



EU:s föräldraskapsförordning

2022/23:FPM42

Justitiedepartementet

2023-01-25

Dokumentbeteckning

COM(2022) 695

Förslag till RÅDETS FÖRORDNING om behörighet, tillämplig lag, erkännande av domar samt godkännande av officiella handlingar i samband med föräldraskap och om införande av ett europeiskt intyg om föräldraskap

Sammanfattning

Kommissionen har föreslagit en förordning med gemensamma internationellt privat- och processrättsliga regler om föräldraskap i gränsöverskridande situationer. Förslaget reglerar vilken eller vilka medlemsstaters myndigheter som ska vara internationellt behöriga att pröva en fråga om föräldraskap. Det innehåller också regler om tillämplig lag, om erkännande av avgöranden och om godkännande av officiella handlingar. Det föreslås vidare att ett europeiskt föräldraskapsintyg ska inrättas. Intyget ska kunna användas av familjer för att bevisa föräldraskapet.

Förslaget gäller alla barn i EU – oavsett hur barnet blivit till eller hur barnets familj ser ut. Förslaget ska inte påverka nationella materiella regler om föräldraskap. I enlighet med principen om ömsesidigt erkännande föreslås det att ett föräldraskap som har fastställts i en medlemsstat ska erkännas i andra medlemsstater utan att något särskilt förfarande krävs.

Regeringen bedömer att det finns ett verkligt behov av EU-gemensamma internationellt privat- och processrättsliga regler om föräldraskap. Gemensamma regler på området kan stärka skyddet och rättssäkerheten för barn och familjer. Regeringen välkomnar därför att ett EU-förslag har lagts fram. Förslaget kommer att förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget bygger på flera politiska initiativ, bl.a. Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd, kommissionens handlingsplan för genomförandet av nämnda program och 2010 års grönbok Minskad byråkrati för medborgarna: att underlätta fri rörlighet i fråga om officiella handlingar och erkännande av verkningarna av civilståndshandlingar.

Kommissionens ordförande lyfte i sitt tal i september 2020 om tillståndet i unionen fram behovet av att ett föräldraskap som har fastställts i en medlemsstat erkänns i alla andra medlemsstater för alla ändamål under devisen ”om du är förälder i ett land, är du förälder i varje land”. Det aktuella förslaget har identifierats som en nyckelåtgärd i kommissionens meddelanden i november 2020 om EU:s jämlikhetsstrategi för hbtqi-personer 2020–2025 och i mars 2021 om EU:s strategi för barnets rättigheter. I rådets slutsatser antagna i juni 2022 om EU:s strategi för barnets rättigheter understryks att barns rättigheter är universella, att alla barn ska åtnjuta samma rättigheter utan någon form av diskriminering och att barnets bästa måste komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn. Europaparlamentet har välkomnat ett initiativ på området i dels en resolution från september 2021 om hbtqi-personers rättigheter i EU, dels en resolution från april 2022 om skydd av barnets rättigheter i civilrättsliga, administrativa och familjerättsliga förfaranden.

Kommissionen har under förberedelsearbetet konsulterat en bred krets intressenter. Kommissionen noterar att praktiker, folkbokföringsmyndigheter och organisationer som representerar barns rättigheter och regnbågsfamiljer överlag varit positiva till att EU föreslår lagstiftning på området, medan organisationer som representerar traditionella familjer eller som arbetar emot surrogatarrangemang generellt har varit kritiska. Bland enskilda som yttrat sig om förslaget har inställningen varit varierande.

Kommissionen presenterade förslaget den 7 december 2022.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Syftet med förslaget

Det blir allt vanligare att familjer flyttar inom EU. Medlemsstaternas olika regler om föräldraskap kan innebära att ett föräldraskap inte gäller i den medlemsstat som familjen flyttar till. Det övergripande syftet med kommissionens förslag är att komma till rätta med detta problem. Förslaget avser att skydda barns grundläggande rättigheter och att öka rättssäkerheten för familjer i EU. Förslaget syftar också till att minska kostnaderna för familjer och myndigheter i medlemsstaterna.

Utöver det känslomässiga band som föräldraskapet knyter mellan barn och förälder är olika rättigheter och skyldigheter knutna till föräldraskapet. Det gäller bl.a. barnets och förälderns rätt till arv och förälderns skyldighet att betala underhåll till barnet. Föräldraskapet ger i det vardagliga livet en möjlighet att företräda barnet i kontakter med myndigheter och skola. Föräldraskapets betydelse återspeglas även i EU:s rättighetsstadga, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Enligt rättighetsstadgan och Europakonventionen har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv och till att inte utsättas för diskriminering på grund av sexuell läggning. Barnkonventionen klargör vilka rättigheter alla barn har. Vid beslut och åtgärder i fråga om barn ska barnets bästa alltid beaktas. Kommissionen beräknar att föräldraskapet för ca två miljoner barn i EU kan beröras av förslaget.

1.2.2 Innehåll och tillämpningsområde

Förslaget innehåller internationellt privat- och processrättsliga bestämmelser om föräldraskap i gränsöverskridande situationer. Det gäller alla barn i EU – oavsett hur barnet blivit till eller hur barnets familj ser ut. Förslaget ska inte påverka nationella materiella regler om föräldraskap. Förslaget begränsar inte heller de rättigheter som barn redan i dag har enligt unionsrätten, särskilt vad gäller rätten till fri rörlighet och till identitet.

Frågor som har kopplingar till föräldraskapet och som regleras i andra unionsrättsakter, i internationella instrument eller i viss nationell lagstiftning undantas från förslagets tillämpningsområde. Från tillämpningsområdet undantas bl.a. föräldraansvar, underhållsskyldighet, arv, internationell adoption och medborgarskap.

1.2.3 Behörighet och tillämplig lag

Det föreslås enhetliga regler om internationell behörighet vid prövningen av frågor om föräldraskap i gränsöverskridande situationer. Reglerna ska göra det enklare att förutse var en fråga om föräldraskap kan prövas och motverka att det inleds konkurrerande förfaranden i medlemsstaterna. Enhetliga behörighetsregler underlättar också tillämpningen av förordningens erkännanderegler. De föreslagna behörighetsreglerna bygger på närhetsprincipen, dvs. att föräldraskapsfrågan ska kunna prövas av en myndighet nära barnet. Det finns flera alternativa behörighetsgrunder. Behörighet ges till myndigheter i den medlemsstat där barnet är stadigvarande bosatt eller är medborgare, där svaranden eller någon av föräldrarna är stadigvarande bosatt, där någon av föräldrarna är medborgare eller där barnet föddes. Om behörighet inte finns enligt någon av de angivna behörighetsgrunderna, är myndigheterna i den medlemsstat där barnet finns behöriga. I sista hand kan behörighetsfrågan avgöras av nationell rätt. Det föreslås också ett s.k. nödforum om det inte finns någon annan medlemsstats myndigheter som kan

garantera rätten till en rättegång och om det finns tillräcklig anknytning till medlemsstaten i fråga.

2022/23:FPM42

Det föreslås också att barn som är i stånd att uttrycka en egen åsikt ges en rätt att i enlighet med nationella förfaranden uttrycka sin åsikt i föräldraskapsfrågan.

Förslaget innehåller dessutom enhetliga regler om vilket lands lag som ska vara tillämplig vid prövning av frågor om föräldraskap. Förslaget syftar till att säkerställa att en fråga om att fastställa eller häva ett föräldraskap bedöms på ett förutsebart sätt i medlemsstaterna. Enligt huvudregeln ska en sådan fråga avgöras med tillämpning av lagen i det land där den person som föder barnet har sin hemvist när barnet föds. Om denna regel leder till att föräldraskapet fastställs för endast en förälder, kan lagen i det land där någon av föräldrarna är medborgare eller lagen i det land där barnet föddes tillämpas för att säkerställa att föräldraskapet kan fastställas för båda föräldrarna (i typfallet tar regeln sikte på en förälder som inte har en genetisk koppling till barnet och som lever i en samkönad relation). Det ska vara möjligt att avstå från att tillämpa den utländska lag som pekas ut om den uppenbart strider mot grunderna för rättsordningen (ordre public). Denna regel ska tillämpas med iakttagande av de principer som läggs fast i EU:s rättighetsstadga, särskilt rätten att inte diskrimineras. Lagvalsreglerna föreslås vara universellt tillämpliga, dvs. den lag som pekas ut ska tillämpas oberoende av om det är lagen i en medlemsstat eller inte.

1.2.4 Erkännande av avgöranden och godkännande av officiella handlingar

Förslaget innehåller bestämmelser om erkännande av avgöranden och godkännande av officiella handlingar om föräldraskap. I linje med principen om ömsesidigt förtroende föreslås utgångspunkten vara att föräldraskap som har fastställts i en medlemsstat genom ett myndighetsavgörande eller i en officiell handling med bindande verkan ska erkännas respektive godkännas i andra medlemsstater utan att något särskilt förfarande krävs.

Det finns ett antal grunder för att vägra ett erkännande eller godkännande. Vägran kan bl.a. ske på den grunden att ett erkännande eller godkännande skulle vara uppenbart oförenligt med grunderna för rättsordningen i en medlemsstat (s.k. ordre public). Denna vägransgrund ska tillämpas med iakttagande av de principer som läggs fast i EU:s rättighetsstadga, särskilt rätten att inte diskrimineras. Vägran kan därför t.ex. inte ske på den grunden att föräldrarna har samma kön.

Många föräldraskap etableras inte genom ett avgörande eller genom en officiell handling med bindande verkan, utan genom tillämpning av lag eller allmänna rättsprinciper (t.ex. principen om mater est, som innebär att den som föder barnet är barnets mor). Mot den bakgrunden föreslås det att officiella handlingar som inte har bindande verkan utan endast s.k. bevisverkan om ett etablerat föräldraskap ska ha samma eller motsvarande

1.2.5 Inrättande av ett europeiskt intyg om föräldraskap

Enligt förslaget ska en familj kunna begära ett intyg från den medlemsstat som har fastställt föräldraskapet. Intyget ska kunna användas av familjen för att underlätta möjligheterna att göra gällande föräldraskapet i EU.

1.2.6 Övriga bestämmelser

För det fall att de standardformulär som finns bilagda till förordningen skulle behöva kompletteras ges kommissionen mandat att anta delegerade akter efter samråd med medlemsstaternas experter. Vidare innehåller förslaget bestämmelser om möjligheter till digital kommunikation mellan enskilda och myndigheter. Förordningens avslutande bestämmelser avser förordningens förhållande till internationella konventioner och till bestämmelser om data-skydd.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Frågor om föräldraskap i internationella situationer regleras i dag i medlemsstaternas nationella lagstiftning.

Svenska internationellt privat- och processrättsliga regler om föräldraskap finns främst i lagen (1985:367) om föräldraskap i internationella situationer (1985 års lag) och i lagen (1979:1001) om erkännande av nordiska föräldraskapsavgöranden (1979 års lag). Förslaget påverkar i olika utsträckning tillämpningsområdet för dessa lagar.

Reglerna i 1985 års lag innebär en möjlighet för en man eller kvinna som är eller har varit gift med barnets mor att automatiskt anses som barnets förälder i Sverige. Det gäller i första hand om föräldraskapet följer av lagen i det land där barnet vid födelsen fick sin hemvist. I lagen finns också regler om svensk domstols och svensk socialnämnds behörighet och om tillämplig lag vid fastställande eller hävande av föräldraskap. Vidare innehåller lagen regler om erkännande av dels utländska domstolsavgöranden om föräldraskap, dels utländska fastställelser genom bekräftelse av föräldraskap. 1979 års lag gäller för förhållanden inom Norden och innehåller regler om konkurrerande förfaranden och om erkännande av nordiska domstolsavgöranden och fastställelser genom bekräftelse av föräldraskap.

Enligt förslaget ska lagarna vara fortsatt tillämpliga i situationer som inte täcks av förslaget.

I lagen (1936:79) om erkännande och verkställighet av dom som meddelats i Schweiz finns regler om konkurrerande förfaranden när en rättegång pågår i Schweiz och om erkännande av domar som meddelats där. Dessa bestämmelser bedöms inte beröras av förslaget.

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys av förslaget och bedömt att förslaget kan medföra begränsade kostnader på nationell nivå för utbildning i det nya regelverket. Kommissionen bedömer att kostnaderna vägs upp av bl.a. de effektivitetsvinster som förordningen leder till. Vissa kostnader nationellt och på EU-nivå kan vidare hänföras till att det ska finnas digitala kommunikationsmöjligheter genom en europeisk accesspunkt. Kommissionen konstaterar att merparten av kostnaderna redan uppstår med anledning av andra unionsrättsakter på civilrättens område. Kostnaderna på EU-nivå kan, enligt kommissionen, täckas genom omfördelning av medel inom Programmet Rättsliga frågor.

Regeringen bedömer att eventuella kostnader för förslaget på nationell nivå är begränsade och kan hanteras inom befintliga ramar. Eventuella nya uppgifter och åtaganden som innebär kostnader för statsbudgeten ska som utgångspunkt finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen har beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67). Regeringen finner vidare inte skäl att göra någon annan bedömning av konsekvenserna för EU:s budget än vad kommissionen gör. Eventuella nya uppgifter och åtaganden som innebär kostnader för EU ska finansieras genom omprioriteringar av medel inom beslutade ramar i den fleråriga budgetramen (MFF).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen bedömer att det finns ett verkligt behov av EU-gemensamma internationellt privat- och processrättsliga regler om föräldraskap. Gemensamma regler på området kan stärka skyddet och rättssäkerheten för barn och familjer. Regeringen välkomnar därför att ett EU-förslag har lagts fram.

Regeringen avser att verka för lösningar som motsvarar de behov som finns och som leder till att syftet med förslaget uppnås, dvs. att skapa en klar och tydlig EU-rättslig ram som gör det möjligt att på ett ändamålsenligt sätt bestämma behörig myndighet och tillämplig lag och som underlättar för familjer att göra föräldraskap gällande i andra medlemsstater. Förslaget rymmer flera komplicerade frågeställningar som kommer att kräva närmare granskning och överväganden. Det är vidare angeläget att bevaka att unionsrättsakten inte leder till diskriminering på grund av kön eller sexuell läggning.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Två rådsarbetsgruppsmöten har hållits hittills, i december 2022 och januari 2023. Flertalet medlemsstater sympatiserade med förslagets syfte. Ett par medlemsstater uppgav att förslaget kan vara svårförenligt med deras

grundlagar. Vissa medlemsstater lyfte fram att det är angeläget att rättsakten inte diskriminerar barn i samkönade familjer. Några medlemsstater hade invändningar mot att förslaget omfattar barn som tillkommit genom surrogatarrangemang.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har remitterats till en bred krets av intressenter. Svarstiden går ut den 25 april 2023.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen har som rättslig grund angett artikel 81(3) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som behandlar förutsättningarna för rättsligt samarbete i civilrättsliga frågor som har gränsöverskridande följder.

Förordningen ska antas i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande, vilket innebär att rådet beslutar med enhällighet efter att ha hört Europaparlamentet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att förslaget är förenligt med subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen.

När det gäller subsidiaritetsprincipen pekar kommissionen på att problemen med bristande erkännanden av föräldraskap inte kan lösas genom att medlemsstaterna agerar på egen hand, eftersom det skulle kräva att medlemsstaternas regler och förfaranden för erkännande av föräldraskap skulle vara likartade. Genom reglerna om behörighet och tillämplig lag säkerställs att frågor om föräldraskap i gränsöverskridande situationer prövas av rätt myndigheter och att de tillämpar samma lagvalsregler. Därigenom kan motstridiga avgöranden om föräldraskap undvikas.

I fråga om förslagets förenlighet med proportionalitetsprincipen pekar kommissionen på att förslaget inte inkräktar på medlemsstaterna nationella regler om fastställande av föräldraskap i inhemska situationer. Det påverkar inte heller medlemsstaternas regler om erkännande av utländska äktenskap och registrerade partnerskap. Det föreslagna föräldraskapsintyget är valfritt att använda och kommer inte att ersätta motsvarande nationella dokument som bevisar föräldraskap.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar inleddes i rådsarbetsgrupp i december 2022. Eftersom enhällighet krävs i rådet och förslaget rör frågor som är politiskt känsliga i flera medlemsstater förväntas förhandlingarna bli komplicerade.

Förslaget kommer att förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

4.2 Fackuttryck/termer