Regionledningskontoret
Ludmilla von Zweigbergk

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-09-29

KHN 2022-0051

Klimat- och
hållbarhetsnämnden

Yttrande över Remiss – Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv (SOU 2022:38)

Regionledningskontorets förslag till beslut

Klimat- och hållbarhetsnämnden beslutar följande.

> Regiondirektören tjänsteutlåtande utgör Klimat- och hållbarhetsnämndens yttrande till regionstyrelsen över remiss Alla tiders föräldraskap - ett stärkt skydd för barns familjeliv (SOU 2022:38).

Sammanfattning

Klimat- och hållbarhetsnämnden har beretts möjlighet att yttra sig över remiss Alla tiders föräldraskap - ett stärkt skydd för barns familjeliv (SOU 2022:38).

Justitiedepartementet har haft i uppdrag att göra en översyn av föräldrabalkens regler om föräldraskap och givit förslag på hur reglerna kan utformas för att bli mer överskådliga, enhetliga, heltäckande, könsneutrala och inkluderande samt enklare att tillämpa.

Klimat- och hållbarhetsnämnden är positiv till förslaget, som utgår från ett barnrättsperspektiv. De föräldraskapsrättsliga reglerna blir dessutom lika för alla barn, oavsett vilken familjekonstellation barnet lever i.

Bakgrund

Justitiedepartementets uppdrag har varit att se över föräldrabalkens regler om föräldraskap och i övrigt överväga vissa förändringar av de familjerättsliga reglerna. Syftet med uppdraget har varit att med utgångspunkt i barnets bästa utifrån barnkonventionen åstadkomma en bättre sammanhållen, könsneutral och jämlik reglering om föräldraskap samt regler om föräldraansvar som är anpassade till olika familjekonstellationer.

Förslagen bedöms få positiva konsekvenser för framför allt barn och unga. Ändringarna som föreslås i den föräldraskapsrättsliga regleringen innebär att barns rätt till sina föräldrar stärks. De föräldraskapsrättsliga reglerna blir dessutom lika för alla barn, oavsett vilken familjekonstellation barnet lever i. Med en enkel, tydlig och överskådlig reglering minskar också risken för fel i rättstillämpningen.

Klimat- och hållbarhetsnämndens yttrande
Klimat- och hållbarhetsnämnden är positiv till att förslagen utgår från ett barnrättsperspektiv och att hänsyn också har tagits till Europakonventionen i de delar som rör barn och föräldrar. Förslagen till ändringar i föräldrabalken medför en mer likvärdig och jämlik hälso- och sjukvård genom att barnets rättigheter stärks oavsett familjekonstellation.

Ekonomiska konsekvenser
Förslaget bedöms inte medföra några ekonomiska konsekvenser för Region Stockholm.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Carolina Pettersson
Direktör för hållbarhet och internationella frågor

Beslutsunderlag
1. Sammanfattning av Alla tiders föräldraskap - ett stärkt skydd för barns familjeliv (SOU 2022:38)

Beslutsexpediering
1. Regionstyrelsen

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2022-09-29

Sammanfattning

Uppdraget

Vårt övergripande uppdrag har varit att se över föräldrabalkens regler om föräldraskap och i övrigt överväga vissa förändringar av de familjerättsliga reglerna. Syftet med uppdraget har varit att – med utgångspunkt i barnets bästa – åstadkomma en mer sammanhållen, könsneutral och jämlik reglering om föräldraskap samt regler om föräldraansvar som är anpassade till olika familjekonstellationer. I uppdraget har ingått att ta ställning till bland annat

- hur föräldrabalkens regler om föräldraskap kan utformas för att bli mer överskådliga, enhetliga, heltäckande, könsneutrala och inkluderande samt enklare att tillämpa,
- om utrymmet att häva ett föräldraskap ska begränsas,
- om personer som inte längre är gifta eller sambor ska kunna adoptera gemensamt eller adoptera varandras barn, och
- om förutsättningarna för ett barn att upprätthålla sin relation med en social förälder efter en separation eller en förälders dödsfall behöver förbättras, och om det i övrigt behöver vidtas åtgärder för att underlätta för familjer där fler än två vuxna tar föräldraansvar.

Översyn av föräldrabalkens regler om föräldraskap

Regelverkets utformning

Vårt uppdrag i den här delen har varit att göra en översyn av föräldrabalkens regler om föräldraskap. Översynen har främst handlat om att förbättra det föräldraskapsrättsliga regelverkets struktur samt göra det mer överskådligt, tydligt och begripligt.

Den svenska föräldraskapsrättsliga regleringen är innehållsmässigt en av de mest moderna i världen. Reglerna innebär bland annat att samma förutsättningar för föräldraskap gäller för samkönade par som för olikkönade par och detta oberoende av om någon av föräldrarna har ändrat könstillhörighet. Att det kontinuerligt införts nya regler om föräldraskap utan att det samtidigt har gjorts en översyn av regelverket som helhet, har dock fått konsekvensen att regelverket har blivit både invecklat och svårtillgängligt. Regleringens övergripande struktur, som i mångt och mycket fortfarande bygger på att föräldrar är en kvinna och en man som får barn tillsammans genom samlag, har nämligen behållits. När andra sätt att få barn och bli förälder tillkommit, har detta reglerats särskilt och i praktiken som undantag till den traditionella huvudregeln. Vidare är regleringens utformning i stor utsträckning styrd av att det finns tre typer av rättsliga föräldrar: ”mor”, ”far” och ”förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken”. Sammantaget medför detta att regelverket har blivit både omfattande och svårt att överblicka. Lika situationer regleras i stor utsträckning i olika paragrafer. För att förstå reglerna och kunna tillämpa dem krävs både kunskap om regelverket i stort och om hur reglerna förhåller sig till och påverkar varandra.

För att den föräldraskapsrättsliga regleringen ska bli enkel, tydlig och lätt att överblicka är det enligt vår bedömning nödvändigt att begränsa antalet paragrafer om föräldraskap genom att utmönstra den nuvarande fragmenterade ordningen där i praktiken lika fall regleras i olika paragrafer. En sådan genomgripande förändring är inte möjlig att åstadkomma utan att samtidigt avskaffa de olika termerna för föräldraskap. Vi föreslår därför att ”mor”, ”far” och ”förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken” – ersätts av ”förälder” och att bestämmelser som reglerar samma situation förs samman i gemensamma paragrafer. I de situationer det har betydelse huruvida en förälder är den av föräldrarna som har fött barnet eller barnets andra förälder, ska detta anges särskilt.

Vår översyn har också resulterat i flera andra förslag som förenklar, tydliggör och moderniserar regelverket. Vi föreslår bland annat att den oskrivna principen om att den som har fött barnet är barnets förälder ska lagfästas, att grunderna för att häva ett föräldraskap ska förtydligas samt att språket ska moderniseras och förenklas.

Behovet av särskilda regler när det inte är känt eller är oklart vem som har fött ett barn

Vårt uppdrag har också omfattat att överväga behovet av regler om utredning av moderskap och föräldraskap. I dag finns det inte några regler i föräldrabalken om fastställande och hävande av moderskap. Detta beror på att det i regel står klart vem som har fött barnet och således är barnets mor. Om det är oklart vem som har fött barnet eller om moderskapet ifrågasätts, får en talan om fastställande eller hävande av moderskapet i stället föras som en fastställelsetalan enligt reglerna i 13 kap. 2 § rättegångsbalken. Det finns inte heller några särskilda regler om utredning av moderskap, vilket bland annat innebär att socialnämnden inte har någon lagstadgad skyldighet att försöka utreda vem som har fött ett barn.

För att kunna bedöma behovet av särskilda regler om utredning av moderskap har vi analyserat 174 mål om moderskap som kom in till 26 av landets tingsrätter under 2019 och 2020. Vår genomgång visar att behovet av en rättslig prövning av moderskap i regel uppstår på grund av att ett barn som har invandrat till Sverige inte har den dokumentation som krävs för att Skatteverket ska registrera barnets moderskap i folkbokföringen.

För att säkerställa att de uppgifter som registreras i folkbokföringen är korrekta omfattar Skatteverkets registrering en viss prövning av uppgifterna. Som utgångspunkt ska de uppgifter som registreras i folkbokföringen vara styrkta. Att det ställs höga krav för att uppgifter ska registreras i folkbokföringen kan dock medföra svårigheter för den som invandrar till Sverige. Detta gäller särskilt för de som invandrar och som av olika skäl har svårigheter att få fram tillförlitligt underlag från det land de invandrar från. Svårigheten att få riktiga uppgifter registrerade i folkbokföringen avser i en sådan situation i allmänhet flera olika folkbokföringsuppgifter och inte enbart uppgiften om föräldraskap. Enligt vår bedömning är det mot den bakgrunden och med hänsyn till att behovet av en rättslig prövning i domstol endast uppstår i undantagsfall, inte motiverat att föreslå regler i föräldrabalken om fastställande och hävande av föräldraskap för den som har fött barnet som motsvarar de regler som i dag finns för barnets andra förälder. Till skillnad från föräldraskap för den som inte har fött barnet etableras ett föräldraskap för den som har fött barnet alltid automatiskt genom födandet. Det som i undantagsfall ska prövas är alltså vem

som har fött barnet och när detta är klarlagt följer föräldraskapet per automatik. Om det i ett enskilt fall finns behov av att föra en talan i domstol kan en sådan talan föras enligt de allmänna reglerna om fastställelsetalan i 13 kap. 2 § rättegångsbalken.

Att det inte finns något behov av särskilda regler om fastställande och hävande av föräldraskap för den som har fött ett barn innebär emellertid inte att samhället kan förhålla sig passivt när detta förhållande är oklart beträffande ett barn som har hemvist i Sverige, i vart fall inte när det är fråga om ett barn under 18 år. Ett barn har rätt att få klarhet om sitt ursprung. Rätten att få klarhet om sitt ursprung omfattar rätten att få kännedom om båda sina föräldrar, även den förälder som har fött barnet. Socialnämnden har ett tydligt ansvar enligt föräldrabalken när det gäller att få föräldraskapet för den av föräldrarna som inte har fött barnet fastställt. Även om det inte anges i lag framgår det av rättspraxis att socialnämnden har en skyldighet att, om behov uppkommer, också försöka utreda vem som kan ha fött barnet. I detta ligger att socialnämnden har en skyldighet att biträda barnet med att få rättsligt bestämt vem som har fött barnet och alltså är barnets förälder. Att socialnämndens skyldighet att bistå ett barn med att utreda vem som har fött barnet inte framgår uttryckligen av lag medför dock en risk för att socialnämnder agerar olika när ett behov av en sådan utredning uppkommer.

Det är viktigt att alla barn i Sverige får samma stöd och hjälp med att klarlägga vem som är barnets föräldrar, oavsett var i landet barnet bor. Vi föreslår därför att det införs en lagstadgad skyldighet i föräldrabalken för socialnämnden att försöka utreda vem som har fött ett barn om detta inte är känt eller är oklart. En sådan utredningsskyldighet kommer inte bara att aktualiseras när det i folkbokföringen inte finns någon registrerad förälder som har fött barnet, utan även när det är oklart om den som har registrerats som förälder i folkbokföringen verkligen är den som har fött barnet. Skyldigheten bör, i likhet med vad som gäller för föräldraskap för den som inte har fött barnet, omfatta barn som inte har fyllt 18 år och som har sin hemvist i Sverige. Vidare bör handläggningsreglerna i 2 kap. föräldrabalken om socialnämndens utredning av föräldraskap för den som inte har fött barnet gälla i tillämpliga delar även för en utredning om vem som har fött barnet.

Vi har också kommit fram till att socialnämnden ska ha en skyldighet att verka för en rättsgenetisk undersökning i samtliga fall nämn-

den bedömer att det finns ett behov av en sådan och att detta bör gälla oavsett om utredningen avser frågan om vem som har fött barnet eller föräldraskapet för den som inte har fött barnet.

Enligt nuvarande ordning bör socialnämnden verka för att en rättsgenetisk undersökning genomförs om den som kan vara far till ett barn begär det eller om det finns anledning att anta att modern har haft samlag med mer än en man under den tid då barnet kan ha tillkommit. En rättsgenetisk undersökning kan dock vara avgörande för socialnämndens utredning av ett barns föräldraskap även i andra situationer än när barnet har tillkommit genom samlag, t.ex. om barnet har tillkommit genom en heminsemination men det är oklart vem av flera olika spermiedonatorer som är barnets förälder. Vidare kan en rättsgenetisk undersökning ha betydelse för frågan om vem som har fött barnet. Den genetiska kopplingen till barnet saknar visserligen betydelse för uppkomsten av ett sådant föräldraskap, men förekomsten av en genetisk koppling kan utgöra ett starkt bevisfaktum för att den som uppger sig ha fött barnet också har gjort det. Som framgår ovan uppstår oklarheter kring vem som har fött ett barn i princip enbart när barnet har invandrat till Sverige och saknar tillförlitlig dokumentation, t.ex. födelsebevis eller utdrag ur sjukhusjournal, som kan styrka vem som har fött barnet. I en sådan situation kan det vara av stor betydelse för socialnämndens utredning att det genomförs en rättsgenetisk undersökning.

Hävande av föräldraskap för den förälder som inte har fött barnet

Det har i olika sammanhang uttryckts en oro för att reglerna om hävande av föräldraskap inte är förenliga med barnets bästa. Kritiken har framför allt handlat om att hävandereglerna inte är anpassade till de olika sätten att skaffa barn och bli förälder som tillkommit på senare år. Traditionellt har grunderna för hävande av faderskap i huvudsak tagit sikte på situationen att någon annan än den rättsliga fadern genom samlag bidragit till barnets tillkomst. Vid assisterad befruktning med donerade spermier är situationen en annan. Att den som har ansetts som förälder inte har en genetisk koppling till barnet utgör då inte i sig en grund för hävande. I stället kan hävande ske om det visar sig att någon av förutsättningarna för föräldraskapet inte var uppfyllda, t.ex. om barnet har tillkommit genom assisterad befruktning

i utlandet med en anonym spermiedonator. Att ett föräldraskap bestäms felaktigt kan bero på okunskap om regelverket eller de faktiska förhållandena. Det kan dock också vara så att ett par, trots att de är medvetna om att det brister i någon av förutsättningarna för föräldraskap, ändå låter det presumeras eller bekräftas. Det finns vidare en farhåga att de nya reglerna om presumtion av föräldraskap, som trädde i kraft den 1 januari 2022, kan komma att leda till fler felaktiga föräldraskap som senare kan bli föremål för hävning.

Av den statistik Domstolsverket har tagit fram till utredningen framgår att antalet mål i domstol om hävande av faderskap har minskat de senaste tio åren. Vidare framgår att det har kommit in ytterst få mål om hävande av föräldraskap enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken. Den genomgång vi har gjort av 455 mål om hävande av faderskap som kom in till 26 av landets tingsrätter under 2019 och 2020 visar också att det i en majoritet av målen om hävande av ett presumerat faderskap helt saknas något motstående intresse till önskemålet att faderskapet ska hävas. Det framgår också att det – även i andra typer av mål om hävande av föräldraskap – är vanligt att barnet och föräldern är överens om att föräldraskapet ska hävas.

De nya reglerna om föräldraskap vid assisterad befruktning, som bland annat innebär att ett presumerat eller fastställt föräldraskap kan hävas om en anonym spermiedonator har använts vid behandlingen, har varit i kraft en förhållandevis kort tid. Det är därför inte möjligt att dra några säkra slutsatser i frågan om regleringen kan komma att leda till fler hävda föräldraskap. Antalet hävda föräldraskap kan också komma att påverkas av den nya möjligheten att digitalt bekräfta ett föräldraskap utan socialnämndens medverkan som trädde i kraft den 1 januari 2022. Detsamma gäller, som nämnts ovan, för de nya reglerna om presumtion av föräldraskap. Det finns dock i dagsläget inte något som tyder på att antalet hävda föräldraskap ökar.

Att det är relativt ovanligt att föräldraskap hävs och än mer sällsynt att barnet och föräldern tvistar i frågan innebär emellertid inte att dagens reglering är ändamålsenlig ur ett barnrättsperspektiv. Reglerna ger exempelvis inte något utrymme att beakta barnets eventuella intresse av att behålla ett befintligt föräldraskap.

Av vår genomgång av mål framgår vidare att det i ett mindre antal mål också ifrågasätts om det är till barnets bästa att föräldraskapet hävs. Sådana invändningar förekommer alltså trots att de i dag saknar rättslig relevans. Gemensamt för dessa mål är att det handlar om situa-

tioner där hävandefrågan uppkommer senare i barnets liv och någon av parterna – antingen barnet eller föräldern – motsätter sig att föräldraskapet hävs.

När ett föräldraskap hävs upphör alla juridiska band mellan barnet och den tidigare föräldern. Den tidigare föräldern kommer exempelvis inte längre vara barnets vårdnadshavare, vilket bland annat innebär att barnet inte utan vidare kan bo tillsammans med honom eller henne. Det kan också bli svårt för barnet att få ett reglerat umgänge med sin tidigare förälder. I värsta fall kan barnet helt förlora kontakten med någon som under lång tid har varit den som stått barnet närmast. Ett hävt föräldraskap innebär också att barnet inte längre har rätt till underhåll eller arv från sin tidigare förälder. För det fall det hävda föräldraskapet inte ersätts med ett nytt, kan barnet hamna i en sämre ekonomisk situation. I det enskilda fallet kan alltså ett hävt föräldraskap få allvarliga konsekvenser för de berörda. Även om det är ett relativt litet antal föräldraskap som hävs per år, anser vi därför att det är motiverat att överväga en ändring av reglerna om hävande av föräldraskap.

Det finns flera argument både för och emot att begränsa utrymmet att häva ett föräldraskap för den förälder som inte har fött barnet. Motargumenten handlar framför allt om betydelsen av ett rättsligt korrekt föräldraskap och risken för att en begränsning kommer att uppmuntra ett kringgående av regelverket, vilket i förlängningen kan påverka barnets möjligheter att få kännedom om sitt genetiska ursprung. Argumenten är viktiga, men de väger enligt vår uppfattning inte lika tungt som skälen för att införa en begränsning. Det får i regel anses vara till barnets bästa att en tvist om barnets föräldraskap avgörs tidigt i hans eller hennes liv. I det enskilda fallet kan nämligen ett hävt föräldraskap få allvarliga konsekvenser för både barnet och de inblandade vuxna. Om föräldraskapet hävs senare i barnets liv innebär det i många fall att ett befintligt familjeliv bryts upp. I en sådan situation saknas det i dag helt möjlighet att göra en intresseavvägning i det enskilda fallet. Det är tveksamt om denna ordning är förenlig med våra åtaganden enligt Europakonventionen. Risken för att regelverket kringgås kan också, enligt vår uppfattning, beaktas inom ramen för utformningen av begränsningen. Vi har därför kommit fram till att det bör införas någon form av begränsning av utrymmet att häva ett föräldraskap för den förälder som inte har fött barnet.

Det finns flera olika tänkbara lösningar för att begränsa möjligheterna att häva ett föräldraskap. En begränsning kan ske bland annat genom att ändra i grunderna för när ett föräldraskap kan hävas, genom att begränsa vilka omständigheter som får läggas till grund för ett hävande eller genom att införa någon form av inskränkning av en förälders talerätt. Vi har kommit fram till att de olika intressen som bör beaktas vid utformningen av en begränsning i utrymmet att häva ett föräldraskap bäst balanseras genom att införa en tidsfrist för förälderns talerätt. Vårt förslag är att en förälder ska väcka talan om hävande av ett presumerat föräldraskap inom tre år från barnets födelse. Om föräldraskapet har fastställts genom bekräftelse ska talan väckas inom tre år från det att föräldraskapet fastställdes. En talan som väcks efter tidsfristens utgång får endast prövas om det finns synnerliga skäl för det.

Det är vår bedömning att barn även framöver bör ha en obegränsad rätt att väcka talan. För att stärka barnets rätt till självbestämmande i en fråga som är central för den egna identiteten föreslår vi dock att barnet som utgångspunkt ska föra sin egen talan i mål om hävande av föräldraskap för den förälder som inte har fött barnet. Om barnet är yngre än 15 år och det finns synnerliga skäl att förordna en god man, ska barnets talan föras av den gode mannen. Barnets talan ska alltid föras av en god man om barnet är yngre än 15 år och motpart i ett mål om hävande av föräldraskap. Barnets förmyndare, i regel den förälder som har fött barnet, ska inte längre ha rätt att föra barnets talan. I stället ska den förälder som har fött barnet ha en självständig rätt att väcka talan om hävande av föräldraskap, dock med samma inskränkningar som ska gälla för den andra föräldern.

Behovet av ändringar i lagen om rättsgenetisk undersökning vid utredning av faderskap

Föräldraskap är ett statusförhållande som berör alla barn. I allmänhet kan ett barns föräldraskap etableras utan någon föregående rättsgenetisk undersökning. I de relativt få fall det krävs en sådan undersökning är det ovanligt att den inte kan genomföras på frivillig väg. Det är alltså förhållandevis sällsynt med domstolsbeslut om rättsgenetisk undersökning. I det enskilda fallet kan dock ett sådant beslut vara avgörande för barnets möjligheter att få föräldraskapet etablerat och därmed också få kunskap om sitt genetiska ursprung. Det är mot

den bakgrunden angeläget att det finns möjligheter för domstol att besluta om rättsgenetisk undersökning när detta är motiverat.

I dag kan domstol enbart besluta om rättsgenetisk undersökning vid utredning av faderskap. Det finns alltså inte någon möjlighet att besluta om rättsgenetisk undersökning för att utreda vem som har fött barnet eller vem som är barnets förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken. Detta beror på att lagen om rättsgenetisk undersökning vid utredning av faderskap endast är tillämplig när den genetiska kopplingen är relevant för det rättsliga föräldraskapet. I vissa situationer krävs det också att det kan antas att barnet har tillkommit genom samlag. Detta innebär att en domstol inte har möjlighet att besluta om en rättsgenetisk undersökning om det står klart att barnet har tillkommit genom en assisterad befruktning, trots att den genetiska kopplingen kan vara avgörande för rättsligt föräldraskap i en sådan situation, t.ex. när barnet har tillkommit genom en heminsemination.

Enligt vår uppfattning är det inte rimligt att domstolens möjligheter att besluta om en rättsgenetisk undersökning skiljer sig åt beroende på om barnet har tillkommit genom samlag eller genom en assisterad befruktning. Vi föreslår därför att lagens tillämpningsområde ska utvidgas till att omfatta alla situationer när den genetiska kopplingen är avgörande för det rättsliga föräldraskapet.

Behovet av en rättsgenetisk undersökning kan också aktualiseras när föräldraskapet för den som inte har fött barnet ifrågasätts. I dag gäller olika regler beroende på om det ifrågasatta föräldraskapet har etablerats på grund av äktenskap (föräldraskapspresumtionen) eller om det har fastställts genom bekräftelse. För att domstol ska kunna besluta om en rättsgenetisk undersökning när ett föräldraskap har fastställts genom bekräftelse krävs att det efter bekräftelsen har framkommit omständigheter som ger anledning att anta att någon annan har haft samlag med den förälder som har fött barnet under den tid då barnet kan ha tillkommit. För ett bekräftat föräldraskap finns det vidare en möjlighet att initiera en rättsgenetisk undersökning utan att samtidigt väcka talan om hävande av föräldraskapet. Vi föreslår att kravet på nya omständigheter för domstolsbeslut om rättsgenetisk undersökning ska tas bort. Vi föreslår även att möjligheten att pröva en fråga om rättsgenetisk undersökning utanför ett mål om hävande av det bekräftade föräldraskapet ska tas bort.

Vidare kan behovet av en rättsgenetisk undersökning uppstå sedan ett föräldraskap har fastställts genom dom. För att ett föräldraskap

som har fastställts genom dom ska kunna hävas krävs att resning har beviljats. Eftersom det inte finns någon möjlighet att besluta om rättsgenetisk undersökning i ett ärende om resning, bör det även fortsättningsvis vara möjligt att få frågan om rättsgenetisk undersökning prövad i ett separat domstolsärende. För beslut om undersökning bör det, liksom i dag, krävas att det har framkommit nya omständigheter efter det att föräldraskapet fastställdes. De nya omständigheterna bör dock inte vara begränsade till situationen att barnet har tillkommit genom samlag, utan ska utvidgas till att omfatta alla situationer där det finns anledning att anta att någon annan kan vara förälder till barnet.

Vi har också kommit fram till att domstol ska kunna besluta om en rättsgenetisk undersökning när det inte är känt eller är oklart vem som har fött ett barn om en sådan undersökning behövs.

Grunden för föräldraskapet för den som har fött barnet är själva födandet. Detta gäller även när barnet har tillkommit genom en äggdonation och den som har fött barnet alltså inte är barnets genetiska förälder. Av den genomgång vi har gjort av mål om moderskap framgår att oklarheter kring vem som har fött ett barn i princip bara uppstår när barnet har invandrat till Sverige och saknar tillförlitlig dokumentation som kan styrka vem som har fött barnet, t.ex. ett födelsebevis eller en sjukhusjournal från det sjukhus där barnet föddes. I en sådan situation kan en rättsgenetisk undersökning ha betydelse för frågan om vem som har fött barnet. Förekomsten av en genetisk koppling utgör i allmänhet ett starkt bevisfaktum för att den som uppger sig ha fött barnet också har gjort det.

Vår genomgång av mål om moderskap i domstol tyder på att det visserligen är sällsynt att frågan om vem som har fött barnet är tvistig. Det går samtidigt inte att utesluta att det skulle kunna uppstå en situation när det inte är möjligt att genomföra en rättsgenetisk undersökning på frivillig väg. Om en presumtiv eller ifrågasatt förälder inte vill medverka till en rättsgenetisk undersökning bör det, enligt vår uppfattning, finnas möjlighet att besluta om tvångsmedel för att en sådan undersökning ska komma till stånd. Vår bedömning är att en sådan begränsning av skyddet mot kroppsliga ingrepp är proportionerlig.

Om en rättsgenetisk undersökning visar att den som uppger sig ha fött barnet också är barnets genetiska förälder bör detta i regel vara tillräckligt för att Skatteverket ska kunna registrera föräldraskapet i folkbokföringen. Eftersom det ytterst sällan kommer att finnas ett behov av en domstolsprövning för att kunna registrera föräldraskapet

för den som har fött barnet, finns det inte heller något behov av särskilda regler som gör det möjligt att ta upp frågan om rättsgenetisk undersökning inom ramen för en fastställelsetalan enligt 13 kap. 2 § rättegångsbalken. Frågan om rättsgenetisk undersökning när det inte är känt eller är oklart vem som har fött ett barn ska i stället handläggas som ett domstolsärende. Beslut om rättsgenetisk undersökning ska få begäras av den som kan vara part i ett mål om fastställelse av vem som är den förälder som har fött barnet.

Behovet av ändringar i reglerna om föräldraskap i internationella situationer

Föräldrabalken styr reglerna om föräldraskap i svenska förhållanden. När det finns anknytning till ett annat land än Sverige styrs förhållandena mellan enskilda av den svenska internationella privat- och processrätten. Den svenska internationella privat- och processrätten reglerar bland annat hur man ska avgöra vilket lands lag som ska tillämpas på en fråga och i vilken utsträckning ett rättsförhållande som har fastställts i ett annat land kan erkännas i Sverige.

I dag finns regleringen av frågor om föräldraskap i internationella situationer huvudsakligen i två regelverk – lagen (1985:367) om internationella faderskapsfrågor (1985 års lag) och lagen (1979:1001) om erkännande av nordiska faderskapsavgöranden (1979 års lag). I förhållande till Schweiz finns det också regler i lagen (1936:79) om erkännande och verkställighet av dom som meddelats i Schweiz. För utomnordiska situationer, som inte har någon anknytning till Schweiz, gäller enbart 1985 års lag. För nordiska situationer ska 1979 års lag tillämpas på vissa frågor, bland annat frågan om giltigheten av nordiska domstolsavgöranden, och 1985 års lag på andra frågor, bland annat frågan om svensk domstols behörighet i mål om föräldraskap. Att de internationellt privat- och processrättsliga reglerna om föräldraskap i nordiska förhållanden återfinns i två olika regelverk gör, enligt vår uppfattning, tillämpningen onödigt komplicerad. För att få en mer sammanhållen och lättöverskådlig lagstiftning föreslår vi därför att de svenska bestämmelserna om föräldraskap i internationella situationer som i dag finns i 1985 års lag och 1979 års lag ska samlas i en ny lag.

Det ingår inte i vårt uppdrag att göra en mer allmän översyn av det svenska internationellt privat- och processrättsliga regelverket. Vi ska däremot analysera de konsekvenser våra föreslagna ändringar

i föräldrabalken får för regelverket och ta ställning till behovet av följdändringar.

I huvudsak ska reglerna i 1985 års lag och 1979 års lag föras över i sak oförändrade till den nya lagen. Vi föreslår dock några förändringar i jämförelse med vad som gäller i dag, bland annat att lagens tillämpningsområde ska utvidgas till att omfatta frågor om föräldraskap för den som har fött barnet och att det ska införas en regel som anger att svensk lag alltid ska tillämpas i frågor om föräldraskapet för den som har fött barnet. Vi föreslår också att den nya lagen ska gälla i fler situationer när frågan avser föräldraskapet för den som inte har fött barnet. Till skillnad från hittillsvarande ordning ska det inte ställas något krav på att den kvinna som föräldraskapet avser är eller har varit gift eller sambo med den som har fött barnet. Lagen ska dock inte gälla när ett föräldraskap för den som inte har fött barnet och inte heller har bidragit med sina spermier till barnets tillkomst ska ersätta föräldraskapet för den som har fött barnet. Detta innebär att lagen inte kommer att vara tillämplig på frågor om föräldraskap för en tilltänkt förälder till ett barn som har tillkommit genom ett surrogatarrangemang i utlandet när denne inte har bidragit med sina spermier till barnets tillkomst.

Följdändringar

Våra förslag ovan föranleder ett flertal följdändringar. Merparten av följdändringarna handlar om att ersätta ”mor”, ”far” och ”förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken” med ”förälder” i de författningar som innehåller någon av termerna.

Utökade möjligheter till adoption

Regelverket om adoption innehåller vissa generella begränsningar av vem som får adoptera. Bland annat är det bara makar och sambor som får adoptera gemensamt och som kan åstadkomma ett gemensamt föräldraskap genom styvbarnsadoption. Som huvudregel är det inte heller tillåtet för en make eller sambo att adoptera utan den andra maken eller sambon; makar och sambor får alltså som utgångspunkt endast adoptera gemensamt.

De generella begränsningarna av vem som får adoptera skapar framför allt problem för tidigare makar och sambor som vill åstadkomma en styvbarnsadoption eller en adoption av ett barn som har varit familjehemsplacerat hos dem. Det kan dock uppstå problem även i andra situationer, t.ex. när tidigare makar eller sambor vill adoptera ett barn som de är eller har varit särskilt förordnade vårdnadshavare för eller när en make eller sambo som varit ensamstående familjehemsförälder vill adoptera det barn som varit familjehemsplacerat hos honom eller henne utan sin partner.

Enligt tidigare förarbeten bör frågor om adoption i största möjliga utsträckning bygga på individuella bedömningar utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Generella begränsningar bör uppställas endast om det finns sakliga skäl för det.

Det finns inte något internationellt åtagande som hindrar att andra än makar eller sambor ges möjlighet att adoptera gemensamt eller genom styvbarnsadoption åstadkomma ett gemensamt föräldraskap.

I dag är det relativt vanligt att underåriga eller vuxna barn har separerade föräldrar och att föräldrarna också har nya relationer. Drygt 25 procent av alla underåriga barn i Sverige har särlevande föräldrar. Att ett barns föräldrar separerar innebär i regel en stor förändring för familjen men behöver i sig inte innebära negativa konsekvenser för barnet. Forskningen på området visar att det inte är det faktum att föräldrarna har separerat som utgör en risk för psykisk och fysisk ohälsa, utan barnets utsatthet för konflikter. I det enskilda fallet behöver alltså barnet inte påverkas negativt av att ha separerade föräldrar och inte heller av att någon av eller båda föräldrarna har en ny partner.

När det är fråga om en styvbarnsadoption av en avliden makes eller sambos barn finns det, enligt vår uppfattning, inte några direkta nackdelar med att göra det möjligt för den efterlevande maken eller sambon att åstadkomma ett gemensamt föräldraskap med sin avlidna partner genom adoption. Detta gäller såväl vuxna som underåriga bonusbarn. Sådana styvbarnsadoptioner tillåts också i de flesta av våra nordiska grannländer.

Om de tidigare makarna eller samborna har separerat är det, som framgår ovan, inte separationen i sig som utgör en riskfaktor, utan den eventuella förekomsten av konflikter som går ut över barnet. Som utgångspunkt får tidigare makar eller sambor som är överens om att gemensamt adoptera ett barn som de har en befintlig familjerelation

till generellt sett anses ha goda förutsättningar för ett gemensamt föräldraskap. Detsamma gäller för tidigare makar eller sambor som är överens om att den ene ska styvbarnsadoptera den andres barn. Risken för konflikter mellan föräldrarna som påverkar barnet negativt ska också vägas mot de fördelar som en adoption innebär. Enligt vår uppfattning bör en sådan avvägning göras i det enskilda fallet inom ramen för den lämplighetsbedömning som alltid ska ske. Detta gäller såväl när adoptionen avser en vuxen som när adoptionen avser ett barn.

Enligt vår bedömning finns det alltså inte tillräckliga skäl för att behålla den nuvarande generella begränsningen som hindrar tidigare makar eller sambor från att adoptera gemensamt eller uppnå gemensamt föräldraskap genom styvbarnsadoption. Vi föreslår därför att makar och sambor som är eller har varit familjehemsföräldrar eller särskilt förordnade vårdnadshavare för ett barn ska kunna adoptera barnet gemensamt även efter en separation. Vidare föreslår vi att tidigare makar och sambor ska kunna åstadkomma ett gemensamt föräldraskap genom styvbarnsadoption. Möjligheten till adoption ska inte begränsas av om någon av de tidigare makarna eller samborna har gift sig eller blivit sambo med en ny partner. Den tidigare maken eller sambon ska alltså kunna adoptera utan medverkan av sin nya partner. Liksom i andra fall av gemensam adoption ska den som har adopterats anses som de tidigare makarnas eller sambornas gemensamma barn. Om barnet är underårigt ska de tidigare makarna eller samborna ha gemensam vårdnad om barnet från den tidpunkt när adoptionsbeslutet får laga kraft. Om det är fråga om en styvbarnsadoption av en avliden makes eller sambos barn, ska dock den efter levande maken eller sambon ha ensam vårdnad om barnet.

Vi föreslår också att en make eller sambo som är eller har varit ensamstående familjehemsförälder eller särskilt förordnad vårdnadshavare, eller som har varit familjehemsförälder eller särskilt förordnad vårdnadshavare tillsammans med en partner som senare avlidit, ska kunna adoptera utan sin nya partner. Det finns inte anledning att upprätthålla kravet på att makar och sambor ska adoptera gemensamt i en sådan situation.

Förslagen innebär att vissa generella hinder mot adoption slopas. De medför dock inte några förändringar i övrigt. För att en adoption ska beviljas kommer det även fortsättningsvis att krävas att den bedöms vara lämplig. När adoptionen avser ett barn som inte har fyllt

18 år, är det barnets bästa som ska ges störst vikt. Vidare ska barnets åsikter tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Även övriga förutsättningar för adoption ska vara uppfyllda. Exempelvis krävs det i regel samtycke från ett barn som har fyllt 12 år och från barnets andra förälder om barnet är underårigt och den andra föräldern är vårdnadshavare.

Åtgärder för familjer där fler än två vuxna tar föräldraansvar

Allmänna utgångspunkter

Vårt uppdrag i den här delen har varit att ta ställning till om barns rätt till sociala föräldrar behöver stärkas och om förutsättningarna för familjer där fler än två vuxna tar föräldraansvar i övrigt behöver förbättras.

Många barn växer upp i andra familjer än traditionella kärnfamiljer. Inte sällan finns det en eller flera vuxna som tar ett föräldraansvar för barnet utan att vara barnets rättsliga förälder eller vårdnadshavare, s.k. sociala föräldrar. Det är angeläget att barn som växer upp i en familj med andra eller fler vuxna än två rättsliga föräldrar har tillgång till sitt sociala nätverk och kan dra nytta av detta på samma sätt som andra barn. De band som finns mellan ett barn och en social förälder kan vara väl så starka som banden till en rättslig förälder. Det är viktigt att denna relation erkänns och att det finns en trygghet och förutsebarhet för alla barn oavsett i vilken familj barnet växer upp.

Den familjerättsliga lagstiftningen är inte anpassad till att barn växer upp i andra familjer än kärnfamiljer. Det har bland annat lyfts fram att den nuvarande ordningen brister när det gäller förutsättningarna för barnet att upprätthålla sin relation med en social förälder om det uppstår konflikter i samband med en separation eller en förälders dödsfall. Kärnan i kritiken är att det i en sådan situation finns en risk att en social förälder stängs ute från barnets liv, trots att det kan innebära att barnet förlorar kontakten med någon som i praktiken fungerat som en förälder under barnets uppväxt. Att den familjerättsliga lagstiftningen utgår från kärnfamiljen innebär också att det kan finnas svårigheter för sociala föräldrar att ta ett föräldraansvar, vilket i sin tur kan gå ut över barnet. Det kan handla om att en social förälder inte får tillgång till information om barnet från t.ex. skolan eller vården,

eller att det i andra sammanhang är förenat med svårigheter för en social förälder att vara delaktig i frågor som rör barnet.

För att avgöra om det finns behov av åtgärder för familjer där fler än två vuxna tar föräldraansvar krävs att den närmare problembilden klarläggs. En huvuduppgift för oss har därför varit att undersöka vilka konkreta svårigheter som i olika situationer kan uppstå för familjer där fler än två vuxna tar föräldraansvar. En annan uppgift har varit att undersöka hur befintliga möjligheter att understödja relationen mellan ett barn och en social förälder används, främst barnets rätt till umgänge med andra än rättsliga föräldrar.

Våra ställningstaganden om behovet av åtgärder har utgått ifrån den problembild vi har identifierat. En central utgångspunkt för våra överväganden har varit att våra förslag ska utformas utifrån barnets bästa. En annan angiven utgångspunkt för vårt uppdrag har varit att ett behov av att stärka barns rätt till sociala föräldrar i första hand ska bygga på samförstånd och delegation av ansvar och således tillgodoses genom andra åtgärder än att utvidga kretsen av vårdnadshavare.

Vårt arbete med att kartlägga problembilden

Vid undersökningen av de befintliga möjligheterna för barn att upprätthålla relationen till en social förälder har gällande bestämmelser om barns rätt till umgänge med andra än rättsliga föräldrar stått i centrum. I dag är det endast socialnämnden som är behörig att väcka en talan om umgänge mellan barnet och någon annan än en rättslig förälder. Vid bedömningen av om en sådan talan ska föras ska socialnämnden särskilt beakta barnets behov av umgänge med sina morföräldrar och farföräldrar och andra som står barnet särskilt nära.

För att undersöka hur dessa bestämmelser tillämpas i praktiken tog vi fram en enkät som skickades till samtliga socialnämnder i landet. Cirka 65 procent av socialnämnderna besvarade enkäten. Undersökningen visar att det till nämnderna, under åren 2018–2020, inkom sammanlagt 110 förfrågningar om att väcka talan om barnets umgänge med någon annan än en rättslig förälder. Vidare väcktes det en sådan talan vid 6 tillfällen, vilket motsvarar ungefär 5 procent av alla förfrågningar.

Det var far- eller morföräldrar som stod bakom de allra flesta av förfrågningarna. Hela 90 förfrågningar kom från någon i den person-

kretsen. Sammanlagt 7 förfrågningar kom från sociala föräldrar. I ett ärende handlade det om en social förälder i en stjärnfamilj och i övriga fall om sociala föräldrar i ombildade familjer.[1] Av de 6 fall där socialnämnden förde en umgängestalan avsåg ett fall ett barns rätt till umgänge med en social förälder. I sammanhanget bör dock framhållas att enkätsvaren samtidigt visar att det är förhållandevis vanligt att barnets vårdnadshavare och den som har vänt sig till socialnämnden med en förfrågan om umgänge kan komma överens om umgänget. Samförståndslösningar nåddes i drygt en tredjedel av ärendena.

När det sedan gäller kartläggningen av vilka konkreta svårigheter som i olika situationer kan uppstå för familjer där fler än två vuxna tar föräldraansvar har Kantar Sifo på vårt uppdrag utfört en större statistisk undersökning där uppgifter har inhämtats från ett stort antal barn och vuxna i olika familjekonstellationer där sociala föräldrar ingår. I undersökningen ingick dels två enkäter som besvarades av vuxna (536 respondenter) respektive av barn i åldrarna 13–17 år (238 respondenter), dels djupintervjuer med vuxna (22 respondenter) och med barn i blandade åldrar (21 respondenter). Frågorna handlade i huvudsak om huruvida deltagarna upplevt eller inte upplevt problem eller utmaningar som hör samman med den sociala förälderns rättsliga position i förhållande till barnet, dvs. att han eller hon varken är rättslig förälder eller vårdnadshavare. I undersökningen berördes särskilt barnets skolgång, hälso- och sjukvård, fritid, föreningsliv och resor samt ekonomi och försäkringar. Frågorna som ställdes till barn kretsade väsentligen kring barnets uppfattning om vem i deras närhet som utför olika uppgifter och om barnet själv vill eller inte vill att deras sociala förälder ska involveras mer i olika sammanhang, t.ex. i frågor som rör barnets skolgång eller hälsa.

Djupintervjuerna gav utrymme för dels mer utvecklade resonemang om de frågor som ingick i enkäterna, dels frågor om föräldraskap och familjerelationer på ett djupare plan.

Nedan återkommer vi till vad kartläggningen i huvudsak visar och vilka slutsatser vi drar av den när det gäller såväl behovet av reformer som lämpligheten av olika förslag som vi har övervägt.

[1] Se avsnittet Vissa begrepp och förkortningar för en redogörelse av hur olika familjebegrepp används i det här betänkandet.

Slutsatser om reformbehovet

Förutsättningarna för barn att upprätthålla en relation med sina sociala föräldrar efter en separation eller en förälders dödsfall behöver förbättras

Vår undersökning om tillämpningen av bestämmelserna om barns rätt till umgänge med andra än rättsliga föräldrar ger sammantaget bilden att dessa i praktiken har en undanskymd roll. Detta gäller inte minst i förhållande till sociala föräldrar. Det går dock inte att dra några säkra slutsatser om vad detta beror på. Den sparsamma tillämpningen kan indikera ett reformbehov, men det kan också vara så att det praktiska behovet av regelverket är begränsat.

Även om det inte går att säga säkert varför bestämmelserna om barns rätt till umgänge med andra personer än de rättsliga föräldrarna inte tillämpas särskilt ofta är det vår uppfattning att barns rätt till umgänge med sociala föräldrar inte bör höra till samma kategori av regler som gäller för närstående som inte har en föräldraroll i förhållande till barnet. Vi bedömer att regelverket behöver anpassas även till barn som växer upp i andra familjer än kärnfamiljer. Av bland annat de intervjuer som ingick i vårt kartläggningsarbete framgår att det ibland kan vara så att ett barns uppfattning om vem som är förälder avviker från det som följer av den föräldraskapsrättsliga regleringen. Forskning visar också att det främst är de sociala banden mellan barnet och den som utövar föräldrarollen som är avgörande för relationens kvalitet och för barnets upplevelse av föräldraskap. Vi anser därför att det är mindre lämpligt att förutsättningarna för barnet att ha umgänge med någon som barnet ser som sin förälder i stor utsträckning beror på hur relationen kvalificeras i rättsliga termer.

Till bilden hör också att det i de djupintervjuer som vi lät utföra var ett återkommande tema att många känner en oro för hur relationen mellan barn och social förälder skulle påverkas om det uppstod meningsskiljaktigheter efter en separation eller en förälders dödsfall.

Ur ett barnrättsperspektiv väger vidare skälen för att tillgodose ett barns rätt att upprätthålla en för barnet viktig relation, även mot vårdnadshavarens vilja, betydligt tyngre när det gäller umgänge med någon som i praktiken fungerat som en förälder för barnet än när det handlar om en närstående som barnet har en annan form av relation till. Avvägningen mellan de intressen som står mot varandra blir en

annan när det handlar om barnets rätt till umgänge med någon som barnet ser som sin förälder.

Sammantaget bedömer vi att reglerna om barns rätt till umgänge med sina rättsliga respektive sociala föräldrar bör vara mer likartade än vad de är i dag. En anpassning behöver ske för att stärka barnets rätt till de vuxna som barnet betraktar som sina föräldrar när han eller hon växer upp i en familjekonstellation där det inte råder full överensstämmelse mellan rättsligt och socialt föräldraskap.

Det finns ett behov av att underlätta vardagslivet för vissa familjer där sociala föräldrar tar föräldraansvar

Enkätundersökningen med vuxna respondenter visar att de flesta av dem inte hade upplevt några större svårigheter med den nuvarande ordningen. Samtidigt är det på många områden en förhållandevis stor minoritet som har svarat att de hade upplevt stora eller mycket stora problem som hör samman med en social förälders förutsättningar att utöva föräldraansvar. Frågor om tillgång till digitala plattformar (t.ex. skolportaler eller 1177 Vårdguiden) utmärker sig på flera områden i negativ riktning. Det är genomgående en högre andel av respondenterna som har svarat att de upplever stora eller mycket stora problem i frågor som på olika sätt handlar om tillgång till digitala plattformar.

Av enkätundersökningen med barn framgår bland annat att många av barnen inte tycker att det spelar någon roll om det är deras vårdnadshavare eller en social förälder som utför en viss uppgift eller närvarar i något särskilt sammanhang. Viktigt att framhålla är samtidigt att en relativt stor grupp gav uttryck för uppfattningen att de inte vill att deras sociala förälder ska vara mer involverad än vad han eller hon redan är.

Att en majoritet inte upplever några större bekymmer med nuvarande ordning innebär enligt vår mening inte nödvändigtvis att det saknas behov av att vidta åtgärder. Vid den bedömningen kan man inte utgå från ett alltför kvantitativt synsätt. Tvärtom måste en utgångspunkt vara att regelverket i möjligaste mån ska tillgodose varje barns behov, oavsett familjekonstellation. Som framgår ovan kan vi också konstatera att det i många frågor är en förhållandevis stor minoritet som har en avvikande uppfattning.

Under djupintervjuer med såväl barn som vuxna framkom flera konkreta exempel på hur svårigheter inom olika områden kan gestalta

sig. Det kan exempelvis handla om att det vardagliga livspusslet försvåras eller att något viktigt förbises på grund av att en social förälder inte kan logga in på digitala plattformar och ta del av information eller utföra olika åtgärder som finns där. Liknande problem kan uppkomma som ett resultat av till exempel olika begränsningar för bokningar eller besök inom hälso- och sjukvården. Ett annat exempel är att flera sociala föräldrar har vittnat om att de inte kan vara delaktiga i barnets skolgång på det sätt som vore önskvärt. Det kan t.ex. handla om bristande förutsättningar att följa barnets skolgång eller att inte ha rätt att närvara vid barnets utvecklingssamtal. I synnerhet om barnet har särskilda behov kan det också uppstå svårigheter att uppnå en rimlig balans i arbetsfördelningen mellan de vuxna i familjen, eftersom vårdnadsansvaret i dessa fall ofta är mer omfattande än i andra familjer.

Sammantaget visar vår kartläggning av problembilden att den nuvarande ordningen kan förbättras när det gäller att möta de behov som finns hos barn och vuxna i familjer där sociala föräldrar tar ett stort föräldraansvar. I frågor som rör barnet råder i dessa familjer en ansvarsfördelning som avviker från den som regelverket är utformat för. Inte minst utifrån barnets intressen finns det därför skäl att överväga olika åtgärder som kan underlätta det aktiva ansvarstagande som många sociala föräldrar de facto utövar.

I samma riktning talar även det förhållandet att det bland familjerna – vilket också framgår av kartläggningen – finns skiftande erfarenheter när det gäller t.ex. möjligheterna för en social förälder att följa med vid ett vårdbesök, delta i ett utvecklingssamtal eller få tillgång till en skolportal. Det tycks hos många aktörer finnas en osäkerhet kring i vilken utsträckning det är möjligt att tillmötesgå önskemål om att involvera en social förälder.

Kartläggningen visar dock inte att familjerna upplever avsevärt större svårigheter inom något eller några särskilda områden, exempelvis skolan eller hälso- och sjukvården. När man jämför utfallet inom olika områden är bilden tvärtom ganska likartad. Problembilden gäller inte heller några tydligt avgränsade frågor, t.ex. en social förälders möjligheter att fatta beslut i några få specifika frågor, ta del av någon viss information eller företräda barnet i något särskilt sammanhang. Vi kan därför dra slutsatsen att våra förslag bör ha en mer generell räckvidd och inte inskränkas till speciallagstiftning på några särskilt utvalda områden.

Något vi också kan konstatera är att reformbehovet inte gäller någon viss grupp av familjer som enkelt kan definieras. Kartläggningen visar inte att erfarenheter av att möta svårigheter på olika områden tydligt kan sättas i samband med exempelvis familjekonstellation eller barnets boendesituation. Familjer med sociala föräldrar är över huvud taget en mångfacetterad grupp, vilket medför särskilda svårigheter när det gäller att bestämma lämpliga avgränsningar för olika förslag. Det är t.ex. inte träffsäkert att i det sammanhanget utgå från etablerade rekvisit som ”förälders make eller sambo”. I stället kan vi konstatera att det enda som är gemensamt för familjer som upplever stora problem är att det i familjerna finns sociala föräldrar som tar ett omfattande föräldraansvar och som också förväntar sig att de ska ha förutsättningar att göra det.

Utvärdering av tänkbara åtgärder

Vi har analyserat fördelar och nackdelar med en rad olika åtgärder. Vi återkommer strax till de förslag som enligt vår bedömning bör genomföras. När det gäller de alternativ som vi anser att det inte finns anledning att gå vidare med bedömer vi i de flesta fall att åtgärden i fråga antingen är otillräcklig eller mindre träffsäker för att tillgodose de behov som finns. En del av de åtgärder som vi har utvärderat framstår som mindre lämpliga av andra skäl, t.ex. på grund av att de är alltför långtgående.

Vi har bland annat kommit fram till att följande åtgärder inte bör genomföras: en rätt att överklaga socialnämndens beslut att inte föra talan om umgänge, rättigheter direkt knutna till äktenskap eller samboförhållande med barnets rättsliga förälder, en självständig rätt till information för sociala föräldrar samt en möjlighet att ingå avtal om att vara fler än två vårdnadshavare.

Våra förslag

Informationsinsatser för familjer där sociala föräldrar finns

Kartläggningen visar att det är ovanligt att familjer där fler än två vuxna tar föräldraansvar använder sig av fullmakter. En del familjer har uppfattningen att det är svårt eller krångligt att använda fullmakter.

Andra tycks inte känna till att möjligheten finns. Samtidigt är det få av de som faktiskt har använt fullmakt som har upplevt att det inte fungerar. Det ligger därför nära till hands att anta att många familjer skulle uppleva färre problem i sin vardag om de använde sig av fullmakter.

Vi bedömer vidare att det över huvud taget finns ett behov av samlad och enkel information om regler som inkluderar sociala föräldrar och om de möjligheter som finns att på olika sätt ge sociala föräldrar ett rättsligt mandat att agera i frågor om barnet. Det har bland annat genom de kontakter som vi har haft med yrkesverksamma på området framkommit att en tänkbar förklaring till att bestämmelserna om barnets umgänge med andra än rättsliga föräldrar sällan tillämpas är att en del sociala föräldrar helt enkelt inte känner till att reglerna finns.

Vi föreslår därför att regeringen ger Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) i uppdrag att genomföra informationsinsatser med målsättningen att öka kunskapen om sådana regler och möjligheter som nämns ovan. Det bör överlåtas till MFoF att bestämma hur den närmare utformningen av informationsinsatserna ska se ut.

Föräldrafullmakt – en ny form av fullmakt

Som framgår ovan bör våra förslag ha en generell räckvidd och i första hand tillgodose de behov som finns i familjer där sociala föräldrar tar ett omfattande föräldraansvar. Vidare visar kartläggningen att en betydande del av den problematik som familjerna möter i sin vardag har samband med tillgången till digitala plattformar. För många sådana plattformar gäller att det vid inloggning sker en kontroll mot behörighetsuppgifter som hämtas från folkbokföringen. För att åstadkomma en verklig förändring bedömer vi därför att det kan krävas att en social förälders behörighet – i likhet med vad som gäller för en vårdnadshavare – framgår av folkbokföringen.

Vi föreslår att det införs en ny form av fullmakt – föräldrafullmakt – som gör det enklare för bland annat sociala föräldrar att få en mer generell behörighet att hantera frågor som gäller barnet. Uppgift om föräldrafullmakt ska registreras i folkbokföringen och med fullmakten ska följa en förutbestämd och i lag angiven behörighet att i vårdnadshavarens ställe agera i olika frågor som rör barnet. När det

gäller barnets personliga angelägenheter ska behörigheten i princip motsvara det utrymme som en vårdnadshavare har att handla på egen hand när ett barn står under vårdnad av två vårdnadshavare. Om vårdnadshavaren även är barnets förmyndare ska föräldrafullmakten också omfatta en rätt att, i samma utsträckning som en förmyndare, ta del av uppgifter i frågor som rör barnets ekonomiska angelägenheter.

Förslaget innebär att barnets vårdnadshavare får möjlighet att lämna en föräldrafullmakt genom en anmälan till Skatteverket. Om barnet har fyllt 12 år ska barnet, som huvudregel, lämna sitt samtycke till en anmälan om föräldrafullmakt.

En föräldrafullmakt ska upphöra att gälla när barnet fyller 18 år eller avregistreras från folkbokföringen. I regel ska den dessutom upphöra om det sker en ändring i vårdnaden om barnet. Liksom andra fullmakter ska föräldrafullmakten kunna återkallas av fullmaktsgivaren, dvs. i det här fallet av vårdnadshavaren. Även barn som har fyllt 12 år och den som har fått en föräldrafullmakt ska dock kunna åstadkomma att fullmakten upphör att gälla.

Skatteverkets handläggning av en anmälan om föräldrafullmakt ska vara begränsad till en kontroll av ett fåtal formella krav, t.ex. att barnet och föräldrafullmaktshavaren är folkbokförda i Sverige och att föräldrafullmaktshavaren har fyllt 18 år. Skatteverkets beslut i ärenden om föräldrafullmakter ska kunna överklagas, men beslutet ska gälla omedelbart.

Uppdraget som föräldrafullmaktshavare är personligt och det ska därför inte vara möjligt att överlåta uppdraget till någon annan. Föräldrafullmaktshavaren ska fullgöra uppdraget i enlighet med barnets bästa samt i takt med barnets stigande ålder och utveckling ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål. Föräldrafullmaktshavaren ska även, utom i vissa särskilda undantagsfall, följa instruktioner som lämnats av vårdnadshavaren och samråda med honom eller henne i viktiga frågor. Vi föreslår också att det ska finnas särskilda bestämmelser om föräldrafullmaktshavarens skadeståndsansvar vid uppdragets fullgörande, både mot vårdnadshavaren och tredje man.

Barns rätt till umgänge med sociala föräldrar stärks

För att stärka barns rätt till sina sociala föräldrar föreslår vi att det införs en självständig talerätt i frågor om umgänge för den som är att anse som en särskild umgängesperson. Med detta avses en person

med vilken barnet har en relation som motsvarar den mellan barn och förälder. En sådan ordning minskar enligt vår bedömning risken för att konflikter mellan vuxna leder till att barnet förlorar kontakten med någon som barnet ser som sin förälder.

Avsikten är att den nya bestämmelsen om umgänge ska tillämpas restriktivt. Det avgörande ska vara hur relationen gestaltar sig ur barnets perspektiv. Det kan regelmässigt förutsättas att den relation som ska finnas mellan ett barn och en särskild umgängesperson endast kan uppstå om personen i fråga har bott tillsammans med barnet under en inte obetydlig del av barnets liv och under den tiden också tagit ett sådant omfattande ansvar för barnets omsorg och fostran som normalt följer med ett föräldraskap.

Liknande regler finns i flera jämförbara länder, exempelvis Finland. Med hänsyn till bland annat de erfarenheter som finns där bedömer vi att risken för att antalet domstolsprocesser ska öka annat än marginellt är liten.

Sammantaget bedömer vi att förslaget har påtagliga fördelar för en mindre grupp av barn som lever i familjer där relationen till en social förälder är lika nära och betydelsefull som relationen till en rättslig förälder. Samtidigt framstår risken för att andra barn blir föremål för fler tvister som klart begränsad. Enligt vår bedömning har förslaget också, i jämförelse med andra åtgärder som vi har övervägt, bättre förutsättningar att i praktiken åstadkomma ett starkare skydd för barnets rätt till sina sociala föräldrar.

Med tanke på att det mellan barnet och en särskild umgängesperson ska finnas ett förälder-barnförhållande föreslår vi att de bestämmelser som gäller beträffande förfarandet för – och genomförandet av – ett umgänge med en förälder ska tillämpas även när frågan om umgänge avser en särskild umgängesperson. Detta gäller bland annat krav på deltagande i informationssamtal, möjligheten att ingå avtal om barnets umgänge, fördelning av resekostnader och förutsättningarna att besluta om umgängesstöd.

Om ett barn ska ha umgänge med flera personer kommer särskilda överväganden att krävas. Vid prövningen av om ett umgänge är till barnets bästa måste det alltid tas hänsyn till barnets behov av en stabil och sammanhållen vardag.

Utökade möjligheter till samarbetssamtal

Med en utvidgning av den krets som har en självständig talerätt i frågor om umgänge följer att regelverket också bör anpassas så att förutsättningarna att nå samförståndslösningar motsvarar de som gäller vid umgängestvister mellan föräldrar. Att ett barn blir involverat i en rättslig tvist ska så långt det är möjligt undvikas. Vi föreslår därför att kommunens skyldighet att erbjuda samarbetssamtal utökas så att denna även omfattar samtal som syftar till att barnets vårdnadshavare och en särskild umgängesperson når enighet i frågor om umgänge.

Vi anser emellertid att sådana samarbetssamtal även ska kunna omfatta barnets personliga angelägenheter beträffande annat än umgänge, trots att eventuella överenskommelser i andra frågor inte kan ges formen av ett verkställbart avtal. Att ett sådant behov finns indikerar inte minst den omständigheten att det redan i dag förekommer att det anordnas samarbetssamtal mellan vårdnadshavare och sociala föräldrar. Kommunerna bör ha ett tydligt mandat att anordna sådana samtal. Vi anser också att det utifrån barnets bästa är angeläget att vuxna i fler familjekonstellationer än i dag kan få hjälp att hitta samförståndslösningar.

Större möjligheter att ta hänsyn till barnets bästa när vårdnaden bestäms efter en förälders eller en vårdnadshavares död

Om ett barn står under vårdnad av båda sina föräldrar och en av dem dör får den efterlevande föräldern ensam vårdnad. Många gånger är det självklart att detta är det bästa för barnet. Det behöver dock inte alltid vara så.

Om barnet har bott tillsammans med den förälder som har avlidit är det inte givet att barnet har en nära relation till den andra föräldern, trots att vårdnaden har varit gemensam. Det finns vårdnadshavare som är mer eller mindre frånvarande i barnets liv och som barnet därför inte har någon nära relation till. I dessa fall kan en boendeförälders bortgång medföra ett dramatiskt uppbrott där barnet tvingas flytta från sitt tidigare hem till en förälder som barnet dittills endast haft en begränsad kontakt med. Om barnet sedan tidigare bor med en social förälder – typiskt sett den som var den avlidna förälderns make eller sambo – kan det vara bäst för barnet att i stället bo kvar med honom eller henne.

Vi föreslår därför att det införs regler som – i likhet med vad som gäller i några av våra nordiska grannländer – möjliggör att hänsyn kan tas till barnets boendesituation när vårdnaden efter en förälders dödsfall bestäms, även när den efterlevande föräldern haft del i vårdnaden sedan tidigare. Enligt vårt förslag ska domstolen på talan av socialnämnden, om det är lämpligare, flytta över vårdnaden från den efterlevande föräldern till en eller två särskilt förordnade vårdnadshavare. En sådan talan ska väckas inom sex månader efter förälderns död.

Vi bedömer samtidigt att det kommer att finnas fall där en vårdnadsöverflyttning i och för sig skulle kunna vara aktuell, men där den efterlevande rättsliga föräldern och den sociala föräldern som barnet har bott tillsammans med är överens om att det bästa för barnet är att de två utövar vårdnaden gemensamt. Det kan t.ex. vara en gemensam uppfattning att barnet bör få bo kvar i samma hem som tidigare. Vidare kan det finnas goda förutsättningar att också i andra fall fortsätta ett sedan tidigare väl fungerande samarbete i frågor som rör barnet.

Med tanke på i första hand dessa situationer föreslår vi också en enklare ordning som innebär att den efterlevande föräldern kan ansöka hos domstol om att få utöva vårdnaden gemensamt med en viss person. Domstolen ska utse den personen att såsom särskilt förordnad vårdnadshavare utöva vårdnaden gemensamt med föräldern, om personen uppfyller de allmänna kraven för att vara särskilt förordnad vårdnadshavare och det inte är uppenbart att gemensam vårdnad är oförenlig med barnets bästa. I den här speciella situationen ska det dock inte uppställas krav på äktenskap eller samboförhållande för gemensam vårdnad. Möjligheten att ansöka om gemensam vårdnad med en viss person ska finnas tillgänglig både när den efterlevande föräldern är vårdnadshavare sedan tidigare och när han eller hon anförtros vårdnaden i samband med dödsfallet. Ansökan ska handläggas som ett domstolsärende.

Vidare föreslår vi att motsvarande regler ska gälla när ett barn står under vårdnad av två särskilt förordnade vårdnadshavare och en av dem dör. Vi föreslår också flera följdändringar med anledning av att ett barn kan komma att stå under vårdnad av en förälder och en särskilt förordnad vårdnadshavare gemensamt. Förslaget innebär bland annat att bestämmelserna om föräldrars förmyndarförvaltning ska tillämpas när både en förälder och en särskilt förordnad vårdnadshavare är förmyndare, även om den särskilt förordnade vårdnadshavaren är att

anse som en särskilt förordnad förmyndare. Vidare ska reglerna för upplösning av den gemensamma vårdnaden mellan en förälder och en särskilt förordnad vårdnadshavare motsvara det som gäller när ett barn står under vårdnad av två särskilt förordnade vårdnadshavare.

Konsekvenser av våra förslag

Förslagen bedöms få positiva konsekvenser för framför allt barn och unga. Ändringarna vi föreslår i den föräldraskapsrättsliga regleringen innebär att barns rätt till sina föräldrar stärks. De föräldraskapsrättsliga reglerna blir dessutom lika för alla barn, oavsett vilken familjekonstellation barnet lever i. Med en enkel, tydlig och överskådlig reglering minskar också risken för fel i rättstillämpningen. Våra förslag om hävande av föräldraskap för den förälder som inte har fött barnet innebär att barnets intresse av trygghet och stabilitet i sina befintliga familjerelationer får ett starkare skydd än i dag. Med våra förslag om utökade möjligheter till adoption ges fler barn också möjlighet att befästa en befintlig familjerelation.

Flera av våra förslag innebär också att barns rätt till sociala föräldrar stärks. Förslagen bidrar sammantaget till en familjerättslig reglering som bättre tillgodoser barnets behov av trygghet samt barnets rätt att bibehålla och utveckla relationerna med de vuxna som barnet betraktar som sina föräldrar, oberoende av i vilken familjekonstellation barnet växer upp.

Vi bedömer vidare att förslagen får positiva konsekvenser för de vuxna som finns i barnets närhet, såväl rättsliga föräldrar som sociala föräldrar. Flera förslag bedöms främja hbtqi-personers lika rättigheter och möjligheter. Förslagen bedöms också få positiva, om än begränsade, konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förslagen bedöms få marginella eller begränsade konsekvenser för myndigheter och domstolar. Vissa förslag får anses innebära ett visst utökat åtagande för kommunerna. Förslagen bedöms dock vara proportionerliga och syftena med dessa kan inte uppnås på ett för den kommunala självstyrelsen mindre ingripande sätt. Förslagen bedöms inte heller leda till annat än försumbara kostnadsökningar för kommunerna och aktualiserar därför inte någon tillämpning av den kommunala finansieringsprincipen.

Förslaget om föräldrafullmakt bedöms för Skatteverkets del medföra utvecklingskostnader om cirka tio miljoner kronor. Kostnaderna bör kunna finansieras inom myndighetens befintliga ramar. Den löpande hanteringen av ärenden om föräldrafullmakter bedöms inte påverka myndigheten annat än marginellt.