

Remiss Alla tiders föräldraskap – ett stärkt skydd för barns familjeliv

Ju2022/02331

1 Sammanfattning

Skatteverket ser positivt på att det föräldraskapsrättsliga regelverket görs mer jämlikt och överskådligt, samt tillstyrker förslagen om *att* de nuvarande begreppen ”mor”, ”far” och ”förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken” ska ersättas med begreppet ”förälder”, och *att* det införs en ny lag om föräldrafullmakter men föreslår att ikraftträdandet av lagen om föräldrafullmakter senareläggs till den 1 juli 2025.

Skatteverket bedömer att förslaget om att utländska avgöranden om hävande av föräldraskap för den som fött barnet ska gälla i Sverige behöver utredas vidare innan Skatteverket kan ta ställning till förslagets lagtekniska utformning.

Skatteverket lämnar i övrigt synpunkter i form av förslag på tillägg, ändringar och förtydliganden av föreslagen lagtext, samt avseende vissa oklarheter i utredningen.

Förslaget bedöms medföra en utvecklingskostnad om ca 20 miljoner kronor med hänsyn till att lagen om föräldrafullmakt innebär en ny arbetsuppgift för Skatteverket som medför bland annat IT-utveckling, samt en årlig förvaltningskostnad om tre miljoner kronor.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Bestämmelser om vem som är förälder till ett barn (12.1.4)

Ett syfte med förevarande utredning är att den föräldraskapsrättsliga regleringen ska förenklas, och att det ska vara enkelt att förstå vem som är rättslig förälder till ett barn. Enligt motiven är ett steg till att uppnå en lättillgänglig lagstiftning att göra om systematiken i 1 kap. föräldrabalken, och att kapitlet ska inledas med regler om vem som är förälder till ett barn. Skatteverket konstaterar att det finns endast en sådan uttrycklig föreslagen bestämmelse och att den avser föräldraskapet för den som fött barnet, 1 §. Vad gäller föräldraskapet för den som inte fött barnet saknas det fortfarande klagörande bestämmelser som tydligt anger vilka omständigheter som kan ligga till grund för ett rättsligt föräldraskap. De bestämmelser som finns avser frågan om hur föräldraskapet kan etableras eller fastställas, likväl hur det kan hävas. Den systematik som föreslås innebär därmed att lagstiftningen inte har blivit mer lättillgänglig i den del som avser att på ett enkelt sätt kunna förstå vem som är rättslig förälder till ett barn på annat sätt än genom att ha fött barnet. Utredningens förslag innebär således att, för att förstå reglerna och kunna tillämpa dem, det fortsatt förutsätts kunskap om regelverket i stort och om hur reglerna förhåller sig till och påverkar varandra.

Skatteverket föreslår att det införs en bestämmelse som klargör vilka omständigheter som kan ligga till grund för rättsligt föräldraskap till ett barn även för den som inte fött barnet, på motsvarande sätt som för den som fött barnet. Detta kan förslagsvis uppnås genom att, närmast under rubriken ”Föräldraskap för den som inte fött barnet”, införa följande underrubrik och paragraf:

Omständigheter till grund för föräldraskap

Den som har bidragit med sina spermier till barnets tillkomst, kan fastställas som förälder till barnet enligt bestämmelserna i detta kapitel.

Den som har samtyckt till att en make eller sambo genomgår en insemination eller befruktning utanför kroppen med spermier från någon annan, kan fastställas som förälder till barnet enligt bestämmelserna i detta kapitel.

2.2 Begränsning av grunder för hävande av presumerat föräldraskap (12.1.4)

Utredningen har föreslagit att en av de nuvarande grunderna för hävande av presumerat föräldraskap, 1 kap. 2 § 2 föräldraskapen, ska utgå och att det istället ska anses tillräckligt med den föreslagna bestämmelsen om utredning genom rättsgenetisk undersökning. Samtidigt anges det i motiven att de särskilda bevislätnadsreglerna för hävande av presumerat föräldraskap ska behållas. Lagförslaget innebär dock att det inte längre skulle finnas en ventil för eventuella situationer där det av något skäl inte är möjligt att genomföra en genetisk undersökning, men där det ändå föreligger omständigheter som innebär att det kan hållas för visst att personen inte har en genetisk koppling till barnet som kan ligga till grund för föräldraskap. Enligt Skatteverkets mening framstår detta som ett förbiseende och föreslår att den nuvarande lydelsen i 1 kap. 2 § 2 tas med i den föreslagna bestämmelsen 1 kap. 8 § första stycket föräldraskapen.

2.3 Barnets rätt till kännedom om genetiskt ursprung som förutsättning för föräldraskap vid assisterad befruktning (12.1.4 och 12.3.4)

Vid en assisterad befruktning som genomförs med donerade könsceller i Sverige ska uppgifter om donatorn antecknas i en särskild journal och barnet har rätt att ta del av dessa uppgifter, enligt bestämmelserna i lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m. Detta gäller på samma sätt för uppgift om spermiedonator respektive äggdonator. Förutsättningarna för ett rättsligt föräldraskap för en person som inte fött barnet och inte heller bidragit med sina spermier till barnets tillkomst, är bland annat att en behandling som genomförts i Sverige gjorts i enlighet med bestämmelserna i ovan nämnd lag. Detta innebär att ett rättsligt föräldraskap i ett sådant fall förutsätter att barnet har rätt att ta del av uppgifter om både spermiedonator och om äggdonator.

När dessa regler om föräldraskap vid assisterad befruktning infördes motiverades de bland annat med barnets rätt enligt barnkonventionen om rätt till kunskap om sitt genetiska ursprung (prop. 2017/18:155 s. 36f). Utredningen har även i motiven hänfört sig till att rätten för ett barn att få veta vilka hans föräldrar är får anses omfatta genetiska föräldrar såväl som den som vid födelsen blir barnets rättsliga förälder, även om tolkningen av artikel 7 i barnkonventionen inte är entydig.

Den ordning som gäller enligt lagens ordalydelse för behandlingar som utförts i Sverige överensstämmer inte helt med vad som gäller för behandlingar som genomförs i utlandet. I sådana situationer gäller att barnet ska ha rätt att ta del av uppgift om spermiedonator men inte om äggdonator som rekvisit för ett rättsligt föräldraskap för någon som inte fött barnet. Ett föräldraskap kan då även hävas om barnet inte har rätt att ta del av uppgift om spermiedonatorn, men motsvarande grund för hävning finns inte om barnet inte har rätt att ta del av uppgift om äggdonatorn (1 kap. 8, 9, 9 a, 11 c, 13 och 14 §§ föräldrabalken).

Utredningen har i sitt lagförslag (1 kap. 7, 8 och 10 §§ föräldrabalken) låtit denna diskrepans kvarstå, men inte utvecklat skälen för detta i motiven. Mot bakgrund av att utredningen genomförts i syfte att bland annat åstadkomma jämlikhet inom det föräldraskapsrättsliga området med utgångspunkt i barnets bästa, framstår det som oklart varför barnets rättigheter enligt barnkonventionen inte ska ges lika genomslag oavsett om behandlingen utförts i Sverige eller i annat land. Denna diskrepans innebär att det finns en risk att barn inte tillförsäkras rätten till kännedom om sitt genetiska ursprung om behandlingen utförts utomlands. Skatteverket ställer sig mot denna bakgrund frågande till att skälen för att denna åtskillnad ska upprätthållas inte utvecklats i motiven, och konstaterar att det med hänsyn till detta inte går att ta ställning till om reglerna ändå kan anses nå upp till kraven på jämlikhet och barnets bästa.

2.4 Flytt eller ändring av vistelseort till annan kommun under tiden för socialnämndens utredning (12.1.4)

Utredningen har föreslagit en bestämmelse, 2 kap. 4 § föräldrabalken, om att skyldigheten för en socialnämnd att genomföra en utredning kvarstår även om barnets folkbokföring eller vistelseort ändras. Enligt motiven motsvarar paragrafen i huvudsak nuvarande 2 kap. 3 § föräldrabalken. Skatteverket konstaterar dock att den föreslagna lydelsen anger ändring av folkbokföring eller vistelseort utan att, till skillnad från vad som gäller för närvarande, ange att ändringen ska ske till en annan kommun för att bestämmelsen i andra stycket om överflyttning av utredningen till annan kommun ska aktualiseras. Skatteverket föreslår därför att lydelsen i den föreslagna paragrafen 2 kap. 4 § föräldrabalken ändras enligt följande.

Om barnet folkbokförs i annan kommun, eller ändrar sin hemvist till annan kommun om barnet inte är folkbokfört, efter det att socialnämnden har inlett sin utredning, är nämnden ändå skyldig att slutföra sin uppgift.

Socialnämnden kan flytta över ärendet till socialnämnden i annan kommun, om det skulle avsevärt underlätta utredningen. Den andra socialnämnden ska genast underrättas om ett sådant beslut.

Socialnämndens beslut enligt andra stycket får överklagas hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

2.5 Sekretess hos Skatteverket för socialnämndens utredning om föräldraskap (12.2.3)

Enligt den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 6 § föräldrabalken ska socialnämnden i vissa fall göra en anmälan till Skatteverket efter genomförd utredning om vem som har fött barnet, och till sådan anmälan bifoga sin utredning.

Uppgifter som framgår i en utredning omfattas av sekretess hos socialtjänsten enligt 26 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), nedan OSL, där huvudregeln är att

uppgifter är sekretessbelagda. När uppgifterna når Skatteverkets folkbokföringsverksamhet kommer dessa att vara sekretessreglerade enligt 22 kap. 1 § OSL. Sekretess gäller enligt denna bestämmelse med ett rakt skaderekvisit. Det raka skaderekvisitet innebär förvisso att sekretess kan gälla dels för uppgifter av typiskt sett ömtålig art, till exempel uppgift om ändrad konststillhörighet och adoption, dels för normalt harmlösa uppgifter om speciella omständigheter råder.

Uppgifterna i en utredning som avses i den föreslagna 2 kap. 6 § föräldrabalken kan innehålla känslig information. När uppgifterna finns hos Skatteverket kommer de att omfattas av ett svagare skydd jämfört med när uppgifterna finns hos socialtjänsten. Frågan om sekretess för uppgifterna i en utredning genomförd av socialnämnden som ges in till Skatteverket har dock inte berörts i motiven till lagförslaget. Detta bör beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

2.6 Beräkning av tidsfrist för väckande av talan om hävande av föräldraskap (12.3.6)

Enligt den föreslagna bestämmelsen 3 kap. 2 § första stycket föräldrabalken ska en förälder väcka talan om hävande av föräldraskapet inom tre år från det att bekräftelsen lämnades. Denna tidpunkt för tidsfristens början har av utredningen ansetts vara lämpligare än tidpunkten för när föräldraskapet fastställdes. I motiven anges att det i regel är enklare för den enskilde att avgöra när tidsfristen går ut om den börjar löpa från det att hen lämnat sin bekräftelse jämfört med om den istället skulle löpa från det att föräldraskapet fastställts, samt att det kommer vara enkelt för domstol att avgöra när bekräftelsen lämnats eftersom den ska vara skriftlig.

Skatteverket konstaterar att för en bekräftelse som lämnas digitalt är det inte möjligt att få fram skriftligt underlag för när bekräftelsen lämnades, eftersom det inte är en uppgift som sparas. Det är uppgiften om när bekräftelsen godkändes – och därigenom fastställdes – som av de enskilda skickas in till Skatteverket genom e-tjänsten (se 4 § 5 förordningen [2021:1046] om digital bekräftelse av föräldraskap). För samtliga fall där föräldraskapet bekräftats digitalt saknas det alltså skriftligt underlag för beräkning av den föreslagna tidsfristen. Datum för fastställelsen framgår däremot enkelt genom att den uppgiften finns registrerad i folkbokföringsdatabasen.

När det gäller bekräftelse som lämnats hos socialnämnden, krävs att socialnämnden godkänner bekräftelsen för att den ska få rättsverkan. Om den inte godkänns saknar bekräftelsen som rättshandling egentlig betydelse eftersom något rättsligt föräldraskap då inte har fastställts. I de fall då bekräftelsen lämnats innan barnets födelse, rör det sig dessutom om en rättshandling som inte kan uppnå någon rättsverkan förrän barnet har fötts levande. Av dessa skäl framstår det som mindre lämpligt att tidsfristen ska räknas från det att bekräftelsen lämnades istället för när föräldraskapet fastställdes genom socialnämndens godkännande. Vidare är det även i detta fall enklare att genom den registrerade uppgiften i folkbokföringsdatabasen konstatera när föräldraskapet fastställdes än att den enskilde ska behöva begära ut handlingar från socialnämnden.

Skatteverket föreslår därför att tidsfristen ska räknas från tidpunkten för fastställelsen, och att den föreslagna bestämmelsen 3 kap. 2 § första stycket föräldrabalken ska ges följande lydelse.

En förälder ska väcka talan om hävande av föräldraskap som har uppkommit på grund av äktenskap inom tre år från barnets födelse. Om föräldraskapet har fastställts genom bekräftelse, ska en förälder väcka talan om hävande av föräldraskapet inom tre år från det att *föräldraskapet fastställdes*. Om det finns synnerliga skäl, får en förälders talan prövas även om den har väckts efter tidsfristens utgång.

2.7 Könsneutrala benämningar i förslaget till lag om föräldraskap i internationella situationer (12.5.3 och 12.5.4)

Med hänsyn till utredningens direktiv om att åstadkomma en mer könsneutral reglering om föräldraskap, föreslår Skatteverket att begreppen ”man” och ”kvinna” i de föreslagna bestämmelserna 2 kap. 3 § och 3 kap. 4 § lagen om föräldraskap i internationella situationer ändras till könsneutrala formuleringar enligt följande.

2 kap. 3 §

Den som är eller har varit gift med den förälder som har fött barnet ska anses som barnets förälder, då det följer av lagen i den stat där barnet vid födelsen fick sin hemvist eller, om inte någon ska anses som barnets andra förälder enligt den lagen, då det följer av lagen i en stat där barnet vid födelsen blev medborgare. Om barnet vid födelsen fick sin hemvist i Sverige, ska frågan dock alltid bedömas enligt svensk lag.

Frågan om huruvida *en person* är eller har varit gift med den förälder som har fött barnet ska bedömas enligt den lag som enligt första stycket gäller för föräldraskapet.

3 kap. 4 §

Mål om föräldraskap får tas upp av svensk domstol om

1. barnet har sin hemvist i Sverige,
2. talan förs mot *en person* som har sin hemvist i Sverige eller mot flera *personer* som alla har sin hemvist här, eller
3. det i andra fall med hänsyn till den anknytning barnet, den förälder som har fött barnet *eller en motpart* har till Sverige finns särskilda skäl att målet prövas här i landet.

Om det sedan talan har väckts inträffar en ändring av de omständigheter som grundar svensk domstols behörighet enligt första stycket, upphör inte domstolens behörighet.

I 6 § finns ytterligare en bestämmelse om svensk domstols behörighet.

2.8 Erkännande av utländska avgöranden om hävande av föräldraskap för den som fött barnet (12.5.5)

Utredningen har föreslagit att ett utländskt avgörande om hävande av föräldraskap för den som fött barnet ska kunna erkännas i Sverige enligt 5 kap. 2 § lagen om föräldraskap i internationella situationer. Detta innebär att det skulle införas en bestämmelse som omfattar utländska surrogatarrangemang på ett sätt som saknar motsvarighet i nu gällande regelverk.

Principen om att den som föder ett barn är barnets rättsliga förälder är grundläggande inom svensk rätt. Den finns uttryckt till viss del i 1 kap. 7 och 11 §§ föräldrabalken och gäller i samtliga fall oavsett vem som är genetisk förälder till barnet. Samma princip anses gälla inom svensk internationell privat- och processrätt även utan att den har lagfästs avseende internationella situationer. Det finns inga undantag, och det är inte heller tillåtet att genomföra surrogatarrangemang inom den svenska hälso- och sjukvården. Utredningen har föreslagit att den aktuella principen ska vara uttryckligen lagstadgad i 1 kap. 1 § föräldrabalken, och vidare föreslagit att i internationella situationer ska enligt 2 kap. 2 § lagen

om föräldraskap i internationella situationer svensk lag tillämpas i fråga om föräldraskap för den som fött barnet.

Det förslag som utredningen lagt fram om att erkänna hävande av föräldraskap för den som fött barnet har inte utretts i förhållande till principen om att den som föder ett barn är barnets rättsliga förälder. I denna del saknas det en analys kring hur ett utländskt hävande av föräldraskapet förhåller sig till ordre public, då den svenska rättsordningen avseende föräldraskap för den som fött barnet utgår från att ett sådant föräldraskap alltid gäller. Det är alltså fråga om motstående principer och lagregler som medför att utredningens förslag blir mycket svårt att tillämpa.

Skatteverket behöver ta ställning till vem som är rättslig förälder till ett barn när uppgift om föräldraskap ska registreras i folkbokföringen. I ett fall där ett utländskt avgörande om hävande av föräldraskap för den som fött barnet ges in till myndigheten, blir det med utredningens förslag oklart om avgörandet kan godtas med hänsyn till ordre public. Detta eftersom utredningen inte har lagt fram något lagförslag om att föräldraskap för den som fött barnet i vissa fall ska regleras på annat sätt än vad som gäller i övrigt enligt den svenska rättsordningen. Det är en stor och komplex fråga som kräver en djupare analys. För att utredningens förslag ska gå att tillämpa behöver frågan belysas genom en djupare utredning och analys av konsekvenserna, samt kompletteras med lagförslag på sådant sätt att regelverket som helhet är konsekvent. Detta behöver göras innan Skatteverket kan ta vidare ställning till förslagens lagtekniska utformning.

Med hänsyn till de tillämpningssvårigheter som uppstår med utredningens förslag, föreslår Skatteverket att nu gällande ordning kvarstår till dess att frågan utretts grundligt och en analys av lagtekniska konsekvenser genomförts. Förslagsvis kan detta uppnås genom att föreslagna 5 kap. 2 § första stycket i lagen om föräldraskap i internationella situationer ges följande lydelse.

Ett avgörande av en utländsk domstol som innebär att ett föräldraskap har fastställts eller hävts och som har fått laga kraft gäller i Sverige, om det med hänsyn till en parts hemvist eller medborgarskap eller annan anknytning fanns skälig anledning att talan prövades i den utländska staten. *Första meningen gäller inte för avgöranden om hävande av föräldraskap för den som har fött barnet.*

2.9 Missvisande underrubrik i förslaget till lag om föräldrafullmakter (14.9.5)

I förslaget till lagen om föräldrafullmakter korresponderar rubriken till 5 §, ”Barnets folkbokföring”, inte med bestämmelsens innehåll. Skatteverket föreslår därför att rubriken istället ges lydelsen *Vem som föräldrafullmakten kan avse.*

2.10 Tvetydig bestämmelse om talerätt i frågor om föräldrafullmakt (14.9.7)

I den föreslagna 9 § första stycket i lagen om föräldrafullmakt regleras bland annat att fullmaktshavaren respektive barnet kan göra en anmälan om att fullmakten kan upphöra. Den föreslagna ordalydelsen är dock inte entydig då den kan förstås som att när barnet har fyllt 12 år frånfaller fullmaktshavarens rätt att göra en sådan anmälan. Skatteverket föreslår därför att lydelsen tydliggörs enligt följande.

En föräldrafullmakt upphör även att gälla om den återkallas av vårdnadshavaren. Detsamma gäller om föräldrafullmaktshavaren eller *barnet självt*, om barnet har fyllt 12 år, gör en anmälan enligt 17 §.

I fall som avses i denna paragraf upphör föräldrafullmakten att gälla när det förhållandet registreras i folkbokföringsdatabasen.

2.11 Underrättelser om att en föräldrafullmakt har upphört att gälla (14.9.14)

Utredningen har föreslagit en reglering avseende underrättelser när en fullmakt upphört att gälla i 5 § förordningen om föräldrafullmakter. Lydelsen omfattar underrättelser till vårdnadshavare och den som varit fullmaktshavare, men inte barnet. Eftersom ett barn som fyllt 12 år har en självständig talerätt enligt de föreslagna 9 och 12 §§ lagen om föräldrafullmakter, bör även ett barn i sådana fall omfattas av bestämmelsen. Skatteverket konstaterar även att underrättelsen rätteligen bör avse Skatteverkets beslut i frågan som avser registrering i folkbokföringsdatabasen, och inte förhållandet i sig att en fullmakt upphört att gälla.

Vidare bör en underrättelse inte behöva skickas ut i de situationer då fullmakten upphört när ett barn har avregistrerats på grund av att barnet har avlidit, eftersom det då inte finns ett kvarvarande vårdnadsförhållande som fullmakten kan avse.

Skatteverket föreslår att 5 § förordningen om föräldrafullmakter ges följande lydelse.

Skatteverket ska, så snart det kan ske, underrätta barnets vårdnadshavare, den som har varit föräldrafullmaktshavare *och barnet, om barnet har fyllt 12 år, om att uppgiften* att en föräldrafullmakt upphört att gälla *har registrerats i folkbokföringsdatabasen*. En underrättelse behöver dock inte skickas till den som i egenskap av part har underrättats om Skatteverkets beslut i ärendet.

En underrättelse behöver inte skickas när *uppgift om att en föräldrafullmakt upphört att gälla har registrerats i folkbokföringsdatabasen* till följd av att barnet fyller 18 år *eller avregistreras från folkbokföringen på grund av att barnet har avlidit*.

3 Konsekvenser för Skatteverket (16.4.10)

Skatteverket har tidigare inom ramen för utredningen uppgett att de samlade utvecklingskostnaderna avseende handläggning av uppgifter om föräldrafullmakter uppgår till ca tio miljoner kronor. Vid en förnyad kostnadsanalys bedömer Skatteverket nu att kostnaderna kommer medföra en utvecklingskostnad om 20 miljoner kronor samt en årlig förvaltningskostnad om tre miljoner kronor. Skatteverket instämmer i utredningens bedömning att kostnaden kan hanteras inom myndighetens befintliga anslag. Skatteverket har genomfört en ny analys av möjligheterna att utveckla en automatiserad process för föräldrafullmakter och bedömer att det kan genomföras först till den 1 juli 2025, och framhåller därför att ikraftträdande för lagen om föräldrafullmakter bör senareläggas till nämnda datum.

Upplysningsvis kommer en ändring av begreppen för föräldrar kräva utvecklings- och moderniseringsinsatser av bland annat Skatteverkets interna datasystem för hantering av folkbokföringen. Denna övergång kommer att kräva mer tid i anspråk än till det föreslagna ikraftträdandedatumet 1 januari 2024, varför även de nuvarande begreppen ”mor”, ”far” och

”förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken” under en period därefter kommer förekomma i folkbokföringsdatabasen.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av rättsliga experten Maria Krysiak. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Holmberg, rättschefen Michael Eriksson, enhetschefen Cecilia Asker och sektionschefen Anne Charlotte Hakefjäll.


Katrin Westling Palm