



Europeiska kommissionens förslag till föräldraskapsförordning (Ju2023/00145)

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Sammanfattning

Förordningen syftar till en ordning där föräldraskap bör erkännas i hela Europeiska unionen utan diskriminering på grund av medborgarskap eller sexuell läggning. Detta ligger i barnets intresse. Fakultetsnämnden instämmer helhjärtat i denna målsättning men hyser dock vissa tvivel på att det ytterst komplexa förslaget kommer att leda till önskat mål. Mycket talar för att förordningens vision endast kan uppnås genom ett utökat samarbete, vilket gör förordningens mervärde tveksamt.

Förslagets syfte

För närvarande regleras fastställandet av familjeförhållanden av EU:s medlemsstaters nationella rätt, inklusive deras internationellt privaträttsliga regler i gränsöverskridande situationer. Förordningen syftar till erkännande av föräldraskap över gränserna i hela EU. Ur ett svenskt perspektiv finns ett intresse av att föräldraskap som etablerats i Sverige erkänns i andra stater. Om svenska medborgares föräldraskap inte erkänns i andra EU-länder är det ett tydligt brott mot EU:s primärrätt som garanterar fri rörlighet utan diskriminering. Förordningen syftar till att skydda också barnets bästa, vilket är mycket viktigt. Det är inte acceptabelt att vissa barn förlorar en juridisk förälder när de passerar gränser i EU.

Förslaget till föräldraskapsförordning kompletterar andra EU-förordningar på detta område, särskilt rådets förordning nr 2019/1111 av den 25 juni 2019 om behörighet, erkännande och verkställighet av avgöranden i äktenskapsmål och mål om föräldransvar, och om internationella bortföranden av barn (Bryssel II ter-förordningen), rådets förordning (EG) nr 4/2009 av den 18 december 2008 om domstols behörighet, tillämplig lag, erkännande och verkställighet av domar samt samarbete i fråga om underhållsskyldighet (underhållsförordningen) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1191 av den 6 juli 2016 om främjande av medborgares fria rörlighet genom förenkling av



kraven på framläggande av vissa officiella handlingar i Europeiska unionen och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012 (förordningen om officiella handlingar).

Bryssel II ter-förordningen reglerar föräldraansvar – inte föräldraskap – i gränsöverskridande situationer. I underhållsförordningen regleras en särskild skyldighet för föräldrar (bland andra personer) att ekonomiskt stödja barnet. Förordningen om officiella handlingar reglerar godtagande av civilståndshandlingar (inklusive födelsebevis och adoptionsbeslut), men lämnar det rättsliga innehållet i dessa handlingar åt sidan. Förslaget till föräldraskapsförordning förväntas fylla luckorna. I Sverige skulle den delvis ersätta lag (1985:367) om föräldraskap i internationella situationer (t.o.m. SFS 2022:1322).

I den moderna komparativa familjerätten finns några kontraster mellan utvecklingen av reglerna om fastställande av föräldraskap som ofta prioriterar det biologiska bandet och utvecklingen av reglerna om föräldraansvar som inte är så påverkade av biologi. Det bör noteras att ju mer reglerna om särskilda ekonomiska skyldigheter och omsorgsskyldigheter skiljs från föräldrastatus som sådan, desto mindre spelar det roll på vilka grunder skyldigheter fastställs. En enklare lösning kanske hade varit att se till att ”föräldraansvar” enligt Bryssel II-ter och skyldigheter enligt andra förordningar gäller för alla familjer i EU, utan att frågan om föräldraskap behöver eller kan öppnas. Det nya förslaget läggs i stället fram för att komplettera den nuvarande rättsliga ramen.

Förordningens komplexitet

Trots ett enkelt syfte (föräldraskap över gränserna i hela EU) är förordningen en mycket komplex lagstiftning som inte nödvändigtvis kommer att leda till det önskade målet eller förutsägbarhet. Förordningen omfattar regler om internationell jurisdiktion, tillämplig lag, erkännande av domstolsavgöranden, erkännande av officiella handlingar med bindande rättsverkan, godtagande av officiella handlingar utan rättslig verkan, och införande av ett frivilligt europeiskt intyg om föräldraskap.

Avgränsningar mot andra EU-förordningar är inte helt tydliga. Föräldraansvar i de flesta jurisdiktioner uppstår genom lagligt föräldraskap. Det är inte helt klart om talan rörande föräldraskap i en stat skulle förhindra talan rörande föräldraansvar i en annan medlemsstat. Regeln om litispensens (artikel 14) verkar endast syfta till att förhindra talan om föräldraskap i parallella förhållanden. Enligt Bryssel II ter-förordningen erkänns domstolsavgöranden utan exekvaturförfarande (d.v.s. utan ”må verkställas” förfarande). Om det redan finns ett domstolsavgörande enligt Bryssels II ter, är det troligt att den nya förordningen inte ens ska tillämpas och att avgörandet ska verkställas omedelbart. I det skedet bör det inte vara tillåtet att på nytt ta upp frågan



om huruvida vårdnadshavaren verkligen är en förälder. Detta framgår dock inte helt klart av förordningstexten.

Den tillämpliga lagen för fastställande av föräldraskap i en medlemsstat i gränsöverskridande situationer kan vara lagen i en tredje stat (artikel 16). Detta innebär att exempelvis Kaliforniens eller Ukrainas lagstiftning kan tillämpas om barnet föds i en medlemsstat av en person med hemvist i dessa stater. Tillämplig lag kan också omfatta kommersiellt surrogatmödraskap. Hittills erkänns domstolsavgöranden om surrogatmödraskap i Sverige bara som ett undantag när adoption är omöjligt och med prioritering av barnets bästa intresse.

Fragmentering

Det kan förväntas att förordningen kommer att accepteras av de EU-länder som redan erkänner hbtq-rättigheter men dess ytterligare värde för att lösa problemet med icke-erkänt föräldraskap är tveksamt. Vissa medlemsstater är oerhört kritiska när det gäller hbtq-rättigheter i förhållande till barn. Föräldraskaps kopplingar till medborgarskap kan ge upphov i dessa länder till tvivel när det gäller förslaget subsidiaritet och proportionalitet. Om förslaget antas i ett fördjupat samarbete är det tveksamt om dess mål att ge alla barn samma rättigheter verkligen uppnås.

Partnerskapslagar diskuteras för närvarande i parlamenten i till exempel Lettland och Litauen. Barnens rättigheter diskuteras dock inte i detta sammanhang, och det kommer att ta lång tid innan dessa medlemsstater fullt ut skyddar regnbågsfamiljer. Å andra sidan bör bristen på förståelse inte ses som en ursäkt, och barn är de mest utsatta människorna som behöver rättsligt skydd i första hand.

Godkännande av officiella handlingar utan rättsverkan

Förordningen om officiella handlingar omfattar redan "godkännande" av officiella handlingar rörande bl.a. föräldraskap. Det innebär i princip att man inte längre måste ta hänsyn till översättningskraven eller bevisa att dokumenten är äkta. Det nuvarande förslaget till föräldraskapsförordning omfattar "godkännande" av officiella handlingar men definierar inte vad det innebär bland andra definitioner (artikel 4). Betydelsen av detta ord skiljer sig dock mycket från den tidigare förordningen. Förslaget till föräldraskapsförordning omfattar "godkännande" av officiella handlingar utan bindande rättsverkan, t.ex. födelsebevis (kapitel V). I kapitel V föreskrivs att dessa handlingar ska ha samma bevisvärde som i ursprungsmedlemsstaten (art. 45.1). I händelse av en tvist ska reglerna om domsrätt och tillämplig lag tillämpas. Godkännande av sådana officiella handlingar kan endast vägras av hänsyn till *ordre public* (dvs. om godkännanden leder till resultat som uppenbarligen strider mot



grunderna för rättsordningen) och vägrande måste vara i enlighet med stadgan, inkl. art. 21 om icke-diskriminering.

Att reglera detta område kan vara problematiskt med tanke på EU:s behörighet. Om en regnbågsfamilj kommer till Bulgariens eller Polens folkbokföringsbyrå med ett icke-bindande utdrag ur folkbokföringsregistret, med bevisvärde för att de är föräldrar till ett barn som är fött i en annan medlemsstat, är det naivt att tro att tjänstemännen i Bulgarien eller Polen helt enkelt kommer att tillämpa principen om "godkännande av handlingar". Domstolen i Polen eller Bulgarien kan vidare lika gärna besluta att föräldern av samma kön inte är en förälder. I så fall finns det inom EU:s område ett negativt domstolsbeslut om föräldraskap och ett ytterligare problem.

Surrogatmödraskap

Förordningen öppnar en bredare dörr för surrogatmödraskap, vilket i framtiden kan leda till gränsöverskridande erkännande av kommersiellt surrogatmödraskap. Med tanke på barnets bästa och kvinnors rättigheter samt subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna bör frågan om gränsöverskridande erkännande av kommersiellt surrogatmödraskap lämnas till EU:s medlemsstater.

Medborgarskap

Förslaget är tillämpligt oavsett barnens och föräldrarnas medborgarskap. Det är dock oundvikligt att dessa EU-regler har en potentiell effekt på medborgarskapslagstiftning (och tvärtom), eftersom fastställande eller erkännandet av föräldraskap är viktigt för barnets rätt till medborgarskap i många länder.

År 2021 antog EU-domstolen ett beslut i mål C-490/20, känt som "Baby Sara" målet. Sara är barn till ett samkönat par. EU-domstolen dömde till förmån för Saras rätt till fri rörlighet och krävde att de bulgariska myndigheterna skulle utfärda identitetshandlingar. År 2023 beslutade dock Bulgariens högsta förvaltningsdomstol att Sara inte har rätt till bulgariskt medborgarskap, och detta ledde till vägran att utfärda födelsebevis och identitetshandlingar.

Förslaget till föräldraskapsförordning sägs vara en bra lösning på baby Sara problemet men detta gäller endast om Bulgarien godtar förordningen. EU vill att Bulgarien ska erkänna föräldraskapet (som leder till bulgariskt medborgarskap) på grundval av Baby Sara:s rätt till EU-medborgarskap. Om medborgarskap vägras i Bulgarien, Polen och andra länder är förordningen inte till nytta, eftersom den inte är tillämplig på medborgarskap enligt Art.3.2(h). Medlemsstaterna kan inte tvingas att bevilja barn nationellt medborgarskap genom EU-lagstiftning eftersom EU har endast behörighet i frågor som rör EU-medborgarskap. Det måste vara föräldraskapet som kommer först, men medborgarskapet



UPPSALA
UNIVERSITET

REMISSYTTRANDE

5 (5)

2023-04-25

JURFAK 2023/6

kommer omedelbart därefter och för några länder verkar det dock vara samma sak. Denna komplicerade konstitutionella fråga kan inte lösas enbart med reglerna om föräldraskap. Men det är mycket bra att förslaget öppnar dörrarna för en debatt om förhållandet mellan EU-medborgarskap, föräldraskap och nationellt medborgarskap.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Laima Vaige. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer