

Till socialutskottet

Socialutskottet har den 12 november 1998 beslutat att bereda konstitutionsutskottet, justitieutskottet, lagutskottet, socialförsäkringsutskottet och utbildningsutskottet möjlighet att yttra sig över proposition 1997/98:182 Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige jämte motioner i de delar som har samband med respektive utskotts beredningsområde.

Lagutskottet har beslutat avge yttrande över *dels* de avsnitt i propositionen som gäller en strategi för genomförandet av barnkonventionen, barnets rätt att komma till tals, olovligt bortförda barn och verkställighet av avgöranden om vårdnad m.m. (avsnitten 4, 6.3, 7.3 och 7.4), *dels* motion 1998/99:So8 yrkande 1 som gäller Europarådskonventionen om utövande av barns rättigheter.

Inledning

Den 20 november 1989 antog Förenta nationernas generalförsamling en konvention om barnets rättigheter. Konventionen, som godkändes av riksdagen våren 1990 (prop. 1989/90:107, bet. SoU28), innehåller bestämmelser avsedda att tillförsäkra barn grundläggande rättigheter och att bereda barn skydd mot övergrepp och utnyttjande. I konventionen slås fast att vid alla åtgärder som rör barn skall barnets bästa komma i främsta rummet (artikel 3).

För Sveriges del trädde konventionen i kraft den 2 september 1990. År 1992 lämnade Sverige en första rapport till FN om hur Sverige följer konventionen. Rapporten har granskats av FN:s kommitté för barnets rättigheter. Enligt kommittén återspeglar den svenska lagstiftningen såväl konventionens bestämmelser som de generella principer som tjänar som vägledning för dess tillämpning. I sammanhanget bör också nämnas att lagutskottet i ett yttrande till socialutskottet våren 1990 i samband med att riksdagen godkände konventionen uttalade att det inte förelåg några hinder för ett svenskt tillträde till konventionen med hänsyn till den lagstiftning som hör till utskottets beredningsområde (yttr. 1989/90:LU4y).

År 1996 tillsattes en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en bred översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhåller sig till bestämmelserna i FN:s konvention om barnets rättigheter. Kommittén fick vidare i

uppdrag att skapa större klarhet och ett ökat mått av samsyn vad gäller innebörden av begreppet ”barnets bästa” i barnkonventionen och svensk rätt samt att därvid särskilt analysera eventuella målkonflikter. Kommittén, som antog namnet Barnkommittén, har avlämnat delrapporten (SOU 1996:115) Barnkonventionen och utlänningslagen. År 1997 avlämnade kommittén sitt huvudbetänkande (SOU 1997:116) Barnets bästa i främsta rummet – FN:s konvention om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. Betänkandet har remissbehandlats och ligger tillsammans med en rapport från Statistiska centralbyrån (SCB) med förslag till basstatistik om barn och deras familjer till grund för förslagen i förevarande proposition.

En strategi för genomförandet av barnkonventionen

I propositionen beskrivs en strategi för det fortsatta arbetet med att förverkliga och genomföra barnkonventionen i Sverige. I denna strategi ingår bl.a. att barnkonventionen skall vara ett aktivt instrument och genomsyra allt statligt beslutsfattande som berör barn. Barnkonsekvensanalyser skall göras vid statliga beslut som berör barn. Barnperspektivet skall i lämplig omfattning finnas med i utredningsdirektiv. Statligt anställda vars arbete har konsekvenser för barn skall, för att kunna stärka sin barnkompetens och sina kunskaper om barnkonventionen, erbjudas utbildning och fortbildning. Barnombudsmannens verksamhet och organisation skall ses över i syfte att stärka dess roll i genomförandet av barnkonventionen. Barnstatistiken skall utvecklas. I samhälls- och trafikplaneringen skall barns och ungdomars inflytande och delaktighet utvecklas. Målsättningen är, enligt vad som anförs i propositionen, att konventionen och dess intentioner skall finnas med i allt beslutsfattande som rör barn. Kommuner och landsting bör därför, enligt propositionen, erbjuda sin personal fortbildning om barnkonventionen och även inrätta system för att kunna följa hur barnets bästa förverkligas i det kommunala arbetet. I propositionen föreslås att riksdagen godkänner den av regeringen föreslagna strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter (avsnitt 4).

Lagutskottet vill först erinra om att hänsynen till barnets intressen har stått i förgrunden i den fortlöpande reformeringen av den svenska familjerätten som pågått sedan början av 1970-talet. Syftet har varit att ge barnet en starkare rättslig ställning och därvid markera barnets behov och de hänsyn som bör tas till barnets bästa. Det senaste steget på den inslagna vägen togs våren 1998 då riksdagen beslutade ändringar i föräldrabalkens bestämmelser om vårdnad och umgänge (prop. 1997/98:7, bet. LU12). För att betona principen om barnets bästa infördes därvid en övergripande bestämmelse i 6 kap. föräldrabalken om att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid avgörande av alla frågor om vårdnad, boende och umgänge. En motsvarande bestämmelse beslutades också i det kapitel i föräldrabalken som handlar om verkställighet av domstols avgöranden om vårdnad m.m. Vidare infördes bestämmelser som innebär att föräldrar som är överens skall kunna reglera frågor om vårdnad, boende och umgänge genom avtal som godkänns av socialnämnden. Ett avtal som har godkänts gäller och kan verkställas som ett lagakraftvunnet domstolsavgörande. Därutöver beslutades ändringar i be-

stämmelserna om vårdnad som innebär att gemensam vårdnad, under förutsättning att sådan vårdnad är bäst för barnet, kan komma till stånd även om en av föräldrarna motsätter sig detta.

Enligt utskottets mening är det angeläget att åtgärder för att förverkliga och genomföra FN:s konvention om barnets rättigheter kommer till stånd inte bara i samband med lagstiftning på familjerättens område utan också i andra sammanhang. Utskottet har från sina utgångspunkter inga erinringar mot vad som föreslås i propositionens avsnitt 4 om strategin för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter.

Barnets rätt att komma till tals

Enligt barnkonventionens artikel 12 åläggs konventionsstaterna att tillförsäkra barn rätten att fritt ge uttryck för sina åsikter, när barnet är i stånd att bilda sig egna åsikter. I alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden skall barnet ges möjlighet att bli hört, antingen direkt eller genom företrädare eller något lämpligt organ. Det sätt som barnet hörs på skall vara förenligt med statens processuella regler.

I samband med 1990 års riksdagsbeslut om vissa ändringar i föräldrabalkens regler om vårdnad och umgänge behandlades frågor om barns ställning i mål om vårdnad och umgänge med anledning av motionsyrkanden. Utskottet redovisade därvid förslag om barns talerätt m.m., som hade lagts fram år 1987 av Utredningen om barnets rätt. Spörsmålet borde enligt utskottet övervägas ytterligare i lämpligt sammanhang, och det borde ankomma på regeringen att bestämma formerna härför. Vad utskottet sålunda anförde gav riksdagen regeringen till känna (bet. 1990/91:LU13, rskr. 53).

I proposition 1994/95:224 tog regeringen upp de frågor som omfattades av riksdagens tillkännagivande år 1990. Syftet med propositionen var att skapa garantier för att barn får komma till tals i mål och ärenden i domstolar. Med bifall till propositionen beslutade riksdagen om uttryckliga bestämmelser om barns rätt att komma till tals i mål och ärenden om vårdnad, i mål om umgänge, i adoptionsärenden och i namnärenden. När en domstol skall avgöra vad som är till barnets bästa skall domstolen ta hänsyn till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad. Reformen innebar vidare att den som verkställer utredning i sådana mål skall, om det inte är olämpligt, söka klarlägga barnets inställning och redovisa den för rätten. I lagstiftningsärendet beslutade riksdagen en regel om särskild ställföreträdare för barnet i mål och ärenden enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. För barn som inte har fyllt 15 år skall den som är offentligt biträde också vara barnets ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser. Det offentliga biträdet kan därigenom föra barnets talan och t.ex. överklaga ett beslut om vård. De nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 1996 (bet. 1995/96:LU2).

I lagstiftningsärendet övervägdes och avvisades tanken på lagändringar för att tillförsäkra barnet en rätt att komma till tals i verkställighetsmål. I den då aktuella propositionen framhölls att verkställighetsmålen som regel har föregåtts av en process i allmän domstol och därför kan sägas vara en fortsättning på processen. Någon föreskrift om utredning av barnets vilja även i verkstäl-

lighetsmålen bedömdes inte vara nödvändig. I verkställighetsmålen borde dock domstolarna, enligt vad som anfördes i den då aktuella propositionen, vara särskilt uppmärksamma på det faktum att lång tid kan ha förflutit mellan avgörandena i de olika domstolarna och att barnets inställning kan ha ändrats. Utskottet hade i sitt av riksdagen godkända betänkande inga erinringar i fråga om vad som sålunda anfördes i propositionen.

I den nu föreliggande propositionen gör regeringen bedömningen att barnets rätt att komma till tals i domstols- och administrativa förfaranden i stort sett är tillgodosett i berörd lagstiftning. Regeringen anser dock att en analys bör göras när det gäller socialtjänstens möjligheter att låta barnet komma till tals även i situationer när vårdnadshavaren motsätter sig det. De situationer som avses är exempelvis när en förälder nekar en socialsekreterare att träffa barnet i samband med en utredning av barnets förhållanden för att klarlägga barnets syn på sin situation, men där förhållandena inte är sådana att lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga är tillämplig.

Utskottet gör för sin del samma bedömning som regeringen och ser inte något behov av lagstiftning när det gäller barns rätt att komma till tals i domstols- och administrativa förfaranden. Vad särskilt gäller verkställighetsmålen vill utskottet erinra om att frågan, om det behövs några lagändringar i syfte att tillförsäkra barnets rätt att komma till tals i sådan mål, prövats på nytt våren 1998 i samband med de då beslutade ändringarna om vårdnad, boende och umgänge (prop. 1997/98:7, bet. LU12). I anledning av en motion uttalade utskottet i sitt av riksdagen godkända betänkande att det, såvitt utskottet kunde bedöma, inte framkommit sådana omständigheter som motiverade lagändringar för att tillgodose barns rätt att komma till tals i verkställighetsmål, och utskottet avstyrkte den då aktuella motionen.

Vad som nu anförts innebär inte att utskottet motsätter sig att en närmare analys kommer till stånd när det gäller socialtjänstens möjligheter att låta barnet komma till tals även i sådana situationer när vårdnadshavaren motsätter sig det. Enligt utskottet mening kan inte nog understrykas angelägenheten av att man också i det fortsatta lagstiftningsarbetet på familjerättens område, med barnets bästa för ögonen, vidtar åtgärder i syfte att ytterligare förverkliga barnkonventionen.

Olovligt bortförda barn

Med olovligt bortförande av barn avses framför allt då en förälder utan lov för med sig sitt barn till ett annat land. Hit hör också fall då en förälder olovligen håller kvar barnet i ett annat land efter utgången av en umgängestid eller efter det att en domstol bestämt att den andra föräldern skall ha vårdnaden om barnet. I båda fallen är ändamålet att hindra den andra föräldern från att ha vårdnaden om barnet eller utöva umgängesrätt.

Barnkonventionen behandlar ifrågavarande spörsmål i artikel 11. Av artikeln framgår att konventionsstaterna skall vidta lämpliga åtgärder för att bekämpa olovligt bortförande och kvarhållande av barn i utlandet. För detta ändamål skall staterna främja ingående av bilaterala eller multilaterala överenskommelser eller anslutning till befintliga överenskommelser.

I förevarande sammanhang finns anledning att närmare redovisa det internationella och nationella arbetet när det gäller olovligt bortförda barn.

År 1980 tillkom två konventioner, Europarådskonventionen och Haagkonventionen, i syfte att få till stånd ett internationellt samarbete för att motverka olovliga bortföranden och kvarhållanden av barn i internationella förhållanden. Enligt konventionerna skall ett beslut om vårdnad i barnets hemland normalt verkställas, och barnet skall enligt huvudregeln flyttas dit. Sverige har anslutit sig till de båda konventionerna, och dessa har införlivats med svensk rätt genom lagen (1989:14) om erkännande och verkställighet av utländska vårdnadsavgöranden m.m. och om överflyttning av barn. För Sveriges del är konventionerna i kraft gentemot ett 40-tal länder.

En ny konvention som gäller myndigheters behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i fråga om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn antogs hösten 1996 inom Haagkonferensen för internationell privaträtt. Den nya Haagkonventionen har ett vidare tillämpningsområde och skall ses som ett komplement till 1980 års Haagkonvention. 1996 års konvention är betydelsefull genom att den på ett tvingande sätt reglerar myndigheternas behörighet att ta upp exempelvis vårdnadsfrågor och genom att den behöriga myndighetens beslut skall erkännas och verkställas i de övriga konventionsstaterna. 1980 års Haagkonvention däremot inskränker sig till att vara en konvention om överflyttning, dvs. ett instrument för att i nödsituationer snarast möjligt återställa läget som det var innan det olovliga bortförandet eller kvarhållandet ägde rum. 1996 års Haagkonvention är också betydelsefull på så sätt att den vill hindra att en person genom att olovligt bortföra eller kvarhålla ett barn skall kunna skapa behörighet för myndigheter i ett annat land än det där barnet har sin invanda miljö. Enligt konventionen skall behörigheten i alla åtgärder rörande barn tillkomma myndigheterna i den stat där barnet har sitt hemvist. Om ett olovligt bortförande äger rum saknar sålunda den nya statens myndigheter behörighet att ta upp frågor rörande vårdnad och umgänge. Först när barnet fått hemvist i den nya staten och vissa andra i konventionen föreskrivna villkor är uppfyllda övergår behörigheten till myndigheterna i det nya landet. Till dess behörigheten på föreskrivet sätt har övergått till den nya statens myndigheter skall man i den staten erkänna och verkställa de beslut som har meddelats i barnets ursprungliga hemviststat.

I maj 1998 antog Europeiska unionens råd en konvention om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål. Den nya EU-konventionen innehåller bl.a. regler om myndigheters behörighet att i samband med äktenskapsmål ta upp vårdnadsfrågor och regler om erkännande och verkställighet av vårdnadsavgöranden meddelade i samband med ett äktenskapsmål i en EU-stat. Konventionen innehåller en särskild bestämmelse om bortförande av barn enligt vilken de behöriga myndigheterna skall utöva sin behörighet med beaktande av 1980 års Haagkonvention.

Av propositionen framgår att frågan om Sveriges ratificering av 1996 års Haagkonvention för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Vidare framgår att det också pågår ett lagstiftningsprojekt som innebär en översyn av regelverket kring de internationella familjerättsfrågorna varvid en samlad lagstiftning med allmänt tillämpliga regler planeras. I projektet ingår också

en översyn av regelsystemet vad gäller olovligt bortförande av barn. Även frågan om Sveriges ratificering av EU-konventionen om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar i äktenskapsmål är, enligt vad som upplyses i propositionen, föremål för beredning.

Mot bakgrund av vad som nu redovisats kan utskottet med tillfredsställelse konstatera att det för närvarande pågår ett omfattande arbete i syfte att skapa så effektiva regelverk som möjligt både på internationell och nationell nivå i syfte att bekämpa olovligt bortförande och kvarhållande av barn. Utskottet kan inte finna annat än att lagstiftningsarbetet ligger väl i linje med de åtaganden som Sverige gjort genom barnkonventionen.

I likhet med regeringen anser utskottet vidare att det är angeläget att det införs en möjlighet att få ekonomiskt bidrag ur allmänna medel för att underlätta återförandet av barn såväl till som från Sverige till en annan stat. Från lagutskottets utgångspunkter finns således inga erinringar mot att särskilda medel avsätts i budgetpropositionen för år 1999 för att täcka resekostnader för barnets återförande till hemviststaten.

Verkställighet av avgöranden om vårdnad m.m.

Frågor om verkställighet av allmän domstols avgörande i vårdnads-, boende- och umgängesmål eller av ett av socialnämnden godkänt avtal om vårdnad, boende och umgänge handläggs av förvaltningsdomstolarna, dvs. i första instans av länsrätt vars avgörande kan överklagas till kammarrätt och därefter, under vissa förutsättningar, till Regeringsrätten.

Bestämmelser om verkställighet finns i 21 kap. föräldrabalken. När länsrätten förordnar om verkställighet kan den förelägga vite, eller, under särskilda förutsättningar, besluta om polishämtning. Är det fråga om dom eller beslut om vårdnad, boende eller överlämnande av barn, får länsrätten besluta om hämtning av barnet, om verkställighet annars inte får ske eller om hämtning är nödvändig för att undvika att barnet lider allvarlig skada. Är det fråga om dom eller beslut om umgänge mellan barnet och en förälder som inte är vårdnadshavare, får länsrätten besluta om hämtning av barnet, om verkställighet annars inte kan ske och barnet har ett särskilt starkt behov av umgänge med föräldern (21 kap. 3 §).

Har barnet fyllt tolv år, får verkställighet inte ske mot dess vilja utom då länsrätten finner det nödvändigt med hänsyn till barnets bästa. Detsamma gäller, om barnet ännu inte fyllt tolv år men har nått en sådan mognad att dess vilja bör beaktas på motsvarande sätt (21 kap. 5 §).

Vidare kan länsrätt vägra verkställighet, om det är uppenbart att förhållandena ändrats sedan allmän domstol fattade sitt beslut och det av hänsyn till barnets bästa är påkallat att frågan om vårdnad och umgänge tas upp på nytt. Om länsrätten på nu angivna skäl vägrar verkställighet skall vårdnads- eller umgägesfrågan tas upp av allmän domstol, om den som har sökt om verkställighet, dennes motpart eller socialnämnden gör ansökan om detta. Däremot kan länsrätten inte själv påkalla att saken prövas i allmän domstol. Länsrätten får även i annat fall vägra verkställighet, om det finns risk som inte är ringa för att barnets kroppsliga eller själsliga hälsa skadas (21 kap. 6 §).

Våren 1998 beslutades en ändring i 21 kap. 1 § föräldrabalken, som trätt i kraft den 1 oktober 1998 (prop. 1997/98:7, bet. LU12). Ändringen innebär att en uttrycklig bestämmelse införts om att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid verkställighet. Bestämmelsen är avsedd att gälla såväl vid prövning av om verkställighet skall vägras eller inte som vid själva verkställighetsförfarandet. Stadgandet är avsett att tydligare markera att barnets bästa alltid skall finnas med som en utgångspunkt för bedömningen.

I förevarande proposition konstaterar regeringen att principen om barnets bästa i verkställighetsmål betonats genom den nu redovisade ändringen av 21 kap. 1 §. En översyn av föräldrabalkens verkställighetsregler, som Barnkommittén föreslagit, är därför enligt regeringens bedömning för närvarande inte nödvändig. Detta innebär dock inte, framhåller regeringen, att det inte kan finnas skäl att göra en allmän översyn av 21 kap. föräldrabalken. Frågan behöver emellertid övervägas ytterligare och den nyligen beslutade vårdnadsreformen ges tid att verka.

Utskottet gör för sin del samma bedömning som regeringen och vill i sammanhanget peka på att regeringen redan hösten 1997 i proposition 1997/98:7 aviserat sin avsikt att utvärdera 1998 års ändringar i föräldrabalken.

Europarådskonventionen om utövande av barns rättigheter

Inom Europarådet har utarbetats en konvention rörande barns rättigheter, European Convention on the Exercise of Children's Rights. Konventionen öppnades för undertecknande den 25 januari 1996. Sverige har undertecknat konventionen.

Syftet med konventionen är att förbättra barns ställning i familjerättsprocesser. Konventionen är avsedd att vara ett komplement till FN:s barnkonvention och skall hjälpa länderna att genomföra barnkonventionen på ett riktigt sätt. Varje land skall i den nationella lagstiftningen välja ut minst tre områden på vilka Europarådets konvention skall vara tillämplig.

Bestämmelser som helt saknas i svensk rätt och som har en framträdande plats i konventionen är barns rätt att i mål som berör dem erhålla all relevant information och bli informerade om möjliga konsekvenser av egna önskemål och beslut (artikel 3, 6 och 10). Vidare skall enligt konventionen ett ombud eller en ställföreträdare förordnas för barnet i mål där det föreligger en intressekonflikt mellan föräldrarna och barnet och föräldrarna därför enligt nationell rätt inte kan representera barnet (artikel 4 och 9). Ombudet skall då ha vissa uppgifter (artikel 10). Med undantag för de angivna informationsbestämmelserna och bestämmelserna om ombud torde Sverige i dag uppfylla konventionen på i vart fall fyra områden, nämligen i fråga om vårdnad, boende, umgänge och adoption.

I motion 1998/99:So8 konstaterar Kenneth Johansson m.fl. (c) att man inom Regeringskansliet nu förbereder en departementpromemoria för att införliva konventionen med svensk rätt men att det kommer att dröja ytterligare några år innan konventionen kan ratificeras. Motionärerna anser att Sverige snarast skall ratificera Europarådskonventionen om utövande av

barns rättigheter och att lagstiftningsarbetet därför måste påskyndas. I motionen yrkas ett tillkännagivande därom (yrkande 1).

Utskottet har ingen annan uppfattning än motionärerna om att Sverige bör ratificera Europarådskonventionen om utövande av barns rättigheter. Inom Justitiedepartementet pågår nu – mot bakgrund av hur svenska rättsregler och svensk rättspraxis på familjerättens och processrättens områden förhåller sig till konventionen – överväganden vilka lagstiftningsåtgärder som bör vidtas för att konventionen skall kunna ratificeras. Utskottet förutsätter att erforderliga lagförslag, efter sedvanligt beredningsförfarande, kan läggas fram utan onödig tidsutdräkt, och kan i vart fall för närvarande inte finna skäl till något särskilt tillkännagivande från riksdagens sida.

Med det anförda förordar lagutskottet att socialutskottet avstyrker bifall till motion 1998/99:So8 yrkande 1.

Stockholm den 26 januari 1999

På lagutskottets vägnar

Tanja Linderborg

I beslutet har deltagit: Tanja Linderborg (v), Rolf Åbjörnsson (kd), Marianne Carlström (s), Stig Rindborg (m), Rune Berglund (s), Karin Olsson (s), Henrik S Järrel (m), Marina Pettersson (s), Elizabeth Nyström (m), Roland Larsson (s), Christina Nenes (s), Tasso Stafilidis (v), Kjell Eldensjö (kd), Berit Adolfsson (m), Anders Berglöv (s), Viviann Gerdin (c) och Ulf Nilsson (fp).

Avvikande mening

Europarådskonventionen om utövande av barns rättigheter

Viviann Gerdin (c) anser att den del av utskottets yttrande under rubriken Europarådskonventionen om utövande av barns rättigheter som börjar med ”Utskottet har” och slutar med ”yrkande 1” bort ha följande lydelse:

I likhet med motionärerna anser utskottet att det är angeläget att Sverige snarast möjligt ratificerar konventionen. För att så skall kunna ske måste det erforderliga lagstiftningsarbetet påskyndas. Detta bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Vad utskottet sålunda anför innebär att utskottet anser att motion 1998/99:So8 yrkande 1 bör bifallas.