

Nr 12

Utlåtande i anledning av väckt motion om en översyn av barnavårdsmannainstitutionen.

Första lagutskottet har behandlat en i andra kammaren väckt, till lagutskott hänvisad motion, nr 689 av fru *Kristensson* och fröken *Wetterström*. I motionen hemställas att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte hemställa om en översyn av barnavårdsmannainstitutionen, innebärande främst överförande av barnavårdsmans befogenheter enligt föräldrabalken till barnavårdsnämnd.

Till stöd för sin hemställan åberopar motionärerna bland annat nedan omförmälda framställningar till Kungl. Maj:t i ämnet samt anför att de erfarenheter som vunnits sedan frågan senast var föremål för riksdagsbehandling visar att lagstiftningens utformning alltjämt lägger hinder i vägen för en angelägen effektivisering av barnavårdsnämndernas arbete.

Gällande bestämmelser

De grundläggande bestämmelserna om barnavårdsman meddelas i 8 kapitlet föräldrabalken. Behörig att förordna barnavårdsman är barnavårdsnämnd. I 1, 2 och 3 §§ anges, för vilka barn barnavårdsman skall eller kan förordnas. Olika regler gäller barn i äktenskap och med dem jämställda adoptivbarn, å ena sidan, samt barn födda utom äktenskap, å andra sidan. För den förra gruppen kan barnavårdsman förordnas endast under särskilda förutsättningar. Härom stadgas i 1 § första stycket, att barnavårdsman skall förordnas om föräldrarna lever åtskilda på grund av söndring eller efter vunden hemskillnad, om deras äktenskap är upplöst (vilket kan bero på återgång, äktenskapsskillnad eller dödsfall) eller om sammanlevnaden visserligen fortsätter men den gemensamma vårdnaden om barnet upphört efter förordnande därom av rätten; dock gäller såsom ytterligare förutsättning för förordnande av barnavårdsman antingen att den av föräldrarna, åt vilken vårdnaden om barnet anförtrots, gör framställning om sådant förordnande eller att barnavårdsnämnden av särskild anledning finner det erforderligt. Enligt 1 § andra stycket skall efter framställning av endera maken eller om barnavårdsnämnden av särskild anledning finner det erforderligt, barnavårdsman interimistiskt förordnas för tid, under vilken process om vårdnad pågår.

Framställning av make, som är vårdnadshavare, skall under de betingelser, som här tidigare angivits (söndring, hemskillnad etc.), alltid bifallas av

barnavårdsnämnden. Någon lämplighetsprövning får sålunda ej förekomma.

Därest makar gemensamt adopterat barn eller ena maken adopterat den andre makens barn, kan barnavårdsman för barnet utses, om tillika sådana förutsättningar är för handen, som gäller för förordnande av barnavårdsman för barn i äktenskap (2 §). I övrigt kan barnavårdsman icke förordnas för adoptivbarn.

För barn utom äktenskap skall barnavårdsman alltid förordnas (3 §). Barnavårdsman för barn utom äktenskap skall förordnas, så snart till barnavårdsnämnden från ogift blivande moder inkommit anmälan om hennes tillstånd eller nämnden erhållit kännedom om att barn fötts utom äktenskap. Av 3 § följer, att barnavårdsman skall förordnas jämväl för barn, som vid födelsen haft äktenskaplig börd men sedermera förklarats sakna sådan börd.

Barnavårdsman skall förordnas individuellt för varje barn. Det föreligger emellertid ej något hinder mot att samma person tilldelas flera barnavårdsmannaskap.

Regler om barnavårdsmannens huvudsakliga uppgifter och några bestämmelser om hans befogenheter har sammanförts i 6 §. Här stadgas, att barnavårdsmannen har att bistå den, som har vårdnaden om barnet, med råd och upplysningar samt tillse, att barnets rätt och bästa behörigen tillvaratages. Som särskilt betydelsefulla framhålles uppgifterna att sörja för att barnets börd fastställs, när det är fött utom äktenskap, att tillse att underhåll tillförsäkras barnet, att biträda med indrivning och tillhandahållande av underhållsbidrag samt att, när skäl därtill föreligger, göra anmälan om förordnande av förmyndare för barnet. — Barnavårdsmannen äger vidare befogenhet och skyldighet att ingripa, om vårdnadshavaren missbrukar sina vårdnadsbefogenheter eller av annan anledning bör skiljas från vårdnaden.

Uppdraget att vara barnavårdsman upphör, när barnet fyllt 18 år (7 §). Om särskild anledning föreligger därtill, äger barnavårdsnämnden förlänga uppdraget, till dess barnet fyllt 21 år. Om behov av barnavårdsman ej föreligger längre, äger barnavårdsnämnden förordna att uppdraget skall upphöra.

Tidigare riksdagsbehandling

Frågan om en översyn av bestämmelserna i 8 kap. föräldrabalken har tidigare behandlats av riksdagen. Härom torde få hänvisas till första lagutskottets utlåtanden nr 16 år 1961, nr 44 år 1963, nr 6 år 1964 och nr 15 år 1965.

Framställningar till Kungl. Maj:t

Svenska stadsförbundet och *Svenska landskommuners förbund* (numera Svenska kommunförbundet) har i gemensam skrivelse den 19 mars 1965

till Kungl. Maj:t hemställt, att frågan om barnavårdsmannainstitutionen måtte bli föremål för en allsidig prövning. Förbunden anför bland annat följande.

Den ekonomiska situationen för ensamstående mödrar och deras barn har förbättrats. Vidgade utkomstmöjligheter, socialförsäkring, allmänna barnbidrag och bidragsförskott ger nu en säkrare tillvaro i materiellt hänseende. Andra samhällsåtgärder såsom daghem, förebyggande hälsovård, förbättrad fosterbarnskontroll och vidgade utbildningsmöjligheter lämnar dessa barn förutsättningar för bättre uppväxtförhållanden. Nämda åtgärder innebär ett minskat behov av direkt medverkan från barnavårdsmannens sida och betyder samtidigt att tillsynsmomentet i barnavårdsmannaarbetet till en del onödiggjorts eller överflyttats.

Det förändrade samhället ställer å andra sidan nya krav på individen. Den ökade rörligheten, urbaniseringen, vidgade kontakter över gränserna, upplösningen av familjebanden och samhörigheten med andra anhöriga och generationerna emellan, ger upphov till ett växande behov av rådgivning, upplysning och insatser från barnavårdsmannens sida av helt ny karaktär. Det kan heller inte bortses från att barn från ofullständiga familjer alltjämt oftare är föremål för samhällsingripanden av olika slag än andra barn.

Allt detta har medfört att barnavårdsmannauppdraget fått ett i många avseenden ändrat innehåll. Barnavårdsnämndernas möjligheter att anpassa barnavårdsmannaarbetet efter de nya kraven är emellertid av olika anledningar begränsade.

Den ursprungliga avsikten att barnavårdsmannaförordnandena skulle anförtros ett flertal frivilliga uppdragsinnehavare kan numera endast upprätthållas i kommuner med ett litet antal barnavårdsmannaskap, om ens där. Vid ett större antal ärenden har det för kommunerna varit nödvändigt att inrätta särskilda befattningar för uppgiften. Även det förhållandet att barnavårdsmannaarbetet mer och mer kräver insikter och färdigheter har medfört att särskilt utbildade tjänstemän ansetts erforderliga. Denna koncentration av uppdragen till tjänstemän har dock haft till följd att i städer och större landskommuner ett stort antal förordnanden hopats på varje enskild barnavårdsman.

Det är självklart att barnavårdsnämnderna inser att barnavårdsmännen under nämnda omständigheter inte har möjlighet att i de enskilda ärendena handla i övensstämmelse med de krav lagstiftningen uppställer. Det är för såväl barnavårdsnämnder som barnavårdsmän mycket otillfredsställande att behöva bedriva verksamheten under sådana betingelser. De rationaliseringsåtgärder som vissa större städers barnavårdsnämnder vidtagit för att avlasta barnavårdsmännen från kamerala och rutinmässiga arbetsuppgifter avlägsnar inte det författningsenliga ansvaret för uppgifterna. I detta sammanhang bör erinras om att såväl barnavårdsmän som barnavårdsnämndernas ledamöter är underkastade ämbetsansvar.

Att barnavårdsmännen med den stora formella arbetsbördan i praktiken kunnat bemästra sitt arbete beror till en del på de i det föregående berörda förändringarna av de ensamstående mödrarnas levnadsförhållanden. Detta har aktualiserat utvägen att låta vissa barnavårdsmannaförordnanden upphöra vid en tidigare tidpunkt än då barnet fyller 18 år, en utväg som 1963

års riksdag påpekat. Detta synes dock förutsätta att barnavårdsnämnderna och övriga socialvårdsorgan får ökade resurser för kurativ verksamhet.

En annan utväg vore att vidga barnavårdsmannakåren. Med nuvarande vikande tillgång på socialutbildad arbetskraft inom den kommunala sektorn har nämnderna emellertid små utsikter att besätta ett större antal tjänster med för arbetet kvalificerade personer.

Behovet av en reformerad barnavårdsmannainstitution har redan tidigare vitsordats av kommunförbunden och socialvårdsförbundet i yttranden år 1963 till riksdagens första lagutskott över en i ämnet väckt motion (nr II:542).

Då förbunden alltjämt anser, att barnavårdsmannainstitutionen med gällande stadganden ej kan finna ändamålsenliga och rationella arbetsformer, har förbundsstyrelserna beslutat att hos Kungl. Maj:t gemensamt hemställa om särskild utredning av frågan. En sådan utredning bör enligt förbundens mening i första hand inriktas på spörsmålet om det obligatoriska barnavårdsmannaskapet för vissa barn alltjämt är berättigat. Det kan inte uteslutas, att den nuvarande barnavårdsmannainstitutionen av många mödrar uppfattas som ett opåkallat förmynderskap. I vart fall synes den rigorösa tillsynen i enlighet med barnavårdsmannakungörelsen innebära en särbehandling som är främmande för dagens socialpolitik.

Som framgår av det sagda utgör det personliga förordnandet en framträdande orsak till att barnavårdsmannarbetet i realiteten inte svarar mot vad lagstiftningen bjuder. Förordnandet som omfattar samtliga en barnavårdsman åvilande uppgifter försvårar en rationell arbetsfördelning särskilt i något större förvaltningar med stor personalomsättning. Det innebär också i övrigt en belastning i administrativt hänseende. Stadgandet om det individuella förordnandet hänför sig till en tid, då samhällets barnavårdande insatser hade en helt annan inriktning och form än för närvarande. Sedan barnavårdsnämnderna utrustats med ansvar och befogenheter, som i många avseenden hör samman med barnavårdsmannaverksamheten, kan ifrågasättas om inte det individuella förordnandet bör kunna slopas och ansvaret för verksamheten överflyttas på dessa nämnder. Detta skulle innebära att barnavårdsnämnden ålågges att bistå den som har vårdnaden om barnet med råd och upplysningar och att tillse att barnets rätt och bästa behörigen tillvaratages. Särskilt skulle det åligger nämnden att sörja för att barnets börd fastställes, när det är fött utom äktenskap, att underhåll tillförsäkras barnet samt att biträda med indrivning och tillhandahållande av underhållsbidrag. Nämnden, som därmed övertar det ansvar som enligt föräldrabalken åvilar barnavårdsman, skulle ha möjlighet att ge tjänsteman fullmakt att som rättslig företrädare för barnet verka för fastställande av barnets börd etc. Uppdraget skulle därefter kunna upphöra. Kravverksamheten kunde överföras på kameral personal. Nämndens insatser i övrigt för mödrarna och barnen skulle ombesörjas av dess assistentpersonal i vanlig ordning. I samband med en sådan omorganisation kan det ifrågasättas om inte godkännande av avtal om underhållsbidrag regelmässigt borde förbehållas barnavårdsnämnden. Det stöd, som inom barnavårdsmannaskapets ram krävs beträffande barn i upplösta äktenskap, är numera vanligen av medlande och kurativ natur. Sådant bistånd synes med fördel kunna lämnas eller förmedlas av barnavårdsnämnderna under de former som här antytts.

En lösning enligt ovan angivna linjer skulle innebära att de med obli-

gatoriet förbundna olägenheterna elimineras samtidigt som ett bortfall av administrativa skyldigheter ger utrymme för en inriktning på den nu eftersatta kurativa verksamheten och på de fall där tillsyn och insatser verkligen erfordras. Den skulle vidare avlägsna den nuvarande oformligheten att ansvar föreligger för uteblivna åtgärder i ärenden som av organisatoriska orsaker inte kunnat bevakas.

Stockholms stadsfullmäktige har i skrivelse den 14 juni 1965 till Kungl. Maj:t på i huvudsak samma grunder som stadsförbundet och kommunförbundet hemställt om åtgärder för en revision av lagbestämmelserna om barnavårdsman i syfte att överföra barnavårdsmans befogenheter enligt föräldrabalken till barnavårdsnämnd.

Utskottet

Enligt föräldrabalkens bestämmelser skall barnavårdsman alltid förordnas för utomäktenskapliga barn. Beträffande barn i äktenskap stadgas att barnavårdsman skall utses endast om vårdnadshavaren begär det eller då barnavårdsnämnden av särskild anledning finner det erforderligt. Barnavårdsmannaförordnandet upphör i regel när barnet fyller aderton år. Barnavårdsmannen har att bistå vårdnadshavaren samt att bevaka att barnets rätt och bästa tillvaratages.

I förevarande motion hemställes om en översyn av barnavårdsmannainstitutionen, innebärande främst överförande av barnavårdsmans befogenheter till barnavårdsnämnd. Till stöd för sitt önskemål åberopar motionärerna bl.a. framställningar i ämnet år 1965 till Kungl. Maj:t från dels Svenska stadsförbundet och Svenska kommunförbundet, dels Stockholms stadsfullmäktige, vari bl. a. hävdas att gällande bestämmelser om barnavårdsman är otidsenliga och svåra att tillämpa med hänsyn till tillgängliga resurser.

Utskottet delar den uppfattning som i motionen och framställningarna uttalats om att en revision av bestämmelserna om barnavårdsmannainstitutionen bör övervägas. Genom ändrade bestämmelser på området synes enligt utskottet åtskilliga fördelar kunna vinnas av både administrativ och praktisk natur, till gagn bl. a. för den kurativa verksamheten. Det har emellertid under utskottets behandling av ärendet upplysts att det genom motionen aktualiserade spørsmålet är föremål för övervägande inom justitiedepartementet och 1962 års familjeberedning. Någon framställning från riksdagens sida om översyn av ifrågavarande bestämmelser är därför enligt utskottets mening icke erforderlig. Vad utskottet anfört i ärendet synes emellertid böra bringas till Kungl. Maj:ts kännedom.

Under hänvisning till vad ovan uttalats får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av förevarande motion, II:689, i

skrivelse till Kungl.Maj:t måtte giva till känna vad utskottet i det föregående anfört.

Stockholm den 1 mars 1966

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: herr Erik Svedberg, fröken Mattson, herrar Ernulf, Arvidson*, Hjorth, Lundin, Schött och Johan Olsson*;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, fru Johansson, herrar Ekström i Björkvik*, Svensson i Vä, fru Kristensson, fru Löfqvist, herr Gustafsson i Borås och fröken Andersson i Strängnäs.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.