Region Stockholm

11

Yttrande över betänkande Nya regler om faderskap och föräldraskap (SOU 2018:68)

HSN 2018-1201

Hälso- och sjukvårdsnämnden
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
Chefläkarenheten
Britt Arrelöv

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2019-02-01

HSN 2018-1201

Hälso- och
sjukvårdsnämnden

Yttrande över betänkande Nya regler om faderskap och föräldraskap (SOU 2018:68)

Ärendebeskrivning

Regionstyrelsen har begärt att hälso- och sjukvårdsnämnden ska yttra sig över betänkandet Nya regler om faderskap och föräldraskap (SOU 2018:68). Betänkandet innebär en mer likvärdig och förenklad process för fastställande av föräldraskap.

Beslutsunderlag

Hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande
Sammanfattning av betänkande Nya regler om faderskap och föräldraskap

Förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar

att till Justitiedepartementet överlämna hälso- och sjukvårdsdirektörens tjänsteutlåtande som nämndens yttrande över betänkande Nya regler om faderskap och föräldraskap SOU 2018:68

Förvaltningens motivering till förslaget

Bakgrund

Utredningen om faderskap och föräldraskap har sett över delar av föräldrabalkens regler om fastställande av faderskap och föräldraskap. Utredningen föreslår att föräldraskapet för en make eller registrerad partner vid assisterad befruktning ska presumeras på motsvarande sätt som faderskapet i dag presumeras för en gift man. Man har lämnat förslag på hur reglerna om bekräftelse av faderskap och föräldraskap för ogifta kan moderniseras och förenklas, med beaktande av vikten av att fastställda

faderskap blir korrekta. Dessutom har man gjort en översyn av reglerna om rättsgenetisk undersökning vid utredning av faderskap.

Överväganden
Region Stockholm ställer sig bakom föreslagna förändringar. Betänkandet innehåller förslag som syftar till ökad likvärdighet, vilket är positivt. Dock belyser inte utredningen vad som gäller för föräldraskap i samband med assisterad befruktning vid surrogatmödraskap. Region Stockholm anser att det är viktigt att klargöra aspekter runt föräldraskapet men även barnets juridiska situation förslagsvis genom en översyn av den nationella lagstiftningen runt assisterad befruktning vid surrogatmödraskap.

Ekonomiska konsekvenser
Inga förväntade för hälso- och sjukvården.

Konsekvenser för patientsäkerhet
Enklare förfaranden är snarast positivt för berörda personer.

Konsekvenser för jämlik och jämställd vård
Utredningens förslag innebär inga negativa konsekvenser ur vårdperspektiv. Att föräldraskap vid assisterad befruktning vid surrogatmödraskap inte diskuteras av utredningen är negativt ur jämställdhetssynpunkt.

Miljökonsekvenser
Inga förväntade negativa konsekvenser.

Administrativa konsekvenser
Inga administrativa konsekvenser för vården utifrån betänkandets förslag.

Margareta Tufvesson
Tf. hälso- och sjukvårdsdirektör

Johan Bratt
Avdelningschef

Beslutet ska skickas till
Justitiedepartementet

Godkänd av Margareta Tufvesson, 2019-02-01

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen om faderskap och föräldraskap har haft i uppdrag att se över delar av föräldrabalkens regler om fastställande av faderskap och föräldraskap. Uppdraget har haft en tydlig inriktning på tre delområden. I uppdraget har ingått att

- ta ställning till om föräldraskapet för en make eller registrerad partner vid assisterad befruktning bör presumeras på motsvarande sätt som faderskapet i dag presumeras för en gift man,
- lämna förslag på hur reglerna om bekräftelse av faderskap och föräldraskap för ogifta kan moderniseras och förenklas, med beaktande av vikten av att fastställda faderskap blir korrekta och de möjligheter som digitaliseringen kan erbjuda för att förenkla förfarandet,
- göra en översyn av reglerna om rättsgenetisk undersökning vid utredning av faderskap.

Föräldraskap presumeras på motsvarande sätt som faderskap när modern är gift

Presumtion om föräldraskap

Utredningen föreslår att föräldraskap enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken (FB) ska presumeras för den kvinna som är gift eller registrerad partner med barnets mor på motsvarande sätt som ett faderskap presumeras för en gift man.

En föräldraskapspresumtion aktualiserar frågan om likabehandling i den situationen att barnet har tillkommit vid assisterad befruktning med donerade spermier. Utgångspunkten för utredningens ställningstaganden är att den föräldraskapsrättsliga regleringen ska vara jämlik och inte utan tungt vägande skäl skilja på personer beroende på sexuell läggning eller kön.

Faderskapspresumtionen bygger på tanken att den i de allra flesta fall anger den genetiska fadern som barnets rättsliga far. Förutsättningen för faderskapspresumtionen är därmed delvis en annan än den som skulle gälla för en föräldraskapspresumtion. I fråga om den förstnämnda presumtionen är det i de flesta fall samlaget – och genetiskt släktskap – som avgör vem som anses som förälder. När det gäller den andra presumtionen är det den assisterade befruktningen – och samtycket från en make eller registrerad partner till behandlingen – som avgör vem som anses som förälder. Vid assisterad befruktning för ett gift kvinnligt par är det alltid fråga om donerade spermier. För ett gift par av olika kön som genomgår en assisterad befruktning förekommer detta i undantagsfall. Faderskapspresumtionen gäller dock även för den situationen. Reglerna för att tillgodose ett barns rätt att få kännedom om ursprung är också desamma för ett barn till ett par av samma kön som för ett barn till ett par av olika kön. Utredningen anser därför att det inte är ett tungt vägande skäl mot en föräldraskapspresumtion att donerade spermier alltid används när ett gift par av samma kön får barn eftersom det kan förekomma även i fråga om ett gift par av olika kön och faderskapet då presumeras för mannen i äktenskapet.

Det finns en risk för att ett föräldraskap som presumeras i framtiden kan komma att hävas om förutsättningarna för föräldraskap efter en assisterad befruktning inte är uppfyllda. Genom de av riksdagen nyligen antagna reglerna om föräldraskap efter en assisterad befruktning i utlandet (prop. 2017/18:155, bet. 2017/18:SoU20, rskr. 2017/18:368) kommer den risken även finnas när ett faderskap presumeras. En följd av de nya reglerna är att grunderna för att häva ett faderskap eller föräldraskap blir desamma för par av olika kön och par av samma kön. Risken för att ett föräldraskap i framtiden kan komma att hävas kan, mot denna bakgrund, inte anses utgöra ett tungt vägande skäl mot en föräldraskapspresumtion.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det inte finns tungt vägande skäl för att behandla föräldraskapet för gifta par olika när barnet tillkommit genom en assisterad befruktning. En föräldraskapspresumtion bör därför införas. Det innebär att det är äktenskapet som får rättslig verkan för föräldraskapet vid barnets födelse.

Föräldraskapspresumtionen bör utformas på motsvarande sätt som faderskapspresumtionen. Det ska vara möjligt att häva ett föräldraskap på samma grunder som gäller för hävande av ett faderskap om barnet tillkommit genom en assisterad befruktning med donerade spermier. En domstol ska i sådana fall på talan av barnet eller kvinnan i äktenskapet förklara att kvinnan inte är förälder till barnet. Vidare föreslås ett antal följdändringar med anledning av införandet av en föräldraskapspresumtion.

Presumtion om faderskap och moderskap vid ändrad könstillhörighet[1]

Utredningen föreslår att ett rättsligt föräldraskap ska presumeras också när den som har fött ett barn är gift och en av makarna eller båda har ändrat könstillhörighet.

Enligt utredningen blir det genom föräldraskapspresumtionen tydligt att äktenskapet också i fall av assisterad befruktning får en självständig betydelse för rättsligt föräldraskap. Det är därmed inte en genetisk koppling mellan barnet och den förälder som inte har fött barnet som utgör den bakomliggande tanken med en sådan presumtionsregel. Den grundläggande förutsättningen för det rättsliga föräldraskapet är i fall av assisterad befruktning samtycket till den behandling som barnet har tillkommit genom.

En presumtion bör därför enligt utredningen också gälla när den som har fött ett barn är gift och en av makarna eller båda har ändrat könstillhörighet. En sådan ordning innebär att en presumtion gäller på samma sätt som för par av olika kön och genom utredningens förslag för par av samma kön som är gifta. I vissa fall kan barnet ha kommit till genom samlag och i andra fall kan barnet tillkommit genom assisterad befruktning.

[1] Riksdagen har i juni 2018 beslutat att införa särskilda regler om faderskap och moderskap för situationer där personer får barn efter att någon av dem eller båda har ändrat könstillhörighet (prop. 2017/18:155, bet. 2017/18:SoU20, rskr. 2017/18:368). Reglerna träder i kraft den 1 januari 2019.

Faderskaps- och moderskapspresumtionen när en av eller båda föräldrarna har ändrat könstillhörighet ska utformas på motsvarande sätt som faderskapspresumtionen. Det ska vara möjligt att häva ett faderskap eller moderskap på samma grunder som gäller för hävande av ett faderskap. En domstol ska i sådana fall på talan av barnet eller mannen eller kvinnan i äktenskapet förklara att maken inte är far eller mor. Vidare föreslås en följdändring med anledning av införandet av moderskapspresumtionen.

Nytt sätt att bekräfta faderskap och föräldraskap

Formkraven för bekräftelse ändras

En bekräftelse av faderskap görs skriftligen. Utredningen föreslår att kravet på bevittning av bekräftelsen ska tas bort för bekräftelser som avser barn som inte har fyllt 18 år. För att säkerställa att en identitetskontroll kan genomföras ska i dessa fall i stället bekräftelsen alltid göras vid personlig inställelse hos socialnämnden, vilket i de flesta fall sker även i dag. Bekräftelsen ska, på samma sätt som i dag, skriftligen godkännas av socialnämnden och modern.

Kravet på bevittning ska finnas kvar för bekräftelser av faderskap som avser myndiga barn. Liksom i dag ska en sådan bekräftelse skriftligen godkännas av barnet självt.

Utredningen anser att det är lämpligt att formkraven för fastställande av faderskap genom bekräftelse fortsatt regleras i 1 kap. 4 § FB. Liksom i dag kommer, genom hänvisningar till bestämmelsen, samma formkrav att gälla för bekräftelse av föräldraskap enligt 1 kap. 9 § FB och för bekräftelse av moderskap eller faderskap när en av eller båda föräldrarna har ändrat könstillhörighet.

Elektronisk bekräftelse ska vara möjlig

Utredningen lämnar förslag som gör det möjligt att bekräfta faderskap eller föräldraskap elektroniskt inom 14 dagar från barnets födelse.

Samma formkrav ska gälla som för en bekräftelse enligt huvudregeln i 1 kap. 4 § FB, med den skillnaden att en elektronisk bekräftelse inte ska godkännas av socialnämnden. Möjligheten att bekräfta elektroniskt ska gälla om barnet, modern och den som bekräftar

faderskapet eller föräldraskapet är folkbokförda i Sverige. En ytterligare förutsättning ska vara att modern och den som bekräftar är myndiga. En elektronisk bekräftelse ska göras i ett system som tillhandahålls och administreras av Skatteverket.

Utredningen gör bedömningen att de formkrav som är nödvändiga för att säkerställa bekräftelsens karaktär som rättshandling kan uppfyllas genom en elektronisk bekräftelse. Genom kravet på moderns godkännande kan en elektronisk bekräftelse säkerställa att faderskapet och föräldraskapet fastställs korrekt. Godkännandet innebär att modern och den som bekräftar faderskapet eller föräldraskapet ges möjlighet att lämna samstämmiga uppgifter när de är övertygade om att barnet är deras gemensamma. Det medför enligt utredningens bedömning att en elektronisk bekräftelse i ett sådant fall innebär att den som bekräftar faderskapet eller föräldraskapet också kan antas vara far eller förälder. Socialnämndens godkännande ska därför inte krävas vid elektronisk bekräftelse.

Eftersom en grundläggande förutsättning för att kunna fastställa ett faderskap eller föräldraskap är att barnet föds levande, anser utredningen att det inte är en lämplig ordning att en elektronisk bekräftelse ska kunna lämnas före barnets födelse.

Föräldrarna ska ges möjlighet att i samband med en elektronisk bekräftelse av faderskap eller föräldraskap anmäla gemensam vårdnad om barnet.

Socialnämndens ansvar

Socialnämnden ska fortsatt ha ett ansvar för att barnet får en rättslig förälder fastställd. Om faderskapet eller föräldraskapet inte har blivit fastställt inom 14 dagar från barnets födelse ska socialnämndens skyldighet att utreda faderskapet inträda. Nämnden får ta upp utredningen tidigare. Skatteverket ska underrätta socialnämnden i de fall ett barn inte har en far eller förälder fastställd på den femtonde dagen.

Enligt utredningen är det inte lämpligt att socialnämndens utredningsskyldighet inträder samtidigt som föräldrar har möjlighet att elektroniskt bekräfta faderskap eller föräldraskap. Socialnämndens skyldighet att utreda faderskap bör därför senareläggas. Förslaget innebär att socialnämndens skyldighet att försöka utreda vem som är förälder och se till att det fastställs ett faderskap eller föräldraskap

ska ändras så att det framgår att utredningsskyldigheten inträder vid den senare tidpunkten. Som tidigare ska gälla att barnet ska stå under någons vårdnad och ha hemvist här i landet för att utredningsskyldigheten ska gälla. En ändring görs i enlighet med detta i 2 kap. 1 § FB.

Utredningsansvaret är alltså oförändrat jämfört med i dag. Förslaget om elektronisk bekräftelse innebär att många föräldrar inte kommer att behöva stöd av socialnämnden utan i stället kommer att använda den nya möjligheten för bekräftelse.

Nya regler om rättsgenetisk undersökning vid utredning av faderskap

Utredningen föreslår att en ny lag om rättsgenetisk undersökning ska ersätta lagen (1958:642) om blodundersökning m.m. vid utredning av faderskap. Med en rättsgenetisk undersökning avses en undersökning som genomförs av en enskilds arvsanlag på uppdrag av det allmänna för att utreda en fråga om faderskap. Undersökningen genomförs numera med DNA-analys.

Den nya lagen ska gälla för utredning av faderskap vid domstol och socialnämnd. Lagen är teknikneutral och uppställer inte krav på att undersökningen genomförs med en viss metod, exempelvis DNA-analys av munskrap eller analys av blod.

Lagen innehåller bestämmelser om rättsgenetisk undersökning för fastställande av faderskap och hävande av faderskap. Beslut om rättsgenetisk undersökning får avse barnet, modern och den man som är möjlig far till barnet.

Utredningen kommer fram till att i mål om fastställande av faderskap ska under vissa förutsättningar ett förordnande om rättsgenetisk undersökning för utredning av faderskap på vävnad från en avliden man få meddelas. Utredningen anser att det i fråga om fastställande av faderskap finns starka skäl att möjliggöra att en sådan undersökning kan genomföras. Ett förordnande får endast meddelas om det kan antas att mannen har haft samlag med modern under den tid barnet kan ha tillkommit. En ytterligare förutsättning för ett förordnande är att domstolen gör bedömningen att skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den avlidna mannen eller annat motstående intresse.

Efter att ett faderskap fastställts genom bekräftelse eller dom ska på samma sätt som i dag domstol få besluta om rättsgenetisk undersökning under förutsättning att det har kommit fram en ny omständighet som ger anledning att anta att någon annan man än den som har fastställts vara far har haft samlag med modern under den tid barnet kan ha tillkommit. Utredningen anser inte att möjligheten att förordna om en ny rättsgenetisk undersökning bör utvidgas. En man som med hjälp av en äldre teknik har blivit utesluten som far till ett visst barn kommer även med en förnyad undersökning med DNA-analys att uteslutas som far. Resultatet av en ny undersökning medför därmed i praktiken främst en möjlighet att häva ett tidigare fastställt faderskap. Mot den bakgrunden anser utredningen att de avvägningar som lagstiftaren tidigare har gjort, att den vetenskapliga utvecklingen beträffande undersökningar i sig inte bör utgöra ett tillräckligt skäl för ett förordnande om ny undersökning, fortfarande gör sig gällande.

Den nya lagen innehåller också bestämmelser bl.a. om behörig domstol, hur beslut överklagas och om handläggningen vid domstol. Det finns regler om att domstol kan förelägga vite eller besluta om biträde av Polismyndigheten för att säkerställa att det finns effektiva medel för att utreda faderskap.

Kostnaden för provtagning och rättsgenetisk undersökning enligt den nya lagen och när socialnämnd initierar en sådan undersökning enligt 2 kap. 6 § FB ska betalas av allmänna medel.

Rättsmedicinalverket ska vara den enda aktör som ska utföra rättsgenetiska undersökningar på uppdrag av det allmänna. Skälet är främst svårigheter i fråga om behovet av uppföljning och tillsyn för att tillgodose kravet på rättssäkerhet, om fler aktörer än Rättsmedicinalverket kan anlitas av socialnämnd och domstol. Verksamheten ska vara anslagsfinansierad i stället för avgiftsfinansierad. Det betyder bl.a. att kostnaden för rättsgenetiska undersökningar som krävs för att uppfylla det statliga åtagandet att utreda frågor om faderskap i sin helhet kommer att bäras av staten.

Konsekvenser

Införande av en föräldraskapspresumtion

Förslaget bedöms få positiva konsekvenser för kvinnliga gifta par och kvinnor som är registrerade partner samt de gifta par där en av eller båda makarna har ändrat könstillhörighet när ett barn föds. Föräldraskapet kommer nämligen i samtliga dessa fall att presumeras i stället för att fastställas genom bekräftelse eller dom. Barn till gifta föräldrar kommer att behandlas mer lika och förslaget kan innebära positiva konsekvenser för barn.

Förslaget påverkar endast en förhållandevis liten del av det antal utredningar som socialnämnderna genomför totalt sett varje år. Utredningen bedömer därmed att förslaget för kommunernas del får begränsade konsekvenser.

Nytt sätt att bekräfta faderskap och föräldraskap

Förslaget får positiva konsekvenser för majoriteten av alla barn som föds i Sverige när modern är ogift. Det betyder att förslaget berör drygt 45 000 barn och deras föräldrar varje år. Faderskap och föräldraskap kommer att kunna bekräftas elektroniskt i dessa fall i stället för vid ett besök hos socialnämnden. Förslaget innebär även en ökad tillgänglighet och lägre kostnader för föräldrar. För barn kan förslaget innebära positiva konsekvenser. Om bekräftelse görs elektroniskt kommer fler barn än i dag att få faderskapet eller föräldraskapet registrerat i folkbokföringen i nära anslutning till barnets födelse. Det är en påtagligt kortare tid än vad som i dag gäller för exempelvis bekräftelse av föräldraskap.

De förenklingar som föreslås innebär att socialnämndernas sammantagna kostnader för ärendehanteringen beräknas minska med i vart fall 90 miljoner kronor. Beräkningen kan påverkas av flera olika faktorer, exempelvis lönekostnad och hur varje enskild socialnämnd handlägger utredningar av faderskap. Beroende på hur beräkningen görs kan besparingen bedömas uppgå till så mycket som 190 miljoner kronor.

Skatteverket ska ansvara för att ta fram en funktion för elektronisk bekräftelse. Inför att lagändringarna träder i kraft ska Skatteverket ges i uppdrag att ta fram en säker process för e-tjänsten för

elektronisk bekräftelse. Kostnaden för att utveckla en teknisk lösning för att hantera elektroniska bekräftelser beräknas uppgå till 20 miljoner kronor. Den uppskattade årliga förvaltningskostnaden är cirka 6 miljoner kronor. Medlen kan tas från utgiftsområde 25 (Allmänna bidrag till kommuner), ett anslag som finansieras genom de minskade kostnader som följden blir för kommunerna när den nuvarande hanteringen hos socialnämnderna för motsvarande ärenden uteblir.

Nya regler om rättsgenetisk undersökning

En rättsgenetisk undersökning blir aktuell för ungefär två procent av alla nyfödda barn. Det innebär att ungefär 2 300 barn och deras föräldrar årligen berörs av förslaget. Förslaget kan innebära positiva konsekvenser för barn.

Förslaget att Rättsmedicinalverket ska vara den aktör som ska utföra rättsgenetiska undersökningar på uppdrag av det allmänna och att verksamheten ska vara anslagsfinansierad innebär att de undersökningar som socialnämnd tar initiativ till inte kommer att belasta den kommunala budgeten. Förslaget bedöms minska de kommunala kostnaderna nationellt sett med omkring 10 miljoner kronor. Samtidigt föreslås att den rättsgenetiska verksamheten vid Rättsmedicinalverket finansieras genom anslag och att medel tas från utgiftsområde 25 (Allmänna bidrag till kommuner). Bedömningen görs därför att förslaget om anslagsfinansiering sammantaget inte innebär någon ekonomisk konsekvens för det allmänna.

Ikraftträdande

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.