

Lagutskottets betänkande

1978/79:1

med anledning av motion om verkställighet av beslut i vårdnads- ärenden

Ärendet

I betänkandet behandlas motionen 1977/78:1478 av Åke Polstam (c) och Ella Johnsson (c), vari yrkas att riksdagen beslutar att hos regeringen begära översyn av bestämmelserna om verkställighet av beslut i vårdnadsfrågor i syfte att minska polisens befattning med sådana ärenden.

Remissyttranden över motionen har inhämtats från rikspolisstyrelsen, socialstyrelsen, riksskatteverket, Stockholms sociala centralnämnd, Sveriges advokatsamfund, Föreningen Sveriges kronofogdar, Familj och Rätt samt Föreningen Bris – Barnens rätt i samhället.

Gällande ordning m. m.

Bestämmelser om verkställighet av dom eller beslut rörande vårdnad m. m. finns i 21 kap. föräldrabalken (FB). Den som av allmän domstol tillerkänts vårdnad om barn eller umgängesrätt kan – om den som har hand om barnet inte frivilligt lämnar det ifrån sig – påkalla det allmännas medverkan till att vad domstolen bestämt också blir genomfört. Verkställighet söks hos länsrätten (1 §). Innan länsrätten förordnar om verkställighet kan den enligt 2 § förordna lämplig person att verka för att den som har hand om barnet frivilligt fullgör vad som åligger honom. Förordnar länsrätten om verkställighet får den antingen förelägga vite eller, om det anses nödvändigt, besluta att barnet skall hämtas genom polismyndighets försorg (3 §). I vissa fall får verkställighet inte ske (4 och 5 §§). Detta gäller om barnet fyllt femton år eller nått sådan mognad att dess vilja bör beaktas på motsvarande sätt och barnet motsätter sig åtgärden. Är verkställighet nödvändig av hänsyn till barnets bästa får dock beslut om verkställighet meddelas. Verkställighet kan under närmare angivna förutsättningar också vägras om det är uppenbart att förhållandena ändrats väsentligt sedan allmän domstols dom eller beslut meddelades liksom i fall när det föreligger risk för skada på barnets kroppsliga eller själsliga hälsa.

I 6 och 7 §§ ges bestämmelser om överflyttning av barn i fall då det inte föreligger något domstolsavgörande i vårdnads- eller umgängesfråga. En förutsättning för att länsrätten i sådana fall skall kunna besluta om överflyttning är antingen att barnet vistas hos annan än den som har vårdnaden eller att – då vårdnaden utövas gemensamt – den ene vårdnads-havaren egenmäktigt bortfört och kvarhållit barnet.

Hämtning och annan åtgärd beträffande barnet skall enligt 8 § utföras på ett för barnet så skonsamt sätt som möjligt. Företrädare för barnavårdsnämnd eller tjänsteman inom barnavårdsnämnd eller tjänsteman inom barnavården skall närvara likaså läkare om det är möjligt.

I 9 § finns vissa bestämmelser som tar sikte på situationer där det är fara att barnet skall föras ur landet eller på ärenden som av annan anledning är brådskande. Härvid gäller bl. a. att polismyndighet kan omhänderta barnet om länsrättens beslut inte kan avvaktas.

Ytterligare regler angående överflyttning av barn finns i kungörelsen (1967:715) med föreskrifter om tillämpningen av 21 kap. föräldrabalken. Bl. a. föreskrivs att hämtning skall ske så att åtgärden inte väcker onödig uppmärksamhet eller bereder den som berörs större olägenhet än som är oundviklig. Polisman bör inte vara klädd i uniform och inte heller använda fordon som särskilt utmärkts som polisfordon.

Förrarbetena till 21 kap. FB

Bestämmelserna om att överflyttning av barn skall ske genom polismyndighets försorg infördes år 1967 (prop. 1967:138, 11.U 1967:60). Enligt tidigare gällande ordning skedde hämtning av barn genom utmätningsmannen. Som skäl för valet av polismyndighet anförde departementschefen bl. a. att maktmedel måste stå till förfogande även om det var angeläget att såvitt möjligt undvika sådana. Möjligheten att ingripa med fysiskt tvång var ett oundgängligt element i verkställighetsförfarandet. Ledningen vid och det yttersta ansvaret för förrättningens genomförande måste därför enligt departementschefen ligga hos myndighet som hade befogenhet att ingripa med maktmedel. De myndigheter som därvid kunde komma i fråga var kronofogde- eller polismyndighet.

I propositionen framhölls att några anmärkningar mot kronofogdarnas sätt att sköta hämtningsuppgifterna inte hade framkommit. Emellertid borde i detta sammanhang inte förbises att utövning av fysiskt tvång vid kronofogdes tjänsteutövning förekom endast inom ganska snäva gränser. Om kronofogde mötte egentligt motstånd under exekutiva förrättningar, var han i regel hänvisad till att begära biträde av polisen. Rent principiellt kunde enligt departementschefen mot anlitande av kronofogdemyndigheten invändas att det stod i strid mot förslagets grundläggande tanke att frikoppla verkställighetsärenden rörande barn från det vanliga exekutiva förfarandet. De exekutiva myndigheterna handlade inte heller i övrigt frågor om verkställighet som på liknande sätt rörde människor.

Departementschefen ansåg att polismyndigheten torde ha betydligt större erfarenhet av jämförbara åtgärder och disponerade också andra resurser härför. Ingripanden mot personer ankom sålunda på polismyndighet enligt ett flertal centrala författningar på socialvårdens område. Han var övertygad om att polismyndigheten kunde handlägga de aktuella uppgifterna med all

den hänsyn och varsamhet som ärendenas beskaffenhet krävde.

I propositionen framhölls att rikspolisstyrelsen som skäl mot att hämtningsförrättningar skall utföras av polismyndigheten hade anfört att polisen inte borde belastas med uppgifter som inte var av polisiär natur. Departementschefen delade denna uppfattning så till vida att polisen inte borde anlitas för allmänna handräckningsuppdrag, som lika väl kunde utföras av annan personal. Flera skäl talade emellertid för att polismyndigheten var den lämpligaste myndigheten för att utföra hämtningsförrättningar. Från ren arbetsbördes synpunkt utgjorde den ena eller den andra lösningen inget större problem. Enligt dittillsvarande erfarenheter var det nämligen fråga om ett mycket begränsat antal hämtningsförrättningar. Det årliga antalet uppgick till mellan 15 och 30 enligt statistiska uppgifter.

På grund av det anförda biträder departementschefen förslaget att anförtro hämtningsförrättningar åt polismyndigheterna.

Utredningen om barnens rätt

Med anledning av en begäran från riksdagen år 1976 tillsattes år 1977 en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda vilka lagstiftningsåtgärder som behövs för att förstärka barns rättsskydd. *utredningen om barnens rätt* (Ju 1977:08). I utredningsdirektiven anføres bl. a. att utredningens uppgift allmänt kan sägas vara att undersöka i vilka fall och på vilka sätt barns intressen och behov bör tillgodoses bättre än f. n. genom föreskrifter som – huvudsakligen inom ramen för lagstiftningen i övrigt – särskilt tar sikte på barnens rätt. Utredningsuppgifterna har inte närmare preciserats men enligt direktiven bör några områden ägnas särskild uppmärksamhet. Hit hör främst reglerna om vårdnad om umgängesrätt samt överflyttning av barn. I det väsentliga har det emellertid överflåtits åt kommittén att själv kartlägga problemområdet och ange i vilka ämnen lagändringar bör komma i fråga. I linje härmed ligger att kommittén i en första etapp bör inrikta sitt arbete på att mera diskussionsvis presentera olika uppslag och förslag till lösningar, gärna i form av alternativ. De synpunkter och förslag som läggs fram bör remissbehandlas. Särskilt betydelsefullt är det att nya regler om vårdnad och umgängesrätt blir noggrant genomlysta och omsorgsfullt diskuterade. I direktiven framhålls vidare att 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.

Utredningen har 1978 avlämnat ett delbetänkande (SOU 1978:10) Barnets rätt 1, Om förbud mot aga.

Motionsmotivering

I motionen framhålls att utvecklingen har visat att överförandet år 1967 av ansvaret för hämningsåtgärder på polismyndigheterna var mindre välbetänt från både barnens och polisens synpunkter. Enligt motionärerna har det hänt att barn blivit skrämde av polisen, vilket kan påverka barnets inställning till polisverksamheten i samhället. Dessa effekter har inte kunnat förhindras, anser motionärerna, trots att polisen utfört sina uppdrag med all tillbörlig hänsyn till barnet. Motionärerna ifrågasätter om polisens befattning med hämningsärenden inte bör inskränkas till vad som kan behövas för att skydda inblandade parter och tjänstemän från brottsliga gärningar. En sådan reform skulle enligt motionärernas mening verksamt bidra till att avdramatisera de tragiska ingripanden då barn är inblandade.

Remissyttrandena

Rikspolisstyrelsen erinrar om att styrelsen under förarbetena till 1967 års reform av verkställighetsreglerna uttalade att hämtningsåtgärder var en exekutiv åtgärd som borde vila på exekutionsväsendets personal. Styrelsen vidhåller denna uppfattning. Hämtning och omhändertagande av barn är åtgärder av mycket känslig natur, som bör genomföras med minsta möjliga uppmärksamhet och med undvikande av allt som kan skada barnet. Bl. a. härav följer att så långt någonsin är möjligt polismedverkan bör undvikas. Styrelsen anser att det dessutom är angeläget att polisen avlastas sådana arbetsuppgifter som inte är att hänföra till egentlig polisverksamhet. Styrelsen ansluter sig till den uppfattning motionärerna givit uttryck åt, nämligen att polisens befattning med hämtningsåtgärder och omhändertagande av barn endast skall avse skydd för parter och tjänstemän i samband med här avsedda förrättningar.

Under hänvisning till det anförda tillstyrker rikspolisstyrelsen den av motionärerna gjorda framställningen om en översyn i syfte att minska polisens befattning med hämningsärenden.

Socialstyrelsen framhåller att hämningsärenden är av allvarlig karaktär och att detta inte påverkas av vem som utför hämtningsåtgärden. Enligt socialstyrelsen har problemet mer att göra med tvånget som sådant och dess inverkan på barnet.

Socialstyrelsen anser i likhet med motionärerna det vara angeläget att en översyn görs av bestämmelserna om verkställighet av beslut i vårdnadsärenden.

den. Denna översyn bör dock inte begränsas till att omfatta vilken myndighet som skall ansvara för verkställighetsfrågan utan bör omfatta samtliga bestämmelser som rör överflyttning av barn. Socialstyrelsen hänvisar avslutningsvis till utredningen om barnens rätt.

Riksskatteverket anför att de skäl som år 1967 föranledde att hämningsåtgärderna lades på polismyndigheterna alltjämt över giltighet. Härtill kommer att den omständigheten som då talade för kronofogdemyndigheten – att denna myndighet under lång tid utan anmärkning svarat för hämningsåtgärderna och fått erfarenhet av ärendena – numera självfallet förlorat sin aktualitet. Verkställighetsåtgärderna i dessa mycket känsliga och omdömeskrävande ärenden kan enligt verket ofta väcka uppmärksamhet och upprördhet. Detta följer dock mera av ärendenas art som sådan än beror på från vilken myndighet den handläggande tjänstemannen kommer. Man kan dock inte komma ifrån att, oavsett vilken myndighet som har hand om verkställigheten, det i några fall blir nödvändigt att polispersonal deltar i verkställigheten.

Enligt riksskatteverkets mening bör man med andra medel än det som föreslås i motionen söka komma till rätta med de negativa verkningar ett ingripande av förevarande slag kan ha till följd.

Riksskatteverket avstyrker bestämt att verkställigheten av beslut i vårdnadsärenden flyttas över till kronofogdemyndigheterna.

Stockholms sociala centralnämnd har som remissvar överlämnat och åberopat ett av socialförvaltningen avgivet tjänsteutlåtande. I utlåtandet anføres att förvaltningens erfarenheter av hämtning av barn genom polismyndighetens försorg är mycket begränsade. Förfrågan hos olika arbetsenheter om medverkan vid sådan polishämtning har ådagalagt att ärenden av detta slag numera är sällsynta. Förhållandet kan sättas i samband med ökade ansträngningar inom barnvården för att lösa uppkommande konflikter genom överenskommelser mellan vårdnadshavare och motpart. Vidare uttalas att i de få fall under senare år, där polishämtning ägt rum, har hämtningen utförts på sätt som tillgodoser det i lagen uppställda skonsamhetskravet.

En inskränkning av antalet fall av polishämtning kan enligt utlåtandet uppnås genom att barnets vilja, dess behov och intressen beaktas i större utsträckning än nu såväl vid allmän domstols avgörande av frågor om vårdnad och umgängesrätt som vid länsrätts prövning av verkställighet. Dessa spörsmål skall enligt direktiven tas upp av den pågående utredningen om barnens rätt. Att helt undvara möjligheten till polishämtning lär enligt socialförvaltningens uppfattning knappast vara möjligt. Ett tvångsmedel av denna karaktär kan rimligen inte anförtros åt annan myndighet, då användandet av våld främst mot den som vägrar ge ifrån sig barnet kan komma att ingå som led i verkställigheten. Som ett parallellfall där det likaledes inte är möjligt att i undantagsfall avvara polisens medverkan anges i utlåtandet polishämtning av barn enligt barnavårdslagen. Det erinras om att också i

socialutredningens förslag till lag med särskilda bestämmelser om vård av underårig har upptagits möjlighet till handräckning av polismyndighet för att genomföra beslut om vård eller omhändertagande enligt lagen.

Sveriges advokatsamfund uppger att verkställighetsreglerna enligt samfundets erfarenheter fungerat väl samt att de flesta överflyttningar av barn sker på frivillighetens väg. Advokatsamfundet framhåller vidare att i de få fall då barn hämtas genom polisens försorg torde överflyttningen ske på ett sätt som inte ger anledning till anmärkning även om enstaka pressreferat ger en annan bild.

Enligt advokatsamfundet synes emellertid motionärernas principiella inställning att polisens befattning med hämtningsärenden bör inskränkas till att skydda de inblandade ha visst fog för sig. Därjämte framhålls att polisens roll redan nu är begränsad till att sörja för förrättningens behöriga gång. Det finns därför anledning att göra den förordade översynen.

Föreningen Sveriges kronofogdar avvisar med skärpa tanken på en ändring av gällande regler. Enligt föreningen saknar kronofogdemyndigheterna resurser och förutsättningar att verkställa hämtning, som i dag är en med deras normala åligganden helt oförenlig uppgift. En överflyttning av hämtningsärendena skulle innebära en återgång till äldre ordning och skulle kunna ses som en form av personalexekution. Det förfarandet med successivt ökande insatser från samhället sida, som syftar till att barn skall överflyttas till rätt vårdnadshavare, bör uppenbarligen handläggas av de socialvårdande myndigheterna, som med hjälp av sina på området utbildade tjänstemän och med biträde av läkare m. fl. kan göra de riktiga bedömningarna om förutsättningarna och formen för hämtning. Vidare framhålls att om kronofogdemyndigheterna skulle anförtros uppgiften att hämta barn skulle ändock polisen anlitas i de situationer, som åsyftas av motionärerna. Det kan inte ifrågakomma att tillägga kronofogdemyndigheterna eller socialorganen befogenhet att i likhet med polisen använda våld mot person. Föreningen anser att någon översyn inte är påkallad så länge länsrätterna iakttar de spärregler, som syftar till att hämtning inte skall vara behövlig annat än i undantagsfall.

Avslutningsvis framhåller föreningen att det är möjligt att motionärerna tagit starka intryck av vissa särfall, som uppmärksammats i massmedia. Om barn "blivit skrämde av polisen" kan detta även ha haft sin grund i föräldrarnas beteende mot barnen. De för barnen i undantagsfall uppkomna negativa effekterna lär inte ha kunnat förebyggas om någon annan myndighet verkställer hämtningarna.

Familj och Rätt, som inhämtat upplysningar från föreningens medlemmar, länsrätter, m. fl., uppger att antalet ärenden om verkställighet enligt 21 kap. FB kan uppskattas till ca 330 per år. I omkring 3 procent av ärendena meddelas beslut om polishämtning. Antalet verkställda hämtningar är troligtvis endast 3–5 per år. Enligt *Familj och Rätt* har verkställighetsreglerna inte fyllt det syfte som lagstiftaren avsett. Föreningen framhåller härvidlag

bl. a. att det mycket sällan är meningsfullt att begära verkställighet av beslut om umgängesrätt. Anledningarna till att lagstiftningen blivit förfelad kan vara flera, anser föreningen, och anför några tänkbara orsaker. Föreningen anser det betydelsefullt att en närmare kartläggning av problemen på området kommer till stånd. Familj och Rätt framhåller att ansvaret för hämtning av barn även i framtiden måste ligga på polisen. Vid genomförandet av hämtningsåtgärder bör barnpsykologisk expertis närvara och ha vetorätt. Föreningen avstyrker att de sociala myndigheterna eller kronofogdemyndigheterna anförtros hämtningsärendena och pekar härvidlag bl. a. på att de senare brukar begära polishjälp vid svåra förrättningar. I yttrandet tar föreningen också upp vissa andra frågor beträffande handläggningen av verkställighetsärenden och föreslår att dessa ses över.

Föreningen BRIS anser att polishämtning endast är motiverad i fall när omständigheterna är sådana att en polishämtning trots allt gör mindre skada på barnet än en fortsatt vistelse i en viss miljö.

BRIS påpekar att polis f. n. i praktiken kan anlitas för att hämta barn om det inte finns läkarintyg som gör det troligt att hämtningen kan skada barnets kroppsliga eller själsliga hälsa. Enligt BRIS kan inte ens mycket kvalificerade personer på barnavårdens område, t. ex. läkare eller psykolog, i förväg bedöma vilka risker barnet kan utsättas för i en situation som inte ägt rum. BRIS föreslår att redan på ett tidigt stadium i vårdnadsutredningen barnet skall få tillgång till en erfaren barnpsykolog och få utse en egen förtroende-man. BRIS' erfarenheter visar att barnen i vårdnadsutredningsmål upplever situationen så starkt att de tvingas ta ställning med eller emot sin vilja, även om de inte kan formulera eller förmedla känslorna. Alla barn – särskilt de som inte själva kunnat uttrycka sina önskemål –, fortsätter BRIS, behöver en kvalificerad barnterapeutkontakt i dessa krissituationer. BRIS är av samma uppfattning som motionärerna, nämligen att polisens befattning med verkställighet av beslut i vårdnadsärenden m. m. bör begränsas till t. ex. fall av barnmisshandel där inget dröjsmål kan tolereras. BRIS vill samtidigt påpeka att barnet endast delvis är hjälpt genom den föreslagna reformen. De men som barnet kan få i hämtningsituationen beror inte bara på upplevelsen av en polishämtning utan i minst lika hög grad på den förtvivlan som övergreppet på barnets innersta vilja orsakar i de fall då man inte tagit hänsyn till barnets egen önskan om vårdnadshavare. BRIS anser därför att varje ansökan om hämtning av barn från en vårdare till en annan i sig skall utgöra indikation för att en barnpsykolog förordnas av länsrätten för att tillvarata barnets intressen. Vid avgörande av hämtningsfrågan bör barnpsykologens utredning om barnets behov och önskemål vara utslagsgivande.

Utskottet

I betänkandet behandlas en motion om hämtning av barn.

Har någon av allmän domstol tillerkänts vårdnaden om barn eller

umgängesrätt och vägrar den som har hand om barnet att lämna det ifrån sig kan verkställighet av domstolsutslaget sökas hos länsrätt. Närmare bestämmelser härom finns i 21 kap föräldrabalken (FB). Om en överflyttning av barnet inte kan komma till stånd på frivillighetens väg eller efter vitesföreläggande kan länsrätten, om det anses nödvändigt, besluta att barnet skall hämtas genom polismyndighets försorg. Beslut om hämtning kan meddelas också i vissa fall då det inte föreligger något domstolsavgörande om vårdnads- eller umgängesrätt. Hämtning av barn skall utföras på ett för barnet så skonsamt sätt som möjligt. Företrädare för barnavårdsnämnd eller tjänsteman inom barnavården skall närvara, likaså läkare om det är möjligt.

I motionen yrkas att bestämmelserna om verkställighet av beslut i vårdnadsfrågor skall ses över med syfte att polisens befattning med hämtningsärenden skall minskas. Till stöd för yrkandet anför motionärerna att det hänt att barn blivit skrämde av polisen, vilket kan påverka barnets inställning till polisverksamheten i samhället. Dessa effekter har inte kunnat förhindras, anser motionärerna, trots att polisen utfört sina uppdrag med all tillbörlig hänsyn till barnet. Motionärerna ifrågasätter om polisens befattning med hämtningsärenden inte bör inskränkas till åtgärder som kan behövas för att skydda inblandade parter och tjänstemän från brottsliga gärningar. En sådan reform skulle enligt motionärernas mening verksamt bidra till att avdramatisera de ofta tragiska hämtningsärendena.

Som framhållits i flera av de remissyttranden som inhämtats över motionen är tvångshämtning av barn en allvarlig åtgärd. Genom lagstiftningen har därför skapats garantier för att tvångsmedlet tillgrips endast då det verkligen är nödvändigt. Såvitt framgår av remissvaren förekommer det också blott några fall om året då barn hämtas av polis. Några anmärkningar mot polismyndigheternas sätt att sköta dessa ärenden har inte framkommit under utskottsbehandlingen. Det anförda utesluter emellertid inte att FB:s regler om verkställighet kan behöva ses över. Bl. a. är det angeläget att barnets intresse tillgodoses bättre än f. n. Frågor om barns rättsskydd utreds av utredningen om barnens rätt. Enligt direktiven skall utredningen ägna särskild uppmärksamhet åt reglerna om vårdnad, umgänge och överflyttning av barn. I samband med behandlingen av motioner om barns rättsliga ställning (se LU 1977/78:23) har utskottet inhämtat att utredningen bedömt det som angeläget att FB:s bestämmelser snarast ses över med utgångspunkt i barnets bästa. Utredningsarbetet koncentreras f. n. på FB med sikte på att ett delbetänkande angående vårdnad, umgänge och överflyttning av barn skall kunna avlämnas våren 1979.

Med hänsyn till att utredningen således med förtur kommer att behandla reglerna om hämtning av barn anser utskottet att motionen inte bör föranleda någon åtgärd från riksdagens sida.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1977/78:1478.

Stockholm den 3 oktober 1978

På lagutskottets vägnar

IVAN SVANSTRÖM

Närvarande: Ivan Svanström (c), Lennart Andersson (s), Inger Lindquist (m)*, Stig Olsson (s), Martin Olsson (c), Elvy Nilsson (s), Bernt Ekinge (fp), Arne Andersson i Gamleby (s), Bo Siegbahn (m), Marianne Karlsson (c), Owe Andréasson (s), Stina Andersson (c), Anne-Marie Gustafsson (c), Bengt Silfverstrand (s) och Birgitta Johansson (s).

*Ej närvarande vid betänkandets justering

