

REMISSVAR

2024-09-10

Dnr: BO 2024-0180

Myndigheten för familjerätt och
föräldraskapsstöd
info@mfof.se

Remiss av förslag till allmänna råd om socialnämndens ansvar för frågor om vårdnad, boende och umgänge

(dnr AD 2023-711)

Inledning

Barnombudsmannen yttrar sig med utgångspunkt i uppdraget att företräda barns och ungas rättigheter utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Barnombudsmannen konstaterar att MFoF:s allmänna råd är av avgörande betydelse för de barn som befinner sig i mål och ärenden om vårdnad, boende och umgänge. Dessa barn är ofta i en mycket utsatt situation och det är därför av yttersta vikt att socialnämnden har tillgång till ändamålsenliga stöd i sitt arbete, och att dessa är präglade av ett starkt barnrättsperspektiv.

Barnombudsmannen välkomnar intentionen att på olika sätt stärka barnrättsperspektivet i de reviderade allmänna råden, bland annat genom förtydliganden av barnets rätt till information och delaktighet, samt rekommendationer till socialnämnden att i större utsträckning ställa frågor i syfte att upptäcka våldsutsatthet hos barn och föräldrar.

Barnombudsmannen har dock angelägna synpunkter som framförs nedan.

Övergripande synpunkter

Dialog med barn i enlighet med artikel 12 i barnkonventionen

Det framgår av konsekvensutredningen att MFoF inte har haft någon dialog med barn eller unga i revideringsarbetet. Det framgår (s. 28) att olika former för inhämtande av barns perspektiv har övervägts och att MFoF har ansett att svårigheterna att samtala med barn på ett säkert och etiskt godtagbart sätt har övervägt fördelarna med att få synpunkter direkt mot barn.

Att barn inte har gjorts direkt delaktiga i arbetet med att ta fram de allmänna råden är en grundläggande brist som behöver åtgärdas i den fortsatta beredningen. Barnombudsmannen, som regelbundet har samtal med barn om komplexa frågor, kan inte riktigt se den svårighet som beskrivs. Det ligger enligt Barnombudsmannen närmare till hands att anse att det är oetiskt att inte låta barn komma till tals direkt i denna för barn viktiga fråga. Den vägledande principen måste vara att barnet ska skyddas i processen, inte från processen. Barns åsikter tillför relevanta perspektiv och erfarenheter som är nödvändiga för att uppnå kvalitet i slutprodukten. Om MFoF, som är ansvarig statlig myndighet, avstår från

att ta in synpunkter direkt från barn för att det upplevs som svårt, kan det dessutom sända oönskade signaler till socialnämnderna.

Barnombudsmannen konstaterar att de allmänna råden föreslås träda i kraft först den 1 november 2025. Det betyder att det finns tid och möjlighet för MFoF att i den fortsatta beredningen ha en dialog med barn och unga. Om MFoF har behov av stöd för att kunna genomföra samtal med barn kan man söka det från till exempel Barnombudsmannen.

Barnombudsmannen anser att "bör" behöver bytas ut till "ska" vad gäller flera av de allmänna råden

Barnombudsmannen anser att det är viktigt att det står "ska" istället för "bör" för flera av de allmänna råden och att dessa rekommendationer alltså i stället ska regleras i föreskrift. Detta är angeläget ur ett barnrättsligt perspektiv och i linje med lagstiftningen.

Ett exempel, som rör barns delaktighet, berörs på s. 3 nedan, under rubriken "Vissa formuleringar synes innebära en försvagning av rätten för barn att höras jämfört med lagtext och förarbetsuttalanden".

Andra exempel är:

- Återkommande i utkastet finns bestämmelser om att frågor som rör våldsutsatthet och andra riskfaktorer *bör* ställas till barn och föräldrar.
- Återkommande finns också bestämmelser om att socialnämnden *bör* hämta in uppgifter om barnet och föräldrarna från nämndens register, att nämnden *bör* överväga om det finns skäl att hämta in uppgifter från någon annan socialnämnd, och att *överväga* om det även finns skäl att hämta in uppgifter om en ny partner eller någon annan person i barnets närhet.
- Vad gäller underlag till domstolen (upplysningar enligt 6 kap.19 § och 6 kap. 20 § föräldrabalken) anges att i de fall socialnämnden gör bedömningen att en viss lösning är olämplig för barnet, *bör* den överväga om domstolen *bör* informeras.
- Vad gäller uppföljning (avtal enligt 6 kap. 17 a § föräldrabalken) anges att socialnämnden *bör* erbjuda föräldrarna en tid för uppföljning av om innehållet i avtalet fortfarande är till barnets bästa, och att även barnet *bör* erbjudas en tid för uppföljningssamtal, om det inte är olämpligt. Motsvarande anges för domar som vunnit laga kraft när det gäller upplysningar enligt 6 kap. 20 § föräldrabalken.

Barnombudsmannen anser således att föreskrift vore lämpligt i bland annat dessa fall, utifrån ett flertal rättigheter som tillkommer barn enligt barnkonventionen. Inte minst rätten för barn till skydd mot våld, övergrepp, vanvård och sexuellt utnyttjande (artikel 19 i barnkonventionen). Men också exempelvis artikel 3 och 9 i barnkonventionen.

Vad särskilt gäller första punkten ovan, att frågor om riskfaktorer *bör* ställas till barn och föräldrar, skriver MFoF själv i konsekvensutredningen att det är en förutsättning för att upptäcka våld att frågor ställs om våld. Alla barn har rätt att skyddas från våld och enligt artikel 19 är konventionsstater ålagda att vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder, administrativa, sociala och utbildningsmässiga åtgärder för att skydda barnet mot alla former av våld och vanvård. Ett ska-krav i författning är i linje med detta.

Att ange viss lagtext i de allmänna råden

I konsekvensutredningen (s. 4) anger MFoF att lagtext har tagits bort i syfte att göra de allmänna råden mer lättlästa och tydliga.

Barnombudsmannen anser att det är lämpligt att, som i de nu gällande allmänna råden, ange i vart fall viss lagtext. Barnombudsmannen anser att framför allt lagtext som starkt lyfter fram barns rättigheter bör återges i samband med relevanta allmänna råd. Ett exempel på det är 6 kap. 2 a § första stycket föräldrabalken, som anger att barnets bästa ska vara avgörande för alla frågor om vårdnad, boende och umgänge. Ett annat är 6 kap. 19 § fjärde stycket föräldrabalken där det anges att den som utför utredningen, om det inte är olämpligt, ska höra barnet och redovisa barnets åsikter för rätten samt lämna förslag till beslut.

Om lagtext anges ger det, bedömer Barnombudsmannen, professionen en mer lättillgänglig helhetsbild över regleringen på området, och sätter de allmänna råden i en större kontext.

I sammanhanget vill Barnombudsmannen erinra om att vissa lagstiftningsprodukter som är under beredning har direkt betydelse för MFoF:s slutliga produkt. Framför allt beredningen av den nya socialtjänstlagen¹ och lagrådsremiss Tryggare hem för barn², som föreslår ändringar i framför allt föräldrabalken. Barnombudsmannen utgår från att MFoF har detta i åtanke, men vill ändå lyfta detta.

Ordet ”konflikt” anges i de allmänna råden – men är problematiskt

Barnombudsmannen vill framhålla att det inte är givet att en tvist mellan två föräldrar alltid kan beskrivas som en konflikt mellan dem, t.ex. i situationer när den ena föräldern har utsatt den andra föräldern eller barnet för våld.³

Barnombudsmannen anser att det är viktigt att detta tydliggörs i de allmänna råden.

”Om det inte är olämpligt” – mot bakgrund av barnets vilja

På ett flertal ställen i utkastet till allmänna råd anges att barn bör erbjudas samtal, delta i samtal etc. ”om det inte är olämpligt”. Barnombudsmannen understryker, utöver vad som har anförts ovan (s. 2) om att vissa delar bör vara på föreskriftsnivå, att barnets egen åsikt och vilja måste vara en del av bedömningen av om det är olämpligt. Barnombudsmannen anser att detta behöver synliggöras i de allmänna råden.

Om uppgifter om våld eller andra riskfaktorer förekommer

Barnombudsmannen är positiv till att förslaget till allmänna råd innehåller mer specificerade frågor att ställa till både barn och vårdnadshavare. Även om Barnombudsmannen, som ovan nämnts (s. 2), anser att frågor om våld och andra riskfaktorer behöver vara i föreskriftsform.

Barnombudsmannen anser dock att det i de allmänna råden tydligt behöver framgå att information om exempelvis våldsutsatthet som kan komma fram i ärendet om vårdnad/boende/umgänge, behöver leda till att åtgärder behöver vidtas för att skydda barn, såsom anmälan om oro för barn.

¹ <https://www.regeringen.se/contentassets/aac5e97d9f1d99f4f7f9afc71451cb417f5/lr-tryggare-hem-for-barn.pdf>, föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.

² <https://www.regeringen.se/contentassets/e375d9f1d99f4f7f9afc71451cb417f5/lr-tryggare-hem-for-barn.pdf>, lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2025.

³ Se också proposition 2020/21:150, Ett stärkt barnrättsperspektiv i vårdnadstvister, bl.a. s. 42.

Frågor i utkastet till allmänna råd som rör barns delaktighet

I utkastet återkommer⁴ allmänna råd som rör barns rätt till information och till delaktighet.

Barnombudsmannen välkomnar att dessa rättigheter förtydligas i utkastet, men har följande synpunkter⁵.

Vissa formuleringar kan i praktiken medföra en försvagning av rätten för barn att höras jämfört med lagtext och förarbetsuttalanden

I 6 kap. 19 § fjärde stycket resp. 6 kap. 20 § andra stycket föräldrabalken anges:

Om det inte är olämpligt, ska den som utför utredningen höra barnet och redovisa barnets åsikter för rätten samt lämna förslag till beslut.

Innan ett beslut enligt första stycket meddelas ska motparten få tillfälle att yttra sig i frågan. Rätten kan hämta in upplysningar från socialnämnden i frågan. Innan socialnämnden lämnar upplysningar ska den, om det inte är olämpligt, höra föräldrarna och barnet.

I proposition 2020/21:150, Ett stärkt barnrättsperspektiv i vårdnadstvister, uttalas bland annat:

Barnets åsikter är av central betydelse vid bedömningen av vad som är barnets bästa i frågor om vårdnad, boende och umgänge (se 2 a §). Genom en ändring i andra stycket, där "om det är lämpligt" byts ut mot "om det inte är olämpligt", stärks barnets rätt till delaktighet (jfr 2 b § och artikel 12 i barnkonventionen). Ändringen markerar att barnet och föräldrarna, som utgångspunkt, ska ges möjlighet att uttrycka sina åsikter i ett samtal med en företrädare för socialnämnden. Lämplighetsbedömningen tar sikte på frågan om huruvida det i ett enskilt fall kan vara olämpligt att genomföra samtal, inte huruvida barnet ska ges möjlighet att framföra sina åsikter (jfr 2 b §). (s. 150)

Rätten att komma till tals inom ramen för en utredning (19 §) bör tydliggöras och stärkas genom att det slås fast att utgångspunkten är att barnet ska få komma till tals direkt, alltså höras, och inte genom att utredaren försöker klargöra barnets inställning på något annat sätt. Utgångspunkten bör vidare vara att barnet och föräldrarna hörs även inför att snabbupplysningar lämnas, vilket – som utredningen föreslår – bör markeras genom att det i 20 § anges att barnet och föräldrarna ska höras om det inte är olämpligt och inte bara, som det anges i dag, om det är lämpligt. (s. 49)

Om ett barns åsikter i de frågor som ska bedömas sedan tidigare är väl dokumenterade, t.ex. för att barnet nyligen har varit föremål för en liknande process eller hörts inom ramen för en nyss avslutad s.k. barnavårdsutredning, kan det dock i undantagsfall vara olämpligt att höra barnet. (s. 49)

Av lagtext och förarbetsuttalanden framgår alltså tydligt att utgångspunkten är att barn alltid ska höras. I undantagsfall kan det vara olämpligt, till exempel om det framgår att ett barn är särskilt känsligt och barnets åsikter i de frågor som ska bedömas är väl dokumenterade sedan tidigare. Barnombudsmannen vill

⁴ I avsnitten som rör:

- Samarbetssamtal, 6 kap 18 § föräldrabalken och 5 kap. 3 § socialtjänstlagen
- Avtal om vårdnad, boende och umgänge, 6 kap 17 a § föräldrabalken
- Upplysningar till domstolen inför interimistiskt beslut, 6 kap. 20 § föräldrabalken
- Utredning, 6 kap. 19 § föräldrabalken

⁵ Se också synpunkt ovan om att Barnombudsmannen anser att frågor om våld och andra riskfaktorer behöver vara obligatoriska.

understryka att det handlar om vad som kan vara olämpligt för *barnet*, inte praktiska hänsyn eller föräldrarnas intressen. Se också konsekvensutredningen s. 8-10.

Barnombudsmannen bedömer att som de allmänna råden – vilka talar om att utredaren *bör* samtala med barnet, till skillnad från lagtexten som anger att utredaren *ska* höra barnet – är utformade i utkastet finns en risk att rätten för barn att få höras försvagas genom de allmänna råden, och att det i förlängningen kan innebära en försvagning även i praktiken i kommunerna. Det är viktigt att det är tydligt att hörande av barn inte är något som är valfritt ur den enskilde tjänstepersonens perspektiv utan att barn ska få sin rätt att höras tillgodosedd (jämför artikel 12 i barnkonventionen).

Barnombudsmannen anser, mot bakgrund av ovanstående och som har beskrivits ovan (s. 2), att i vart fall delar av dessa allmänna råd *i stället borde vara föreskrift*.

Vissa formuleringar behöver ses över eller förklaras närmare på annat vis utifrån att socialnämnden samtalar med barn

En återkommande formulering i utkastet är att om socialnämnden får kännedom om att något av det som anges i ”stycket ovan” (dvs. om socialnämnden får kännedom exempelvis om att barnet eller någon annan i familjen har utsatts för våld) förekommer eller har förekommit, bör nämnden fråga barnet *på vilket sätt det påverkar eller har påverkat barnet*.

En annan återkommande formulering är att socialnämnden bör fråga barnet *om uppgifterna som barnet har lämnat har uppfattats rätt*.

Barnombudsmannen är medveten om att detta är författningstext, och är även medveten om att kompetensen hos socialnämndens personal generellt är hög och att det finns en vana av att samtala med barn. Barnombudsmannen anser också att det är viktiga allmänna råd och är positiv till dem.

Barnombudsmannen vill dock lyfta fram att det är viktigt att samtal med barn förs på det individuella barnets nivå och att de ord och formuleringar som den enskilde professionelle väljer i samtal med barn är viktiga för att barn ska förstå och vilja interagera. Barnombudsmannen anser att det finns skäl att se över formuleringarna. Detta bör också fångas upp på annat sätt, såsom i arbetet med kommande handbok på området.

Höra barn utan vårdnadshavarens samtycke och utan att vårdnadshavaren är närvarande

I konsekvensutredningen konstateras (s. 21) att förslaget innehåller nya allmänna råd om att det i underlag till domstol bör framgå om socialnämnden har samtalat med barnet utan en vårdnadshavarens samtycke, vilket är möjligt utifrån den nya regleringen i 6 kap. 20 a § föräldrabalken.

Den nya bestämmelsen i föräldrabalken anger också att socialnämnden får höra ett barn utan att vårdnadshavaren är närvarande.

Barnombudsmannen föreställer sig att detta – att höra ett barn utan vårdnadshavarens samtycke och utan att denne är närvarande – är något som socialnämnden kan känna viss osäkerhet inför. Bestämmelsen är också relativt ny, den trädde i kraft i juli 2021. Barnombudsmannen anser att den nya bestämmelsen behöver synliggöras tydligare i de allmänna råden, inte bara i relation till underlag till domstolen utan också i högre grad i samband med vad som anges om barns delaktighet. Barnombudsmannen anser att mer ledning för socialnämnden kan bidra till att bestämmelsen tillämpas likartat över landet, något som är i linje med artikel 2 och 12 i barnkonventionen.

Socialnämnden bör bilda sig en uppfattning om barnets åsikter genom att prata med även andra än föräldrarna

Att socialnämnden bör bilda sig en uppfattning om barnets åsikter genom att prata med föräldrarna i de fall inget samtal med barnet äger rum, anges på flera ställen i utkastet. Barnombudsmannen är tveksam till att en sanningsenlig bild av barnets åsikter kan förväntas enbart genom samtal med föräldrarna. I tvistiga situationer mellan de vuxna finns en risk att de framför olika saker, och i de fall det förekommer att en av föräldrarna utöver våld etc. kan den andra föräldern känna oro inför att förmedla sin bild av barnets åsikter. Samtal med relevanta personer i barnets nätverk, såsom personal i skola och förskola, behöver i vart fall vara ett komplement till samtal med föräldrarna.

Barn får i större utsträckning frågor om riskfaktorer

Av konsekvensutredningen framgår att förslaget till allmänna råd innebär att barnet i större utsträckning får frågor om riskfaktorer (s. 5 ff. och s. 9). Precis som MFOF uttrycker i konsekvensutredningen är en förutsättning för att våld ska upptäckas att frågor ställs om våld.

Barnombudsmannen är positiv till att de allmänna råden har utvecklats i denna fråga men ställer sig frågande till om de formuleringar som anges i förslaget är tillräckliga för att fånga upp sådana situationer där varken barnet eller någon annan i familjen har blivit utsatt för *konkret* våld, hot eller övergrepp, eller där barnet bevittnat sådant.

Det kan finnas situationer där detta inte har förekommit men där barnet ändå känner rädsla för en förälder på grund av en hemsituation som på ett mer diffust vis är skrämmande för barnet. Det finns återkommande formuleringar i förslaget till allmänna råd som möjligen tar sikte på sådana situationer, såsom huruvida barnet på något sätt far eller har farit illa.

Barnombudsmannen anser dock att formuleringarna behöver utvecklas för att fånga upp även denna typ av situationer. Syftet måste vara att få en djup helhetsbild av hur barnet har det med respektive förälder och vad barnet själv vill vid frågor om vårdnad, boende och umgänge.

Handläggare vid socialnämnden kan behöva träffa barnet mer än en gång

Att träffa barn flera gånger kan vara en förutsättning för att vinna barnets förtroende och skapa bra förutsättningar för att barnet ska öppna upp och berätta, särskilt om svåra saker. Det kan också behövas flera samtal för att barnet ska orka berätta färdigt eller orka ta till sig nödvändig information.⁶ Det handlar dock om att vara lyhörd för det individuella barnets behov och önskemål. Barnombudsmannen anser att detta är något som behöver framgå tydligare.

Vissa andra synpunkter på förslaget till nya allmänna råd

Samarbetssamtal enligt 6 kap. 18 § föräldrabalken och 5 kap. 3 § socialtjänstlagen

Erbjudande om samarbetssamtal

Enligt utkastet bör samtal äga rum inom fyra veckor från det att barnets föräldrar har kontaktat socialnämnden eller nämnden fått ett uppdrag från domstolen.

Vad gäller situationen att det är "barnets föräldrar" som kontaktat nämnden, vill Barnombudsmannen peka på att det strax innan anges att en förälder kan vända sig till nämnden med begäran om samarbetssamtal. Barnombudsmannen

⁶ Jfr. Att samtala med barn - Kunskapsstöd för socialtjänsten, hälso- och sjukvården och tandvården (Socialstyrelsen, 2018), s. 64.

uppfattar det som oklart från vilken tidpunkt tiden ska räknas till dess att samtalet bör äga rum, när det handlar om en förälder, och inte båda, som vänder sig till nämnden. Detta bör tydliggöras.

”Föräldrars förmåga att samarbeta i frågor som rör barnet”

6 kap. 5 § föräldrabalken andra stycket ändrades i juli 2021. Ändringarna i andra stycket innebär att domstolen, vid sin prövning av vårdnadsfrågan, ska fästa avseende särskilt vid föräldrarnas förmåga att ”sätta barnets behov främst och ta ett gemensamt ansvar” i frågor som rör barnet och inte, som hittills, vid föräldrarnas förmåga att ”samarbeta i sådana frågor”.⁷

Utifrån det vill Barnombudsmannen lyfta att formuleringar utifrån den nya lagformuleringen behöver synliggöras i de allmänna råden. De ställen Barnombudsmannen noterat finns under följande rubriker: Samarbetssamtal med föräldrarna (s. 2), Avtal om boende (s. 6), Beslutsunderlag (s. 7), Samtal med föräldrarna (s. 9), Fortsatta samtal med föräldrarna (s. 12), Ny partner (s. 14), samt Om föräldrarna (s. 17).

I sammanhanget vill Barnombudsmannen också framföra att föräldrars förmåga till omsorg om barnet behöver framgå tydligare i de allmänna råden, och att det är något som socialnämnden bör ställa frågor om där det är relevant, till exempel vad gäller upplysningar enligt 6 kap. 20 § föräldrabalken.

Utredningsrapport vid utredning enligt 6 kap. 19 1§ föräldrabalken

Utredarens analys och bedömning

Strecksatsen: Hur barnets behov av en nära och god kontakt med föräldrarna kan tillgodoses.

Barnombudsmannen utgår från att MFoF är medveten om detta, men vill ändå lyfta upp att det finns stor sannolikhet att formuleringen kommer tas bort från själva lagtexten i 6 kap. 2 a § föräldrabalken i och med lagstiftningsarbetet ”Tryggare hem för barn”.⁸

Barnombudsmannen vill också lyfta fram de situationer där barnet inte har behov av eller vilja till en nära och god kontakt med en förälder, utan kanske snarare tvärtom. Utifrån det anser Barnombudsmannen att om en formulering av detta slag ska finnas med i de allmänna råden bör den vara mer förutsättningslös.

Upplysningar enligt 6 kap. 20 § föräldrabalken

Underlag till domstolen

I utkastet anges vissa punkter som underlag till domstolen bör innehålla. Barnombudsmannen anser att det tydligt i sådant underlag ska framgå om det har lämnats uppgifter om våld, missbruk, försummelse eller liknande, oavsett hur socialnämnden har bedömt detta.

Barnombudsmannen anser också (jfr. ovan s. 2) att även flera av de strecksatser som anges i utkastet är sådan information som ska ingå i underlaget. Till exempel skälen till varför barnet respektive föräldrarna inte har kommit till tals om detta är fallet.

Personalens kompetens enligt 3 kap. 3 § socialtjänstlagen

Barnombudsmannen vill understryka att personal som arbetar på området behöver ha djup kunskap om de många olika formerna och aspekterna av våld och hur det kan komma till uttryck. Detta behöver synliggöras.

⁷ Jfr. prop. 2020/21:150, s. 133.

⁸ <https://www.regeringen.se/contentassets/e375d9f1d99f4f7f9afc71451cb417f5/lr-tryggare-hem-for-barn.pdf>

I föreliggande allmänna råd anser Barnombudsmannen att det bör tydliggöras att personalen, vad gäller barn, inte bara behöver ha kompetens om "vad det innebär för ett barn att bevittna våld". Det krävs också djup kompetens om barns reaktioner, strategier etc. i samband med mål och ärenden om vårdnad, boende och umgänge. Detta bör tydliggöras i de allmänna råden.

Fortsatt arbete

Ovan har Barnombudsmannen lämnat ett flertal synpunkter, men beskrivningen är inte uttömmande. Barnombudsmannen välkomnar en fortsatt dialog med MFoF. Det gäller såväl den fortsatta processen för framtagandet av de allmänna råden, som det kommande arbetet med den kompletterande handboken.

Beslut har fattats av stf. barnombudsmannen Erik Henriksson. Föredragande i ärendet har varit juristen Karin Juhlén. I den slutliga handläggningen av ärendet har även biträdande avdelningschefen Tove Björnheden deltagit.

Erik Henriksson
Stf. barnombudsman