoret inte har funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Det huvudsakliga syftet med de förslag till förändringar i lagstiftningen som ingår i betänkandet är att förbättra situationen för barn och unga genom att anpassa de föräldraskapsrättsliga reglerna så de blir mer lika för alla barn, oavsett vilken familjekonstellation barnet lever. Många av åtgärderna som föreslås syftar till att stärka barns rätt till sina sociala föräldrar. Med sociala föräldrar menar man de vuxna som finns i barnens uppväxtmiljö men som inte är vårdnadshavare eller rättslig förälder, exempelvis vårdnadshavares partner och familjehemsföräldrar. I utredningen föreslås begreppet "särskild umgängesperson" för person med vilken barnet *har en relation som motsvarar den mellan barn och förälder*. Ändringar som föreslås kopplat till särskild umgängesperson innefattar bland annat egen talerätt i mål om umgänge, rätt till samarbetsamtal och möjlighet att ingå avtal om umgänge som godkänns av socialnämnden. Förslagen skapar en tydligare och starkare familjerättslig grund som bättre tillgodoser barnets behov av trygghet och som stärker barnets rätt att bibehålla och utveckla relationerna med vuxna som barnet betraktar som sina föräldrar. Även om det övergripande syftet med åtgärdsförslagen är att förbättra situationen för berörda barn, bedöms förslagen också åstadkomma en positiv förändring för de vuxna som finns i barnets närhet, såväl rättsliga föräldrar som sociala föräldrar. Flera förslag bedöms särskilt främja HBTQI-personers lika rättigheter och möjligheter. Förslagen bedöms få positiva, om än begränsade, konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Bilagor

1. Sammanfattning av betänkandet "Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv" (SOU 2022:38)
2. Handlingar från socialnämnd Centrum, 2022-12-20, § 271
3. Förslag till yttrande

Ärendet

Göteborgs Stad har 2022-08-26 erhållit rubricerat betänkande på remiss. Yttrandet ska vara Justitiedepartementet tillhanda senast 2023-01-27.

Remissen har skickats till socialnämnd Centrum för yttrande.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund och utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag har varit att se över föräldrabalkens (FB) regler om föräldraskap och i övrigt överväga vissa förändringar av de familjerättsliga reglerna. Syftet med uppdraget har varit att, med utgångspunkt i barnets bästa, åstadkomma en mer sammanhållen, könsneutral och jämlik reglering om föräldraskap samt regler om föräldraansvar som är anpassade till olika familjekonstellationer. I uppdraget har ingått att ta ställning till

- hur föräldrabalkens regler om föräldraskap kan utformas för att bli mer överskådliga, enhetliga, heltäckande, könsneutrala och inkluderande samt enklare att tillämpa,
- om utrymmet att häva ett föräldraskap ska begränsas,
- om personer som inte längre är gifta eller sambor ska kunna adoptera gemensamt eller adoptera varandras barn, och
- om förutsättningarna för ett barn att upprätthålla sin relation med en social förälder efter en separation eller en förälders dödsfall behöver förbättras, och om det i övrigt behöver vidtas åtgärder för att underlätta för familjer där fler än två vuxna tar föräldraansvar.

Utredningens överväganden och förslag

Regler om föräldraskap

Regelverkets utformning

Nuvarande regler om föräldraskap i Sverige har förändrats succesivt utan att en genomgående översyn av hela systemet har genomförts. Som en konsekvens av detta har reglerna blivit både komplicerade och svåra att överblicka. Lika situationer regleras i stor utsträckning i olika paragrafer. För att förstå reglerna och kunna tillämpa dem krävs både kunskap om regelverket i stort och om hur reglerna förhåller sig till och påverkar varandra.

För att den föräldraskapsrättsliga regleringen ska bli enkel, tydlig och lätt att överblicka föreslår utredningen att begränsa antalet paragrafer om föräldraskap genom att förändra den nuvarande fragmenterade ordningen där i praktiken lika fall regleras i olika paragrafer. En sådan ändring är inte möjlig utan att samtidigt avskaffa de olika termerna för föräldraskap. I utredningen föreslås därför att begreppen ”mor”, ”far” och ”förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken” – ersätts av begreppet ”förälder” och att bestämmelser som reglerar samma situation förs samman i gemensamma paragrafer. I de situationer det har betydelse huruvida en förälder är den av föräldrarna som har fött barnet eller barnets andra förälder, ska detta anges särskilt. Även i övrigt föreslås språket moderniseras och förenklas.

Regler när det inte är känt eller är oklart vem som har fött ett barn

I dag finns det inte några regler i föräldrabalken om fastställande och hävande av moderskap. Detta beror på att det som regel står klart vem som har fött barnet och därmed är barnets mor. Om det är oklart vem som har fött barnet eller om moderskapet ifrågasätts, får en talan om fastställande eller hävande av moderskapet i stället föras som en fastställsetalan enligt reglerna i 13 kap. 2 § rättegångsbalken. Behovet av en rättslig prövning av moderskap uppstår vanligtvis på grund av att ett barn som har invandrat till Sverige inte har den dokumentation som krävs för att Skatteverket ska registrera barnets moder i folkbokföringen.

Det finns inte heller några särskilda regler om utredning av moderskap. Det innebär att socialnämnden inte har någon lagstadgad skyldighet att försöka utreda vem som har fött ett barn. Även om det inte anges i lag framgår det av rättspraxis att socialnämnden har en skyldighet att vid behov också utreda vem som kan ha fött barnet. Detta förhållande medför en risk för att socialnämnder agerar olika när ett behov av en sådan utredning uppkommer. Utredningen föreslår därför att det införs en lagstadgad skyldighet i föräldrabalken för socialnämnden att försöka utreda vem som har fött ett barn om detta inte är känt eller är oklart.

Hävande av föräldraskap för den förälder som inte har fött barnet

Det har enligt utredningen i olika sammanhang uttryckts en oro för att reglerna om hävande av föräldraskap inte är förenliga med barnets bästa. Det finns dock inte något som i dagsläget tyder på att antalet hävda föräldraskap ökar. Även om det är ett relativt litet antal föräldraskap som hävs per år, anser utredningen att det är motiverat att överväga en ändring av reglerna om hävande av föräldraskap.

Det får enligt utredningens bedömning i regel anses vara till barnets bästa att en tvist om barnets föräldraskap avgörs tidigt i barnets liv. I det enskilda fallet kan nämligen ett hävt föräldraskap få allvarliga konsekvenser för både barnet och de inblandade vuxna. Om föräldraskapet hävs senare i barnets liv innebär det i många fall att ett befintligt familjeliv bryts upp. I en sådan situation saknas det i dag möjlighet att göra en intresseavvägning i det enskilda fallet. Utredningen gör bedömningen att det bör införas en begränsning av utrymmet att häva ett föräldraskap för den förälder som inte har fött barnet genom att införa en tidsfrist för föräldrarnas talerätt. Utredningen föreslår att en förälder ska väcka talan om hävande av ett presumerat föräldraskap inom tre år från barnets födelse alternativt inom tre år från det att föräldraskapet fastställdes. En talan som väcks efter tidsfristens utgång får endast prövas om det finns synnerliga skäl för det. Utredningens bedömning är att barn även framöver bör ha en obegränsad rätt att väcka talan.

För att stärka barnets rätt till självbestämmande i en fråga som är central för den egna identiteten föreslår utredningen också att barnet som utgångspunkt ska föra sin egen talan i mål om hävande av föräldraskap för den förälder som inte har fött barnet. Om barnet är yngre än 15 år och det finns synnerliga skäl att förordna en god man, ska barnets talan föras av den gode mannen. Barnets talan ska alltid föras av en god man om barnet är yngre än 15 år och motpart i ett mål om hävande av föräldraskap. Barnets förmyndare, i regel den förälder som har fött barnet, ska inte längre ha rätt att föra barnets talan. I stället ska den förälder som har fött barnet ha en självständig rätt att väcka talan om hävande av föräldraskap, dock med samma inskränkningar som ska gälla för den andra föräldern.

Ändringar i lagen om rättsgenetisk undersökning vid utredning av faderskap

I allmänhet kan ett barns föräldraskap etableras utan någon föregående rättsgenetisk undersökning. I de relativt få fall det krävs en sådan undersökning är det ovanligt att den inte kan genomföras på frivillig väg. Det är därför förhållandevis sällsynt med domstolsbeslut om rättsgenetisk undersökning. I det enskilda fallet kan dock ett sådant beslut vara avgörande för barnets möjligheter att få föräldraskapet etablerat och därmed också få kunskap om sitt genetiska ursprung.

I dag kan domstol enbart besluta om rättsgenetisk undersökning vid utredning av faderskap. Det finns alltså inte någon möjlighet att besluta om rättsgenetisk undersökning för att utreda vem som har fött barnet eller vem som är barnets förälder enligt 1 kap. 9 § föräldraskapen. I vissa situationer krävs det också att det kan antas att barnet har tillkommit genom samlag. Detta innebär att en domstol inte har möjlighet att besluta om en rättsgenetisk undersökning om det står klart att barnet har tillkommit genom en assisterad befruktning, trots att den genetiska kopplingen kan vara avgörande för rättsligt föräldraskap i en sådan situation, till exempel när barnet har tillkommit genom en heminsemination. Enligt utredningens uppfattning är det inte rimligt att domstolens möjligheter att besluta om en rättsgenetisk undersökning skiljer sig åt beroende på om barnet har tillkommit genom samlag eller genom en assisterad befruktning. Utredningen föreslår därför att lagens tillämpningsområde ska utvidgas till att omfatta alla situationer när den genetiska kopplingen är avgörande för det rättsliga föräldraskapet.

Behovet av en rättsgenetisk undersökning kan också aktualiseras när föräldraskapet för den som inte har fött barnet ifrågasätts. I dag gäller olika regler beroende på om det ifrågasatta föräldraskapet har etablerats på grund av äktenskap (föräldraskapspresumtionen) eller om det har fastställts genom bekräftelse. För att domstol ska kunna besluta om en rättsgenetisk undersökning när ett föräldraskap har fastställts genom bekräftelse krävs att det efter bekräftelsen har framkommit omständigheter som ger anledning att anta att någon annan har haft samlag med den förälder som har fött barnet under den tid då barnet kan ha tillkommit. För ett bekräftat föräldraskap finns det vidare en möjlighet att initiera en rättsgenetisk undersökning utan att samtidigt väcka talan om hävande av föräldraskapet. Utredningen föreslår att kravet på nya omständigheter för domstolsbeslut om rättsgenetisk undersökning ska tas bort. Vidare föreslår utredningen även att möjligheten att pröva en fråga om rättsgenetisk undersökning utanför ett mål om hävande av det bekräftade föräldraskapet ska tas bort. Behov av en rättsgenetisk undersökning kan också uppstå sedan ett föräldraskap har fastställts genom dom. Utredningen föreslår att prövningen i dessa fall inte enbart ska vara begränsad till nya omständigheter kopplade till att barnet har tillkommit genom samlag, utan ska utvidgas till att omfatta alla situationer där det finns anledning att anta att någon annan kan vara förälder till barnet.

Utredningen anser också att domstol ska kunna besluta om en rättsgenetisk undersökning när det inte är känt eller är oklart vem som har fött ett barn om en sådan undersökning behövs. Grunden för föräldraskapet för den som har fött barnet är själva födandet. Detta gäller även när barnet har tillkommit genom en äggdonation och den som har fött barnet alltså inte är barnets genetiska förälder. Oklarheter kring vem som har fött ett barn uppstår i princip bara när barnet har invandrat till Sverige och saknar tillförlitlig dokumentation som kan styrka vem som har fött barnet. I en sådan situation kan en rättsgenetisk undersökning ha betydelse för frågan om vem som har fött barnet.

Förekomsten av en genetisk koppling utgör i allmänhet ett starkt bevisfaktum för att den som uppger sig ha fött barnet också har gjort det. Om en rättsgenetisk undersökning visar att den som uppger sig ha fött barnet också är barnets genetiska förälder bör detta i regel vara tillräckligt för att Skatteverket ska kunna registrera föräldraskapet i folkbokföringen.

Ny lag om föräldraskap i internationella situationer

I dag finns regleringen av frågor om föräldraskap i internationella situationer i huvudsakligen två regelverk, lagen (1985:367) om internationella faderskapsfrågor och lagen (1979:1001) om erkännande av nordiska faderskapsavgöranden. För att få en mer sammanhållen och lättöverskådlig lagstiftning föreslås att bestämmelserna i dessa lagar ska samlas i en ny lag, lagen om föräldraskap i internationella situationer. Som en följd av de föreslagna förändringarna i föräldraskapet föreslår utredningen dessutom vissa ändringar i reglerna om föräldraskap i internationella situationer. Ändringarna föreslås föras in i den nya lagen.

Utökade möjligheter till adoption

Regelverket om adoption innehåller vissa generella begränsningar av vem som får adoptera. Bland annat är det bara makar och sambor som får adoptera gemensamt och som kan åstadkomma ett gemensamt föräldraskap genom styvbarns adoption. Som huvudregel är det inte heller tillåtet för en make eller sambo att adoptera utan den andra maken eller sambon, makar och sambor får alltså som utgångspunkt endast adoptera gemensamt. De generella begränsningarna av vem som får adoptera skapar framför allt problem för tidigare makar och sambor som vill åstadkomma en styvbarns adoption eller en adoption av ett barn som har varit familjehemsplacerat hos dem.

Utredningen föreslår att en person som har varit gift eller sambo ska med den tidigare makens eller sambons samtycke kunna adoptera hans eller hennes barn genom styvbarns adoption. Något samtycke ska dock inte krävas när den tidigare maken eller sambon är avliden. Vidare föreslår utredningen att makar och sambor som är eller har varit familjehemsföräldrar eller särskilt förordnade vårdnadshavare för ett barn ska kunna adoptera barnet gemensamt även efter en separation. Förslaget innebär också att en make eller sambo som är eller har varit ensamstående familjehemsförälder eller särskilt förordnad vårdnadshavare, eller som har varit familjehemsförälder eller särskilt förordad vårdnadshavare tillsammans med en partner som senare avlidit, ska kunna adoptera utan sin nya partner.

Möjligheten till adoption ska inte begränsas av om någon av de tidigare makarna eller samborna har gift sig eller blivit sambo med en ny partner. Den tidigare maken eller sambon ska alltså kunna adoptera utan medverkan av sin nya partner.

För att en adoption ska beviljas kommer det även fortsättningsvis att krävas att den bedöms vara lämplig. När adoptionen avser ett barn som inte har fyllt 18 år, är det barnets bästa som ska ges störst vikt. Vidare ska barnets åsikter tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Även övriga förutsättningar för adoption ska vara uppfyllda.

Åtgärder för familjer där fler än två vuxna tar föräldraansvar

I utredningen görs bedömningen att det familjerättsliga regelverket behöver förbättras när det gäller att möta de behov som finns hos barn och vuxna i familjer där sociala föräldrar tar ett stort föräldraansvar. Inte minst utifrån barnets intressen finns det skäl att överväga olika åtgärder som kan underlätta det aktiva ansvarstagande som många sociala föräldrar

utövar. Svårigheterna finns inom flera områden så som exempelvis skola och hälso- och sjukvård. Svårigheterna gäller inte heller några tydligt avgränsade frågor så som att få fatta beslut i några få specifika frågor, ta del av någon viss information eller företräda barnet i något särskilt sammanhang. Utredningen drar därför slutsatsen att förslagen bör ha en mer generell räckvidd och inte inskränkas till speciallagstiftning inom några särskilt utvalda områden.

Informationsinsatser för familjer där sociala föräldrar finns

Utredningen bedömer att det generellt finns ett behov av samlad och enkel information om regler som omfattar sociala föräldrar och om de möjligheter som finns att på olika sätt ge sociala föräldrar ett rättsligt mandat att agera i frågor om barnet.

Utredningen föreslår därför att regeringen ger Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) i uppdrag att genomföra informationsinsatser med målsättningen att öka kunskapen inom området.

Föräldrafullmakt – en ny form av fullmakt

Redan idag finns möjlighet för vårdnadshavare att ge fullmakt till en social förälder men möjligheten är enligt utredningen relativt okänd bland allmänheten. Även om möjligheten att ge fullmakt blir mer känd finns vissa svårigheter att hantera den typen av dokument i de kontakter man kan behöva ha med olika myndigheter, vårdinrättningar och liknande. En betydande del av den problematik som familjerna möter i sin vardag har samband med tillgången till digitala plattformar. För många sådana plattformar gäller att det vid inloggning sker en kontroll mot behörighetsuppgifter som hämtas från folkbokföringen. För att åstadkomma en verklig förändring bedömer utredningen därför att det kan krävas att en social förälders behörighet – i likhet med vad som gäller för en vårdnadshavare – framgår av folkbokföringen.

Utredningen föreslår därför att det införs en ny form av fullmakt, föräldrafullmakt, som ger fullmaktsinnehavaren en mer generell behörighet att hantera frågor som gäller barnet. En föräldrafullmakt kan lämnas av vårdnadshavare till en fysisk person.

Fullmaktsinnehavaren kan vara en social förälder, men behöver inte vara det. Om barnet har fyllt 12 år ska barnet, som huvudregel, lämna sitt samtycke till en anmälan om föräldrafullmakt. Uppgift om föräldrafullmakt ska registreras i folkbokföringen och med fullmakten ska följa en förutbestämd och i lag angiven behörighet att i vårdnadshavarens ställe agera i olika frågor som rör barnet. Utredningen har dock identifierat några områden som inte bör kunna överföras via fullmakt. Det gäller rätten att överklaga socialnämndens beslut, föra talan om umgänge, rättigheter direkt knutna till äktenskap eller samboförhållande med barnets rättsliga förälder, en självständig rätt till information för sociala föräldrar eller en möjlighet att ingå avtal om att vara fler än två vårdnadshavare.

En föräldrafullmakt upphör att gälla när barnet fyller 18 år. I regel ska den dessutom upphöra om det sker en ändring i vårdnaden om barnet. Liksom andra fullmakter ska föräldrafullmakten kunna återkallas av fullmaktsgivaren, dvs. i det här fallet av vårdnadshavaren. Även barn som har fyllt 12 år och den som har fått en föräldrafullmakt ska kunna åstadkomma att fullmakten upphör att gälla. Föräldrafullmaktshavaren ska som huvudregel följa instruktioner som lämnats av vårdnadshavaren och samråda med honom eller henne i viktiga frågor. Utredningen föreslår också att det ska finnas särskilda

bestämmelser om föräldrafullmaktshavarens skadeståndsansvar vid uppdragets fullgörande, både mot vårdnadshavaren och tredje man.

Föräldrafullmakten ska enligt förslaget finnas tillgänglig för samtliga kategorier av vårdnadshavare. Det innebär att även särskilt förordnade vårdnadshavare och tillfälliga vårdnadshavare ges möjlighet att ställa ut föräldrafullmakt.

Barns rätt till umgänge med sociala föräldrar stärks

För att stärka barns rätt till sina sociala föräldrar föreslår utredningen att det införs en självständig talerätt i frågor om umgänge för den som är att anse som en särskild umgängesperson. Med detta avses en person med vilken barnet har en relation som motsvarar den mellan barn och förälder. En sådan ordning minskar enligt utredningens bedömning risken för att konflikter mellan vuxna leder till att barnet förlorar kontakten med någon som barnet ser som sin förälder.

Avsikten är att den nya bestämmelsen om umgänge ska tillämpas restriktivt. Det avgörande ska vara hur relationen gestaltar sig ur barnets perspektiv. Det kan regelmässigt förutsättas att den relation som ska finnas mellan ett barn och en särskild umgängesperson endast kan uppstå om personen i fråga har bott tillsammans med barnet under en inte obetydlig del av barnets liv och under den tiden också tagit ett sådant omfattande ansvar för barnets omsorg och fostran som normalt följer med ett föräldraskap. Vid prövningen av om ett umgänge är till barnets bästa måste det alltid tas hänsyn till barnets behov av en stabil och sammanhållen vardag. Liknande regler finns i flera jämförbara länder, exempelvis Finland. Med hänsyn till bland annat de erfarenheter som finns där bedöms risken för att antalet domstolsprocesser ska öka annat än marginellt vara liten.

Utökade möjligheter till samarbetsamtal

Med en utvidgning av den krets som har en självständig talerätt i frågor om umgänge följer att regelverket också bör anpassas så att förutsättningarna att nå samförståndslösningar motsvarar de som gäller vid umgängestvister mellan föräldrar. Att ett barn blir involverat i en rättslig tvist ska så långt det är möjligt undvikas. Utredningen föreslår därför att kommunens skyldighet att erbjuda samarbetsamtal utökas så att denna även omfattar samtal som syftar till att barnets vårdnadshavare och en särskild umgängesperson når enighet i frågor om umgänge.

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

Om ett barn står under vårdnad av båda sina föräldrar och en av dem avlider får den efterlevande föräldern ensam vårdnad. Ofta är det självklart att detta är det bästa för barnet men det behöver inte alltid vara så. Om barnet har bott tillsammans med den förälder som har avlidit är det inte givet att barnet har en nära relation till den andra föräldern, trots att vårdnaden har varit gemensam. I dessa fall kan en boendeförälders bortgång medföra ett dramatiskt uppbrott där barnet tvingas flytta från sitt tidigare hem till en förälder som barnet dittills endast haft en begränsad kontakt med. Om barnet sedan tidigare bor med en social förälder – typiskt sett den som var den avlidna förälderns make eller sambo – kan det vara bäst för barnet att i stället bo kvar med honom eller henne. Utredningen föreslår därför att det införs regler som möjliggör att hänsyn kan tas till barnets boendesituation när vårdnaden efter en förälders dödsfall bestäms, även när den efterlevande föräldern haft del i vårdnaden sedan tidigare.

Enligt utredningens förslag ska domstolen på talan av socialnämnden, om det är lämpligare, flytta över vårdnaden från den efterlevande föräldern till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. En sådan talan ska väckas inom sex månader efter föräldrarnas död. Utredningen bedömer samtidigt att det kommer att finnas fall där en vårdnadsöverflyttning i och för sig skulle kunna vara aktuell, men där den efterlevande rättsliga föräldern och den sociala föräldern som barnet har bott tillsammans med är överens om att det bästa för barnet är att de två utövar vårdnaden gemensamt. Det kan till exempel vara en gemensam uppfattning att barnet bör få bo kvar i samma hem som tidigare. Med tanke på dessa situationer föreslår utredningen också ett enklare förfarande som innebär att den efterlevande föräldern kan ansöka hos domstol om att få utöva vårdnaden gemensamt med en viss person. Domstolen ska utse den personen till särskilt förordnad vårdnadshavare att gemensamt med föräldern utöva vårdnaden om barnet om det inte är uppenbart att gemensam vårdnad är oförenlig med barnets bästa. Något krav på äktenskap eller samboförhållande för gemensam vårdnad ska inte ställas i denna situation. På samma sätt som i andra mål om vårdnad ska barnets åsikter tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad (6 kap. 2 b §). Motsvarande regler föreslås gälla när ett barn står under vårdnad av två särskilt förordnade vårdnadshavare och en av dem avlider.

Lagändringarna föreslås träda i kraft 1 januari 2024.

Yttrandet från socialnämnd Centrum

Socialnämnd Centrum tillstyrker förslagen.

Socialnämnd Centrum anser att förslagen i betänkandet uppdaterar lagstiftningen på ett sätt som speglar hur familjebildning och föräldraskap ser ut idag och det därmed kan bidra till att förbättra barns och ungas uppväxtvillkor. Ändringarna som föreslås innebär att barns rätt till föräldrar stärks oavsett om barnet har biologiska eller juridiska band till föräldern. De föräldraskapsrättsliga reglerna blir dessutom mer lika för alla barn, oavsett vilken familjekonstellation barnet lever i. Med en enklare, tydligare och mer överskådlig reglering minskar också risken för att det blir fel i rättstillämpningen.

Socialnämnd Centrum ställer sig dock tveksam till förslaget med föräldrafullmakt och att denna ska registreras i folkbokföringen. Det ställer stora krav på den myndighet som ska administrera fullmakterna att hålla uppgifterna är aktuella.

Socialnämnd Centrum delar inte utredningens bedömning av att kostnadsökningarna är försumbara. Med tanke på hur familjekonstellationerna ser ut, särskilt i ett storstadsområde som Göteborg, är det rimligt att tro att vuxna som söker stöd i umgängesfrågor kommer att öka märkbart. Om förslagen i utredningen genomförs anser nämnden att kommunerna måste tillföras resurser i motsvarande utsträckning.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret ser positivt på utredningens förslag och anser att förslagen bör tillstyrkas med hänsyn tagen till nedanstående synpunkter. Förslagen tar sin utgångspunkt i ett barnrättsperspektiv och analysen av behovet av de familjerättsliga reformerna har utgått från barnets intresse. Förslagen gällande reglerna om föräldraskap bedöms få positiva konsekvenser för barn och unga samt för föräldrar och andra enskilda. Barnets rätt till sina föräldrar kommer att stärkas, bland annat genom att fler barn kommer att ha två rättsliga föräldrar. Reglerna om vem som är förälder till ett barn är av central

betydelse för barns rättigheter. Föräldraskap är ett statusförhållande som har betydelse för såväl barnets identitet som barnets rätt till trygghet och omsorg. Förslagen innebär att reglerna om föräldraskap blir tydligare och enklare att både förstå och tillämpa och regelverkets struktur blir mer överskådligt. Dessutom stärks barns rätt till sina sociala föräldrar vilket ger ökade förutsättningar för barnet att behålla och utveckla relationer med de vuxna som barnet betraktar som sina föräldrar.

Tidsgränsen för att väcka talan om överflyttning av vårdnad när en vårdnadshavare avlidit

I sammanhanget vill dock stadsledningskontoret framhålla att tidsgränsen för när socialnämnden ska väcka tala i frågor om överflyttning av vårdnad när en vårdnadshavare har avlidit kan behöva utökas. Utredningen framhåller att frågan om överflyttningen utreds och övervägs inom de första månaderna efter förälders död och bedömer att talan ska väckas inom sex månader från dödsfallet. När längre tid än sex månader har gått måste i stället andra bestämmelser om vårdnadsöverflyttning tillämpas. En förutsättning är då att föräldern exempelvis har gjort sig skyldig till allvarliga brister i omsorgen om barnet eller är varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden (se 6 kap. 7 och 8 a §§ FB). Socialnämnderna har enligt socialtjänstlagen en utredningstid om maximalt fyra månader att förhålla sig till. Frågan om överflyttning av vårdnad kan behöva vara omfattande och kräva flera utredningsåtgärder. Detta förhållande kan innebära att tiden för en social förälder att initiera frågan om vårdnadsöverflyttning kan bli relativt kort. Tidsfristen löper dessutom samtidigt som föräldern kan befinna sig i kris utifrån att en make eller sambo har avlidit. Situationen kan också vara sådan att den efterlevande vårdnadshavaren och den sociala föräldern i det initiala skedet efter dödsfallet är överens om att vårdnadshavaren ska ansöka om att de två ska utöva vårdnaden gemensamt. Om ansökan av olika skäl inte lämnas in kan tiden för den sociala föräldern att vända sig till socialnämnden ha försuttits. Konsekvenserna för barnet kan i dessa situationer bli betydande och den eventuella nackdel det innebär att överflyttningen kan dröja längre än sex månader menar stadsledningskontoret har mindre betydelse i sammanhanget. Skälen för utredningens förslag om en tidsfrist på sex månader preciseras inte heller närmare i utredningen. Utredningens eventuella överväganden kring de faktorer som stadsledningskontoret menar ska beaktas är därför inte kända. Sammantaget menar stadsledningskontoret utifrån ovanstående resonemang att en längre tidsfrist skulle kunna vara lämpligare.

Föräldrafullmakter

Möjligheten att ställa ut föräldrafullmakt kommer sannolikt få positiv och relativt stor betydelse i vissa familjekonstellationer. Utredningen framhåller att behovet av en fullmakt att agera för vårdnadshavarnas räkning generellt sett inte är så stort i familjer där sociala föräldrar tar ansvar för barnen. Detta förhållande är inte i sig en anledning att avfärda förslaget, då det bedöms få stor betydelse för vissa familjer.

Stadsledningskontoret anser dock att det finns delar i förslaget som bör belysas och diskuteras ytterligare – och ytterst vägas mot fördelarna med förslaget. Det kan ifrågasättas om det är en rimlig avvägning att alla typer av vårdnadshavare, dvs. även tillfälliga vårdnadshavare, ska ha rätt att ställa ut föräldrafullmakt samt att fullmakt kan ställas ut till en fysisk person utan annan kvalifikation är att personen har fyllt 18 år och är folkbokförd i Sverige. Kretsen av personer som kan ställa ut respektive komma ifråga för föräldrafullmakt, bör enligt stadsledningskontoret ses över. Stadsledningskontoret efterlyser också en närmare analys av de tillämpningssvårigheter som kan uppstå vad

gäller fullmaktsinnehavarens behörighet att agera samt fullmaktsinnehavarens skyldighet att, utöver behörigheten som följer av lagen, säkerställa att hen följer vårdnadshavarnas instruktioner. Det är inte orimligt att anta att dessa regleringar, i kombination med fullmaktsinnehavarens skadeståndsansvar, kan leda till tillämpningssvårigheter och ytterst tvister.

Förslagen är inte finansierade

Stadsledningskontoret bedömer att flera delar i utredningens förslag som innebär ett utökat ansvar för kommunerna också kommer att leda till ökade kostnader för kommunerna. Det utökade ansvaret för kommunerna att erbjuda samarbetsamtal även till sociala föräldrar samt att medverka till och ta ställning till frågor om godkännande av avtal om umgänge i förhållande till sociala föräldrar, kommer leda till kostnadsökningar. Inom ramen för socialnämndens fullgörande av dessa ansvar ligger också att socialnämnden ska bedöma vilka personer som omfattas av rättigheterna och utgör "särskild umgängespersion" i lagens mening. Denna bedömning ska göras i varje enskilt fall och kommer att kräva en ökad arbetsinsats jämfört med vad som gäller enligt gällande lagstiftning där kretsen omfattar föräldrar. Vidare är det rimligt att utgå ifrån att socialnämnden kommer att involveras för att lämna upplysningar och genomföra utredningar i mål där en vårdnadshavare ansökt om att utöva vårdnaden gemensamt med en annan person. De möjligheter som förslagen i utredningen innebär för enskilda att inkludera fler möjliga personer som vårdnadshavare för barn, bedöms medföra ökad arbetsbörda - och därmed ökad kostnad - för kommunen. Detsamma gäller för utredningens förslag om kommunens utökade ansvar för utredning av föräldraskap samt de nya möjligheterna till adoption. För att ge kommunerna förutsättningar för att genomföra de föreslagna förändringarna måste dessa kostnadsberäknas och kommunerna, i enlighet med finansieringsprincipen, tilldelas medel motsvarande den utökade kostnaden.

Jonas Kinnander

Eva Hessman

Direktör Ärende och utredning

Stadsdirektör

Sammanfattning

Uppdraget

Vårt övergripande uppdrag har varit att se över föräldrabalkens regler om föräldraskap och i övrigt överväga vissa förändringar av de familjerättsliga reglerna. Syftet med uppdraget har varit att – med utgångspunkt i barnets bästa – åstadkomma en mer sammanhållen, könsneutral och jämlik reglering om föräldraskap samt regler om föräldraansvar som är anpassade till olika familjekonstellationer. I uppdraget har ingått att ta ställning till bland annat

- hur föräldrabalkens regler om föräldraskap kan utformas för att bli mer överskådliga, enhetliga, heltäckande, könsneutrala och inkluderande samt enklare att tillämpa,
- om utrymmet att häva ett föräldraskap ska begränsas,
- om personer som inte längre är gifta eller sambor ska kunna adoptera gemensamt eller adoptera varandras barn, och
- om förutsättningarna för ett barn att upprätthålla sin relation med en social förälder efter en separation eller en förälders dödsfall behöver förbättras, och om det i övrigt behöver vidtas åtgärder för att underlätta för familjer där fler än två vuxna tar föräldraansvar.

Översyn av föräldrabalkens regler om föräldraskap

Regelverkets utformning

Vårt uppdrag i den här delen har varit att göra en översyn av föräldrabalkens regler om föräldraskap. Översynen har främst handlat om att förbättra det föräldraskapsrättsliga regelverkets struktur samt göra det mer överskådligt, tydligt och begripligt.

Den svenska föräldraskapsrättsliga regleringen är innehållsmässigt en av de mest moderna i världen. Reglerna innebär bland annat att samma förutsättningar för föräldraskap gäller för samkönade par som för olikkönade par och detta oberoende av om någon av föräldrarna har ändrat könstillhörighet. Att det kontinuerligt införts nya regler om föräldraskap utan att det samtidigt har gjorts en översyn av regelverket som helhet, har dock fått konsekvensen att regelverket har blivit både invecklat och svårtillgängligt. Regleringens övergripande struktur, som i mångt och mycket fortfarande bygger på att föräldrar är en kvinna och en man som får barn tillsammans genom samlag, har nämligen behållits. När andra sätt att få barn och bli förälder tillkommit, har detta reglerats särskilt och i praktiken som undantag till den traditionella huvudregeln. Vidare är regleringens utformning i stor utsträckning styrd av att det finns tre typer av rättsliga föräldrar: ”mor”, ”far” och ”förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken”. Sammantaget medför detta att regelverket har blivit både omfattande och svårt att överblicka. Lika situationer regleras i stor utsträckning i olika paragrafer. För att förstå reglerna och kunna tillämpa dem krävs både kunskap om regelverket i stort och om hur reglerna förhåller sig till och påverkar varandra.

För att den föräldraskapsrättsliga regleringen ska bli enkel, tydlig och lätt att överblicka är det enligt vår bedömning nödvändigt att begränsa antalet paragrafer om föräldraskap genom att utmönstra den nuvarande fragmenterade ordningen där i praktiken lika fall regleras i olika paragrafer. En sådan genomgripande förändring är inte möjlig att åstadkomma utan att samtidigt avskaffa de olika termerna för föräldraskap. Vi föreslår därför att ”mor”, ”far” och ”förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken” – ersätts av ”förälder” och att bestämmelser som reglerar samma situation förs samman i gemensamma paragrafer. I de situationer det har betydelse huruvida en förälder är den av föräldrarna som har fött barnet eller barnets andra förälder, ska detta anges särskilt.

Vår översyn har också resulterat i flera andra förslag som förenklar, tydliggör och moderniserar regelverket. Vi föreslår bland annat att den oskrivna principen om att den som har fött barnet är barnets förälder ska lagfästas, att grunderna för att häva ett föräldraskap ska förtydligas samt att språket ska moderniseras och förenklas.

Behovet av särskilda regler när det inte är känt eller är oklart vem som har fött ett barn

Vårt uppdrag har också omfattat att överväga behovet av regler om utredning av moderskap och föräldraskap. I dag finns det inte några regler i föräldrabalken om fastställande och hävande av moderskap. Detta beror på att det i regel står klart vem som har fött barnet och således är barnets mor. Om det är oklart vem som har fött barnet eller om moderskapet ifrågasätts, får en talan om fastställande eller hävande av moderskapet i stället föras som en fastställsetalan enligt reglerna i 13 kap. 2 § rättegångsbalken. Det finns inte heller några särskilda regler om utredning av moderskap, vilket bland annat innebär att socialnämnden inte har någon lagstadgad skyldighet att försöka utreda vem som har fött ett barn.

För att kunna bedöma behovet av särskilda regler om utredning av moderskap har vi analyserat 174 mål om moderskap som kom in till 26 av landets tingsrätter under 2019 och 2020. Vår genomgång visar att behovet av en rättslig prövning av moderskap i regel uppstår på grund av att ett barn som har invandrat till Sverige inte har den dokumentation som krävs för att Skatteverket ska registrera barnets moderskap i folkbokföringen.

För att säkerställa att de uppgifter som registreras i folkbokföringen är korrekta omfattar Skatteverkets registrering en viss prövning av uppgifterna. Som utgångspunkt ska de uppgifter som registreras i folkbokföringen vara styrkta. Att det ställs höga krav för att uppgifter ska registreras i folkbokföringen kan dock medföra svårigheter för den som invandrar till Sverige. Detta gäller särskilt för de som invandrar och som av olika skäl har svårigheter att få fram tillförlitligt underlag från det land de invandrar från. Svårigheten att få riktiga uppgifter registrerade i folkbokföringen avser i en sådan situation i allmänhet flera olika folkbokföringsuppgifter och inte enbart uppgiften om föräldraskap. Enligt vår bedömning är det mot den bakgrunden och med hänsyn till att behovet av en rättslig prövning i domstol endast uppstår i undantagsfall, inte motiverat att föreslå regler i föräldrabalken om fastställande och hävande av föräldraskap för den som har fött barnet som motsvarar de regler som i dag finns för barnets andra förälder. Till skillnad från föräldraskap för den som inte har fött barnet etableras ett föräldraskap för den som har fött barnet alltid automatiskt genom födandet. Det som i undantagsfall ska prövas är alltså vem

som har fött barnet och när detta är klarlagt följer föräldraskapet per automatik. Om det i ett enskilt fall finns behov av att föra en talan i domstol kan en sådan talan föras enligt de allmänna reglerna om fastställelsetalan i 13 kap. 2 § rättegångsbalken.

Att det inte finns något behov av särskilda regler om fastställande och hävande av föräldraskap för den som har fött ett barn innebär emellertid inte att samhället kan förhålla sig passivt när detta förhållande är oklart beträffande ett barn som har hemvist i Sverige, i vart fall inte när det är fråga om ett barn under 18 år. Ett barn har rätt att få klarhet om sitt ursprung. Rätten att få klarhet om sitt ursprung omfattar rätten att få kännedom om båda sina föräldrar, även den förälder som har fött barnet. Socialnämnden har ett tydligt ansvar enligt förädrabalken när det gäller att få föräldraskapet för den av föräldrarna som inte har fött barnet fastställt. Även om det inte anges i lag framgår det av rättspraxis att socialnämnden har en skyldighet att, om behov uppkommer, också försöka utreda vem som kan ha fött barnet. I detta ligger att socialnämnden har en skyldighet att biträda barnet med att få rättsligt bestämt vem som har fött barnet och alltså är barnets förälder. Att socialnämndens skyldighet att bistå ett barn med att utreda vem som har fött barnet inte framgår uttryckligen av lag medför dock en risk för att socialnämnder agerar olika när ett behov av en sådan utredning uppkommer.

Det är viktigt att alla barn i Sverige får samma stöd och hjälp med att klarlägga vem som är barnets föräldrar, oavsett var i landet barnet bor. Vi föreslår därför att det införs en lagstadgad skyldighet i förädrabalken för socialnämnden att försöka utreda vem som har fött ett barn om detta inte är känt eller är oklart. En sådan utredningsskyldighet kommer inte bara att aktualiseras när det i folkbokföringen inte finns någon registrerad förälder som har fött barnet, utan även när det är oklart om den som har registrerats som förälder i folkbokföringen verkligen är den som har fött barnet. Skyldigheten bör, i likhet med vad som gäller för föräldraskap för den som inte har fött barnet, omfatta barn som inte har fyllt 18 år och som har sin hemvist i Sverige. Vidare bör handläggningsreglerna i 2 kap. förädrabalken om socialnämndens utredning av föräldraskap för den som inte har fött barnet gälla i tillämpliga delar även för en utredning om vem som har fött barnet.

Vi har också kommit fram till att socialnämnden ska ha en skyldighet att verka för en rättsgenetisk undersökning i samtliga fall näm-

den bedömer att det finns ett behov av en sådan och att detta bör gälla oavsett om utredningen avser frågan om vem som har fött barnet eller föräldraskapet för den som inte har fött barnet.

Enligt nuvarande ordning bör socialnämnden verka för att en rätts-genetisk undersökning genomförs om den som kan vara far till ett barn begär det eller om det finns anledning att anta att modern har haft samlag med mer än en man under den tid då barnet kan ha tillkommit. En rättsgenetisk undersökning kan dock vara avgörande för socialnämndens utredning av ett barns föräldraskap även i andra situationer än när barnet har tillkommit genom samlag, t.ex. om barnet har tillkommit genom en heminsemination men det är oklart vem av flera olika spermiedonatorer som är barnets förälder. Vidare kan en rättsgenetisk undersökning ha betydelse för frågan om vem som har fött barnet. Den genetiska kopplingen till barnet saknar visserligen betydelse för uppkomsten av ett sådant föräldraskap, men förekomsten av en genetisk koppling kan utgöra ett starkt bevisfaktum för att den som uppger sig ha fött barnet också har gjort det. Som framgår ovan uppstår oklarheter kring vem som har fött ett barn i princip enbart när barnet har invandrat till Sverige och saknar tillförlitlig dokumentation, t.ex. födelsebevis eller utdrag ur sjukhusjournal, som kan styrka vem som har fött barnet. I en sådan situation kan det vara av stor betydelse för socialnämndens utredning att det genomförs en rätts-genetisk undersökning.

Hävande av föräldraskap för den förälder som inte har fött barnet

Det har i olika sammanhang uttryckts en oro för att reglerna om hävande av föräldraskap inte är förenliga med barnets bästa. Kritiken har framför allt handlat om att hävandereglerne inte är anpassade till de olika sätten att skaffa barn och bli förälder som tillkommit på senare år. Traditionellt har grunderna för hävande av faderskap i huvudsak tagit sikte på situationen att någon annan än den rättsliga fadern genom samlag bidragit till barnets tillkomst. Vid assisterad befruktning med donerade spermier är situationen en annan. Att den som har ansetts som förälder inte har en genetisk koppling till barnet utgör då inte i sig en grund för hävande. I stället kan hävande ske om det visar sig att någon av förutsättningarna för föräldraskapet inte var uppfyllda, t.ex. om barnet har tillkommit genom assisterad befruktning

i utlandet med en anonym spermiedonator. Att ett föräldraskap bestäms felaktigt kan bero på okunskap om regelverket eller de faktiska förhållandena. Det kan dock också vara så att ett par, trots att de är medvetna om att det brister i någon av förutsättningarna för föräldraskap, ändå låter det presumeras eller bekräftas. Det finns vidare en farhåga att de nya reglerna om presumtion av föräldraskap, som trädde i kraft den 1 januari 2022, kan komma att leda till fler felaktiga föräldraskap som senare kan bli föremål för hävning.

Av den statistik Domstolsverket har tagit fram till utredningen framgår att antalet mål i domstol om hävande av faderskap har minskat de senaste tio åren. Vidare framgår att det har kommit in ytterst få mål om hävande av föräldraskap enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken. Den genomgång vi har gjort av 455 mål om hävande av faderskap som kom in till 26 av landets tingsrätter under 2019 och 2020 visar också att det i en majoritet av målen om hävande av ett presumerat faderskap helt saknas något motstående intresse till önskemålet att faderskapet ska hävas. Det framgår också att det – även i andra typer av mål om hävande av föräldraskap – är vanligt att barnet och föräldern är överens om att föräldraskapet ska hävas.

De nya reglerna om föräldraskap vid assisterad befruktning, som bland annat innebär att ett presumerat eller fastställt föräldraskap kan hävas om en anonym spermiedonator har använts vid behandlingen, har varit i kraft en förhållandevis kort tid. Det är därför inte möjligt att dra några säkra slutsatser i frågan om regleringen kan komma att leda till fler hävda föräldraskap. Antalet hävda föräldraskap kan också komma att påverkas av den nya möjligheten att digitalt bekräfta ett föräldraskap utan socialnämndens medverkan som trädde i kraft den 1 januari 2022. Detsamma gäller, som nämnts ovan, för de nya reglerna om presumtion av föräldraskap. Det finns dock i dagsläget inte något som tyder på att antalet hävda föräldraskap ökar.

Att det är relativt ovanligt att föräldraskap hävs och än mer sällsynt att barnet och föräldern tvistar i frågan innebär emellertid inte att dagens reglering är ändamålsenlig ur ett barnrättsperspektiv. Reglerna ger exempelvis inte något utrymme att beakta barnets eventuella intresse av att behålla ett befintligt föräldraskap.

Av vår genomgång av mål framgår vidare att det i ett mindre antal mål också ifrågasätts om det är till barnets bästa att föräldraskapet hävs. Sådana invändningar förekommer alltså trots att de i dag saknar rättslig relevans. Gemensamt för dessa mål är att det handlar om situa-

tioner där hävande frågan uppkommer senare i barnets liv och någon av parterna – antingen barnet eller föräldern – motsätter sig att föräldraskapet hävs.

När ett föräldraskap hävs upphör alla juridiska band mellan barnet och den tidigare föräldern. Den tidigare föräldern kommer exempelvis inte längre vara barnets vårdnadshavare, vilket bland annat innebär att barnet inte utan vidare kan bo tillsammans med honom eller henne. Det kan också bli svårt för barnet att få ett reglerat umgänge med sin tidigare förälder. I värsta fall kan barnet helt förlora kontakten med någon som under lång tid har varit den som stått barnet närmast. Ett hävt föräldraskap innebär också att barnet inte längre har rätt till underhåll eller arv från sin tidigare förälder. För det fall det hävda föräldraskapet inte ersätts med ett nytt, kan barnet hamna i en sämre ekonomisk situation. I det enskilda fallet kan alltså ett hävt föräldraskap få allvarliga konsekvenser för de berörda. Även om det är ett relativt litet antal föräldraskap som hävs per år, anser vi därför att det är motiverat att överväga en ändring av reglerna om hävande av föräldraskap.

Det finns flera argument både för och emot att begränsa utrymmet att häva ett föräldraskap för den förälder som inte har fött barnet. Motargumenten handlar framför allt om betydelsen av ett rättsligt korrekt föräldraskap och risken för att en begränsning kommer att uppmuntra ett kringgående av regelverket, vilket i förlängningen kan påverka barnets möjligheter att få kännedom om sitt genetiska ursprung. Argumenten är viktiga, men de väger enligt vår uppfattning inte lika tungt som skälen för att införa en begränsning. Det får i regel anses vara till barnets bästa att en tvist om barnets föräldraskap avgörs tidigt i hans eller hennes liv. I det enskilda fallet kan nämligen ett hävt föräldraskap få allvarliga konsekvenser för både barnet och de inblandade vuxna. Om föräldraskapet hävs senare i barnets liv innebär det i många fall att ett befintligt familjeliv bryts upp. I en sådan situation saknas det i dag helt möjlighet att göra en intresseavvägning i det enskilda fallet. Det är tveksamt om denna ordning är förenlig med våra åtaganden enligt Europakonventionen. Risken för att regelverket kringgås kan också, enligt vår uppfattning, beaktas inom ramen för utformningen av begränsningen. Vi har därför kommit fram till att det bör införas någon form av begränsning av utrymmet att häva ett föräldraskap för den förälder som inte har fött barnet.

Det finns flera olika tänkbara lösningar för att begränsa möjligheterna att häva ett föräldraskap. En begränsning kan ske bland annat genom att ändra i grunderna för när ett föräldraskap kan hävas, genom att begränsa vilka omständigheter som får läggas till grund för ett hävande eller genom att införa någon form av inskränkning av en förälders talerätt. Vi har kommit fram till att de olika intressen som bör beaktas vid utformningen av en begränsning i utrymmet att häva ett föräldraskap bäst balanseras genom att införa en tidsfrist för förälderns talerätt. Vårt förslag är att en förälder ska väcka talan om hävande av ett presumerat föräldraskap inom tre år från barnets födelse. Om föräldraskapet har fastställts genom bekräftelse ska talan väckas inom tre år från det att föräldraskapet fastställdes. En talan som väcks efter tidsfristens utgång får endast prövas om det finns synnerliga skäl för det.

Det är vår bedömning att barn även framöver bör ha en obegränsad rätt att väcka talan. För att stärka barnets rätt till självbestämmande i en fråga som är central för den egna identiteten föreslår vi dock att barnet som utgångspunkt ska föra sin egen talan i mål om hävande av föräldraskap för den förälder som inte har fött barnet. Om barnet är yngre än 15 år och det finns synnerliga skäl att förordna en god man, ska barnets talan föras av den gode mannen. Barnets talan ska alltid föras av en god man om barnet är yngre än 15 år och motpart i ett mål om hävande av föräldraskap. Barnets förmyndare, i regel den förälder som har fött barnet, ska inte längre ha rätt att föra barnets talan. I stället ska den förälder som har fött barnet ha en självständig rätt att väcka talan om hävande av föräldraskap, dock med samma inskränkningar som ska gälla för den andra föräldern.

Behovet av ändringar i lagen om rättsgenetisk undersökning vid utredning av faderskap

Föräldraskap är ett statusförhållande som berör alla barn. I allmänhet kan ett barns föräldraskap etableras utan någon föregående rättsgenetisk undersökning. I de relativt få fall det krävs en sådan undersökning är det ovanligt att den inte kan genomföras på frivillig väg. Det är alltså förhållandevis sällsynt med domstolsbeslut om rättsgenetisk undersökning. I det enskilda fallet kan dock ett sådant beslut vara avgörande för barnets möjligheter att få föräldraskapet etablerat och därmed också få kunskap om sitt genetiska ursprung. Det är mot

den bakgrunden angeläget att det finns möjligheter för domstol att besluta om rättsgenetisk undersökning när detta är motiverat.

I dag kan domstol enbart besluta om rättsgenetisk undersökning vid utredning av faderskap. Det finns alltså inte någon möjlighet att besluta om rättsgenetisk undersökning för att utreda vem som har fött barnet eller vem som är barnets förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken. Detta beror på att lagen om rättsgenetisk undersökning vid utredning av faderskap endast är tillämplig när den genetiska kopplingen är relevant för det rättsliga föräldraskapet. I vissa situationer krävs det också att det kan antas att barnet har tillkommit genom samlag. Detta innebär att en domstol inte har möjlighet att besluta om en rättsgenetisk undersökning om det står klart att barnet har tillkommit genom en assisterad befruktning, trots att den genetiska kopplingen kan vara avgörande för rättsligt föräldraskap i en sådan situation, t.ex. när barnet har tillkommit genom en heminsemination.

Enligt vår uppfattning är det inte rimligt att domstolens möjligheter att besluta om en rättsgenetisk undersökning skiljer sig åt beroende på om barnet har tillkommit genom samlag eller genom en assisterad befruktning. Vi föreslår därför att lagens tillämpningsområde ska utvidgas till att omfatta alla situationer när den genetiska kopplingen är avgörande för det rättsliga föräldraskapet.

Behovet av en rättsgenetisk undersökning kan också aktualiseras när föräldraskapet för den som inte har fött barnet ifrågasätts. I dag gäller olika regler beroende på om det ifrågasatta föräldraskapet har etablerats på grund av äktenskap (föräldraskapspresumtionen) eller om det har fastställts genom bekräftelse. För att domstol ska kunna besluta om en rättsgenetisk undersökning när ett föräldraskap har fastställts genom bekräftelse krävs att det efter bekräftelsen har framkommit omständigheter som ger anledning att anta att någon annan har haft samlag med den förälder som har fött barnet under den tid då barnet kan ha tillkommit. För ett bekräftat föräldraskap finns det vidare en möjlighet att initiera en rättsgenetisk undersökning utan att samtidigt väcka talan om hävande av föräldraskapet. Vi föreslår att kravet på nya omständigheter för domstolsbeslut om rättsgenetisk undersökning ska tas bort. Vi föreslår även att möjligheten att pröva en fråga om rättsgenetisk undersökning utanför ett mål om hävande av det bekräftade föräldraskapet ska tas bort.

Vidare kan behovet av en rättsgenetisk undersökning uppstå sedan ett föräldraskap har fastställts genom dom. För att ett föräldraskap

som har fastställts genom dom ska kunna hävas krävs att resning har beviljats. Eftersom det inte finns någon möjlighet att besluta om rättsgenetisk undersökning i ett ärende om resning, bör det även fortsättningsvis vara möjligt att få frågan om rättsgenetisk undersökning prövad i ett separat domstolsärende. För beslut om undersökning bör det, liksom i dag, krävas att det har framkommit nya omständigheter efter det att föräldraskapet fastställdes. De nya omständigheterna bör dock inte vara begränsade till situationen att barnet har tillkommit genom samlag, utan ska utvidgas till att omfatta alla situationer där det finns anledning att anta att någon annan kan vara förälder till barnet.

Vi har också kommit fram till att domstol ska kunna besluta om en rättsgenetisk undersökning när det inte är känt eller är oklart vem som har fött ett barn om en sådan undersökning behövs.

Grunden för föräldraskapet för den som har fött barnet är själva födandet. Detta gäller även när barnet har tillkommit genom en äggdonation och den som har fött barnet alltså inte är barnets genetiska förälder. Av den genomgång vi har gjort av mål om moderskap framgår att oklarheter kring vem som har fött ett barn i princip bara uppstår när barnet har invandrat till Sverige och saknar tillförlitlig dokumentation som kan styrka vem som har fött barnet, t.ex. ett födelsebevis eller en sjukhusjournal från det sjukhus där barnet föddes. I en sådan situation kan en rättsgenetisk undersökning ha betydelse för frågan om vem som har fött barnet. Förekomsten av en genetisk koppling utgör i allmänhet ett starkt bevisfaktum för att den som uppger sig ha fött barnet också har gjort det.

Vår genomgång av mål om moderskap i domstol tyder på att det visserligen är sällsynt att frågan om vem som har fött barnet är tvisig. Det går samtidigt inte att utesluta att det skulle kunna uppstå en situation när det inte är möjligt att genomföra en rättsgenetisk undersökning på frivillig väg. Om en presumtiv eller ifrågasatt förälder inte vill medverka till en rättsgenetisk undersökning bör det, enligt vår uppfattning, finnas möjlighet att besluta om tvångsmedel för att en sådan undersökning ska komma till stånd. Vår bedömning är att en sådan begränsning av skyddet mot kroppsliga ingrepp är proportionerlig.

Om en rättsgenetisk undersökning visar att den som uppger sig ha fött barnet också är barnets genetiska förälder bör detta i regel vara tillräckligt för att Skatteverket ska kunna registrera föräldraskapet i folkbokföringen. Eftersom det ytterst sällan kommer att finnas ett behov av en domstolsprövning för att kunna registrera föräldraskapet

för den som har fött barnet, finns det inte heller något behov av särskilda regler som gör det möjligt att ta upp frågan om rättsgenetisk undersökning inom ramen för en fastställsetalan enligt 13 kap. 2 § rättegångsbalken. Frågan om rättsgenetisk undersökning när det inte är känt eller är oklart vem som har fött ett barn ska i stället handläggas som ett domstolsärende. Beslut om rättsgenetisk undersökning ska få begäras av den som kan vara part i ett mål om fastställsetalan av vem som är den förälder som har fött barnet.

Behovet av ändringar i reglerna om föräldraskap i internationella situationer

Föräldraskapsbalken styr reglerna om föräldraskap i svenska förhållanden. När det finns anknytning till ett annat land än Sverige styrs förhållandena mellan enskilda av den svenska internationella privat- och processrätten. Den svenska internationella privat- och processrätten reglerar bland annat hur man ska avgöra vilket lands lag som ska tillämpas på en fråga och i vilken utsträckning ett rättsförhållande som har fastställts i ett annat land kan erkännas i Sverige.

I dag finns regleringen av frågor om föräldraskap i internationella situationer huvudsakligen i två regelverk – lagen (1985:367) om internationella faderskapsfrågor (1985 års lag) och lagen (1979:1001) om erkännande av nordiska faderskapsavgöranden (1979 års lag). I förhållande till Schweiz finns det också regler i lagen (1936:79) om erkännande och verkställighet av dom som meddelats i Schweiz. För utomnordiska situationer, som inte har någon anknytning till Schweiz, gäller enbart 1985 års lag. För nordiska situationer ska 1979 års lag tillämpas på vissa frågor, bland annat frågan om giltigheten av nordiska domstolsavgöranden, och 1985 års lag på andra frågor, bland annat frågan om svensk domstols behörighet i mål om föräldraskap. Att de internationellt privat- och processrättsliga reglerna om föräldraskap i nordiska förhållanden återfinns i två olika regelverk gör, enligt vår uppfattning, tillämpningen onödigt komplicerad. För att få en mer sammanhållen och lättöverskådlig lagstiftning föreslår vi därför att de svenska bestämmelserna om föräldraskap i internationella situationer som i dag finns i 1985 års lag och 1979 års lag ska samlas i en ny lag.

Det ingår inte i vårt uppdrag att göra en mer allmän översyn av det svenska internationellt privat- och processrättsliga regelverket. Vi ska däremot analysera de konsekvenser våra föreslagna ändringar

i föräldrabalken får för regelverket och ta ställning till behovet av följdändringar.

I huvudsak ska reglerna i 1985 års lag och 1979 års lag föras över i sak oförändrade till den nya lagen. Vi föreslår dock några förändringar i jämförelse med vad som gäller i dag, bland annat att lagens tillämpningsområde ska utvidgas till att omfatta frågor om föräldraskap för den som har fött barnet och att det ska införas en regel som anger att svensk lag alltid ska tillämpas i frågor om föräldraskapet för den som har fött barnet. Vi föreslår också att den nya lagen ska gälla i fler situationer när frågan avser föräldraskapet för den som inte har fött barnet. Till skillnad från hittillsvarande ordning ska det inte ställas något krav på att den kvinna som föräldraskapet avser är eller har varit gift eller sambo med den som har fött barnet. Lagen ska dock inte gälla när ett föräldraskap för den som inte har fött barnet och inte heller har bidragit med sina spermier till barnets tillkomst ska ersätta föräldraskapet för den som har fött barnet. Detta innebär att lagen inte kommer att vara tillämplig på frågor om föräldraskap för en tilltänkt förälder till ett barn som har tillkommit genom ett surrogatarrangemang i utlandet när denne inte har bidragit med sina spermier till barnets tillkomst.

Följdändringar

Våra förslag ovan föranleder ett flertal följdändringar. Merparten av följdändringarna handlar om att ersätta ”mor”, ”far” och ”förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken” med ”förälder” i de författningar som innehåller någon av termerna.

Utökade möjligheter till adoption

Regelverket om adoption innehåller vissa generella begränsningar av vem som får adoptera. Bland annat är det bara makar och sambor som får adoptera gemensamt och som kan åstadkomma ett gemensamt föräldraskap genom styvbarnsadoption. Som huvudregel är det inte heller tillåtet för en make eller sambo att adoptera utan den andra maken eller sambon; makar och sambor får alltså som utgångspunkt endast adoptera gemensamt.

De generella begränsningarna av vem som får adoptera skapar framför allt problem för tidigare makar och sambor som vill åstadkomma en styvbarnsadoption eller en adoption av ett barn som har varit familjehemsplacerat hos dem. Det kan dock uppstå problem även i andra situationer, t.ex. när tidigare makar eller sambor vill adoptera ett barn som de är eller har varit särskilt förordnade vårdnadshavare för eller när en make eller sambo som varit ensamstående familjehemsförälder vill adoptera det barn som varit familjehemsplacerat hos honom eller henne utan sin partner.

Enligt tidigare förarbeten bör frågor om adoption i största möjliga utsträckning bygga på individuella bedömningar utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Generella begränsningar bör uppställas endast om det finns sakliga skäl för det.

Det finns inte något internationellt åtagande som hindrar att andra än makar eller sambor ges möjlighet att adoptera gemensamt eller genom styvbarnsadoption åstadkomma ett gemensamt föräldraskap.

I dag är det relativt vanligt att underåriga eller vuxna barn har separerade föräldrar och att föräldrarna också har nya relationer. Drygt 25 procent av alla underåriga barn i Sverige har särlevande föräldrar. Att ett barns föräldrar separerar innebär i regel en stor förändring för familjen men behöver i sig inte innebära negativa konsekvenser för barnet. Forskningen på området visar att det inte är det faktum att föräldrarna har separerat som utgör en risk för psykisk och fysisk ohälsa, utan barnets utsatthet för konflikter. I det enskilda fallet behöver alltså barnet inte påverkas negativt av att ha separerade föräldrar och inte heller av att någon av eller båda föräldrarna har en ny partner.

När det är fråga om en styvbarnsadoption av en avlidens make eller sambos barn finns det, enligt vår uppfattning, inte några direkta nackdelar med att göra det möjligt för den efterlevande maken eller sambon att åstadkomma ett gemensamt föräldraskap med sin avlidna partner genom adoption. Detta gäller såväl vuxna som underåriga bonusbarn. Sådana styvbarnsoptioner tillåts också i de flesta av våra nordiska grannländer.

Om de tidigare makarna eller samborna har separerat är det, som framgår ovan, inte separationen i sig som utgör en riskfaktor, utan den eventuella förekomsten av konflikter som går ut över barnet. Som utgångspunkt får tidigare makar eller sambor som är överens om att gemensamt adoptera ett barn som de har en befintlig familjrelation

till generellt sett anses ha goda förutsättningar för ett gemensamt föräldraskap. Detsamma gäller för tidigare makar eller sambor som är överens om att den ene ska styvbarnsadoptera den andres barn. Risken för konflikter mellan föräldrarna som påverkar barnet negativt ska också vägas mot de fördelar som en adoption innebär. Enligt vår uppfattning bör en sådan avvägning göras i det enskilda fallet inom ramen för den lämplighetsbedömning som alltid ska ske. Detta gäller såväl när adoptionen avser en vuxen som när adoptionen avser ett barn.

Enligt vår bedömning finns det alltså inte tillräckliga skäl för att behålla den nuvarande generella begränsningen som hindrar tidigare makar eller sambor från att adoptera gemensamt eller uppnå gemensamt föräldraskap genom styvbarnsadoption. Vi föreslår därför att makar och sambor som är eller har varit familjehemsföräldrar eller särskilt förordnade vårdnadshavare för ett barn ska kunna adoptera barnet gemensamt även efter en separation. Vidare föreslår vi att tidigare makar och sambor ska kunna åstadkomma ett gemensamt föräldraskap genom styvbarnsadoption. Möjligheten till adoption ska inte begränsas av om någon av de tidigare makarna eller samborna har gift sig eller blivit sambo med en ny partner. Den tidigare maken eller sambon ska alltså kunna adoptera utan medverkan av sin nya partner. Liksom i andra fall av gemensam adoption ska den som har adopterats anses som de tidigare makarnas eller sambornas gemensamma barn. Om barnet är underårigt ska de tidigare makarna eller samborna ha gemensam vårdnad om barnet från den tidpunkt när adoptionsbeslutet får laga kraft. Om det är fråga om en styvbarns-adoption av en avlidens make eller sambos barn, ska dock den efter levande maken eller sambon ha ensam vårdnad om barnet.

Vi föreslår också att en make eller sambo som är eller har varit ensamstående familjehemsförälder eller särskilt förordnad vårdnadshavare, eller som har varit familjehemsförälder eller särskilt förordnad vårdnadshavare tillsammans med en partner som senare avlidit, ska kunna adoptera utan sin nya partner. Det finns inte anledning att upprätthålla kravet på att makar och sambor ska adoptera gemensamt i en sådan situation.

Förslagen innebär att vissa generella hinder mot adoption slopas. De medför dock inte några förändringar i övrigt. För att en adoption ska beviljas kommer det även fortsättningsvis att krävas att den bedöms vara lämplig. När adoptionen avser ett barn som inte har fyllt

18 år, är det barnets bästa som ska ges störst vikt. Vidare ska barnets åsikter tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Även övriga förutsättningar för adoption ska vara uppfyllda. Exempelvis krävs det i regel samtycke från ett barn som har fyllt 12 år och från barnets andra förälder om barnet är underårigt och den andra föräldern är vårdnadshavare.

Åtgärder för familjer där fler än två vuxna tar föräldraansvar

Allmänna utgångspunkter

Vårt uppdrag i den här delen har varit att ta ställning till om barns rätt till sociala föräldrar behöver stärkas och om förutsättningarna för familjer där fler än två vuxna tar föräldraansvar i övrigt behöver förbättras.

Många barn växer upp i andra familjer än traditionella kärnfamiljer. Inte sällan finns det en eller flera vuxna som tar ett föräldraansvar för barnet utan att vara barnets rättsliga förälder eller vårdnadshavare, s.k. sociala föräldrar. Det är angeläget att barn som växer upp i en familj med andra eller fler vuxna än två rättsliga föräldrar har tillgång till sitt sociala nätverk och kan dra nytta av detta på samma sätt som andra barn. De band som finns mellan ett barn och en social förälder kan vara väl så starka som banden till en rättslig förälder. Det är viktigt att denna relation erkänns och att det finns en trygghet och förutsebarhet för alla barn oavsett i vilken familj barnet växer upp.

Den familjerättsliga lagstiftningen är inte anpassad till att barn växer upp i andra familjer än kärnfamiljer. Det har bland annat lyfts fram att den nuvarande ordningen brister när det gäller förutsättningarna för barnet att upprätthålla sin relation med en social förälder om det uppstår konflikter i samband med en separation eller en förälders dödsfall. Kärnan i kritiken är att det i en sådan situation finns en risk att en social förälder stängs ute från barnets liv, trots att det kan innebära att barnet förlorar kontakten med någon som i praktiken fungerat som en förälder under barnets uppväxt. Att den familjerättsliga lagstiftningen utgår från kärnfamiljen innebär också att det kan finnas svårigheter för sociala föräldrar att ta ett föräldraansvar, vilket i sin tur kan gå ut över barnet. Det kan handla om att en social förälder inte får tillgång till information om barnet från t.ex. skolan eller vården,

eller att det i andra sammanhang är förenat med svårigheter för en social förälder att vara delaktig i frågor som rör barnet.

För att avgöra om det finns behov av åtgärder för familjer där fler än två vuxna tar föräldraansvar krävs att den närmare problembilden klarläggs. En huvuduppgift för oss har därför varit att undersöka vilka konkreta svårigheter som i olika situationer kan uppstå för familjer där fler än två vuxna tar föräldraansvar. En annan uppgift har varit att undersöka hur befintliga möjligheter att understödja relationen mellan ett barn och en social förälder används, främst barnets rätt till umgänge med andra än rättsliga föräldrar.

Våra ställningstaganden om behovet av åtgärder har utgått ifrån den problembild vi har identifierat. En central utgångspunkt för våra överväganden har varit att våra förslag ska utformas utifrån barnets bästa. En annan angiven utgångspunkt för vårt uppdrag har varit att ett behov av att stärka barns rätt till sociala föräldrar i första hand ska bygga på samförstånd och delegation av ansvar och således tillgodose genom andra åtgärder än att utvidga kretsen av vårdnadshavare.

Vårt arbete med att kartlägga problembilden

Vid undersökningen av de befintliga möjligheterna för barn att upprätthålla relationen till en social förälder har gällande bestämmelser om barns rätt till umgänge med andra än rättsliga föräldrar stått i centrum. I dag är det endast socialnämnden som är behörig att väcka en talan om umgänge mellan barnet och någon annan än en rättslig förälder. Vid bedömningen av om en sådan talan ska föras ska socialnämnden särskilt beakta barnets behov av umgänge med sina morföräldrar och farföräldrar och andra som står barnet särskilt nära.

För att undersöka hur dessa bestämmelser tillämpas i praktiken tog vi fram en enkät som skickades till samtliga socialnämnder i landet. Cirka 65 procent av socialnämnderna besvarade enkäten. Undersökningen visar att det till nämnderna, under åren 2018–2020, inkom sammanlagt 110 förfrågningar om att väcka talan om barnets umgänge med någon annan än en rättslig förälder. Vidare väcktes det en sådan talan vid 6 tillfällen, vilket motsvarar ungefär 5 procent av alla förfrågningar.

Det var far- eller morföräldrar som stod bakom de allra flesta av förfrågningarna. Hela 90 förfrågningar kom från någon i den person-

kretsen. Sammanlagt 7 förfrågningar kom från sociala föräldrar. I ett ärende handlade det om en social förälder i en stjärnfamilj och i övriga fall om sociala föräldrar i ombildade familjer.¹ Av de 6 fall där socialnämnden förde en umgägestalan avsåg ett fall ett barns rätt till umgänge med en social förälder. I sammanhanget bör dock framhållas att enkätsvaren samtidigt visar att det är förhållandevis vanligt att barnets vårdnadshavare och den som har vänt sig till socialnämnden med en förfrågan om umgänge kan komma överens om umgänget. Samförståndslösningar nåddes i drygt en tredjedel av ärendena.

När det sedan gäller kartläggningen av vilka konkreta svårigheter som i olika situationer kan uppstå för familjer där fler än två vuxna tar föräldraansvar har Kantar Sifo på vårt uppdrag utfört en större statistisk undersökning där uppgifter har inhämtats från ett stort antal barn och vuxna i olika familjekonstellationer där sociala föräldrar ingår. I undersökningen ingick dels två enkäter som besvarades av vuxna (536 respondenter) respektive av barn i åldrarna 13–17 år (238 respondenter), dels djupintervjuer med vuxna (22 respondenter) och med barn i blandade åldrar (21 respondenter). Frågorna handlade i huvudsak om huruvida deltagarna upplevt eller inte upplevt problem eller utmaningar som hör samman med den sociala föräldrarnas rättsliga position i förhållande till barnet, dvs. att han eller hon varken är rättslig förälder eller vårdnadshavare. I undersökningen berördes särskilt barnets skolgång, hälso- och sjukvård, fritid, föreningsliv och resor samt ekonomi och försäkringar. Frågorna som ställdes till barn kretsade väsentligen kring barnets uppfattning om vem i deras närhet som utför olika uppgifter och om barnet själv vill eller inte vill att deras sociala förälder ska involveras mer i olika sammanhang, t.ex. i frågor som rör barnets skolgång eller hälsa.

Djupintervjuerna gav utrymme för dels mer utvecklade resonemang om de frågor som ingick i enkäterna, dels frågor om föräldraskap och familjereationer på ett djupare plan.

Nedan återkommer vi till vad kartläggningen i huvudsak visar och vilka slutsatser vi drar av den när det gäller såväl behovet av reformer som lämpligheten av olika förslag som vi har övervägt.

¹ Se avsnittet Vissa begrepp och förkortningar för en redogörelse av hur olika familjebegrepp används i det här betänkandet.

Slutsatser om reformbehovet

Förutsättningarna för barn att upprätthålla en relation med sina sociala föräldrar efter en separation eller en förälders dödsfall behöver förbättras

Vår undersökning om tillämpningen av bestämmelserna om barns rätt till umgänge med andra än rättsliga föräldrar ger sammantaget bilden att dessa i praktiken har en undanskymd roll. Detta gäller inte minst i förhållande till sociala föräldrar. Det går dock inte att dra några säkra slutsatser om vad detta beror på. Den sparsamma tillämpningen kan indikera ett reformbehov, men det kan också vara så att det praktiska behovet av regelverket är begränsat.

Även om det inte går att säga säkert varför bestämmelserna om barns rätt till umgänge med andra personer än de rättsliga föräldrarna inte tillämpas särskilt ofta är det vår uppfattning att barns rätt till umgänge med sociala föräldrar inte bör höra till samma kategori av regler som gäller för närstående som inte har en föräldraroll i förhållande till barnet. Vi bedömer att regelverket behöver anpassas även till barn som växer upp i andra familjer än kärnfamiljer. Av bland annat de intervjuer som ingick i vårt kartläggningsarbete framgår att det ibland kan vara så att ett barns uppfattning om vem som är förälder avviker från det som följer av den föräldraskapsrättsliga regleringen. Forskning visar också att det främst är de sociala banden mellan barnet och den som utövar föräldrarollen som är avgörande för relationens kvalitet och för barnets upplevelse av föräldraskap. Vi anser därför att det är mindre lämpligt att förutsättningarna för barnet att ha umgänge med någon som barnet ser som sin förälder i stor utsträckning beror på hur relationen kvalificeras i rättsliga termer.

Till bilden hör också att det i de djupintervjuer som vi lät utföra var ett återkommande tema att många känner en oro för hur relationen mellan barn och social förälder skulle påverkas om det uppstod meningsskiljaktigheter efter en separation eller en förälders dödsfall.

Ur ett barnrättsperspektiv väger vidare skälen för att tillgodose ett barns rätt att upprätthålla en för barnet viktig relation, även mot vårdnadshavarens vilja, betydligt tyngre när det gäller umgänge med någon som i praktiken fungerar som en förälder för barnet än när det handlar om en närstående som barnet har en annan form av relation till. Avvägningen mellan de intressen som står mot varandra blir en

annan när det handlar om barnets rätt till umgänge med någon som barnet ser som sin förälder.

Sammantaget bedömer vi att reglerna om barns rätt till umgänge med sina rättsliga respektive sociala föräldrar bör vara mer likartade än vad de är i dag. En anpassning behöver ske för att stärka barnets rätt till de vuxna som barnet betraktar som sina föräldrar när han eller hon växer upp i en familjekonstellation där det inte råder full överensstämmelse mellan rättsligt och socialt föräldraskap.

Det finns ett behov av att underlätta vardagslivet för vissa familjer där sociala föräldrar tar föräldransvar

Enkätundersökningen med vuxna respondenter visar att de flesta av dem inte hade upplevt några större svårigheter med den nuvarande ordningen. Samtidigt är det på många områden en förhållandevis stor minoritet som har svarat att de hade upplevt stora eller mycket stora problem som hör samman med en social förälders förutsättningar att utöva föräldransvar. Frågor om tillgång till digitala plattformar (t.ex. skolportaler eller 1177 Vårdguiden) utmärker sig på flera områden i negativ riktning. Det är genomgående en högre andel av respondenterna som har svarat att de upplever stora eller mycket stora problem i frågor som på olika sätt handlar om tillgång till digitala plattformar.

Av enkätundersökningen med barn framgår bland annat att många av barnen inte tycker att det spelar någon roll om det är deras vårdnadshavare eller en social förälder som utför en viss uppgift eller närvarar i något särskilt sammanhang. Viktigt att framhålla är samtidigt att en relativt stor grupp gav uttryck för uppfattningen att de inte vill att deras sociala förälder ska vara mer involverad än vad han eller hon redan är.

Att en majoritet inte upplever några större bekymmer med nuvarande ordning innebär enligt vår mening inte nödvändigtvis att det saknas behov av att vidta åtgärder. Vid den bedömningen kan man inte utgå från ett alltför kvantitativt synsätt. Tvärtom måste en utgångspunkt vara att regelverket i möjligaste mån ska tillgodose varje barns behov, oavsett familjekonstellation. Som framgår ovan kan vi också konstatera att det i många frågor är en förhållandevis stor minoritet som har en avvikande uppfattning.

Under djupintervjuer med såväl barn som vuxna framkom flera konkreta exempel på hur svårigheter inom olika områden kan gestalta

sig. Det kan exempelvis handla om att det vardagliga livspusslet försvåras eller att något viktigt förbises på grund av att en social förälder inte kan logga in på digitala plattformar och ta del av information eller utföra olika åtgärder som finns där. Liknande problem kan uppkomma som ett resultat av till exempel olika begränsningar för bokningar eller besök inom hälso- och sjukvården. Ett annat exempel är att flera sociala föräldrar har vittnat om att de inte kan vara delaktiga i barnets skolgång på det sätt som vore önskvärt. Det kan t.ex. handla om bristande förutsättningar att följa barnets skolgång eller att inte ha rätt att närvara vid barnets utvecklingssamtal. I synnerhet om barnet har särskilda behov kan det också uppstå svårigheter att uppnå en rimlig balans i arbetsfördelningen mellan de vuxna i familjen, eftersom vårdnadsansvaret i dessa fall ofta är mer omfattande än i andra familjer.

Sammantaget visar vår kartläggning av problembilden att den nuvarande ordningen kan förbättras när det gäller att möta de behov som finns hos barn och vuxna i familjer där sociala föräldrar tar ett stort föräldraansvar. I frågor som rör barnet råder i dessa familjer en ansvarsfördelning som avviker från den som regelverket är utformat för. Inte minst utifrån barnets intressen finns det därför skäl att överväga olika åtgärder som kan underlätta det aktiva ansvarstagande som många sociala föräldrar de facto utövar.

I samma riktning talar även det förhållandet att det bland familjerna – vilket också framgår av kartläggningen – finns skiftande erfarenheter när det gäller t.ex. möjligheterna för en social förälder att följa med vid ett vårdbesök, delta i ett utvecklingssamtal eller få tillgång till en skolportal. Det tycks hos många aktörer finnas en osäkerhet kring i vilken utsträckning det är möjligt att tillmötesgå önskemål om att involvera en social förälder.

Kartläggningen visar dock inte att familjerna upplever avsevärt större svårigheter inom något eller några särskilda områden, exempelvis skolan eller hälso- och sjukvården. När man jämför utfallet inom olika områden är bilden tvärtom ganska likartad. Problembilden gäller inte heller några tydligt avgränsade frågor, t.ex. en social förälders möjligheter att fatta beslut i några få specifika frågor, ta del av någon viss information eller företräda barnet i något särskilt sammanhang. Vi kan därför dra slutsatsen att våra förslag bör ha en mer generell räckvidd och inte inskränkas till speciallagstiftning på några särskilt utvalda områden.

Något vi också kan konstatera är att reformbehovet inte gäller någon viss grupp av familjer som enkelt kan definieras. Kartläggningen visar inte att erfarenheter av att möta svårigheter på olika områden tydligt kan sättas i samband med exempelvis familjekonstellation eller barnets boendesituation. Familjer med sociala föräldrar är över huvud taget en mångfacetterad grupp, vilket medför särskilda svårigheter när det gäller att bestämma lämpliga avgränsningar för olika förslag. Det är t.ex. inte träffsäkert att i det sammanhanget utgå från etablerade rekvisit som ”förälders make eller sambo”. I stället kan vi konstatera att det enda som är gemensamt för familjer som upplever stora problem är att det i familjerna finns sociala föräldrar som tar ett omfattande föräldraansvar och som också förväntar sig att de ska ha förutsättningar att göra det.

Utvärdering av tänkbara åtgärder

Vi har analyserat fördelar och nackdelar med en rad olika åtgärder. Vi återkommer strax till de förslag som enligt vår bedömning bör genomföras. När det gäller de alternativ som vi anser att det inte finns anledning att gå vidare med bedömer vi i de flesta fall att åtgärden i fråga antingen är otillräcklig eller mindre träffsäker för att tillgodose de behov som finns. En del av de åtgärder som vi har utvärderat framstår som mindre lämpliga av andra skäl, t.ex. på grund av att de är alltför långtgående.

Vi har bland annat kommit fram till att följande åtgärder inte bör genomföras: en rätt att överklaga socialnämndens beslut att inte föra talan om umgänge, rättigheter direkt knutna till äktenskap eller samboförhållande med barnets rättsliga förälder, en självständig rätt till information för sociala föräldrar samt en möjlighet att ingå avtal om att vara fler än två vårdnadshavare.

Våra förslag

Informationsinsatser för familjer där sociala föräldrar finns

Kartläggningen visar 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. Det ligger därför nära till hands att anta att många familjer skulle uppleva färre problem i sin vardag om de använde sig av fullmakter.

Vi bedömer vidare att det över huvud taget finns ett behov av samlad och enkel information om regler som inkluderar sociala föräldrar och om de möjligheter som finns att på olika sätt ge sociala föräldrar ett rättsligt mandat att agera i frågor om barnet. Det har bland annat genom de kontakter som vi har haft med yrkesverksamma på området framkommit att en tänkbar förklaring till att bestämmelserna om barnets umgänge med andra än rättsliga föräldrar sällan tillämpas är att en del sociala föräldrar helt enkelt inte känner till att reglerna finns.

Vi föreslår därför att regeringen ger Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) i uppdrag att genomföra informationsinsatser med målsättningen att öka kunskapen om sådana regler och möjligheter som nämns ovan. Det bör överlåtas till MFoF att bestämma hur den närmare utformningen av informationsinsatserna ska se ut.

Föräldrafullmakt – en ny form av fullmakt

Som framgår ovan bör våra förslag ha en generell räckvidd och i första hand tillgodose de behov som finns i familjer där sociala föräldrar tar ett omfattande föräldraansvar. Vidare visar kartläggningen att en betydande del av den problematik som familjerna möter i sin vardag har samband med tillgången till digitala plattformar. För många sådana plattformar gäller att det vid inloggning sker en kontroll mot behörighetsuppgifter som hämtas från folkbokföringen. För att åstadkomma en verklig förändring bedömer vi därför att det kan krävas att en social förälders behörighet – i likhet med vad som gäller för en vårdnadshavare – framgår av folkbokföringen.

Vi föreslår att det införs en ny form av fullmakt – föräldrafullmakt – som gör det enklare för bland annat sociala föräldrar att få en mer generell behörighet att hantera frågor som gäller barnet. Uppgift om föräldrafullmakt ska registreras i folkbokföringen och med fullmakten ska följa en förutbestämd och i lag angiven behörighet att i vårdnadshavarens ställe agera i olika frågor som rör barnet. När det

gäller barnets personliga angelägenheter ska behörigheten i princip motsvara det utrymme som en vårdnadshavare har att handla på egen hand när ett barn står under vårdnad av två vårdnadshavare. Om vårdnadshavaren även är barnets förmyndare ska föräldrafullmakten också omfatta en rätt att, i samma utsträckning som en förmyndare, ta del av uppgifter i frågor som rör barnets ekonomiska angelägenheter.

Förslaget innebär att barnets vårdnadshavare får möjlighet att lämna en föräldrafullmakt genom en anmälan till Skatteverket. Om barnet har fyllt 12 år ska barnet, som huvudregel, lämna sitt samtycke till en anmälan om föräldrafullmakt.

En föräldrafullmakt ska upphöra att gälla när barnet fyller 18 år eller avregistreras från folkbokföringen. I regel ska den dessutom upphöra om det sker en ändring i vårdnaden om barnet. Liksom andra fullmakter ska föräldrafullmakten kunna återkallas av fullmaktsgivaren, dvs. i det här fallet av vårdnadshavaren. Även barn som har fyllt 12 år och den som har fått en föräldrafullmakt ska dock kunna åstadkomma att fullmakten upphör att gälla.

Skatteverkets handläggning av en anmälan om föräldrafullmakt ska vara begränsad till en kontroll av ett fåtal formella krav, t.ex. att barnet och föräldrafullmaktshavaren är folkbokförda i Sverige och att föräldrafullmaktshavaren har fyllt 18 år. Skatteverkets beslut i ärenden om föräldrafullmakter ska kunna överklagas, men beslutet ska gälla omedelbart.

Uppdraget som föräldrafullmaktshavare är personligt och det ska därför inte vara möjligt att överlåta uppdraget till någon annan. Föräldrafullmaktshavaren ska fullgöra uppdraget i enlighet med barnets bästa samt i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. Föräldrafullmaktshavaren ska även, utom i vissa särskilda undantagsfall, följa instruktioner som lämnats av vårdnadshavaren och samråda med honom eller henne i viktiga frågor. Vi föreslår också att det ska finnas särskilda bestämmelser om föräldrafullmaktshavarens skadeståndsansvar vid uppdragets fullgörande, både mot vårdnadshavaren och tredje man.

Barns rätt till umgänge med sociala föräldrar stärks

För att stärka barns rätt till sina sociala föräldrar föreslår vi att det införs en självständig talerätt i frågor om umgänge för den som är att anse som en särskild umgängesperson. Med detta avses en person

med vilken barnet har en relation som motsvarar den mellan barn och förälder. En sådan ordning minskar enligt vår bedömning risken för att konflikter mellan vuxna leder till att barnet förlorar kontakten med någon som barnet ser som sin förälder.

Avsikten är att den nya bestämmelsen om umgänge ska tillämpas restriktivt. Det avgörande ska vara hur relationen gestaltar sig ur barnets perspektiv. Det kan regelmässigt förutsättas att den relation som ska finnas mellan ett barn och en särskild umgängespersion endast kan uppstå om personen i fråga har bott tillsammans med barnet under en inte obetydlig del av barnets liv och under den tiden också tagit ett sådant omfattande ansvar för barnets omsorg och fostran som normalt följer med ett föräldraskap.

Liknande regler finns i flera jämförbara länder, exempelvis Finland. Med hänsyn till bland annat de erfarenheter som finns där bedömer vi att risken för att antalet domstolsprocesser ska öka annat än marginellt är liten.

Sammantaget bedömer vi att förslaget har påtagliga fördelar för en mindre grupp av barn som lever i familjer där relationen till en social förälder är lika nära och betydelsefull som relationen till en rättslig förälder. Samtidigt framstår risken för att andra barn blir föremål för fler tvister som klart begränsad. Enligt vår bedömning har förslaget också, i jämförelse med andra åtgärder som vi har övervägt, bättre förutsättningar att i praktiken åstadkomma ett starkare skydd för barnets rätt till sina sociala föräldrar.

Med tanke på att det mellan barnet och en särskild umgängespersion ska finnas ett förälder-barnförhållande föreslår vi att de bestämmelser som gäller beträffande förfarandet för – och genomförandet av – ett umgänge med en förälder ska tillämpas även när frågan om umgänge avser en särskild umgängespersion. Detta gäller bland annat krav på deltagande i informationssamtal, möjligheten att ingå avtal om barnets umgänge, fördelning av resekostnader och förutsättningarna att besluta om umgängesstöd.

Om ett barn ska ha umgänge med flera personer kommer särskilda överväganden att krävas. Vid prövningen av om ett umgänge är till barnets bästa måste det alltid tas hänsyn till barnets behov av en stabil och sammanhållen vardag.

Utökade möjligheter till samarbetsamtal

Med en utvidgning av den krets som har en självständig talerätt i frågor om umgänge följer att regelverket också bör anpassas så att förutsättningarna att nå samförståndslösningar motsvarar de som gäller vid umgängestvister mellan föräldrar. Att ett barn blir involverat i en rättslig tvist ska så långt det är möjligt undvikas. Vi föreslår därför att kommunens skyldighet att erbjuda samarbetsamtal utökas så att denna även omfattar samtal som syftar till att barnets vårdnadshavare och en särskild umgängesperson når enighet i frågor om umgänge.

Vi anser emellertid att sådana samarbetsamtal även ska kunna omfatta barnets personliga angelägenheter beträffande annat än umgänge, trots att eventuella överenskommelser i andra frågor inte kan ges formen av ett verkställbart avtal. Att ett sådant behov finns indikerar inte minst den omständigheten att det redan i dag förekommer att det anordnas samarbetsamtal mellan vårdnadshavare och sociala föräldrar. Kommunerna bör ha ett tydligt mandat att anordna sådana samtal. Vi anser också att det utifrån barnets bästa är angeläget att vuxna i fler familjekonstellationer än i dag kan få hjälp att hitta samförståndslösningar.

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

Om ett barn står under vårdnad av båda sina föräldrar och en av dem dör får den efterlevande föräldern ensam vårdnad. Många gånger är det självklart att detta är det bästa för barnet. Det behöver dock inte alltid vara så.

Om barnet har bott tillsammans med den förälder som har avlidit är det inte givet att barnet har en nära relation till den andra föräldern, trots att vårdnaden har varit gemensam. Det finns vårdnadshavare som är mer eller mindre frånvarande i barnets liv och som barnet därför inte har någon nära relation till. I dessa fall kan en boendeförälders bortgång medföra ett dramatiskt uppbrott där barnet tvingas flytta från sitt tidigare hem till en förälder som barnet dittills endast haft en begränsad kontakt med. Om barnet sedan tidigare bor med en social förälder – typiskt sett den som var den avlidna förälderns make eller sambo – kan det vara bäst för barnet att i stället bo kvar med honom eller henne.

Vi föreslår därför att det införs regler som – i likhet med vad som gäller i några av våra nordiska grannländer – möjliggör att hänsyn kan tas till barnets boendesituation när vårdnaden efter en förälders dödsfall bestäms, även när den efterlevande föräldern haft del i vårdnaden sedan tidigare. Enligt vårt förslag ska domstolen på talan av socialnämnden, om det är lämpligare, flytta över vårdnaden från den efterlevande föräldern till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. En sådan talan ska väckas inom sex månader efter föräldrarnas död.

Vi bedömer samtidigt att det kommer att finnas fall där en vårdnadsöverflyttning i och för sig skulle kunna vara aktuell, men där den efterlevande rättsliga föräldern och den sociala föräldern som barnet har bott tillsammans med är överens om att det bästa för barnet är att de två utövar vårdnaden gemensamt. Det kan t.ex. vara en gemensam uppfattning att barnet bör få bo kvar i samma hem som tidigare. Vidare kan det finnas goda förutsättningar att också i andra fall fortsätta ett sedan tidigare väl fungerande samarbete i frågor som rör barnet.

Med tanke på i första hand dessa situationer föreslår vi också en enklare ordning som innebär att den efterlevande föräldern kan ansöka hos domstol om att få utöva vårdnaden gemensamt med en viss person. Domstolen ska utse den personen att såsom särskilt förordnad vårdnadshavare utöva vårdnaden gemensamt med föräldern, om personen uppfyller de allmänna kraven för att vara särskilt förordnad vårdnadshavare och det inte är uppenbart att gemensam vårdnad är oförenlig med barnets bästa. I den här speciella situationen ska det dock inte uppställas krav på äktenskap eller samboförhållande för gemensam vårdnad. Möjligheten att ansöka om gemensam vårdnad med en viss person ska finnas tillgänglig både när den efterlevande föräldern är vårdnadshavare sedan tidigare och när han eller hon anförtros vårdnaden i samband med dödsfallet. Ansökan ska handläggas som ett domstolsärende.

Vidare föreslår vi att motsvarande regler ska gälla när ett barn står under vårdnad av två särskilt förordnade vårdnadshavare och en av dem dör. Vi föreslår också flera följdändringar med anledning av att ett barn kan komma att stå under vårdnad av en förälder och en särskilt förordnad vårdnadshavare gemensamt. Förslaget innebär bland annat att bestämmelserna om föräldrars förmyndarförvaltning ska tillämpas när både en förälder och en särskilt förordnad vårdnadshavare är förmyndare, även om den särskilt förordnade vårdnadshavaren är att

anse som en särskilt förordnad förmyndare. Vidare ska reglerna för upplösning av den gemensamma vårdnaden mellan en förälder och en särskilt förordnad vårdnadshavare motsvara det som gäller när ett barn står under vårdnad av två särskilt förordnade vårdnadshavare.

Konsekvenser av våra förslag

Förslagen bedöms få positiva konsekvenser för framför allt barn och unga. Ändringarna vi föreslår i den föräldraskapsrättsliga regleringen innebär att barns rätt till sina föräldrar stärks. De föräldraskapsrättsliga reglerna blir dessutom lika för alla barn, oavsett vilken familjekonstellation barnet lever i. Med en enkel, tydlig och överskådlig reglering minskar också risken för fel i rättstillämpningen. Våra förslag om hävande av föräldraskap för den förälder som inte har fött barnet innebär att barnets intresse av trygghet och stabilitet i sina befintliga familjerelationer får ett starkare skydd än i dag. Med våra förslag om utökade möjligheter till adoption ges fler barn också möjlighet att befästa en befintlig familjerelation.

Flera av våra förslag innebär också att barns rätt till sociala föräldrar stärks. Förslagen bidrar sammantaget till en familjerättslig reglering som bättre tillgodoser barnets behov av trygghet samt barnets rätt att bibehålla och utveckla relationerna med de vuxna som barnet betraktar som sina föräldrar, oberoende av i vilken familjekonstellation barnet växer upp.

Vi bedömer vidare att förslagen får positiva konsekvenser för de vuxna som finns i barnets närhet, såväl rättsliga föräldrar som sociala föräldrar. Flera förslag bedöms främja hbtqi-personers lika rättigheter och möjligheter. Förslagen bedöms också få positiva, om än begränsade, konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förslagen bedöms få marginella eller begränsade konsekvenser för myndigheter och domstolar. Vissa förslag får anses innebära ett visst utökat åtagande för kommunerna. Förslagen bedöms dock vara proportionerliga och syftena med dessa kan inte uppnås på ett för den kommunala självstyrelsen mindre ingripande sätt. Förslagen bedöms inte heller leda till annat än försumbara kostnadsökningar för kommunerna och aktualiserar därför inte någon tillämpning av den kommunala finansieringsprincipen.

Förslaget om föräldrafullmakt bedöms för Skatteverkets del medföra utvecklingskostnader om cirka tio miljoner kronor. Kostnaderna bör kunna finansieras inom myndighetens befintliga ramar. Den löpande hanteringen av ärenden om föräldrafullmakter bedöms inte påverka myndigheten annat än marginellt.



Svar på remiss - Alla tiders föräldraskap – ett starkt skydd för barns familjeliv (SOU 2022:38)

§ 271, N164-1102/22

Socialförvaltningen Centrum har 2022-12-01 upprättat ett tjänsteutlåtande i rubricerat ärende.

Beslut

Socialnämnden Centrum tillstyrker betänkandet om Alla tiders föräldraskap – ett starkt skydd för barns familjeliv (SOU 2022:38) med hänvisning till de synpunkter och förslag som redovisas i tjänsteutlåtandet och översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till stadsledningskontoret.

Socialnämnden Centrum förklarar paragrafen omedelbart justerad.

Dag för justering

2022-12-20

Vid protokollet

Sekreterare

Jeanette Nilsson

Ordförande

Nina Miskovsky

Justerande

Ulf Carlsson

**Tjänsteutlåtande**

Utfärdat 2022-12-01

Diarienummer N164-1102/22

Handläggare

Marie Larsson

Telefon:031-3679016

E-post:marie.larsson@socialcentrum.goteborg.se

Svar på remiss - Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv (SOU 2022:38)

Förslag till beslut

Socialnämnden Centrum tillstyrker betänkandet om Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv (SOU 2022:38) med hänvisning till de synpunkter och förslag som redovisas i tjänsteutlåtandet och översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som eget yttrande till stadsledningskontoret.

Socialnämnden Centrum förklarar paragrafen omedelbart justerad.

Sammanfattning

Justitiedepartementet har skickat utredningen, Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv (SOU 2022:38 till Göteborgs Stad för yttrande. Stadsledningskontoret har vidarebefordrat ärendet till Socialnämnd Centrum med begäran om yttrande.

Anledningen till att Socialnämnd Centrum anmodas att yttra sig är att nämnden har särskilt ansvar i sitt reglemente för att handlägga ärenden inom familjerätt och adoption, både för egen nämnd och på uppdrag av de tre övriga socialnämnderna.

Betänkandet tar sin utgångspunkt i att familjebildning ser annorlunda ut nu än då lagarna ursprungligen stiftades och att många barn idag växer upp i andra familjekonstellationer än det man traditionellt betraktar som kärnfamiljer. Inte sällan finns det en eller flera vuxna som tar ett föräldraansvar för barnet utan att vara biologiska föräldrar eller vårdnadshavare, något man i utredning kallar sociala föräldrar. Det huvudsakliga syftet med de förslag till förändringar i lagstiftningen som ingår i betänkandet är att förbättra situationen för barn och unga genom att anpassa föräldraskapsrättsliga reglerna så de blir mer lika för alla barn, oavsett familjebildningen och vilken i familjekonstellation barnet lever.

Fokus för förslagen i utredningen är på de områden där det finns ett praktiskt behov av åtgärder utifrån den problembild som identifieras. Några förslag syftar till att modernisera lagstiftningen när det gäller begrepp och likvärdighet kring föräldraskap och adoption. En del åtgärder handlar om att förbättra förutsättningarna för umgänge med en social förälder. Andra förslag till åtgärder syftar till att förenkla det praktiska vardagslivet och ge förutsättningar för sociala föräldrar att vid behov kunna ta ett ansvar och vara en aktiv del i barnets liv och utveckling.

Förvaltningens övergripande bedömning är att förslagen i betänkandet uppdaterar lagstiftningen på ett sätt som speglar hur familjebildning och föräldraskap ser ut idag och det därmed kan bidra till att förbättra barn och unga uppväxtvillkor. Ändringarna som föreslås innebär att barns rätt till föräldrar stärks oavsett om barnet har biologiska eller

juridiska band till föräldern. De föräldraskapsrättsliga reglerna blir dessutom mer lika för alla barn, oavsett vilken familjekonstellation barnet lever i. Med en enklare, tydligare och mer överskådlig reglering minskar också risken för att det blir fel i rättstillämpningen. Förvaltningen tillstyrker förslagen på åtgärder med de synpunkter som redovisas i detta tjänsteutlåtande

Förvaltningen delar dock *inte* utredningens bedömning av att kostnadsökningarna är försumbara. Med tanke på hur familjekonstellationerna ser ut, särskilt i ett storstadsområde som Göteborg, är det rimligt att tro att vuxna som söker stöd i umgängesfrågor kommer att öka märkbart. Om förslagen i utredningen genomförs anser förvaltningen att det också skall innebära en ekonomisk reglering där kommunerna tillförs resurser.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Slutsatsen i betänkandet är att man bedömer att förslaget *inte* kommer innebära annat än försumbara kostnadsökningar för kommunerna och aktualiserar därför inte någon tillämpning av den kommunala finansieringsprincipen. Det vill säga den princip som innebär att kommuner inte bör åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Enligt principen skall beslut som får ekonomiska konsekvenser för kommunen också föreslå en ekonomisk reglering mellan stat och kommun.

Förvaltningen delar dock inte utredningens bedömning av att kostnadsökningarna är försumbara. Med tanke på hur familjebildningen ser ut, särskilt i ett storstadsområde som Göteborg, är det rimligt att tro att antalet vuxna som söker stöd i umgängesfrågor kommer att öka märkbart. Ett utökat åtagande att även erbjuda samarbetssamtal till sociala föräldrar kommer därför kräva resursförstärkning, som innebär ökade kostnader. Förvaltningen ser även att förslagen gällande socialtjänstens utökade skyldigheter vid utredning av föräldraskap riskerar att öka arbetsmängden och kräver förstärkning om man skall kunna hantera uppdraget med acceptabel nivå gällande handläggningstider.

Förvaltningen anser därför att om förslagen i utredningen skall genomföras bör det också innebära en ekonomisk reglering där kommunerna får ekonomiska förutsättningar för det utökade ansvaret.

Bedömning ur ekologisk dimension

Förvaltningen har inte funnit några särskilda aspekter på frågan utifrån denna dimension.

Bedömning ur social dimension

Det huvudsakliga syftet med de förslag till förändringar i lagstiftningen som ingår i betänkandet är att förbättra situationen för barn och unga genom att anpassa föräldraskapsrättsliga reglerna så de blir mer lika för alla barn, oavsett vilken familjekonstellation barnet lever.

Många av åtgärderna som föreslås skall stärka barns rätt till sina sociala föräldrar. Med sociala föräldrar menar man de vuxna som finns i barnens uppväxtmiljö men som inte är vårdnadshavare eller biologisk förälder, exempelvis vårdnadshavares partner och

familjehemsföräldrar. Förslagen skapar en tydligare och starkare familjerättslig grund som bättre tillgodoser barnets behov av trygghet och som stärker barnets rätt att bibehålla och utveckla relationerna med vuxna som barnet betraktar som sina föräldrar.

Även om det övergripande syftet med åtgärdsförslagen är att förbättra situationen för berörda barn, så vill man också åstadkomma en positiv förändring för de vuxna som finns i barnets närhet, såväl rättsliga föräldrar som sociala föräldrar. Flera förslag bedöms särskilt främja HBTQI-personers lika rättigheter och möjligheter, exempelvis genom att ändra begrepp som är könsspecifika och som förstärker ett heteronormativt synsätt på familjebildning och föräldraskap. En del av förslagen kan utifrån övergången till andra neutrala begrepp också ha viss positiv inverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Samverkan

Samverkan har skett i förvaltningens samverkansgrupp (FSG) 2021-12-13.

Bilagor

1. Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv (SOU 2022:38) – Del 1
2. Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv (SOU 2022:38) – Del 2

Ärendet

Justitiedepartementet har skickat utredningen, Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv (SOU 2022:38 till Göteborgs Stad för yttrande. Stadsledningskontoret har översänt ärendet till Socialnämnd Centrum med begäran om yttrande. Nämnden har nu att godkänna remissvaret och översända det till stadsledningskontoret som sitt yttrande. Svaret skall skickas in senast 22-12-21.

Beskrivning av ärendet

Justitiedepartementet har skickat utredningen, Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv (SOU 2022:38) till Göteborgs Stad för yttrande. Stadsledningskontoret har vidarebefordrat ärendet till Socialnämnd Centrum med begäran om yttrande. Anledningen till att Socialnämnd Centrum anmodas att yttra sig är att nämnden har särskilt ansvar i sitt reglemente för att handlägga ärenden inom familjerätt och adoption, både för egen nämnd och på uppdrag av de tre övriga socialnämnderna.

Bakgrund

Utredningen som ligger till grund för ”Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv” arbete påbörjades i december 2020 och bygger på ett omfattande underlag av faktainsamling, dialoger och analyser. Man har haft avstämningar med flera närliggande utredningar, liksom ett stort antal dialogmöten med berörda myndigheter och intresseorganisationer. Genomgång av domar och rättspraxis, samt kartläggningar av hur regelverk tillämpas i nuläget, har varit en annan del av utredningen, liksom en kunskapsöversikt utifrån en genomgång av relevant forskning på området.

En viktig del av underlaget för utredningen är statistikinsamling, enkätundersökningar riktad till både målgrupp och myndigheter, samt djupintervjuer med både föräldrar och barn. Socialnämndernas familjerättsliga enheter har fått möjlighet att lämna synpunkter och delta i dialoger kring olika delar av utredningen. Från Göteborgs Stads familjerätt har man exempelvis besvarat en enkät om hur bestämmelserna om umgänge med andra än rättsliga föräldrar tillämpas i praktiken, samt yttrat sig över en remiss om föreslagna förändringar i adoptionslagstiftningen (N164-1037/21).

Utredningen har sin utgångspunkt i att många barn idag växer upp i andra familjer än traditionella kärnfamiljer. Inte sällan finns det en eller flera vuxna som tar ett föräldraansvar för barnet utan att vara rättsliga föräldrar eller vårdnadshavare, något man i utredning kallar sociala föräldrar. Det är angeläget att barn som växer upp med andra eller fler vuxna än två rättsliga föräldrar har tillgång till alla delar av sitt sociala nätverk och kan dra nytta av detta. De band som finns mellan ett barn och en social förälder kan vara väl så starka som banden till en rättslig förälder. I direktiven för utredningen framhålls vikten av att relationen med den sociala föräldern erkänns även juridiskt och att man skapar en trygghet och försägarhet i föräldraskapsrelationer för alla barn, oavsett i vilken familj barnet växer upp.

Det finns redan idag i nuvarande lagstiftning vissa bestämmelser som kan sägas syfta till att inkludera andra än vårdnadshavare i föräldraansvar. Ett exempel är möjligheten för vårdnadshavare att lämna fullmakt till en social förälder att i vissa fall agera i vårdnadshavares ställe, exempelvis att hämta och lämna på skola/förskola. Samtidigt är det endast barnets vårdnadshavare som har rätt att fatta beslut om barnet. Det har i olika sammanhang framkommit att sociala föräldrar därför kan uppleva svårigheter i kontakter med bland annat skola, sjukvård och myndigheter. Det finns också en risk att bristen på

juridiskt föräldraansvar för en social förälder kan innebära ekonomisk osäkerhet för barnet. En tredje viktig fråga som lyfts fram som en brist med gällande regelverk, är brister i förutsättningar för fortsatt kontakt mellan barnet och en social förälder om det skulle uppstå en konfliktsituation i samband med en separation eller en förälders dödsfall. I sådana situationer finns en risk för att en social förälder stängs ute från barnets liv, trots att barnet riskerar att förlora kontakten med någon som i praktiken fungerat som en förälder under barnets uppväxt. Dagens möjlighet för någon som står barnet särskilt nära, är att enligt Föräldrabalken (1949:381) begära så kallat närståendeumgänge. Det tillämpas sällan och brukar oftast gälla far- och morföräldrar som i samband med dödsfall vägras umgänge med sina barnbarn.

Fokus för förslagen i utredningen om barns rätt till sociala föräldrar är på de områden där det finns ett praktiskt behov av åtgärder utifrån den problembild som identifieras. Med utgångspunkt från det som framkommit i kartläggning, dialoger och intervjuer ger man förslag på tänkbara åtgärder för förbättring som kan övervägas. En del åtgärder handlar om att förbättra förutsättningarna för umgänge med en social förälder efter en separation eller en förälders dödsfall. Andra förslag till åtgärder syftar till att förenkla det praktiska vardagslivet och ge förutsättningar för sociala föräldrar att vid behov kunna ta ett ansvar och vara en aktiv del i barnets liv och utveckling. Bland annat genom att i vissa situationer kunna få tillgång till information om barnet och kunna fatta vissa beslut på samma sätt som en vårdnadshavare.

Enligt direktiven för utredningen skulle förslag och eventuella ändringar i lagstiftning vara sådana som i första hand bygger på att åtgärder görs i samförstånd. Man ser det från utredarens håll som mycket viktigt att minimera risken för att barn far illa eller att det uppstår fler familjerättsliga tvister som en oönskad följd av att man försöker underlätta för familjer där fler än två vuxna får möjlighet att ta ett större föräldraansvar.

Slutsatser och förslag på förändringar i lagstiftningen

Under detta kapitel sammanfattar förvaltningen de relevanta delar i utredningen, samt lämnar synpunkter på varje förslag utifrån ett familjerättsens perspektiv och med fokus på barnens situation.

Förslag på förenklad, moderniserad och sammanhållen lagtext

Den svenska föräldraskapsrättsliga regleringen är innehållsmässigt en av de mest moderna i världen. Reglerna innebär bland annat att samma förutsättningar för föräldraskap gäller för samkönade par som för olikkönade par och detta oberoende av om någon av föräldrarna har ändrat könstillhörighet. Att det kontinuerligt införts nya regler om föräldraskap utan att det samtidigt har gjorts en översyn av regelverket som helhet, har dock fått konsekvensen att regelverket har blivit både invecklat och svårtillgängligt.

Utredningen föreslår därför att man konsekvent i hela lagtexten som behandlar föräldraskap ersätter begreppen ”mor”, ”far” och ”förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken” – med begreppet ”förälder”, samt att bestämmelser som reglerar samma situation förs samman i gemensamma paragrafer. I de situationer det har betydelse huruvida en förälder är den av föräldrarna som har fött barnet, eller är barnets andra

förälder, ska detta anges särskilt. Den generella översynen har också resulterat i flera andra förslag som förenklar, tydliggör och moderniserar regelverket.

Förvaltningens synpunkter:

Förvaltningen välkomnar både förslaget att slå ihop och förenkla i regelverken och förslaget att modernisera användandet av vissa begrepp så de bättre stämmer överens med hur föräldraskap ser ut i nutid. Vi ser inga nackdelar med att sådana förändringar genomförs

Fastställa föräldraskap

Utredningen ser ett behov av att grunderna för att häva ett föräldraskap ska förtydligas samt att språket ska moderniseras och förenklas. Det finns också behov att föräldraskapen skrivs om för att också innefatta fastställande och hävande av moderskap, vilket den inte gör idag.

I utredningen föreslår därför att det införs en lagstadgad skyldighet i föräldraskapen för socialnämnden, att försöka utreda vem som har fött ett barn om detta inte är känt eller är oklart. Samma regler skall gälla oavsett kön på föräldern och oavsett om utredningen avser frågan om vem som har fött barnet eller föräldraskapet för den som inte har fött barnet. Utredningen har också kommit fram till att socialnämnden ska ha en skyldighet att verka för en rättsgenetisk undersökning i samtliga fall man bedömer att det finns ett behov av en sådan. Utredningen föreslår också att lagens tillämpningsområde ska utvidgas till att omfatta alla situationer när den genetiska kopplingen är avgörande för det rättsliga föräldraskapet och vill därför inkludera föräldraskap genom en assisterad befruktning.

Förvaltningens synpunkter:

Det är viktigt för barnet att föräldraskapet fastställs och att det gäller båda föräldrarna. Det är också av vikt att fastställandet görs på så goda grunder som möjligt och så tidigt som möjligt. Förslagen i utredningen stärker socialnämndens möjligheter att arbeta i den inriktningen. Vi ser inga nackdelar med utredningens förslag.

Upphäva presumerat föräldraskap

Det får i regel anses vara till barnets bästa att en tvist om barnets föräldraskap avgörs tidigt i hans eller hennes liv. I det enskilda fallet kan nämligen ett hävt föräldraskap få allvarliga konsekvenser för både barnet och de inblandade vuxna. Utredningen föreslår därför att det bör införas någon form av begränsning av utrymmet att häva ett föräldraskap för den förälder som inte har fött barnet. Förslaget är att en förälder ska väcka talan om hävande av ett presumerat föräldraskap senast inom tre år från barnets födelse.

Förvaltningens synpunkter:

Förvaltningen delar utredningens bedömning och ser positivt på utredningens förslag. Ett upphävande av föräldraskap kan få allvarliga konsekvenser för barnet, både känslomässigt och juridiskt.

Bestämmelser om föräldraskap i internationella situationer

För att få en mer sammanhållen och lättöverskådlig lagstiftning föreslås att de svenska bestämmelserna om föräldraskap i internationella situationer som i dag finns i olika lagar skall samlas i en ny lag, i huvudsak oförändrade. Några förändringar föreslås, bland annat att det ska införas en regel som anger att svensk lag alltid ska tillämpas i frågor om föräldraskapet för den som har fött barnet. Man föreslår också att den nya lagen ska gälla i fler situationer när frågan avser föräldraskapet för den som inte har fött barnet. Till skillnad från idag ska det inte ställas något krav på att den kvinna som föräldraskapet avser är eller har varit gift eller sambo med den som har fött barnet. Lagen ska dock inte gälla när ett föräldraskap för den som inte har fött barnet och inte heller har bidragit med sina spermier till barnets tillkomst ska ersätta föräldraskapet för den som har fött barnet. Detta innebär att lagen inte kommer att vara tillämplig på frågor om föräldraskap för en tilltänkt förälder till ett barn som har tillkommit genom ett surrogatarrangemang i utlandet när denne inte har bidragit med sina spermier till barnets tillkomst.

Förvaltningens synpunkter:

Förvaltningen ser bara positiva konsekvenser av förslagna förändringar kring föräldraskap i internationella situationer.

Utökade möjligheter till adoption

Regelverket om adoption innehåller vissa generella begränsningar av vem som får adoptera. Som huvudregel är det inte heller tillåtet för en make eller sambo att adoptera utan den andra maken eller sambon; makar och sambor får alltså som utgångspunkt endast adoptera gemensamt. Dessa generella begränsningar av vem som får adoptera skapar framför allt problem för tidigare makar och sambor som vill åstadkomma en styvbarns adoption eller en adoption av ett barn som har varit familjehemsplacerat hos dem. Det kan dock uppstå problem även i andra situationer, till exempel när tidigare makar eller sambor vill adoptera ett barn som de är eller har varit särskilt förordnade vårdnadshavare för eller när en make eller sambo som varit ensamstående familjehemsförälder utan sin partner, vill adoptera det barn som varit familjehemsplacerat hos honom eller henne.

Utredningens slutsats är att adoption i största möjliga utsträckning skall bygga på individuella bedömningar utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och med barnets bästa i fokus. Generella begränsningar bör uppställas endast om det finns sakliga skäl för det.

Utredningen vill möjliggöra för makar och sambor som är eller har varit familjehemsföräldrar eller särskilt förordnade vårdnadshavare för ett barn ska kunna adoptera barnet gemensamt även efter en separation. Möjligheten till adoption ska inte begränsas av om någon av de tidigare makarna eller samborna har gift sig eller blivit sambo med en ny partner. Om barnet är underårigt ska de tidigare makarna eller samborna ha gemensam vårdnad om barnet från den tidpunkt när adoptionsbeslutet får laga kraft. Förslaget innebär också att en make eller sambo som är eller har varit ensamstående familjehemsförälder eller särskilt förordnad vårdnadshavare, eller som har varit familjehemsförälder eller särskilt förordnad vårdnadshavare tillsammans med en

partner som senare avlidit, ska kunna adoptera utan sin nya partner. Det finns inte anledning att upprätthålla kravet på att makar och sambor ska adoptera gemensamt i en sådan situation.

Förslagen medför inte några förändringar i övrigt. För att en adoption ska beviljas kommer det även fortsättningsvis att krävas att den bedöms vara lämplig. När adoptionen avser ett barn som inte har fyllt 18 år, är det barnets bästa som ska ges störst vikt.

Förvaltningens synpunkter:

Förvaltningen har inga synpunkter på förslaget utan tycker att det är positiva förändringar. Förslaget bidrar till ökad möjlighet för barn att juridiskt säkra relationen till de vuxna som fungerat som en förälder, oavsett andra förändringar i familjebilden. Adoptionshandläggarna har haft möjlighet att titta på förslaget under utredningsprocessen och har inte lyft något skulle vara problematiskt i förslagen.

Umgänge med viktiga vuxna som inte är juridiska vårdnadshavare

Barn kan ha ett behov av umgänge även med andra personer än sina rättsliga föräldrar. Barnets vårdnadshavare har enligt föräldrabalken ett ansvar för att barnets behov av umgänge med någon annan som står barnet särskilt nära så långt möjligt tillgodoses. Om barnets vårdnadshavare inte tar sitt ansvar för detta kan domstolen, på talan av socialnämnden, besluta om umgänge mellan barnet och någon annan än en rättslig förälder. Vid bedömningen av om en sådan talan ska föras ska socialnämnden beakta barnets behov av umgänge med sina morföräldrar och farföräldrar och andra som står barnet särskilt nära enligt Föräldrabalken (1949:381) 6 kap. 15 a § andra stycket. En social förälder är ett exempel på en person som kan stå barnet särskilt nära.

Utredningen ser att lagen redan idag kan användas för att tillgodose barns behov av umgänge med sina sociala föräldrar. Man bedömer dock att reglerna och tillämpning av umgängesrätten med sina rättsliga respektive sociala föräldrar bör vara mer likartade än vad de är i dag. Därför föreslår man åtgärder för att stärka barnets rätt till de vuxna som barnet betraktar som sina föräldrar när han eller hon växer upp i en familjekonstellation där det inte råder full överensstämmelse mellan rättsligt och socialt föräldraskap.

En sådan åtgärd är att införa en självständig talerätt i frågor om umgänge för den som är att anse som en särskild umgängespersion, med detta avses en person med vilken barnet har en relation som motsvarar den mellan barn och förälder. En sådan ordning minskar enligt utredarnas bedömning risken för att konflikter mellan vuxna leder till att barnet förlorar kontakten med någon som barnet ser som sin förälder. Om ett barn ska ha umgänge med flera personer kommer särskilda överväganden att krävas. Vid prövningen av om ett umgänge är till barnets bästa måste det alltid tas hänsyn till barnets behov av en stabil och sammanhållen vardag.

Det är av vikt att så långt det är möjligt undvika att ett barn blir involverat i en rättslig tvist. Där föreslår man i utredningen att kommunens skyldighet att erbjuda samarbetsamtal utökas så att denna även omfattar samtal som syftar till att barnets vårdnadshavare och en särskild umgängespersion når enighet i frågor om umgänge.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen delar utredarnas bedömning att det är viktigt att beakta barnens behov av fortsatt umgänge med personer som fungerat som en förälder och att en lagförändring som stödjer detta i grunden är gynnsam för barnet. Det finns dock en risk, som också nämns i utredningen, att detta kan leda till att barn blir indragna i fler konflikter kring umgänge än vad som är fallet idag. För att minska risken att umgängespersonens rätt att väcka egen talan resulterar att fler barn hamnar i umgängeskonflikter är det av mycket stor vikt att samarbetsamtal som insats är tillgänglig för dem när en eventuell lagändring genomförs. Förvaltningen ser också att ett utökat krav på samarbetsamtal innebär ett utökat uppdrag och behov av resursförstärkning inom socialtjänsten. För Göteborgs Stad skulle det krävas resursförstärningar inom Familjerättsbyrån för att möta en ökad efterfrågan.

Beslut om vårdnad efter en förälders eller en vårdnadshavares död

Om ett barn står under vårdnad av båda sina föräldrar och en av dem dör får den efterlevande föräldern ensam vårdnad. Många gånger är det självklart att detta är det bästa för barnet. Det behöver dock inte alltid vara så. Om barnet har bott tillsammans med den förälder som har avlidit är det inte givet att barnet har en nära relation till den andra föräldern, trots att vårdnaden har varit gemensam. Det finns vårdnadshavare som är mer eller mindre frånvarande i barnets liv och som barnet därför inte har någon nära relation till. I dessa fall kan en boendeförälders bortgång medföra ett dramatiskt uppbrott där barnet tvingas flytta från sitt tidigare hem till en förälder som barnet dittills endast haft en begränsad kontakt med. Om barnet sedan tidigare bor med en social förälder – oftast den som var den avlidna förälderns make eller sambo – kan det vara bäst för barnet att i stället bo kvar med honom eller henne. Utredningen föreslår därför att det införs regler som, i likhet med vad som gäller i några av våra nordiska grannländer, möjliggör att hänsyn kan tas till barnets boendesituation när vårdnaden efter en förälders dödsfall bestäms, även när den efterlevande föräldern haft del i vårdnaden sedan tidigare. Enligt förslaget ska domstolen på talan av socialnämnden, om det är lämpligare, flytta över vårdnaden från den efterlevande föräldern till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. En sådan talan ska väckas inom sex månader efter föräldrarnas död.

Förvaltningens synpunkter:

Förändringen är mycket positiv då den gör det enklare att säkra barnets behov stabilitet och kontinuitet. I en situation där barnet mist sin vårdnadshavare och boendeförälder bör barnet slippa fler påfrestande uppbrott, från exempelvis bostad, vänner och skola. I dagsläget krävs en mer omfattande insats från socialtjänsten för att åstadkomma detta, särskilt om en annan vårdnadshavare motsäger sig detta. Det är positivt att lagstiftningen låter barnets intresse gå före en vårdnadshavare som inte regelbundet haft vård om barnet.

Möjligheten att ta del av information och fatta beslut under vissa omständigheter

Det finns redan idag möjlighet för vårdnadshavare att ge fullmakt, det kan fungera väl men möjligheten är enligt vad utredarna bedömer relativt okänd bland allmänheten. Utredningen föreslår därför att regeringen ger Myndigheten för familjerätt och

föräldraskapsstöd (MFoF) i uppdrag att genomföra informationsinsatser med målsättningen att öka kunskapen om denna möjlighet.

Även om möjligheten att ge fullmakt blir mer känd så finns det vissa svårigheter att hantera den typen av dokument i de kontakter man kan behöva ha med olika myndigheter, vårdinrättningar och liknande. För att åstadkomma en verklig förändring bedömer utredarna att det kan krävas att en social förälders behörighet framgår av folkbokföringen, i likhet med vad som gäller för en vårdnadshavare. Man föreslår därför att det införs en ny form av fullmakt, föräldrafullmakt, som gör det enklare för bland annat sociala föräldrar att få en mer generell behörighet att hantera frågor som gäller barnet. Uppgift om föräldrafullmakt ska registreras i folkbokföringen och med fullmakten ska följa en förutbestämd och i lag angiven behörighet att i vårdnadshavarens ställe agera i olika frågor som rör barnet. Om barnet har fyllt 12 år ska barnet, som huvudregel, lämna sitt samtycke till en anmälan om föräldrafullmakt. Liksom andra fullmakter ska föräldrafullmakten kunna återkallas av fullmaktsgivaren, i detta fall av vårdnadshavaren.

Utredarna har dock identifierat några områden som inte bör kunna överföras via fullmakt. Dessa är rätt att överklaga socialnämndens beslut, föra talan om umgänge, rättigheter direkt knutna till äktenskap eller samboförhållande med barnets rättsliga förälder, en självständig rätt till information för sociala föräldrar eller en möjlighet att ingå avtal om att vara fler än två vårdnadshavare.

Förvaltningens synpunkter:

Förvaltningen håller med om att det finns behov att kunna överföra vissa rättigheter och möjligheter från vårdnadshavaren till en social förälder. Utifrån barnens bästa bör den sociala föräldern kunna vara delaktig i barnets liv och utveckling och kunna dela på ansvaret i de flesta frågor som rör barnet. Förvaltningen ser positivt på att Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) får i uppdrag att öka kunskapen om vilka möjligheter som finns att reglera den sociala föräldrarnas möjligheter.

Förvaltningen är dock tveksam till förslaget med föräldrafullmakt som skall registreras i folkbokföringen. Det ställer stora krav på den myndighet som skall administrera fullmakterna att hålla uppgifterna är aktuella. Detta då en fullmakt som dras in omedelbart måste avregistreras. Det kräver också att de myndigheter/företrädare som behöver försäkra sig om att det finns en fullmakt skall ha tillgång till folkbokföringssystemet vid varje givet tillfälle då den sociala föräldern skall agera i vårdnadshavarens ställe. Det blir en stor byråkratisk arbetsuppgift och riskerar att höja osäkerheten för de inblandade vilket ansvar de har att försäkra sig om en registrerad fullmakt. Nuvarande system där fullmakten lämnas från vårdnadshavaren till den aktör som är berörd bedöms vara ett smidigare och mer ändamålsenligt sätt för den sociala föräldern att få de rättigheter och möjligheter som vårdnadshavaren anser vara bäst för barnet.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningens övergripande bedömning är att förslagen i betänkandet uppdaterar lagstiftningen på ett sätt som speglar hur familjebildning och föräldraskap ser ut idag och det därmed kan bidra till att förbättra barn och unga uppväxtvillkor. Ändringarna som föreslås innebär att barns rätt till föräldrar stärks oavsett om barnet har biologiska eller

juridiska band till föräldern. De föräldraskapsrättsliga reglerna blir dessutom mer lika för alla barn, oavsett vilken familjekonstellation barnet lever i. Med en enklare, tydligare och mer överskådlig reglering minskar också risken för att det blir fel i rättstillämpningen.

Förslaget om att tidsbegränsa möjligheten att häva ett föräldraskap för den förälder som inte har fött barnet innebär att barnets intresse av förutsägbarhet och stabilitet i sina befintliga familjerelationer får ett starkare skydd än i dag. Med förslagen om att utöka möjligheter till adoption så får fler barn möjlighet att juridiskt trygga sina långsiktiga familjerelationer oavsett de vuxnas nya parrelationer.

Många av förslagen syftar till att barns rätt till det man benämner som sociala föräldrar skall stärkas. Genom förändringarna skapas en familjerättslig grund som bättre tillgodoser barnets behov av trygghet och förutsägbarhet och därmed stärker barnets rätt att bibehålla och utveckla relationerna med de vuxna som barnen själva betraktar som sina föräldrar. Även om det övergripande syftet är att förbättra situationen för berörda barn så ser förvaltningen att förändringarna också får positiva konsekvenser för de vuxna som finns i barnets närhet, såväl rättsliga föräldrar som sociala föräldrar. Flera förslag bedöms främja HBTQI-personers lika rättigheter och möjligheter. Vissa av förslagen kan också ha viss positiv inverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Utredningen bedömer att förslagen kommer få marginella eller begränsade konsekvenser för myndigheter och domstolar, men att de anses innebära ett visst utökat åtagande för kommunerna. Man kommer till slutsatsen att syftet med förändrad lagstiftning väger upp den begränsade effekten den får för det kommunala självstyret. Man bedömer också att förslaget inte kommer innebära annat än försumbara kostnadsökningar för kommunerna och aktualiserar därför inte någon tillämpning av den kommunala finansieringsprincipen.

Förvaltningen delar slutsatsen i betänkandet när det gäller vikten av att genomföra förändringarna, trots att den får effekter för kommunen och det kommunala ansvaret för familjerättsliga frågor. Förvaltningen delar dock *inte* utredningens bedömning av att kostnadsökningarna är försumbara. Med tanke på hur familjekonstellationerna ser ut, särskilt i ett storstadsområde som Göteborg, är det rimligt att tro att vuxna som söker stöd i umgängesfrågor kommer att öka märkbart. Ett utökat åtagande att även erbjuda samarbetsamtal till sociala föräldrar kommer därför kräva resursförstärkningar. Även förslagen gällande utökade skyldigheter vid utredning av föräldraskap riskerar att öka arbetsmängden. Om förslagen i utredningen genomförs anser förvaltningen att det också skall innebära en ekonomisk reglering där kommunerna tillförs resurser.

Socialförvaltningen Centrum

Michael Ivarson
Förvaltningsdirektör

Remiss från Justitiedepartementet - Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv (SOU 2022:38)

Göteborgs Stad ser positivt på utredningens förslag och anser att förslagen bör tillstyrkas med hänsyn tagen till nedanstående synpunkter. Förslagen tar sin utgångspunkt i ett barnrättsperspektiv och analysen av behovet av de familjerättsliga reformerna har utgått från barnets intresse. Förslagen gällande reglerna om föräldraskap bedöms få positiva konsekvenser för barn och unga samt för föräldrar och andra enskilda. Barnets rätt till sina föräldrar kommer att stärkas, bland annat genom att fler barn kommer att ha två rättsliga föräldrar. Reglerna om vem som är förälder till ett barn är av central betydelse för barns rättigheter. Föräldraskap är ett statusförhållande som har betydelse för såväl barnets identitet som barnets rätt till trygghet och omsorg. Förslagen innebär att reglerna om föräldraskap blir tydligare och enklare att både förstå och tillämpa och regelverkets struktur blir mer överskådligt. Dessutom stärks barns rätt till sina sociala föräldrar vilket ger ökade förutsättningar för barnet att behålla och utveckla relationer med de vuxna som barnet betraktar som sina föräldrar.

Tidsgränsen för att väcka talan om överflyttning av vårdnad när en vårdnadshavare avlidit

I sammanhanget vill dock Göteborgs Stad framhålla att tidsgränsen för när socialnämnden ska väcka tala i frågor om överflyttning av vårdnad när en vårdnadshavare har avlidit kan behöva utökas. Utredningen framhåller att frågan om överflyttningen utreds och övervägs inom de första månaderna efter förälders död och bedömer att talan ska väckas inom sex månader från dödsfallet. När längre tid än sex månader har gått måste i stället andra bestämmelser om vårdnadsöverflyttning tillämpas. En förutsättning är då att föräldern exempelvis har gjort sig skyldig till allvarliga brister i omsorgen om barnet eller är varaktigt förhindrad att utöva vårdnaden (se 6 kap. 7 och 8 a §§ FB). Socialnämnderna har enligt socialtjänstlagen en utredningstid om maximalt fyra månader att förhålla sig till. Frågan om överflyttning av vårdnad kan behöva vara omfattande och kräva flera utredningsåtgärder. Detta förhållande kan innebära att tiden för en social förälder att initiera frågan om vårdnadsöverflyttning kan bli relativt kort. Tidsfristen löper dessutom samtidigt som föräldern kan befinna sig i kris utifrån att en make eller sambo har avlidit. Situationen kan också vara sådan att den efterlevande vårdnadshavaren och den sociala föräldern i det initiala skedet efter dödsfallet är överens om att vårdnadshavaren ska ansöka om att de två ska utöva vårdnaden gemensamt. Om ansökan av olika skäl inte lämnas in kan tiden för den sociala föräldern att vända sig till socialnämnden ha försuttits. Konsekvenserna för barnet kan i dessa situationer bli

betydande och den eventuella nackdel det innebär att överflyttningen kan dröja längre än sex månader menar Göteborgs Stad har mindre betydelse i sammanhanget. Skälen för utredningens förslag om en tidsfrist på sex månader preciseras inte heller närmare i utredningen. Utredningens eventuella överväganden kring de faktorer som Göteborgs Stad menar ska beaktas är därför inte kända. Sammantaget menar Göteborgs Stad utifrån ovanstående resonemang att en längre tidsfrist skulle kunna vara lämpligare.

Föräldrafullmakter

Möjligheten att ställa ut föräldrafullmakt kommer sannolikt få positiv och relativt stor betydelse i vissa familjekonstellationer. Utredningen framhåller att behovet av en fullmakt att agera för vårdnadshavarnas räkning generellt sett inte är så stort i familjer där sociala föräldrar tar ansvar för barnen. Detta förhållande är inte i sig en anledning att avfärda förslaget, då det bedöms få stor betydelse för vissa familjer. Göteborgs Stad anser dock att det finns delar i förslaget som bör belysas och diskuteras ytterligare – och ytterst vägas mot fördelarna med förslaget. Det kan ifrågasättas om det är en rimlig avvägning att alla typer av vårdnadshavare, dvs. även tillfälliga vårdnadshavare, ska ha rätt att ställa ut föräldrafullmakt samt att fullmakt kan ställas ut till en fysisk person utan annan kvalifikation är att personen har fyllt 18 år och är folkbokförd i Sverige. Kretsen av personer som kan ställa ut respektive komma ifråga för föräldrafullmakt, bör enligt Göteborgs Stad ses över. Göteborgs Stad efterlyser också en närmare analys av de tillämpningssvårigheter som kan uppstå vad gäller fullmaktsinnehavarens behörighet att agera samt fullmaktsinnehavarens skyldighet att, utöver behörigheten som följer av lagen, säkerställa att hen följer vårdnadshavarnas instruktioner. Det är inte orimligt att anta att dessa regleringar, i kombination med fullmaktsinnehavarens skadeståndsansvar, kan leda till tillämpningssvårigheter och ytterst tvister.

Förslagen är inte finansierade

Göteborgs Stad bedömer att flera delar i utredningens förslag som innebär ett utökat ansvar för kommunerna också kommer att leda till ökade kostnader för kommunerna. Det utökade ansvaret för kommunerna att erbjuda samarbetsamtal även till sociala föräldrar samt att medverka till och ta ställning till frågor om godkännande av avtal om umgänge i förhållande till sociala föräldrar, kommer leda till kostnadsökningar. Inom ramen för socialnämndens fullgörande av dessa ansvar ligger också att socialnämnden ska bedöma vilka personer som omfattas av rättigheterna och utgör "särskild umgängesperson" i lagens mening. Denna bedömning ska göras i varje enskilt fall och kommer att kräva en ökad arbetsinsats jämfört med vad som gäller enligt gällande lagstiftning där kretsen omfattar föräldrar. Vidare är det rimligt att utgå ifrån att socialnämnden kommer att involveras för att lämna upplysningar och genomföra utredningar i mål där en vårdnadshavare ansökt om att utöva vårdnaden gemensamt med en annan person. De möjligheter som förslagen i utredningen innebär för enskilda att inkludera fler möjliga personer som vårdnadshavare för barn, bedöms medföra ökad arbetsbörda - och därmed ökad kostnad - för kommunen. Detsamma gäller för utredningens förslag om kommunens utökade ansvar för utredning av föräldraskap samt de nya möjligheterna till adoption. För att ge kommunerna förutsättningar för att genomföra de föreslagna förändringarna måste dessa kostnadsberäknas och kommunerna, i enlighet med finansieringsprincipen, tilldelas medel motsvarande den utökade kostnaden.

För Göteborgs kommunstyrelse