

## Betänkandet *Se barnet!* (SOU 2017:6)

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet *Se barnet!* (SOU 2017:6). SKL begränsar sitt yttrande till de delar av förslaget som mest kan påverka våra medlemmar.

### Sammanfattning

- SKL anser att det är en allvarlig brist att utredningen inte lyft fram våld i nära relationer tydligare.
- SKL anser att regeringen i det fortsatta lagstiftningsarbetet måste beakta Istanbulkonventionens krav på nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att förekomsten av våld beaktas då frågor om vårdnad av barn och barns umgängesrätt ska avgöras och att utövandet av umgängesrätt eller vårdnad inte äventyrar brottsoffrets eller barnets rättigheter och säkerhet.
- SKL anser att det är positivt att utredningen särskilt lyfter fram att det är barnets bästa som ska vara avgörande när domstolen bedömer om vårdnaden kan vara gemensam eller inte.
- SKL *avstyrker* utredningens förslag att obligatoriska informationssamtal ska föregå domstolsprocessen.
- SKL *tillstyrker* utredningens förslag att det i föräldrabalken (FB) tydliggörs att det är barnets bästa som är avgörande i samtliga frågor om vårdnad, boende och umgänge samt att barn ska ha rätt att komma till tals och få relevant information.
- SKL *tillstyrker* förslaget om tillfällig vårdnadshavare, men anser att tillämpningsområdet måste förtydligas.
- SKL *avstyrker* utredningens förslag att det ska krävas särskilda skäl för att domstolen ska meddela interimistiska beslut om vårdnad.
- SKL *avstyrker* utredningens förslag att i lag tidsbegränsa utredningstiden för socialnämndens vårdnads-, boende- och umgängesutredningar.
- SKL *tillstyrker* förslaget att det införs sekretessbrytande bestämmelser vilka möjliggör att uppgifter lämnas mellan socialnämnder i samband med upplysningar och snabbupplysningar.
- SKL *tillstyrker* att Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) ges i uppdrag att kartlägga behovet av utbildning hos familjerättssekreterare, men vill framhålla att behov av kompetensutveckling även finns hos domarkåren.

## Sveriges Kommuner och Landstings synpunkter

### Allmänna synpunkter

SKL vill inledningsvis framhålla att det i många tvister om vårdnad, boende och umgänge förekommer uppgifter om våld. Trots det synes utredningen inte ha beaktat det faktum det är i uppbrottssituationer som våldsoffren i en familj lever som allra farligast.

Utredningens utvärdering av 2006 års vårdnadsreform borde ha gett tydliga indikatorer på vilka problem som avhjälpes och vilka som återstår att lösa för att i ett familjerättsligt sammanhang upptäcka, bedöma och förebygga mäns våld mot kvinnor och annat våld i nära relationer, men detta har utredningen inte lyckats med. SKL anser att det är en allvarlig brist.

Utredningsarbetet som genomförts och förslagen som läggs fram står i motsats till det som eftersträvas i den nationella jämställdhetspolitiken, regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor<sup>1</sup> och Istanbulkonventionen<sup>2</sup>. Bland annat framgår i regeringens nationella strategi vikten av att i det våldsförebyggande arbetet beakta bakgrundsfaktorer av betydelse för förekomst av våld mot kvinnor och flickor, till exempel genom att fokusera på livssituationer och miljöer där våld mot kvinnor relativt ofta förekommer såsom separationer och vårdnads- och umgängesförhållanden kring barn. I Istanbulkonventionens artikel 31, som Sverige förbundit sig att följa genom ratificeringen av konventionen, framgår att parterna ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att förekomsten av våld beaktas då frågor om vårdnad av barn och barns umgängesrätt ska avgöras. Sverige har förbundit sig att vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att utövandet av umgängesrätt eller vårdnad inte äventyrar brottsoffrets eller barnets rättigheter och säkerhet. SKL anser att regeringen i det fortsatta lagstiftningsarbetet måste beakta detta.

### 9.5.4 Kommunerna ska ansvara för informationssamtalen

Utredningens intention att minska antalet vårdnadsfall är god. SKL anser dock att utredningen har realistiska förväntningar på vad informationssamtal kan lösa. Det är SKL:s uppfattning att konfliktnivån redan är hög i de flesta fall när en förälder överväger att inleda en domstolsprocess. Det finns idag möjlighet för parterna att delta i samarbetsamtal där de bl.a. får ta del av den information som är tänkt ingå i ett informationssamtal. Utredningen framhåller att det bland vissa föräldrar finns en okunskap kring regleringen av vårdnad, boende och umgänge samt hur en domstolsprocess går till och att det därför krävs mer riktad information. SKL anser dock att den information som utredningen efterfrågar bör kunna ges på ett mer förenklat sätt än via obligatoriska samtal i socialnämndens regi, t.ex. via Domstolsverkets och kommunernas

<sup>1</sup> Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid, Skr. 2016/17:10.

<sup>2</sup> Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet, Istanbul den 11 maj 2011.

webbplatser eller genom att information skickas ut från domstolen i samband med att en stämningsansökan inkommer.

Våld i familjerättsligt sammanhang är inte situationsbetingat eller en jämbördig konflikt som kan lösas med samarbetssamtal eller medling. I uppbrottssituationen lever den våldsutsatta som farligast och löper allvarlig risk att utsättas för ytterligare våld om denne tvingas möta sin partner i syfte att nå samförstånd. Informationssamtal kan således utsätta en våldsutsatt förälder och dennes barn för akut fara. Även om det framgår i utredningens förslag att kravet på informationssamtal kan frångås om våld förekommit är det oklart hur detta ska bedömas och det åligger den våldsutsatta att själv väcka denna fråga. En fråga här är hur en våldsutsatt förälders samarbetsförmåga ska bedömas om denne tackar nej med hänvisning till våldsutsatthet?

Eftersom förekomst av våld mellan två parter kan vara okänd för socialtjänsten är det viktigt att denna fråga undersöks innan det går att genomföra ett gemensamt informationssamtal med parterna på ett säkert sätt. För att säkerställa detta kan parterna i enskilda samtal behöva tillfrågas rutinmässigt om våldsutsatthet och våldsutövande. Om våld upptäcks behöver en bedömning göras av risken för fortsatt våld och våldsutövarens farlighet, utöver de andra insatser till stöd och skydd som den våldsutsatta och barnen kan behöva. SKL anser att informationssamtal ska hållas enskilt om våld förekommer mellan parterna, oavsett våldets ”allvarlighetsgrad”.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan *avstyrker* SKL utredningens förslag att obligatoriska informationssamtal ska föregå domstolsprocessen.

### **11 Barnets bästa och barnets rätt att få komma till tals**

SKL är positivt till att det i FB tydliggörs att särskilt avseende ska fästas bl.a. vid föräldrarnas förmåga att sätta barnets behov före den egna konflikten. SKL anser även att det är bra att det skrivs in i FB att barnet ska få relevant information och ges möjlighet att framföra sina åsikter. Det stämmer överens med motsvarande reglering som redan finns i 11 kap. 10 § socialtjänstlagen (2001:453). Avseende den föreslagna bestämmelsen att socialnämnden ska kunna tala med barn även om en vårdnadshavare motsätter sig detta, är SKL positivt till att möjligheten ges i sådana ärenden där det är nödvändigt. Det är dock SKL:s bedömning att samtal i de allra flesta fall kommer att kunna genomföras med stöd av samtycke.

SKL *tillstyrker* utredningens förslag att det i FB tydliggörs att det är barnets bästa som är avgörande i samtliga frågor om vårdnad, boende och umgänge samt att barn ska ha rätt att komma till tals och få relevant information.

### **13.8 Bättre förutsättningar för en snabb vårdnadsöverflyttning vid allvarligt våld i familjen.**

SKL delar utredningens bedömning att det i fall av dödligt eller annat allvarligt våld i familjen är angeläget att snabbt flytta vårdnadsansvaret från den förälder som utövat våldet.

SKL anser dock att utredningen inte tillräckligt tydligt definierat i vilka situationer det ska vara möjligt att besluta om en tillfällig vårdnadshavare. Avseende dödligt våld anser SKL att det är viktigt att tydliggöra att ett beslut att flytta över vårdnaden inte är avhängigt tingsrättens avgörande i skuldfrågan. Det måste tydliggöras att det är barnets bästa som ska vara avgörande och att en tillfällig vårdnadshavare måste kunna förordnas även om vårdnadshavaren nekar till brott. I detta ligger att ett visst mått av osäkerhet måste kunna accepteras.

Vidare anser SKL att det måste tydliggöras vad som avses med ”annat allvarligt våld”. Detta definieras inte av utredningen. Det finns också anledning att ifrågasätta termen ”allvarligt våld”, eftersom det förutsätter att det finns ”mindre allvarligt våld”. Våld i nära relationer kan handla om olika yttringar av fysiskt och psykiskt, inklusive sexuellt, våld och hot om våld. Att våldsförmerna utövas av en närstående och i en nära relation gör det per definition särskilt allvarligt. När är fysiskt våld i en nära relation ”mindre allvarligt” och vem avgör det? Anses psykiskt våld som ”mindre allvarligt”? Det vore olyckligt att hamna i en definition som åsidosätter de allvarliga psykiska komplikationer det innebär att bli utsatt för psykiskt eller fysiskt våld av en person som står en nära. Detsamma gäller de allvarliga konsekvenser det har för ett barn att uppleva, bevittna eller utsättas för t.ex. pappas våld mot mamma. Oavsett våldets ”allvarlighetsgrad” måste en våldsutövares föräldra- och omsorgsförmåga starkt ifrågasättas. SKL vill betona att konsekvenserna för barn som utsätts för våld i familjen är mycket allvarliga och att barnen först och främst behöver skydd från våldet. Ett barn ska enligt SKL ha rätt att slippa träffa en våldsam förälder.

I de fall det finns ytterligare en förälder ska denne i första hand ges ensam vårdnad. Endast när denne inte är lämplig eller inte har möjlighet att utöva vårdnadshavarskapet, t.ex. på grund av allvarliga skador, ska en tillfällig vårdnadshavare förordnas. Det är viktigt att detta tydliggörs i förarbetena, inte minst för att den vårdnadshavare som utsätts för våld inte ska behöva känna någon tveksamhet inför att söka hjälp med detta.

I sådana särskilda fall kan det som utredningen beskriver vara svårt att hitta en lämplig person att flytta över vårdnaden till. Möjligen kan detta underlättas genom att advokater, biträdande jurister på advokatbyrå eller någon annan lämplig i större utsträckning ges möjlighet att åta sig uppdraget. SKL saknar emellertid en analys av om de tilltänkta yrkeskategorierna faktiskt kan tänka sig att åta sig sådana uppdrag.

Utredningen har föreslagit att överförmyndaren ska besluta om arvode och ersättning för särskilda kostnader och att kommunen ska betala dessa. Samtidigt är det socialnämnden som ska väcka talan i tingsrätten. Avseende överförmyndarens uppdrag så avser detta i huvudsak ekonomiska frågor, t.ex. förmyndarskap. När det gäller uppdraget som tillfällig vårdnadshavare tar detta emellertid sikte på flera delar av vårdnadshavarskapet vilka snarare ligger inom socialnämndens kompetensområde. Av det skälet bör den del som avser förmyndarskapet och de övriga delarna i detta avseende separeras från varandra. I och med att socialnämnden ansvarar för de övriga delarna är

det även rimligt att det är socialnämnden som beslutar om arvode och ersättning för särskilda kostnader avseende de delarna av uppdraget. Detta måste återspeglas i lagstiftningen.

Sammanfattningsvis *tillstyrker* SKL utredningens förslag om tillfällig vårdnadshavare, men anser att tillämpningsområdet måste förtydligas.

### 15.3 Interimistiska beslut

SKL delar utredningens bedömning att interimistiska beslut om vårdnad inte ska meddelas slentrianmässigt. Detta är dock inte detsamma som att det i lagstiftningen bör införas ett krav på särskilda skäl. En sådan reglering kan enligt SKL leda till en snävare tolkning av bestämmelsen om interimistiska beslut än vad som är önskvärt. Om det skulle förekomma att interimistiska beslut fattas av slentrian, bör fokus istället läggas på att utveckla kompetensen hos domstolarna. Utredningen kommer dock fram till slutsatsen att interimistiska beslut inte fattas slentrianmässigt, utan att det sker när det finns behov. SKL anser i det perspektivet att det framlagda förslaget ter sig märkligt.

I sammanhanget måste betonas vikten av att domstolarna skyndsamt fattar beslut när ett interimistiskt yrkande inkommit. Av den information SKL får från sina medlemmar framgår att handläggningstiderna idag är långa, vilket inte är förenligt med barnets bästa (se bl.a. JO:s beslut i dnr 1308-2016 där det tog tingsrätten sju månader att ta ställning till nämndens yrkande om ett interimistiskt beslut).

SKL *avstyrker* utredningens förslag att det ska krävas särskilda skäl för att domstolen ska meddela interimistiska beslut om vårdnad.

### 15.4 Vårdnads-, boende- och umgängesutredningar

Det finns naturligtvis förbättringsområden inom handläggningen av vårdnads-, boende- och umgängesutredningar. SKL delar emellertid inte utredningens bedömning att en tidsfrist om fyra månader bör regleras i lag. Socialnämnden har inte obegränsat med tid att genomföra en utredning utan har att förhålla sig till den tid domstolen bestämmer. När domstolen bestämmer inom vilken tid socialnämnden ska inkomma med en utredning kan hänsyn tas till de särskilda omständigheterna i det enskilda fallet. Samtidigt vill SKL framhålla att det är angeläget att fokus läggs på de långa handläggningstiderna i domstol, både vad gäller de interimistiska besluten och ifråga om de slutliga avgörandena. Såsom anförts ovan är handläggningstiderna hos domstolarna idag oacceptabelt långa (se bl.a. JO:s beslut i dnr 1814-2012, dnr 6418-2014 och dnr 6730-2014). Det gör att socialnämndens utredning riskerar att bli inaktuell och att förnyad kontakt behöver tas av domstolen.

SKL *avstyrker* utredningens förslag att i lag tidsbegränsa utredningstiden.

### **15.5 Sekretess, tystnadsplikt, anmälnings- och uppgiftsskyldighet**

SKL delar utredningens bedömning att det är angeläget att uppgifter som kan påverka ett beslut i domstol kommer fram, oavsett om beslutet är slutligt eller gäller för viss tid. För att ett så fullgott underlag som möjligt ska föreligga i målets alla delar bör det därför vara möjligt att inhämta uppgifter från annan socialnämnd även vid upplysningar och snabbupplysningar.

SKL *tillstyrker* förslaget att det införs sekretessbrytande bestämmelser som möjliggör att uppgifter lämnas mellan socialnämnder i samband med upplysningar och snabbupplysningar.

### **15.9 Kompetens och utbildning**

SKL ser positivt på att MFoF ges i uppdrag att se över behovet av utbildningsinsatser för familjerättssekreterare. I avsnittet om vilken kompetens som är nödvändig identifieras emellertid endast kommunernas behov av kompetensutveckling. Den fortbildning som Domstolsakademien erbjuder domarkåren bedöms vara tillfyllest.

För både kommun och domarkår saknas dock fördjupad kompetens inom området våld i nära relationer. Det behövs också en fördjupad kunskap kring konsekvenserna för ett barns hälsa och utveckling att bevittna våld.

SKL vill därtill framhålla att det av 6 kap. 2 § FB framgår att det vid bedömning av barnets bästa ska fästas särskilt avseende vid risken för att barnet eller någon annan i familjen utsätts för övergrepp eller att barnet olovligt förs bort eller hålls kvar eller annars far illa, samt vid barnets behov av en nära och god kontakt med båda föräldrarna. Bedömningen ska ta hänsyn till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad.

Umgänge måste utgå från barnet och det barn berättar i samtal måste tas på allvar. Kompetens att genomföra samtal med barn bör utvecklas och kunskapen om barn och barns kognitiva utveckling bör fördjupas inom både kommun och rättsväsende.

SKL vill även lyfta fram vikten av erfarenhetsutbyte mellan socialtjänsten och domstolarna. Ökad förståelse för varandras roller och förväntningar är en viktig faktor för att effektivisera handläggningen av dessa mål.

SKL *tillstyrker* att MFoF ges i uppdrag att kartlägga behovet av utbildning hos familjerättssekreterare, men vill framhålla att behov av kompetensutveckling även finns hos domarkåren.

### **17.3 Konsekvenser för jämställdheten**

SKL anser att förslagen i utredningen står i motsats till vad som eftersträvas i den nationella jämställdhetspolitiken, regeringens nationella strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor och Sveriges åtaganden i och med ratificeringen av Istanbulkonventionen. Där framgår bl.a. att kvinnor och barns säkerhet och skydd från

våld och övergrepp alltid måste stå i fokus. Det är enbart våldsutövaren som har ansvar för våldet och i den ”konflikten” har inte den våldsutsatta något ansvar eller skyldighet att sätta samarbete med den andra föräldern framför sitt och barnens behov av trygghet och säkerhet. Strävanden efter jämställt föräldraskap får inte leda till att förekomst av mäns våld mot kvinnor negligeras. SKL delar således inte utredningens bedömning att gemensamma informationssamtal entydigt innebär att det ökar jämställdheten mellan föräldrar, utan menar att dessa kan vara direkt farliga för kvinnor och barn i separationer där den andra vårdnadshavaren har utsatt dem för våld.

#### 17.4 Ekonomiska konsekvenser

SKL delar inte utredningens antagande att informationssamtal sannolikt inte kommer innebära några ökade kostnader för kommunerna. Vad avser den timkostnad som utredningen använt sig av anser SKL att den är för lågt beräknad. Socialsekreterare har inte lägre overheadkostnader än andra. De behöver ett rum, datorer, arkiv, möbler, telefon, växel, arbetsledning etc. varför ett påslag om minst 25 procent är rimligt. Beräkningar av kostnaden för arbetskraft bör därför göras med en timkostnad om 364 kr/tim. Utredningens bedömning av tolkkostnad är enligt de uppgifter SKL har tillgång till även den för lågt räknad och bör ligga på 330 kr/tim.

Vad sedan avser arbetsinsatser har i utredningen föreslagits att ett samtal ska ta ca 2 timmar och förberedelse för detta 30 minuter. Informationssamtal är emellertid myndighetsutövning eftersom detta ska utmynna i att ett samtalsintyg upprättas. Detta innebär att socialnämnden vid varje nytt samtal måste registrera ett ärende, ordna personakt, journalföra, fatta beslut, skriva intyg, avsluta ärende och arkivera. Utöver detta ska handläggaren ta emot ett samtal där personen ska beställa tid för informationssamtal. Handläggaren ska utreda vilka som ska delta vid besöket. Den andre föräldern ska kontaktas, man ska utreda att båda parter kan och vill komma på samma möte. Man måste säkerställa att det inte förekommit hot och våld.

Att hålla ett bra samtal i två timmar med två personer som är i kris och troligen i konflikt med varandra kräver förberedelse. Vid samarbetsamtal är det vanligt att man är två handläggare för att få samtalen att fungera på ett bra sätt. Många kommuner är små och handläggarna kommer ha informationssamtal relativt sällan. Då blir förberedelsetid än viktigare. Ett antal av besökarna kommer utebli från besöket och behöva en ny tid. Cirka 10 procent ombokade besök är en försiktig beräkning. Dessutom ska besökarna hämtas och lämnas i samband med besöket.

SKL bedömer därför att utredningens beräknade tidsåtgång om 2,5 timmar per informationssamtal är allt för låg. Vid en försiktig bedömning anser SKL istället att arbetsinsatsen ligger närmare 4 timmar. Det innebär att den ökade kostnaden för informationssamtal blir drygt 13 miljoner. Då har inte kostnader för inställda samtal eller samtal med två handläggare tagits med i beräkningen, i dessa fall blir kostnaden betydligt högre. SKL delar således inte utredningens bedömning att de nya upp-

gifterna medför en ökad kostnad på knappt 7 miljoner. De ökade kostnaderna är betydligt högre varför finansieringsprincipen ska beaktas.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko  
Ordförande