

Lagutskottets betänkande

1977/78:6

med anledning av motion om vårdnaden av barn

Ärendet

I betänkandet behandlas motionen 1976/77:654 av Mats HELLSTRÖM m. fl. (s) i vilken yrkas att riksdagen hos regeringen begär utredning i syfte att förändra principerna för vårdnadsansvar för barn i enlighet med vad i motionen angivits. De spörsmål motionärerna tar upp rör förhållandet mellan rättslig vårdnad om barn och faktisk vård av barn samt förordnande av förmyndare.

Yttranden över motionen har inhämtats från socialstyrelsen, Svea hovrätt och länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län. Yttrande har vidare avgivits av sociala centralnämnden i Stockholms kommun.

Gällande rätt

Vårdnad om barn

I föräldrabalken (FB) finns bestämmelser angående den rättsliga vårdnaden om barn. Sådan vårdnad är inte detsamma som faktisk vård av barnet. I den allmänna debatten händer det ofta att dessa två begrepp likställs eller sammanblandas. Den rättsliga vårdnaden innefattar befogenhet och plikt för vårdnadshavaren att i den omfattning lagen anger svara för tillsyn och fostran av barnet, att ha omsorg i övrigt om barnet samt att företräda barnet i personliga angelägenheter. Inget hindrar emellertid att den faktiska vården av barnet utövas av annan än vårdnadshavaren. Vårdnadshavaren kan exempelvis besluta att överlämna den faktiska vården till fosterföräldrar utan att det härigenom sker någon ändring i hans eller hennes rättsliga vårdnad om barnet.

Enligt 6 kap. 6 § FB står barn från födelsen under vårdnad av bägge föräldrarna om dessa är gifta med varandra och i annat fall av modern ensam. Gifter föräldrarna sig efter barnets födelse står barnet under bägges vårdnad från tidpunkten för giftermålet. I 6 kap. 7–10 §§ FB finns bestämmelser som ger domstol möjlighet att förordna om vårdnaden på annat sätt än som följer av regeln i 6 §. Står barn under vårdnad av båda föräldrarna och vill dessa eller en av dem att vårdnaden inte längre skall tillkomma dem gemensamt skall domstolen på den ene förälderns begäran besluta vem av föräldrarna som skall ha vårdnaden om barnet. Har föräldrarna flera barn och bör inte alla ha samma vårdnadshavare kan vårdnaden delas mellan föräldrarna. Om föräldrarna är ense i vårdnadsfrågan skall domstolen besluta i enlighet med deras önskemål, såvida det inte är uppenbart stridande mot barnets bästa. I

annat fall bestämmer domstolen efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets bästa. Finner domstolen att det med hänsyn till barnets bästa är uppenbart att ingen av föräldrarna bör ha vårdnaden, kan vårdnaden anförtros åt en särskilt förordnad förmyndare.

Frågor om vårdnad av barn kan vidare komma under domstols prövning i samband med mål om äktenskapsskillnad. Skiljs föräldrarna skall nämligen domstolen också besluta angående vårdnaden om barnet. Härvid skall de ovan redovisade reglerna tillämpas. Dock gäller att domstolen, om föräldrarna är ense om att även i fortsättningen ha gemensam vårdnad om barnet, kan förordna i enlighet med deras önskemål, om det inte uppenbart strider mot barnets bästa.

Står barn under endast den ene förälderns vårdnad kan domstolen på ansökan av den andre föräldern överföra vårdnaden till honom om det är skäligt med hänsyn till barnets bästa. Är föräldrarna ense om att vårdnaden skall överflyttas eller att de gemensamt skall ha vårdnaden, skall domstolen förordna i överensstämmelse härmed om det inte är uppenbart stridande mot barnets bästa.

I de fall då en vårdnadshavare gör sig skyldig till grovt missbruk eller grov försummelse vid vårdnadens utövande eller då hans deltagande i vårdnaden eljest innebär fara för barnets utveckling kan han efter anmälan av barnavårdsnämnden fråntas vårdnaden. Som regel gäller då att vårdnaden skall utövas av den andre föräldern om det inte med hänsyn till barnets bästa är uppenbart att vårdnaden bör anförtros åt en särskilt förordnad förmyndare.

Särskilda regler gäller vidare när en förälder dör. Står barnet under föräldrarnas gemensamma vårdnad, blir den överlevande föräldern automatiskt ensam vårdnadshavare. Har den döde föräldern ensam varit vårdnadshavare skall domstol besluta om att vårdnaden skall utövas av den andre föräldern om det inte med hänsyn till barnets bästa är uppenbart att vårdnaden bör tillkomma en särskilt förordnad förmyndare.

I 21 kap. FB finns slutligen bestämmelser om verkställighet av dom eller beslut rörande vårdnad m. m. Reglerna gör det möjligt för den som i ett vårdnadsavgörande anförtrotts den rättsliga vårdnaden om ett barn att få barnet överflyttat till sig. Även i fall då ett rättsligt avgörande inte föreligger finns det möjlighet för vårdnadshavaren att begära överflyttning av barnet. Exempel på sådana fall är då en förälder, som inte har vårdnaden om ett barn, haft barnet hos sig tillfälligt och vägrar att låta det flytta tillbaka till vårdnadshavaren. Det ankommer på länsrätten att fatta beslut om verkställighet av vårdnadsavgöranden eller om överflyttning av barn i andra fall.

Att ett vårdnadsfall är anhängigt vid en domstol blir i allmänhet känt för barnavårdsnämnden på det sättet att domstolen regelmässigt begär att nämnden skall verkställa utredning i vårdnadsfrågan eller på annat sätt inhämta nämndens synpunkter i frågan om vem som bör anförtros vårdnaden. Vidare gäller att domstol som meddelat dom eller beslut rörande

vårdnad om barn enligt kungörelsen (1949:661) om skyldighet för domstol att lämna uppgifter i mål och ärenden enligt föräldrabalken skall sända meddelande om avgörandets innehåll skyndsamt till barnavårdsnämnden i den kommun där barnet är kyrkobokfört.

FB:s regler om vårdnaden om barn kompletteras av barnavårdslagens (1960:96) bestämmelser som ger samhället möjligheter att ingripa, när den faktiska vården av barn missköts. Enligt lagen har barnavårdsnämnd skyldighet bl. a. att särskilt uppmärksamma sådana underåriga som kan anses särskilt utsatta för risk att utvecklas ogynnsamt med hänsyn till hem- och familjeförhållanden. Exempel på sådana förhållanden är när någon av föräldrarna på grund av sjukdom eller av annan anledning är olämplig eller inte kan biträda med barnets vård och fostran. Lagen ålägger också barnavårdsnämnd att hos domstol påkalla åtgärd beträffande vårdnaden om eller förmynderskapet för underårig. I vissa fall ger barnavårdslagen barnavårdsnämnden möjligheter att skilja den som har den rättsliga vårdnaden om barnet från den faktiska vården. Enligt 25 § åligger det barnavårdsnämnd att vidta åtgärder om någon som inte fyllt 18 år misshandlas i hemmet eller eljest där behandlas på sådant sätt att hans kroppsliga eller själsliga hälsa utsätts för fara eller om hans utveckling äventyras på grund av föräldrarnas eller annan fostrares olämplighet som fostrare eller bristande förmåga att fostra den underåriga. Ingripanden får vidare ske om någon som är under 20 år på grund av brottslig gärning, sedeslöst levnadssätt, underlåtenhet att efter förmåga ärligen försörja sig, missbruk av alkohol eller narkotika eller av annan jämförlig anledning är i behov av särskilda tillrättaförande åtgärder från samhällets sida. Barnavårdsnämnden skall i första hand försöka åstadkomma rättelse genom vissa förebyggande åtgärder. Om sådana åtgärder bedöms som gagnlösa eller om åtgärderna vidtagits utan att ge resultat skall den unge omhändertags för samhällsvård (29 §). Omhändertagande för samhällsvård av den som ej fyllt 18 år kan också bli aktuellt i två andra fall (31 §), nämligen dels om han behöver vård och fostran på grund av att föräldrarna dött eller övergivit honom, dels om han behöver specialvård eller annan vård och fostran utom hemmet på grund av att föräldrarna inte ger honom sådan vård eller att de underlåter att på ett tillfredsställande sätt sörja för honom och föräldrarna samtycker till åtgärden.

Den som omhändertagits för samhällsvård skall överlämnas till enskilt hem eller placeras i lämplig anstalt. I vissa fall kan också placering i ungdomsvårdsskola komma i fråga.

Samhällsvården skall enligt 42 § upphöra så snart ändamålet med vården får anses uppnått. I de fall som regleras i 31 § skall samhällsvården sluta när den omhändertagne, om han fyllt 15 år, eller föräldrarna begär det.

Förmyndare

Med förmynderskap avses förvaltningen av en omyndigs egendom samt befogenheten att företräda den omyndige i ekonomiska angelägenheter. Förmynderskapet för barn skiljs begreppsmässigt från vårdnaden om barn även om de båda funktionerna i princip kopplats samman. Enligt 11 kap. 1 § FB är föräldrar som gemensamt har vårdnaden om barnet förmyndare för barnet. Står barnet under vårdnad av endast den ene av sina föräldrar är denne ensam förmyndare. Undantagsvis kan dock vårdnaden och förmynderskapet utövas av skilda personer. Detta är exempelvis fallet om vårdnadshavaren själv är omyndig och därför inte kan vara förmyndare (11 kap. 4 §). Finns ej förmyndare för barnet skall domstol förordna förmyndare. För omyndig kan flera förmyndare förordnas när det är påkallat. Vidare gäller att – om den som enligt lag är förmyndare inte är lämplig att ensam vara förmyndare – medförmyndare skall utses. Förmyndare kan entledigas om han gör sig skyldig till missbruk eller försummelse vid utövande av sin befattning eller om han kommer på ekonomiskt obestånd eller om han av annan anledning inte längre är lämplig att vara förmyndare.

Förmynderskap står under tillsyn av överförmyndaren och rätten. Förmyndaren skall årligen lämna överförmyndaren en redogörelse för förvaltningen av omyndigs egendom. I vissa fall behöver dock redogörelse inte lämnas, t. ex. om den omyndige saknar tillgångar eller endast har lösören som inte lämnar inkomst.

För förvaltningen av den omyndiges egendom och arbete med den personliga omvårdnaden om myndlingen har förmyndaren rätt till arvode som bestäms av överförmyndaren. Arvodet skall utges av kommunen såvida inte den omyndiges medel uppgår till vissa belopp. Föräldrar som enligt lag är förmyndare är berättigade till arvode endast om särskilda omständigheter föreligger och överförmyndaren lämnar tillstånd.

Motionen

I motionen framhålls att en dom eller ett beslut om att föräldrarna skall fråntas vårdnaden om sitt barn och att vårdnaden i stället skall utövas av en särskilt förordnad förmyndare markerar ett allvarligt misstroende mot deras förmåga att ta hand om sitt barn. Trots detta behöver avgörandet inte medföra någon förändring av den faktiska vården. Barnet kan således även fortsättningsvis vistas hos och fostras av någon av dem som bedömts vara olämpliga vårdnadshavare. Om barnet anses kunna vara kvar hos föräldern borde å andra sidan denne också kunna få det rättsliga vårdnadsansvaret. Enligt motionärerna har den särskilt förordnade förmyndarens vårdnadsansvar ett obestämt innehåll. Motionärerna erinrar om att en viss rapportering sker till överförmyndaren när barnet har tillgångar men pekar samtidigt på att det rättsliga avgörandet inte är kopplat till några åtgärder från barnavårdsmyn-

digheter. I vissa fall blir barnets omständigheter uppmärksammade genom från rättens dom fristående anmälningar, fortsätter motionärerna, och anför tre exempel härpå.

Motionärerna framhåller vidare att konstruktionen med särskild vårdnadshavare närmast synes stå i motsatsförhållande till barnavårdslagen, eftersom ett omhändertagande för samhällsvård ej upphäver föräldrarnas rättsliga vårdnad. Härigenom uppkommer oklarheter mellan de berörda om ansvaret för barnet.

Mot bakgrund av det anförda anser motionärerna att det är motiverat att ett alternativ till systemet med särskilt förordnad förmyndare som vårdnadshavare närmare övervägs. I ett utredningsarbete bör enligt motionärerna följande tre punkter särskilt beaktas. För det första måste alla domstolsavgöranden beträffande vårdnad och förmyndare delges vederbörande barnavårdsnämnd, så att en kontinuerlig uppföljning av barnets situation kan ske. För det andra bör det rättsliga vårdnadsansvaret i princip följa den faktiska vården av barnet. För det tredje bör man pröva att i större utsträckning tillsätta medförmyndare som tar till vara barnets ekonomiska rättigheter i de fall föräldrarna helt bortkopplas från det rättsliga ansvaret för vården.

Motionärerna yrkar att riksdagen hos regeringen skall begära en utredning med syfte att förändra principerna för vårdnadsansvaret för barn i enlighet med vad som anförs i motionen.

Tidigare behandling av en fråga om utseende av medförmyndare

Vid 1975/76 års riksmöte väcktes en motion vari bl. a. föreslogs att förälder som inte har vårdnaden om barn skulle få medinflytande över de frågor som rör förmynderskapet. Motionen behandlades av lagutskottet i samband med bl. a. prop. 1975/76:170 om ändring i FB, m. m. (faderskap och vårdnad). I sitt av riksdagen i denna del godkända betänkande (LU 1975/76:33) avstyrkte utskottet bifall till motionen. I betänkandet uttalade utskottet att det kunde hysa en viss förståelse för syftet med motionen men likväl inte kunde ansluta sig till motionärens förslag om att det nuvarande sambandet mellan vårdnad och förmynderskap skulle brytas upp. Enligt utskottet var de båda funktionerna vårdnad och förmynderskap starkt beroende av varandra. De av förmyndaren förvaltade medlen skulle sålunda användas för barnets uppehälle och utbildning. Uppenbart kunde det leda till irritation och någon gång säkerligen till svårare konflikter mellan föräldrar, om vårdnadshavaren för att kunna fullfölja sina intentioner om barnets utbildning m. m. skulle behöva vara beroende av den andre förälderns välvilja när det gäller att ställa barnets medel till förfogande härför. En sådan ordning kunde enligt utskottets mening inte anses förenlig med grundregeln om barnets bästa.

Pågående reformarbete

Socialutredningen, som tillkallades för att göra en allmän översyn av nykterhetsvårdslagen, socialhjälpslagen och barnvårdslagen, har i år slutfört sitt arbete genom avgivande av betänkandena (SOU 1977:40 och 41) Socialtjänst och socialförsäkringstillägg. I betänkandet framläggs förslag till bl. a. en socialtjänstlag, en lag med särskilda bestämmelser om vård av underårig och vissa ändringar i FB. Såvitt nu är av intresse innebär förslagen i huvudsak bl. a. följande. Socialnämnden bör särskilt då det gäller barnfamiljer bedriva en uppsökande och förebyggande verksamhet. En fortsatt utveckling av familjerådgivningen bör stödjas. Som en form av stödjande verksamhet skall kontaktman kunna utses med uppgift att finnas till hands och hjälpa dem som har behov av sådant stöd. Beträffande barn under 16 år föreslås att de ej utan socialnämndens medgivande får beredas vård och fostran i annat enskilt hem än vårdnadshavarens. Socialnämnden skall medverka till att barn som omhänderhas av annan än vårdnadshavaren får god vård och fostran, lämna vårdnadshavaren och den som vårdar barnet råd, stöd och annan behövlig hjälp samt följa vården av barnet. Till skillnad från vad som f. n. gäller skall ersättning för vård av fosterbarn kunna utgå inte bara när annat enskilt hem än vårdnadshavarens anlitas utan även då barnet vistas hos en särskilt förordnad förmyndare.

Socialutredningens förslag remissbehandlas f. n. Inom regeringskansliet har tillsatts en särskild arbetsgrupp med uppgift att redovisa ett beslutsunderlag för regeringen i frågor om vård utan samtycke inom bl. a. socialvården. Beslutsunderlaget skall grunda sig på bl. a. socialutredningens betänkande. Arbetet skall vara slutfört under våren 1978 och då kunna samordnas med propositionsarbetet beträffande en ny sociallagstiftning.

På riksdagens begäran tillkallades i år en kommitté (Ju 1977:08) för utredning av frågan om förstärkning av barns rättsliga ställning. I direktiven till utredningen framhåller föredragande statsrådet att han inte anser det behövt att närmare precisera utredningsuppgifterna. Han tar dock upp några områden som bör ägnas särskild uppmärksamhet. Hit hör främst reglerna om vårdnad och umgängesrätt samt överflyttning av barn. I det väsentliga bör det emellertid kunna överlåtas åt kommittén att själv kartlägga problemområdet och ange i vilka ämnen lagändringar bör ifrågakomma. Statsrådet betonar att det är särskilt betydelsefullt att nya regler om vårdnad och umgängesrätt blir noggrant genomlysta och omsorgsfullt diskuterade.

I direktiven anförs vidare bl. a. följande.

De nya regler om föräldrars gemensamma vårdnad som riksdagen beslöt i fjol och som trädde i kraft den 1 januari 1977 syftar till att främja barnets intresse av goda förhållanden till båda föräldrarna. Kommittén bör undersöka vilka möjligheter som står till buds att ytterligare tillgodose barnets eget intresse i vårdnadsfrågor. Den bör sålunda söka belysa den centrala frågan om vilka faktorer som bestämmer barnets bästa i vårdnads- och umgängesfrågor. Skäl talar vidare för att barnet behöver någon som under hela handläggningen

av ett tvistigt vårdnadsärende har att bevaka uteslutande barnets intresse. Detsamma gäller i fråga om ärende om överflyttning av barn. Också i övrigt kan formerna för behandlingen av vårdnadsärenden behöva bättre anpassas efter vad barnets intresse kräver. En möjlighet är att genom särskilda regler underlätta för föräldrar som står i begrepp att separera att nå en frivillig överenskommelse i vårdnadsfrågan.

I direktiven framhålls också att kommittén bör beakta socialutredningens förslag.

Remissyttrandena

Socialstyrelsen framhåller att vårdnadsfrågan i regel blir aktualiserad hos barnavårdsnämnden innan domstolen fattar beslut att vårdnaden skall anförtros särskilt förordnad förmyndare. En kategori ärenden är de, då domstolen begär vårdnadsutredning i samband med föräldrarnas skilsmässa. En annan är de, då föräldrarna gör sig skyldiga till grovt missbruk eller grov försummelse vid vårdnadens utövande eller då deras deltagande i vårdnaden eljest innebär fara för barnets utveckling och barnavårdsnämnden själv tar initiativ till anmälan till domstol. En tredje kategori gäller de fall, då båda föräldrarna är döda. Genom att nämnden erhåller kännedom om barnets förhållanden bör den enligt socialstyrelsen kunna bilda sig en uppfattning om vilka åtgärder som den bör vidta för barnets bästa. Nämnden har även möjlighet att i vissa ärenden överväga, om åtgärder enligt barnavårdslagen ger en bättre lösning på barnets problem än att föreslå särskilt förordnad förmyndare. I vissa fall kan, fortsätter socialstyrelsen, nämnden med förebyggande åtgärder stödja en förälder på ett sådant sätt att åtgärden att förordna särskild förmyndare och vårdnadshavare för barnet blir obehövlig.

I de fall, framhålls det vidare, då nämnden förordar, att vårdnaden skall anförtros särskilt förordnad förmyndare brukar nämnden i regel samtidigt lämna förslag på lämplig person för uppgiften. Det är naturligtvis viktigt att nämnden håller sig underrättad om domstolens beslut i ärendet och vad som i fortsättningen skall hända med barnet. I dessa fall får man enligt socialstyrelsen nämligen räkna med att stödjande åtgärder från nämndens sida kan behövas. Barnavårdsnämnden kan om vårdnadshavaren så önskar förordna barnavårdsman enligt 3 a § barnavårdslagen, som kan vara vårdnadshavaren till stöd och hjälp i vårdnadsuppdraget. Socialstyrelsen påpekar också att det kan bli aktuellt med en placering av barnet i fosterhem. Man kan inte alltid räkna med att en sålunda särskilt förordnad förmyndare själv skall kunna ta hand om barnet i sitt hem. Eftersom ett barn, som bor hos sin vårdnadshavare, i barnavårdslagen jämställs med eget barn kan inte heller ekonomisk ersättning i form av fosterlön utgå till vårdnadshavaren. I vissa fall där exempelvis barnet vistats lång tid i ett fosterhem kan fosterföräldrarna ej bli vårdnadshavare, om de önskar att fosterlön i fortsättningen skall utgå för barnet.

Socialstyrelsen anser att det som regel säkert är bäst för barnet att den rättsliga vårdnaden och den faktiska vården utövas av samma person. Med hänsyn till vad ovan sagts kan det enligt socialstyrelsen emellertid i vissa fall vara lämpligt att låta annan än den rättsliga vårdnadshavaren ta hand om barnet. Det är därför osäkert huruvida en obligatorisk regel i överensstämmelse med motionärernas förslag skulle vara av värde. Däremot borde det kunna gå att få en bättre samordning till stånd mellan domstolens och barnavårdsnämndens åtgärder. Bättre information och upplysning behövs från såväl domstolarnas som barnavårdsnämndernas sida bl. a. till de personer, som åtar sig uppdraget som särskilt förordnad förmyndare.

Socialstyrelsen upplyser att den har för avsikt att ge information rörande ändringar i föräldrabalken om vårdnadsreglerna, som trädde i kraft 1 januari 1977, och då avser att beakta de synpunkter som framförts i motionen avseende avisering m. m. av vårdnadsdomar.

Beträffande förslaget att medförmyndare skall i större utsträckning än hittills tillsättas för att ta till vara barnets ekonomiska rättigheter i de fall där föräldrarna helt bortkopplas från juridiskt ansvar framhåller socialstyrelsen att det redan finns möjlighet för såväl föräldrar som särskilt förordnad förmyndare att få biträde av en medförmyndare i ekonomiska angelägenheter.

Även om socialstyrelsen uppfattar en del av de förhållanden, som belyses i motionen, som ett upplysnings- och informationsproblem anser dock styrelsen att vårdnadsansvaret för barn är en så viktig fråga, att den bör utredas ytterligare.

Socialstyrelsen föreslår därför att motionen måtte överlämnas till utredningen om förstärkning av barns rättsliga ställning.

Svea hovrätt erinrar om innehållet i direktiven till utredningen om förstärkning av barns rättsliga ställning och anser att det i motionen upptagna spörsmålet om förhållandet mellan den rättsliga vårdnaden och den faktiska vården av barn lämpligen bör utredas i samband med den översyn som skall komma till stånd. Beträffande frågan om utseende av medförmyndare framhåller hovrätten, att någon lagändring inte behövs eftersom det redan finns möjlighet att utse flera förmyndare.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att någon jämförelse inte kan göras mellan det fallet att vårdnaden anförtros en särskilt förordnad förmyndare och den situationen att barnet omhändertas för samhällsvård. Vid omhändertagande enligt barnavårdslagen består föräldrarnas juridiska vårdnadsansvar men omvårdnaden om barnet utövas av barnavårdsnämnden så länge omhändertagandet består. Omhändertagande för samhällsvård gäller tills vidare och är som regel inte avsett att bestå tills barnet blir myndigt, vilket däremot nog i allmänhet är fallet med vårdnadsskapet då särskild förmyndare förordnas. Det finns således i allmänhet enligt länsstyrelsen inte anledning att definitivt frånta föräldrarna den juridiska

vårdnaden vid omhändertagande enligt barnavårdslagen. Om nämnden skulle finna att åtgärd bör vidtas beträffande vårdnad eller förmynderskap för underårig, har nämnden att jämlikt 9 § barnavårdslagen göra anmälan eller ansökan därom hos vederbörande domstol. I mål angående omhändertagande av barn för samhällsvård förekommer någon gång under målets handläggning hos länsrätten att efter anmälan av nämnden vederbörande tingsrätt förordnar en särskild förmyndare, som övertar den juridiska vårdnaden om barnet.

Länsstyrelsen framhåller vidare att barnavårdsnämnden som regel har kännedom om vårdnadsfall redan innan beslut i vårdnadsfrågan fattas av rätten. Genom bestämmelsen om domstols uppgiftsskyldighet beträffande vårdnadsavgöranden finns enligt länsstyrelsen en förbindelselänk med barnavårdsnämnden, varigenom nämnden efter kontakt med den särskilt förordnade förmyndaren kan få kännedom om anledning finns för nämnden att inskrida med åtgärd jämlikt barnavårdslagen. Länsstyrelsen erinrar om att någon skyldighet för barnavårdsnämnden att ingripa inte finns direkt inskriven i lag och att inte heller någon motsvarande skyldighet finns för den särskilt förordnade förmyndaren att ta kontakt med barnavårdsnämnden. Sådan kontakt förekommer dock säkerligen ofta. I detta sammanhang påpekar länsstyrelsen att förmyndaren utöver vad som följer av FB:s regler om redovisningsskyldighet inte är skyldig att lämna redogörelse för sitt uppdrag och inte heller underkastad tillsyn.

Länsstyrelsen anser i likhet med motionärerna att det föreligger behov av en utredning angående den särskilt förordnade förmyndarens vårdnadsansvar. Länsstyrelsen anser det dock inte motiverat att överväga ett alternativ till den särskilt förordnade förmyndaren.

Enligt länsstyrelsens uppfattning borde erforderlig tillsyn kunna ske genom att den särskilt förordnade förmyndaren ålades skyldighet *dels* att årligen till barnavårdsnämnden i den kommun där barnet är kyrkobokfört lämna en redogörelse för sitt uppdrag som vårdnadshavare, *dels* att vid uppkommande behov av ingripande från barnavårdsnämndens sida göra anmälan till samma nämnd. Denna nämnd har ju redan i samband med vårdnadsbeslutet av rätten fått uppgift om förordnandet av särskild förmyndare för barnet. Vidare borde enligt länsstyrelsen barnavårdsnämnden kunna åläggas att vaka över att den särskilt förordnade förmyndaren fullgör sina skyldigheter som vårdnadshavare. Föreskrifter angående den särskilt förordnade förmyndarens och barnavårdsnämndens skyldigheter i dessa avseenden bör inskrivas i föräldrabalken. Dessutom torde erfordras närmare föreskrifter angående formerna för redogörelse och tillsyn, angående överflyttande av tillsynen från en barnavårdsnämnd till annan m. m.

Genom att på detta sätt ge barnavårdsnämnden insyn i den omyndiges förhållanden anser länsstyrelsen att den "koppling till barnavårdslagen" som motionärerna efterlyser kan komma till stånd. Om nämnden genom förmyndarens redogörelse eller anmälan får kännedom om att den under-

åriges förhållanden ger anledning till ingripande enligt 25 § barnavårdslagen inträder nämndens skyldigheter att inskrida med åtgärder enligt nämnda lag.

Beträffande de av motionärerna angivna frågor, som särskilt bör beaktas i ett utredningsarbete anför länsstyrelsen att domstolarnas uppgiftsskyldighet redan nu föreligger. Vidare framhålls att om det juridiska ansvaret i princip bör åtfölja det praktiska vårdnadsansvaret detta kommer att innebära stora svårigheter vid förordnande av särskild förmyndare för underåriga. Ofta förordnas en kommunal tjänsteman eller förtroendeman till särskild förmyndare för flera barn. Vederbörande saknar oftast möjlighet att själv handha den praktiska vården av barnen. Ibland är dessa omhändertagna jämlikt barnavårdslagen, och nämnden har överlämnat den praktiska vårdnaden till fosterföräldrarna. Det skulle bli alltför tungrott att vid omplacering av barn från föräldrahem till fosterhem eller mellan olika fosterhem förordna ny särskild förmyndare för barnet. Länsstyrelsen har däremot intet att erinra mot motionärens förslag om förordnande av medförmyndare.

Stockholms sociala centralnämnd har som svar på remissen överlämnat och åberopat ett av Stockholms socialförvaltning avgivet utlåtande. I utlåtandet anförts att enligt socialförvaltningens erfarenhet det stora flertalet särskilt förordnade förmyndare visar stort ansvar och god insikt i när de behöver barnavårdens stöd för barnets bästa. Som regel har de – i vart fall gäller detta Stockholm – föreslagits till uppdraget av barnavårdsnämnd och är i Stockholm ofta knutna till denna på grund av tjänst eller uppdrag som fosterhemsinspektör, lokalombud, övervakare etc. I Stockholm är det också vanligt att barnet redan vid överflyttningen av vårdnaden är omhändertaget och placerat i fosterhem och således står under nämndens tillsyn. I de fall nämnden efter vårdnadsutredning föreslår särskilt förordnad förmyndare är barnet så gott som alltid redan omhändertaget för samhällsvård.

Vad beträffar motionärernas förslag om delgivning av vårdnadsavgöranden erinrar förvaltningen om att sådan delgivning sker redan enligt gällande lagstiftning. Barnavårdsnämnderna saknar emellertid formell möjlighet att särskilt följa just dessa barns situation utan begäran av vårdnadshavaren eller anmälan om missförhållanden. Förvaltningen påpekar att alla vårdnadshavare har rätt att få barnavårdsman utsedd enligt 3 a § barnavårdslagen och att nämnden givetvis även utan formellt förfarande på förfrågan ger råd och stöd. Enligt förvaltningens mening är det lämpligt att barnavårdsnämnd, då meddelande inkommer från domstol, underrättar vårdnadshavaren om möjligheterna härvidlag.

Förvaltningen finner det angeläget att särskilt förordnad förmyndare/vårdnadshavare får tillräcklig information om vad uppdraget innebär samt på vad sätt och i vilka situationer uppdraget upphör. Missförstånd har uppkommit på grund av att domstol meddelat en person att denna förordnats som förmyndare utan att ange att därmed förknippas även vårdnaden. Ur juridisk synpunkt är detta korrekt, då vårdnaden automatiskt följer

förmynderskapet i de fall ingendera av föräldrarna är vårdnadshavare. Informationsplikt i här nämnda avseenden bör därför åläggas domstolen, anser förvaltningen.

Vad gäller motionärernas önskemål om att den juridiska vårdnaden i princip bör utövas av den som har den praktiska vården om barnet erinrar förvaltningen om att såväl förmyndare som förälder kan aktualisera en överflyttning av vårdnaden hos rätten. Om så inte sker torde detta ofta bero på bristande information. Enligt förvaltningens mening bör inte den principen lagfästas att juridisk vårdnad och faktisk vård alltid skall sammanfalla. När det gäller barn som av barnavårdsnämnd placerats i fosterhem, är det i regel direkt olämpligt. Även i de många andra fall, där vårdnadshavaren själv placerat barnet i fosterhem, saknas anledning till överflyttning av vårdnaden, givetvis under förutsättning att vårdnadshavaren har möjlighet att i väsentliga frågor bestämma om barnet. Enligt förvaltningens mening är det vidare i de fall ingendera av föräldrarna bör ha vårdnaden uppenbarligen nödvändigt att annan person utses som vårdnadshavare.

En möjlighet att bereda barnavårdsnämnden insyn i de fall den särskilt förordnade förmyndaren väljer att låta barnet bo hos en av eller båda de biologiska föräldrarna skulle enligt förvaltningen vara att ändra bestämmelserna i barnavårdslagen angående fosterbarn så att barn, som vårdas av biologisk förälder utan del i vårdnaden, skulle betraktas som fosterbarn. Därmed skulle föräldrarna tvingas begära nämndens tillstånd att få ta hand om barnet, och förhållandena i hemmet skulle följas med sedvanlig fosterbarnstillsyn. Med rätt skulle dock både de berörda och allmänheten finna det stötande att dessa barn skulle kallas för och behandlas som fosterbarn.

Vad slutligen gäller förslaget att medförmyndare bör tillsättas i större utsträckning erinras om att medförmyndare kan förordnas enligt FB, när förmyndaren inte lämpligen bör handha förmynderskapet ensam. Vidare gäller att en överflyttning av vårdnaden från föräldrarna inte torde kunna ske enbart på grund av deras bristande kapacitet då det gäller att utöva förmynderskapet. Vid brister härvidlag bör självfallet övervägas att utnyttja möjligheten att förordna medförmyndare. Förvaltningen påpekar dock att en ytterligare bevakning av barnets ekonomiska rättigheter utöver den som nu är föreskriven torde vara påkallad endast i ett mycket ringa antal fall.

Utskottet

I betänkandet behandlas en motion vari tas upp spörsmål angående vårdnad om barn och förordnande av förmyndare.

Bestämmelser om vårdnad av barn finns i föräldrabalken (FB). Huvudregeln är att barn från födelsen står under vårdnad av bägge föräldrarna, om dessa är gifta med varandra, och i annat fall av modern ensam. Enligt FB har domstol möjlighet att förordna om vårdnaden på annat sätt än som följer av

huvudregeln. Domstolen kan sålunda besluta att gemensam vårdnad skall upplösas och vårdnaden endast utövas av den ene föräldern eller att föräldrar, som inte är gifta med varandra, skall ha vårdnaden gemensamt eller att vårdnaden skall överföras från den ene föräldern till den andre. I vårdnadsärenden kan domstolen också i vissa fall besluta att vårdnaden skall utövas av särskilt förordnad förmyndare i stället för av föräldrarna eller den ene av dem. Domstol som meddelat dom eller beslut rörande vårdnad av barn skall skyndsamt underrätta barnavårdsnämnden om avgörandets innehåll.

Den rättsliga vårdnaden enligt FB innefattar befogenhet och plikt för vårdnadshavaren att i den omfattning lagen anger svara för tillsyn och fostran av barnet, att ha omsorg i övrigt om barnet samt att företräda barnet i personliga angelägenheter. Den rättsliga vårdnaden är emellertid inte detsamma som den faktiska vården av barnet. Inget hindrar nämligen att den faktiska vården utövas av annan än vårdnadshavaren. Denne kan exempelvis överlämna den faktiska vården till fosterföräldrar utan att det härigenom sker någon ändring i hans eller hennes rättsliga vårdnad. Vidare kan barnavårdsnämnden ingripa med stöd av barnavårdslagen och omhänderta ett barn för samhällsvård, varigenom vårdnadshavaren skiljs från den faktiska vården. Anser barnavårdsnämnden att vårdnadshavaren också bör fråntas den rättsliga vårdnaden, har nämnden att ansöka härom hos domstol.

Vårdnaden om barn skiljs begreppsmässigt från förmynderskap för barn. Med förmynderskap avses förvaltningen av en omyndigs egendom samt befogenheten att företräda den omyndige i ekonomiska angelägenheter. De båda funktionerna är dock i princip sammankopplade, så att den eller de föräldrar som har vårdnaden om barn också är förmyndare för barnet. Undantagsvis kan dock vårdnaden och förmynderskapet utövas av skilda personer. Finns inte förmyndare för barn skall domstolen förordna förmyndare. För omyndig kan flera förmyndare förordnas. Vidare kan den som enligt lag är förmyndare få en medförmyndare.

I motionen framhålls att en dom eller ett beslut om att föräldrarna skall fråntas vårdnaden om sitt barn och att vårdnaden i stället skall utövas av en särskilt förordnad förmyndare markerar ett allvarligt misstroende mot deras förmåga att ta hand om barnet. Trots detta behöver avgörandet inte medföra någon förändring av den faktiska vården, eftersom det inte är kopplat till någon åtgärd från barnavårdsnämndens sida. Barnet kan således även fortsättningsvis vistas hos och fostras av någon av dem som bedömts vara olämpliga vårdnadshavare. Den särskilda vårdnadshavarens ansvar för barnet får i sådana fall ett diffust innehåll. Om barnet anses kunna vara kvar hos föräldern borde denne enligt motionärernas mening också kunna få behålla det rättsliga vårdnadsansvaret.

Mot bakgrund av det anförda anser motionärerna, att det är motiverat att ett alternativ till systemet med särskilt förordnad förmyndare som vårdnadshavare närmare övervägs. I ett utredningsarbete bör enligt motionärerna följande tre punkter särskilt beaktas. För det första måste alla domstolsav-

göranden beträffande vårdnad och förmyndare delges vederbörande barnavårdsnämnd, så att en kontinuerlig uppföljning av barnets situation kan ske. För det andra bör det rättsliga vårdnadsansvaret i princip följa den faktiska vården av barnet. För det tredje bör man pröva att i större utsträckning tillsätta medförmyndare som tar till vara barnets ekonomiska rättigheter i de fall föräldrarna helt bortkopplas från det rättsliga ansvaret för vården.

Motionärerna yrkar att riksdagen hos regeringen skall begära en utredning med syfte att förändra principerna för vårdnadsansvaret för barn i enlighet med vad som anförs i motionen.

Utskottet vill för sin del framhålla att regelsystemet beträffande vårdnad om barn måste utformas under hänsynstagande till vad som är förenligt med barnets bästa. Detta synsätt har också präglat de nya reglerna om faderskap och vårdnad som infördes 1976 (LU 1975/76:33). Som framgår av redogörelsen ovan saknas uttryckliga bestämmelser om hur den faktiska vården om barn skall ordnas. Inte heller finns det regler som ålägger den rättsliga vårdnadshavaren att själv handha den faktiska vården eller som förpliktar barnavårdsnämnd att ingripa, då vården utövas av annan än vårdnadshavaren. Grundtanken bakom FB:s bestämmelser får emellertid anses vara att den rättsliga vårdnadshavaren skall ha även den faktiska vården om barnet. Som socialstyrelsen framhållit i remissyttrande över motionen är det också som regel bäst för barnet, att den rättsliga vårdnaden och den faktiska vården utövas av samma person. Utskottet vill vidare erinra om att vårdnadshavaren med stöd av bestämmelserna om överflyttning av barn kan påkalla samhällets hjälp för att få den faktiska vården överförd till sig.

Som motionärerna påpekar kan avsaknaden av bestämmelser i de ovan angivna hänseendena i vissa fall leda till förhållanden som måste anses mindre väl förenliga med principen om barnets bästa. Utskottet har därför förståelse för syftet med motionen. I likhet med flertalet remissinstanser anser utskottet dock inte att motionärernas förslag till konkreta åtgärder bör tas upp till närmare överväganden. Som närmare utvecklats i remissyttrandena från socialstyrelsen, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län samt Stockholms sociala centralnämnd skulle vissa svårigheter uppstå om den rättsliga vårdnaden i princip alltid skulle utövas av den som faktiskt vårdar barnet. Utskottet vill också peka på att socialutredningen i sitt slutbetänkande bl. a. föreslagit, att en bestämmelse skall införas i FB av innebörd att barn under 16 år inte utan socialnämndens medgivande får beredas vård i annat enskilt hem än vårdnadshavarens. Ett genomförande av socialutredningens förslag på denna punkt kommer enligt utskottets mening att innebära att – såsom motionärerna önskar – den rättsliga vårdnaden och den faktiska vården knyts fastare samman. Bestämmelsen ger också de sociala myndigheterna möjlighet att kontrollera efterlevnaden av domstolsavgöranden i vårdnadsfrågor. Vad beträffar motionärernas övriga förslag vill utskottet erinra om att – som ovan redovisats – redan gällande lagstiftning innehåller bestämmelser som ålägger domstolarna att underrätta barnavårdsnämnderna

om innehållet i vårdnadsavgöranden och som ger möjlighet att förordna medförmyndare.

Det anförda utesluter emellertid inte att en bättre samordning mellan domstolarnas och barnavårdsnämndernas åtgärder kan behöva åstadkommas. För att detta syfte skall nås är flera olika åtgärder tänkbara. Socialstyrelsen har pekat på behovet av ökad information och upplysning från domstolar och barnavårdsnämnder. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har i sitt remissyttrande framlagt flera förslag som syftar till att ge barnavårdsnämnderna insyn i vårdnadsförhållandena.

Frågan om en förstärkning av barns rättsliga ställning utreds f. n. av en särskild kommitté. Enligt direktiven för utredningsarbetet har kommittén att själv kartlägga problemområdet och ange i vilka ämnen lagändringar bör ifrågakomma. I direktiven tas dock upp några områden som bör ägnas särskild uppmärksamhet. Hit hör främst reglerna om bl. a. vårdnad. Vidare framhålls, att kommittén bör undersöka vilka möjligheter som står till buds för att ytterligare tillgodose barnets eget intresse i vårdnadsfrågor och söka belysa det centrala spörsmålet om vilka faktorer som bestämmer barnets bästa i vårdnads- och umgängesfrågor.

Med hänsyn till vad direktiven sålunda innehåller förutsätter utskottet att de i motionen påtalade förhållandena liksom de synpunkter som framkommit under remissbehandlingen kommer att övervägas av kommittén. Någon åtgärd från riksdagens sida är därför inte påkallad.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1976/77:654.

Stockholm den 22 november 1977

På lagutskottets vägnar

IVAN SVANSTRÖM

Närvarande: Ivan Svanström (c), Lennart Andersson (s), Stig Olsson (s), Martin Olsson (c), Elvy Nilsson (s), Åke Gillström (s), Bo Siegbahn (m), Ingemar Konradsson (s), Marianne Karlsson (c), Owe Andréasson (s), Stina Andersson (c), Joakim Ollén (m), Birgitta Johansson (s), Margot Håkansson (fp) och Inger Ingvar-Svensson (c).

Reservation

av Lennart Andersson, Stig Olsson, Elvy Nilsson, Åke Gillström, Ingemar Konradsson, Owe Andréasson och Birgitta Johansson, (samtliga s) som anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 13 med orden "Som

motionärerna" och slutar på s. 14 med orden "inte påkallad" bort ha följande lydelse:

Som motionärerna påpekar kan avsaknaden av bestämmelser i de ovan redovisade hänseendena i vissa fall leda till förhållanden som måste anses mindre väl förenliga med principen om barnets bästa. Utskottet delar därför motionärernas uppfattning att en översyn på området är påkallad. Flertalet remissinstanser har också tillstyrkt att en utredning kommer till stånd. Översynen bör syfta till att den rättsliga vårdsnaden och den faktiska vården knyts fastare samman. En regel om att den rättsliga vårdsnaden i princip alltid skall utövas av den som faktiskt vårdar barnet kan emellertid som närmare utvecklats i remissvaren ge upphov till praktiska svårigheter. Enligt utskottets mening talar övervägande skäl för att utredningsarbetet i första hand bör inriktas på att inom ramen för gällande lagstiftning åstadkomma en bättre samordning mellan domstolarnas och barnavårdsnämndernas åtgärder. Ett steg mot en lösning av de i motionen påtalade problemen har redan tagits genom det förslag till ändring i FB som framlagts i socialutredningens slutbetänkande. Enligt förslaget skall barn under 16 år inte utan socialnämndens medgivande få beredas vård i annat enskilt hem än vårdnadshavarens. Ett genomförande av förslaget kommer enligt utskottets mening att innebära att – såsom motionärerna önskar – den rättsliga vårdsnaden och den faktiska vården knyts fastare samman. Bestämmelsen ger också de sociala myndigheterna möjlighet att kontrollera efterlevnaden av domstolsavgöranden i vårdnadsfrågor.

Ytterligare åtgärder för att ge barnavårdsnämnderna insyn i vårdnadsförhållanden bör emellertid övervägas. Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har i sitt remissyttrande över motionen framlagt flera förslag som enligt utskottet förtjänar att närmare prövas. Som socialstyrelsen framhållit bör vidare behovet av ökad information och upplysning från domstolar och barnavårdsnämnder beaktas.

Vad särskilt gäller de av motionärerna framförda förslagen om uppgiftsskyldighet beträffande vårdnadsavgöranden och om utseende av medförmyndare vill utskottet erinra om att – som ovan redovisats – redan gällande lagstiftning innehåller bestämmelser som ålägger domstolarna att underrätta barnavårdsnämnderna om innehållet i vårdnadsavgöranden och som ger möjlighet att förordna medförmyndare. Även i dessa avseenden kan det dock finnas fog för att informations- och upplysningsproblemen närmare uppmärksammas.

Beträffande de former i vilka den förordade utredningen bör bedrivas vill utskottet erinra om att frågan om en förstärkning av barns rättsliga ställning f. n. utreds av en särskild kommitté. Enligt direktiven för utredningsarbetet har kommittén att själv kartlägga problemområdet och ange i vilka ämnen lagändringar bör ifrågakomma. I direktiven tas dock upp några områden som bör ägnas särskild uppmärksamhet. Hit hör främst reglerna om bl. a. vårdnad. Med hänsyn till innehållet i utredningsdirektiven anser utskottet det lämpligt

att motionen och utskottets betänkande överlämnas till kommittén för beaktande.

dels att utskottet bort hemställa

att riksdagen med anledning av motionen 1976/77:654 hos regeringen begär att motionen jämte utskottets betänkande i ärendet överlämnas till kommittén (Ju 1977:08) för utredning av frågan om barns rättsliga ställning.