



Regeringskansliet

Promemoria

2019-09-30

S2019/03929/FST

Socialdepartementet

Enheten för funktionshinder och sociala tjänster

Faderskapsutredningar i vissa fall med internationell anknytning

Förord

Socialministern, statsrådet Lena Hallengren, gav den 3 april 2019 docenten i offentlig rätt, Ewa Gustafsson, i uppdrag att biträda Regeringskansliet (Socialdepartementet) med att utreda de svårigheter som Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd påtalat vad avser tillämpningen av hemvistbegreppet i samband med socialnämndens skyldighet att utreda och fastställa faderskap men även vad avser socialnämndens skyldighet att utreda och fastställa faderskap för ensamkommande barn som inte har några handlingar som visar vilka som är barnets föräldrar. Enligt beslut den 7 juni 2019 (S2019/02702/FST)) ska uppdraget slutredovisas senast den 30 september 2019.

En arbetsgrupp bestående av representanter från Socialdepartementet, Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet har bistått utredaren i arbetet. Även Finansdepartementet har varit behjälpligt, bl.a. i frågor avseende folkbokföring.

Med denna promemoria är uppdraget slutfört.

Stockholm den 30 september 2019

Ewa Gustafsson

Innehåll

Förord	1
Förkortningar	7
1 Sammanfattning	9
2 Utredningens uppdrag och arbete	13
2.1 Bakgrund	13
2.2 Uppdraget.....	15
2.3 Utredningsarbetet.....	15
3 Gällande rätt	17
3.1 Om faderskapet och moderskapet till barn.....	17
3.1.1 Faderskapspresumtion	17
3.1.2 Fastställelse av faderskap eller föräldraskap.....	18
3.1.3 Fastställelse av faderskap genom bekräftelse.....	18
3.1.4 Fastställelse av faderskap genom dom	19
3.1.5 Moderskap vid befruktning utanför kroppen.....	19
3.1.6 Faderskap vid insemination eller befruktning utanför kroppen.....	20
3.1.7 Föräldraskap vid insemination eller befruktning utanför kroppen.....	20
3.2 Socialnämnds medverkan vid fastställande av faderskap	21
3.2.1 Socialnämndens utredningsskyldighet	21
3.2.2 Behörig socialnämnd, överflyttning, överklagande	22
3.2.3 Socialnämndens utredning	22

3.2.4	Utredning läggs ner, överklagande.....	23
3.3	Vissa bestämmelser om rättegången i mål om faderskap	24
3.3.1	Mål om fastställande av faderskap	24
3.3.2	Mål om föräldraskap enligt 1 kap. 9 §	24
3.4	Internationella faderskaps- och föräldraskapsfrågor	24
3.4.1	Inledning	24
3.4.2	Faderskap omedelbart på grund av lag	25
3.4.3	Fastställelse och hävande av faderskap.....	25
3.4.4	Fastställelse av föräldraskap enligt 1 kap. 9 § föräldraskapen	27
3.4.5	Giltigheten av utländska faderskapsavgöranden m.m.....	27
3.4.6	Gemensamma bestämmelser.....	28
3.5	Utlänningslagen	28
3.5.1	Uppehållstillstånd.....	28
3.5.2	Uppehållsrätt	31
3.6	Folkbokföringslagen.....	32
3.6.1	När folkbokföring ska ske	32
3.6.2	Särskilt om folkbokföring vid uppehållsrätt och uppehållstillstånd.....	33
3.6.3	Folkbokföringsort	35
3.6.4	Anmälningar och ansökningar.....	36
4	Internationella åtaganden.....	37
4.1	Barnkonventionen.....	37
4.1.1	Inledning	37
4.1.2	Konventionens innehåll	38
4.2	Europakonventionen	42
4.2.1	Inledning	42
4.2.2	Skydd för privat- och familjeliv	42
4.2.3	Särskilt om faderskap	44
5	Statistiska uppgifter	47
5.1	Ökat tryck på Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd	47

5.2	Faderskapsutredningar	48
5.3	Kommunernas redovisning	49
5.4	Asylsökande barn.....	51
5.5	Sammanfattning	52
6	Hemvistbegreppet	55
6.1	Inledning.....	55
6.2	Innebörden av hemvistbegreppet i föräldrabalken och IFL	56
6.3	Hemvistbegreppet i annan lagstiftning.....	66
6.3.1	Folkbokföringslagen	66
6.3.2	Medborgarskapslagen.....	68
6.3.3	Socialförsäkringsbalken.....	68
7	Olika myndigheters ansvarsområden	71
7.1	Socialnämnden	71
7.2	Migrationsverket.....	72
7.3	Skatteverket.....	73
7.4	Överförmyndaren	75
8	Utredningens överväganden och bedömning	77
8.1	Utgångspunkter	77
8.2	Överväganden	82
8.2.1	Syftet med faderskapsutredningar.....	82
8.2.2	Hemvist som anknytningsfaktor.....	83
8.2.3	Ett snävare hemvistbegrepp eller en annan anknytningsfaktor än hemvist?	86
8.2.4	Särskilt om ensamkommande barn.....	89
8.2.5	Övriga frågor	93
8.3	Sammanfattande bedömning.....	97

9	Konsekvenser	99
9.1	Ekonomiska konsekvenser	99
9.1.1	Kostnader för staten	99
9.1.2	Kostnader för kommuner	99
9.1.3	Kostnader eller intäkter i övrigt	99
9.2	Konsekvenser för barn.....	99
9.3	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	100
9.4	Konsekvenser för enskilda	100
9.5	Konsekvenser för de integrationspolitiska målen.....	100
9.6	Övrigt	101
	Källförteckning	103
Bilaga 1	Bilaga 1	107
Bilaga 2	Bilaga 2	111

Förkortningar

EKMR	Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FOL	Folkbokföringslagen (1991:481)
FB	Föräldrabalken
GC	General comments
HD	Högsta domstolen
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
IFL	Lag (1985:367) om internationella faderskapsfrågor
IÄL	Lag (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap
Lgeb	Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn
LMA	Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
MedbL	Medborgarskapslagen (2001:82)
MFoF	Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd
NJA	Nytt juridiskt arkiv
NFL	Lag (1979:1001) om erkännande av nordiska faderskapsavgöranden
Prop. rskr.	Regeringens proposition Riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SFB	Socialförsäkringsbalken
SofL	Socialförsäkringslagen (1999:799)
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
SoU	Socialutskottet
UtlL	Utlänningslagen (2005:716)
UtlF	Utlänningsförordningen (2006:97)

1 Sammanfattning

Utredningen har haft i uppdrag att utreda de svårigheter som Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) har påtalat vad avser tillämpningen av hemvistbegreppet i samband med socialnämndens skyldighet i föräldrabalken, förkortad FB, att utreda och fastställa faderskap men även vad avser skyldigheten att utreda och fastställa faderskap för ensamkommande barn som inte har några handlingar som visar vilka som är barnets föräldrar (se *bilaga 1*). I uppdraget ligger att kartlägga och redovisa svårigheternas karaktär och omfattning, analysera vad svårigheterna beror på och identifiera vilka behov som finns för socialnämnden. Det ingår inte i uppdraget att lämna författningsförslag. Barnkonventionen ska synliggöras och beaktas genom hela uppdraget.

MFoF har i sin skrivelse till Regeringskansliet¹ bl.a. påtalat att hemvistbegreppet ger utrymme för olika bedömningar och att det råder stora skillnader i kommunernas hemvistbedömningar. Myndigheten resonerar kring möjligheten att snäva in hemvistbegreppet i faderskapsärenden och anser även att det behöver utredas om socialnämndens behörighet enligt FB bör knytas till något annat förhållande än hemvist, t.ex. folkbokföring. MFoF lyfter också frågan om faderskapsutredningar ska göras för ensamkommande barn som har uppehållstillstånd.

För att klarlägga vilka problem kommunernas familjerätter ställs inför i faderskapsärenden med internationell anknytning och i vilken omfattning den av MFoF beskrivna problematiken förekommer, har utredningen skickat en enkät till 34 kommuner/kommundelar. 29 kommuner har svarat på enkäten, även om inte alla frågor kunnat besvaras (se avsnitt 5.3 och 8.1).

¹ Dnr Ju2017/01145/L2.

Vad gäller omfattningen av den av MFoF beskrivna problematiken avseende asylsökande barn² och ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd kan utredningen utifrån tillgänglig statistik och kommunenkäten konstatera att den är förhållandevis liten. Endast en mindre del av faderskapsutredningarna avser barn i asylprocessen eller ensamkommande barn. Detta med beaktande av att vissa kommuner kan ha fler ärenden än andra och att utredningen i enskilda fall kan vara komplicerad och långdragen. Det ska även noteras att i socialnämnderna genomförs faderskapsutredningar med internationell anknytning som inte rör nyss nämnda barn.

Utredningen gör bedömningen att hemvist som anknytningsmoment för socialtjänstens skyldighet att utreda och fastställa faderskap och föräldraskap ska behållas. Den definition som finns av hemvist är bestämmande för flera rättsområden med internationell anknytning. Socialnämndens skyldighet enligt nu gällande bestämmelser är samordnat med domsrätten och står även i samklang med socialnämndens utredningsansvar i andra familjerättsliga frågor. Det skulle enligt utredningens mening föra för långt att i en ytterst begränsad del av rättsordningen ändra på detta.

Utredningen anser inte att hemvistbegreppet ska snävas in eller att uppehållstillstånd eller folkbokföring ska ersätta hemvist som anknytningsfaktor för socialnämndens skyldighet att utreda och försöka fastställa faderskap. Det skulle enligt utredningens mening innebära att utredningsskyldigheten begränsas på ett sätt som kan ifrågasättas i ljuset av FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) då barn i asylprocessen skulle uteslutas från möjligheten att få faderskapet prövat.

Utredningen menar vidare att ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd inte ska uteslutas från möjligheten att få faderskapet fastställt. Trots de svårigheter som kan föreligga att göra utredningar i sådana fall menar utredningen att en skyldighet att utreda föreligger om barnet bedöms ha hemvist i Sverige och det bör bl.a. mot bakgrund av barnkonventionen inte ändras.

Utifrån vad som gäller i dag har lagstiftaren anfört att hemvistbegreppet inte bör ges en alltför snäv tillämpning. Utredningen delar denna ståndpunkt inte minst mot bakgrund av Europadomstolens praxis och vad som gäller enligt barnkonventionen.

² Ensamkommande barn och barn som kommit tillsammans med föräldrar eller annan vuxen som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe.

De problem och svårigheter som kommunerna ställs inför i faderskapsärenden med internationell anknytning är ingenting som bör lösas lagstiftningsvägen. Flera kommuner har emellertid i sina enkätsvar påtalat behovet av riktlinjer och handläggningsstöd i dylika ärenden.

Utredningen anser att det finns behov av mer handfast vägledning i hur kommunerna kan hantera ärenden med internationell anknytning, bl.a. vad gäller tolkning och bedömning av olika dokument, hur man talar med barn, vilka frågor som kan ställas och vad som kan krävas av socialnämndens utredning i förevarande sammanhang, dvs. hur långt man kan, och bör, driva utredningen när det handlar om föräldrar som befinner sig i ett annat land. Det finns enligt utredningens mening anledning för MFoF att ta fram ytterligare handläggningsstöd till kommunerna i dessa ärenden, t.ex. genom att uppdatera Socialstyrelsens handbok, eventuellt i samråd med exempelvis Migrationsverket, Skatteverket och Barnombudsmannen.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Bakgrund

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) har i en skrivelse till Regeringskansliet (Dnr Ju2017/01145/L2) påtalat att man sedan hösten 2016 noterat en markant ökning av frågor från kommunerna till följd av det stora antalet asylsökande i Sverige. Det gäller framför allt frågan om socialnämndens skyldighet att utreda faderskap för *barn som befinner sig i asylprocess* men även utrednings-skyldigheten för *barn som har fått tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd*. I dessa ärenden aktualiseras ofta även gränsdragningsfrågor i förhållande till Migrationsverket och Skatteverket. Sedan lagstiftningens tillkomst har rörligheten mellan olika länder ökat, och därmed antalet ärenden med utlandsanknytning. Socialnämnderna ställs i dag, anför MFoF, inför situationer och frågeställningar som lagstiftaren inte haft i åtanke eller kunnat förutse.

Socialnämndens skyldighet att utreda och fastställa faderskap för barn förutsätter att barnet har hemvist i Sverige (2 kap. 1 § föräldrabalken, förkortad FB). Definitionen av hemvist är, enligt MFoF, allmänt hållen och ger utrymme för olika bedömningar. I flera fall saknar den asylsökande godkänd legitimationshandling vilket komplicerar handläggningen. Om någon av parterna inte kan styrka sin identitet genom en av socialnämnden godkänd legitimationshandling måste faderskapet fastställas i domstol. Enligt MFoF råder det *stora skillnader i kommunernas hemvistbedömningar beträffande barn som inte har uppehållstillstånd i Sverige*. Vissa kommuner utreder och fastställer faderskap, andra inte.

MFoF konstaterar vidare att myndigheten får meddela allmänna råd inom myndighetens verksamhetsområde. Det är inte möjligt för MFoF att genom allmänna råd definiera begreppet specifikt för

myndighetens verksamhetsområde t.ex. genom att snäva in hemvistbegreppet så att det enbart omfattar barn som har uppehållstillstånd i Sverige. MFoF:s bemyndigande att meddela föreskrifter omfattar endast formulären till protokoll (1 § kungörelsen [1973:810] om socialnämnds medverkan vid fastställande av faderskap, m.m.).

MFoF anser att det behöver utredas om socialnämndens behörighet att godkänna en faderskaps- eller föräldraskapsbekräftelse enligt FB bör knytas till något annat förhållande än hemvist t.ex. till folkbokföringen. Det skulle enligt MFoF öka rättssäkerheten eftersom socialnämndens ansvar då aktualiseras först efter det att Migrationsverket och Skatteverket har utrett barnets familjeförhållanden. I de fall ett icke-folkbokfört barn har ett starkt intresse av att få faderskapet fastställt i Sverige finns, menar MFoF, möjlighet att väcka talan i domstol.

När det gäller ensamkommande barn som folkbokförts är det vanligt att barnet inte har några handlingar som visar vilka som är barnets föräldrar. Skatteverket underrättar då socialnämnden om att faderskapet inte är registrerat. Underrättelsen från Skatteverket kan leda till att en faderskapsutredning inleds men behöver inte alltid göra det eftersom socialnämnden först måste bedöma om barnet har hemvist i Sverige. Enligt vad MFoF erfarit hanterar kommunerna dessa underrättelser olika. Vissa kommuner inleder inte någon faderskapsutredning, andra inleder en faderskapsutredning som de sedan lägger ner med motiveringen att det är omöjligt att få upplysningar (2 kap. 7 § FB).

Eftersom lagstiftningen utformats med utgångspunkt att fastställa faderskap för barn som föds av en ogift kvinna i Sverige menar MFoF att regelverket inte är anpassat för den situation som ett ensamkommande barn befinner sig i. Att försöka utreda faderskapet för ett barn vars föräldrar inte finns i Sverige är förenat med stora svårigheter. MFoF anser också att det kan ifrågasättas om det är etiskt försvarbart och förenligt med barnkonventionen att låta den unge själv vara informant i faderskapsutredningen. Det är dessutom i princip omöjligt att få kontakt med föräldrar som befinner sig på flykt eller i ett krigsdrabbat land.

2.2 Uppdraget

Regeringskansliet (Socialdepartementet) beslutade den 3 april 2019 att ge en utredare i uppdrag att biträda Regeringskansliet med att utreda de svårigheter som MFoF påtalat vad avser tillämpningen av hemvistbegreppet och socialnämndens skyldighet att utreda och fastställa faderskap för ensamkommande barn som inte har några handlingar som visar vilka barnets föräldrar är (*bilaga 1*).

Enligt uppdragsbeskrivningen behövs mer kunskap om de svårigheter som MFoF lyfter i sin skrivelse vad avser tillämpningen av hemvistbegreppet men även vad avser socialnämndens skyldighet att utreda och fastställa faderskap för ensamkommande barn som inte har några handlingar som visar vilka som är barnets föräldrar. Utredarens uppdrag är att kartlägga och redovisa *svårigheternas karaktär och omfattning*. I uppdraget ingår vidare att analysera *vad svårigheterna beror på* och *identifiera vilka behov* som finns för socialnämnderna. Med utgångspunkt i denna kartläggning och analys ska utredaren överväga *behovet av eventuella åtgärder* samt redovisa kostnadsmissiga och andra konsekvenser av sådana åtgärder. Det ingår *inte* i uppdraget att lämna författningsförslag men det står utredaren fritt att analysera och peka på eventuella behov av författningsändringar.

Barnets rättigheter i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska synliggöras och beaktas genom hela uppdraget. Då en stor del av socialnämndernas arbete med att utreda och fastställa faderskap sker med bistånd av svenska utlandsmyndigheter ska även utrikesförvaltningens perspektiv beaktas.

Om utredaren under arbetets gång bedömer att det för att fullgöra uppdraget finns behov av att ta upp andra frågor som anknyter till socialtjänstens skyldighet att utreda och fastställa faderskap, står det utredaren fritt att göra det.

2.3 Utredningsarbetet

En arbetsgrupp bestående av representanter från Socialdepartementet, Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet har bistått utredaren i arbetet. Även Finansdepartementet har varit behjälpligt, bl.a. i frågor avseende folkbokföring. Arbetsgruppen har haft ett

flertal arbetsmöten där olika frågeställningar diskuterats och utredaren har haft möte med representanter från en tingsrätt, MFoF, Migrationsverket och Skatteverket.

För att få en uppfattning om problematikens omfattning och svårigheternas karaktär har utredningen skickat en enkät till 34 kommuner/kommundelar (*bilaga 2*). Urvalet gjordes i huvudsak utifrån hur många asylsökande respektive ensamkommande barn som placerats i olika kommuner/kommundelar under 2018. Minst en kommun i varje län finns representerad. 29 kommuner/kommundelar har svarat på enkäten, även om inte alla frågor i enkäten kunnat besvaras.

En sammanfattning av kommunernas statistiska uppgifter och synpunkter i övrigt redovisas i avsnitt 5.3 och 8.1.

3 Gällande rätt

3.1 Om faderskapet och moderskapet till barn

3.1.1 Faderskapspresumtion

Av 1 kap. 1 § första stycket föräldrabalken, förkortad FB, framgår att om, vid barns födelse, modern är gift med en man, ska denne anses som barnets far om inte annat följer av 2 §. Detsamma gäller, om modern är änka och barnet föds inom sådan tid efter mannens död att barnet kan vara avlat dessförinnan.

Det presumerade faderskapet ska, under de omständigheter som framgår av 1 kap. 2 § FB, hävas av domstol. Rätten ska, enligt 1 kap. 2 § första stycket FB, förklara att mannen i äktenskapet inte är far till barnet om

1. det är utrett att modern har haft samlag med annan än mannen under tid då barnet kan vara avlat och det med hänsyn till samtliga omständigheter är sannolikt att barnet har avlats av den andre,
2. det på grund av barnets arvsanlag eller annan särskild omständighet kan hållas för visst att mannen inte är barnets far, eller
3. barnet har avlats före äktenskapet eller under det att makarna levde åtskilda och det inte är sannolikt att makarna haft samlag med varandra under tid då barnet kan vara avlat.

Av 2 § andra stycket framgår att om mannen i äktenskapet skriftligen godkänner annan mans bekräftelse av faderskapet och har i fråga om bekräftelsen iakttagits bestämmelserna i 4 §, ska därigenom anses fastställt att mannen i äktenskapet inte är barnets far. Bekräftelsen ska dock i detta fall alltid vara skriftligen godkänd av modern.

3.1.2 Fastställelse av faderskap eller föräldraskap

I 1 kap. 3 § första stycket FB anges när faderskap eller föräldraskap ska fastställas. Om det *inte* är fråga om fall som avses i 1 § *eller* om rätten har meddelat förklaring enligt 2 § första stycket, fastställs faderskapet genom bekräftelse eller dom. I fall som avses i 9 § fastställs i stället föräldraskapet för en kvinna. Socialnämndens skyldighet att utreda föräldraskapet regleras i 2 kap. 8 a och 9 §§.

I 3 § andra stycket anges när faderskap eller föräldraskap *inte* ska fastställas. Sålunda framgår att faderskap eller föräldraskap inte ska fastställas om 1) modern har genomgått en insemination eller befruktning utanför kroppen enligt 6 eller 7 kap. lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m. *eller* om modern har genomgått en insemination eller befruktning utanför kroppen vid en behörig inrättning i utlandet och barnet har rätt att ta del av uppgifter om spermiedonatorn, 2) modern vid behandlingen var en ensamstående kvinna enligt 1 kap. 5 § lagen om genetisk integritet m.m., dvs. en kvinna som inte är gift, registrerad partner eller sambo, och 3) det med hänsyn till samtliga omständigheter är sannolikt att barnet har tillkommit genom behandlingen. Enligt 3 § tredje stycket hindrar andra stycket inte att spermiedonatorn bekräftar faderskapet.

3.1.3 Fastställelse av faderskap genom bekräftelse

En bekräftelse av faderskap görs skriftligen och ska bevittnas av två personer (1 kap. 4 § första stycket FB). Bekräftelsen ska *skriftligen* godkännas av socialnämnden *och* av modern *eller* en särskilt förordnad vårdnadshavare för barnet. Är barnet *myndigt* ska bekräftelsen i stället godkännas av barnet självt. Socialnämnden får lämna sitt godkännande *endast om* det kan antas att mannen är far till barnet. Bekräftelsen får, enligt andra stycket, göras även före barnets födelse. Om det senare visar sig att den som har lämnat bekräftelsen inte är far till barnet ska rätten, enligt tredje stycket, förklara att bekräftelsen saknar verkan mot honom.

3.1.4 Fastställelse av faderskap genom dom

När faderskap ska fastställas genom dom ska rätten, enligt 1 kap. 5 § första stycket FB, förklara en man vara far om 1) det genom en genetisk undersökning är utrett att han är barnets far, 2) det är utrett att han har haft samlag med barnets mor under den tid då barnet kan ha tillkommit och det med hänsyn till samtliga omständigheter är sannolikt att barnet har tillkommit genom samlaget, *eller* 3) det är utrett att en insemination eller befruktning utanför kroppen har utförts med hans spermier under den tid då barnet kan ha tillkommit *och* det med hänsyn till samtliga omständigheter är sannolikt att barnet har tillkommit genom behandlingen.

Av 1 kap. 5 § andra stycket framgår att faderskapet inte kan fastställas genom dom för en man som är spermiedonator enligt 6 eller 7 kap. lagen om genetisk integritet m.m., dvs. vid insemination och befruktning utanför kroppen som genomförts inom svensk hälso- och sjukvård.

3.1.5 Moderskap vid befruktning utanför kroppen

Det finns endast en bestämmelse som reglerar vem som är mor till ett barn. Av 1 kap. 7 § FB framgår att om en kvinna föder ett barn som tillkommit genom att ett ägg från en annan kvinna efter befruktning utanför kroppen har förts in i hennes kropp, ska hon anses som barnets mor. Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse genom lagändring den 1 januari 2003.³ I övriga fall anses moderskapet följa en oskriven princip som innebär att den kvinna som föder ett barn i rättsligt hänseende alltid betraktas som barnets mor ("mater est quam gestatio demonstrat"). När äggdonation blev tillåtet vid befruktning utanför kroppen uppkom fråga om principen ska gälla även i sådana fall. Den kvinna som föder ett barn kommer ju, i de fall ägget härrör från en annan kvinna, inte att ha bidragit med arvsanlag till barnet. Genom bestämmelsen i 1 kap. 7 § klargörs att den kvinna som föder ett barn som tillkommit genom att ett ägg från en annan kvinna efter befruktning utanför kroppen har förts in i hennes kropp, ska anses som barnets mor.⁴

³ SFS 2002:251.

⁴ Prop. 2001/02:89 s. 57.

3.1.6 Faderskap vid insemination eller befruktning utanför kroppen

Om modern har genomgått en insemination eller befruktning utanför kroppen med *samtycke* av en man som var hennes *make eller sambo* och det med hänsyn till samtliga omständigheter är sannolikt att barnet har tillkommit genom behandlingen, ska vid tillämpningen av 1 kap. 2–5 §§ FB den som har lämnat samtycket anses som barnets far (1 kap. 8 § första stycket FB).

Av 1 kap. 8 § andra stycket framgår att vid behandling som har utförts med *spermier från en annan man* än moderns *make eller sambo* gäller första stycket endast om behandlingen har utförts enligt 6 eller 7 kap. lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m. eller om behandlingen har utförts vid en behörig inrättning i utlandet och barnet har rätt att ta del av uppgifter om spermiedonatorn. Det innebär att samtycke vid s.k. heminseminationer inte kan utgöra grund för faderskap när den man som samtyckt till inseminationen inte är barnets genetiska far. Det innebär vidare att samtycke inte kan utgöra grund för faderskap för moderns *make eller sambo* när barnet har tillkommit genom assisterad befruktning i utlandet och behandlingen inte har utförts vid en behörig inrättning eller det inte finns någon rätt för barnet att ta del av uppgifter om spermiedonatorn.⁵

3.1.7 Föräldraskap vid insemination eller befruktning utanför kroppen

Om modern har genomgått en insemination eller befruktning utanför kroppen enligt 6 eller 7 kap. lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m. med *samtycke* av en *kvinnas som var moderns make, registrerade partner eller sambo* och det med hänsyn till samtliga omständigheter är sannolikt att barnet har tillkommit genom behandlingen, ska den som har lämnat samtycket anses som barnets förälder (1 kap. 9 § första stycket FB).

Enligt 1 kap. 9 § andra stycket gäller första stycket även om inseminationen eller befruktningen utanför kroppen har utförts vid en

⁵ Prop. 2017/18:155 s. 68.

behörig inrättning i utlandet och barnet har rätt att ta del av uppgifter om spermiedonatorn. Av tredje stycket framgår att ett föräldraskap enligt bestämmelsen i fråga fastställs genom *bekräftelse eller dom*. Det som sägs i 1 kap. 4 § FB om bekräftelse av faderskap tillämpas också i fråga om bekräftelse av ett sådant föräldraskap (se avsnitt 3.1.3).

3.2 Socialnämnds medverkan vid fastställande av faderskap

3.2.1 Socialnämndens utredningsskyldighet

Skyldigheten att utreda faderskap och föräldraskap

Om en viss man inte ska anses som far enligt 1 kap. 1 § FB till ett barn som står under någons vårdnad, är socialnämnden skyldig att försöka utreda vem som är far till barnet och se till att faderskapet fastställs, om *barnet har hemvist i Sverige* (2 kap. 1 § FB).

Av 2 kap. 8 a § FB första stycket framgår att om det kan antas att en kvinna ska anses som förälder enligt 1 kap. 9 § FB till ett barn som står under någons vårdnad och som har hemvist i Sverige, är socialnämnden skyldig att försöka utreda om sådant föräldraskap föreligger och, om så är fallet, se till att detta fastställs i stället för faderskapet.

Utredning när barnet redan har en far till följd av faderskapspresumtionen

Om en viss man enligt 1 kap. 1 § FB ska anses som far till ett barn som står under någons vårdnad och som *har hemvist i Sverige*, ska socialnämnden enligt 2 kap. 9 § första stycket FB, om vårdnadshavaren eller någon av vårdnadshavarna eller mannen begär det och det är lämpligt, utreda om *någon annan man* kan vara far till barnet eller om *en kvinna ska anses som barnets förälder* enligt 1 kap. 9 § FB.

3.2.2 Behörig socialnämnd, överflyttning, överklagande

Enligt 2 kap. 2 § FB åligger det socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört att göra sådana utredningar som avses i 2 kap. 1 § FB. Paragrafen reglerar behörigheten för de olika socialnämnderna i landet vid fullgörandet av de uppgifter som anges i 2 kap. 1 § FB.

Av 2 kap. 3 § första stycket FB framgår att om förhållande som anges i 2 kap. 2 § FB ändras sedan socialnämnden inlett sin utredning, är nämnden ändå skyldig att slutföra sin uppgift. Socialnämnden kan flytta över ärendet till socialnämnden i annan kommun, om det avsevärt skulle underlätta utredningen. Den andra socialnämnden ska genast underrättas om ett sådant beslut (2 kap. 3 § andra stycket FB).

Enligt 2 kap. 3 § tredje stycket FB får socialnämndens beslut enligt andra stycket överklagas hos länsstyrelsen.

3.2.3 Socialnämndens utredning

Socialnämnden ska, enligt 2 kap. 4 § första stycket FB, vid sin utredning inhämta upplysningar från *modern och andra personer* som kan lämna uppgifter av betydelse för utredningen.

På nämndens begäran ska socialnämnden i en annan kommun, enligt 4 § andra stycket, lämna biträde vid utredningen.

Om faderskapsfrågan kan bedömas med tillräcklig säkerhet på grund av socialnämndens utredning bör nämnden, enligt 2 kap. 5 § FB, bereda den som antas vara far till barnet tillfälle att bekräfta faderskapet (jfr 1 kap. 4 § FB).

Enligt 2 kap. 6 § FB bör socialnämnden verka för att blodundersökning äger rum beträffande modern, barnet och den som kan vara far till barnet, om denne begär det eller anledning finns till antagande att modern haft samlag med mer än en man under tid då barnet kan vara avlat.

Vid socialnämnden ska, enligt 2 kap. 8 § första stycket FB, föras protokoll över vad som förekommer vid utredningen av betydelse för faderskapsfrågan. I protokollet antecknas även sådana uppgifter som kan ha betydelse för skyldigheten att utge bidrag till barnets underhåll.

Utredningen bör, enligt 8 § andra stycket, bedrivas skyndsamt. Den ska vara slutförd inom ett år från barnets födelse, om inte särskilda skäl föranleder annat.

3.2.4 Utredning läggs ner, överklagande

Av 2 kap. 7 § första stycket FB framgår att socialnämnden *får* lägga ner en påbörjad utredning om faderskapet, om det

1. visar sig omöjligt att få de upplysningar som behövs för bedömning av faderskapsfrågan,
2. framstår som utsiktslöst att försöka få faderskapet fastställt av domstol,
3. har lämnats ett samtycke av modern eller en särskilt förordnad vårdnadshavare enligt 4 kap. 8 § till adoption av barnet, eller
4. av särskilda skäl finns anledning att anta att en fortsatt utredning eller en rättegång skulle vara till men för barnet eller utsätta modern för påfrestningar som innebär fara för hennes psykiska hälsa

Av 7 § andra stycket framgår att socialnämnden *ska* lägga ner en påbörjad faderskapsutredning om faderskapet *inte* ska fastställas enligt 1 kap. 3 § (se avsnitt 3.1.2).

Överklagande

Socialnämndens beslut att lägga ner en påbörjad faderskapsutredning får, enligt 2 kap. 7 § tredje stycket FB, överklagas till länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Socialnämndens beslut att enligt 2 kap. 9 § FB, *inte påbörja* en utredning enligt 9 § eller *lägga ner en påbörjad utredning* får överklagas till länsstyrelsen (2 kap. 9 § tredje stycket FB). Länsstyrelsens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

3.3 Vissa bestämmelser om rättegången i mål om faderskap

3.3.1 Mål om fastställande av faderskap

Mål om fastställande av faderskap väcks, enligt 3 kap. 5 § första stycket FB, av barnet.

Enligt 3 kap. 5 § andra stycket FB förs barnets talan, i fall som avses i 2 kap. 1 § FB, av *socialnämnden*. Har *modern* vårdnaden om barnet, får hon alltid föra barnets talan, även om hon inte har uppnått myndig ålder. Talan får vidare alltid föras av en *särskilt förordnad vårdnadshavare* för barnet.

I fall då socialnämnden har att sörja för att faderskapet fastställs ska nämnden föra talan mot den man eller de män som enligt nämndens utredning eller vad som framkommit under målets handläggning skäligen kunna komma i fråga som far till barnet (3 kap. 6 § andra stycket FB).

3.3.2 Mål om föräldraskap enligt 1 kap. 9 §

Av 3 kap. 14 § första stycket FB framgår att talan om att en bekräftelse av föräldraskap enligt 1 kap. 9 § *saknar verkan* mot den som har lämnat bekräftelsen får väckas vid rätten i den ort där barnet har sin hemvist eller, om barnet har avlidit, vid den rätt som ska ta upp en tvist om arv efter barnet. Finns det inte någon annan behörig domstol, ska målet tas upp av Stockholm tingsrätt.

3.4 Internationella faderskaps- och föräldraskapsfrågor

3.4.1 Inledning

Den 1 juli 1985 infördes lagen (1985:367) om internationella faderskapsfrågor, förkortad IFL, som gäller frågor om faderskap till barn i internationella förhållanden. I lagen finns också bestämmelser om föräldraskap enligt 1 kap. 9 § FB i internationella förhållanden. När det gäller förhållandet till Danmark, Finland, Island och Norge gäller lagen (1979:1001) om erkännande av nordiska faderskapsavgöranden, förkortad NFL, i stället för 7–10 b §§ IFL. I vissa fall är

även lag (1936:79) om erkännande och verkställighet av dom som meddelats i Schweiz att tillämplig.

3.4.2 Faderskap omedelbart på grund av lag

Av 2 § IFL framgår att en man som är eller har varit gift med ett barns mor ska anses som barnets far, då det följer av lagen i den stat där barnet *vid födelsen fick hemvist* eller, om inte någon ska anses som barnets far enligt den lagen, då det följer av lagen i en stat där barnet vid födelsen blev medborgare. Fick barnet vid födelsen hemvist i Sverige, ska frågan dock alltid bedömas enligt svensk lag.

3.4.3 Fastställelse och hävande av faderskap

Ett faderskap kan, enligt 3 § första stycket IFL, fastställas genom bekräftelse av faderskapet under medverkan av en svensk socialnämnd, om nämnden är skyldig att utreda faderskapet enligt 2 kap. 1 eller 9 § FB. I fråga om fastställelse av faderskap enligt första stycket tillämpas, enligt andra stycket, svensk lag. Har bekräftelsen lämnats utomlands, ska den även om detta inte följer av andra stycket anses giltig till formen, om den uppfyller formföreskrifterna i den främmande statens lag (3 § tredje stycket).

Enligt 3 a § första stycket IFL kan ett faderskap också fastställas genom bekräftelse av faderskapet under medverkan av en svensk socialnämnd om 1) barnet har sin hemvist utomlands, 2) fastställelsen avser en man som har sin hemvist i Sverige, 3) det påstås att barnet har tillkommit med mannens spermier, och 4) barnet i hemvistlandet inte har några andra rättsliga föräldrar än mannen och hans make, registrerade partner eller sambo. Av andra stycket framgår att ett ärende enligt första stycket handläggs av socialnämnden i den kommun där mannen är folkbokförd. I fråga om fastställande av faderskap enligt första stycket tillämpas svensk lag.

I 4 § IFL regleras frågan om svensk domsrätt. Mål om faderskap får enligt 4 § första stycket tas upp av svensk domstol om 1) barnet har sin hemvist i Sverige, 2) talan förs mot en man som har sin hemvist i Sverige eller mot flera män som alla har sin hemvist här, eller 3) det i andra fall med hänsyn till barnets, moderns eller mannens anknytning till Sverige finns särskilda skäl att målet prövas här i

landet. Ytterligare bestämmelser om svensk domstols behörighet finns i 5 a §.

En talan vid svensk domstol om fastställande av faderskap eller om hävande av ett faderskap som gäller enligt 2 § ska, enligt 5 § första stycket IFL, prövas enligt lagen i den stat där barnet har sin hemvist när målet avgörs i första instans. Av andra stycket följer att en talan om fastställande av faderskap för ett *barn som har sin hemvist utomlands* dock alltid ska prövas enligt svensk lag om 1) fastställelsen avser en man som har sin hemvist i Sverige, 2) det påstås att barnet har tillkommit med mannens spermier och 3) barnet i hemvistlandet inte har några andra rättsliga föräldrar än mannen och hans make, registrerade partner eller sambo. Av andra stycket framgår att frågan om huruvida ett faderskap som gäller enligt 2 § ska anses hävt genom en fastställelse av att en annan man är barnets far bedöms enligt samma lag som har tillämpats vid fastställelsen.

Av 5 a § första stycket IFL framgår att om det har väckts talan som enligt 5 § andra stycket alltid ska prövas enligt svensk lag, får, om en annan man ska anses som barnets far enligt 1 kap. 1 § FB, en talan om hävande av faderskapet för den mannen tas upp i svensk domstol. Målen ska i så fall handläggas i samma rättegång. Även talan om hävande av faderskapet ska prövas enligt svensk lag.

Målet om hävande av faderskap ska, enligt 5 a § andra stycket, avskrivras om målet om fastställande av faderskap avslutas genom ett beslut om avvisning eller avskrivning.

Av 5 a § tredje stycket framgår att om både talan om hävande av faderskap och talan om fastställande av faderskap bifalls och den förstnämnda frågan överklagas, ska den högre rätten pröva också den andra frågan, även om den frågan inte har överklagats.

I fall som avses i 5 § andra stycket och 5 a § första stycket får, enligt 5 b §, barnets talan föras av socialnämnden i den kommun där mannen som fastställelsen avser är folkbokförd.

Har ett faderskap fastställts genom bekräftelse, ska en talan vid svensk domstol om ogiltigförklaring av bekräftelsen prövas enligt den eller de lagar som bestämmer fastställelsens giltighet här i landet (6 § IFL). En ogiltigförklaring får dock alltid meddelas med stöd av svensk lag, om talan grundas på att den som har lämnat bekräftelsen inte är far till barnet.

3.4.4 Fastställelse av föräldraskap enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken

Enligt 6 a § första stycket IFL kan ett föräldraskap enligt 1 kap. 9 § FB fastställas genom bekräftelse av föräldraskapet under medverkan av svensk socialnämnd, om nämnden är skyldig att utreda föräldraskapet enligt 2 kap. 8 a eller 9 § FB. Det som sägs i 4 § om mål om faderskap tillämpas också i fråga om mål om föräldraskap enligt 1 kap. 9 § FB. Svensk lag tillämpas, enligt 6 a § tredje stycket, vid fastställelse och vid ogiltigförklaring av en bekräftelse av sådant föräldraskap som avses i 1 kap. 9 § FB.

3.4.5 Giltigheten av utländska faderskapsavgöranden m.m.

Av 7 § första stycket IFL framgår att ett *avgörande av en utländsk domstol* som innebär att ett faderskap har fastställts eller hävts och som har vunnit laga kraft gäller i Sverige, om det med hänsyn till en parts hemvist eller medborgarskap eller annan anknytning fanns skäl原因 att talan prövades i den främmande staten. Av andra stycket p 1–6 framgår när det utländska avgörandet inte gäller i Sverige.

I 8 § första stycket IFL framgår att en *utländsk fastställelse av faderskap genom bekräftelse* gäller i Sverige, om den är giltig enligt lagen i den stat där barnet eller den som har lämnat bekräftelse hade hemvist eller i en stat där någon av dem var medborgare. Enligt andra stycket ska bekräftelsen anses giltig till formen, om den uppfyller formföreskrifterna i lagen i den stat där bekräftelsen lämnades. Av tredje stycket p 1–5 framgår när den utländska fastställelsen inte gäller i Sverige.

Frågan om ett avgörande som avses i 7 § gäller i Sverige kan, enligt 9 §, prövas av tingsrätt efter en ansökan av någon som har varit part i den utländska rättegången och vars rätt frågan rör. Om en sådan fråga uppkommer inför en annan svensk myndighet än en domstol, får även myndigheten vid behov begära en sådan prövning av tingsrätten. En ansökan görs, enligt 9 § andra stycket, till den tingsrätt som regeringen föreskriver.

Av 10 § IFL framgår att väcks vid en svensk domstol talan om faderskapet till ett barn men pågår redan en rättegång om faderskapet utomlands, ska talan avvisas eller förklaras vilande i väntan på

ett avgörande i den utländska rättegången som har vunnit laga kraft, om det kan antas att detta avgörande blir giltigt här i landet. Talan får dock prövas, om det finns särskilda skäl. Särskilda regler gäller enligt andra stycket i fråga om Schweiz.

Om det pågår en rättegång om faderskapet till ett barn utomlands, får enligt 10 a § IFL en svensk socialnämnd inte godkänna en bekräftelse av faderskapet.

Av 10 b § framgår att det som sägs i 7, 8, 10 och 10 a §§ om faderskap även gäller föräldraskap enligt 1 kap. 9 § FB.

3.4.6 Gemensamma bestämmelser

Av 11 § första stycket IFL framgår att om prövningen av en fråga enligt lagen beror på någons hemvist eller medborgarskap vid en viss tidpunkt och han eller hon då är avliden, avgörs frågan med hänsyn till förhållandena vid tiden för dödsfallet.

Enligt 12 § får en bestämmelse i en utländsk lag inte tillämpas och ett avgörande av en utländsk domstol, eller en utländsk fastställelse av faderskap genom bekräftelse, inte gälla i Sverige om det skulle vara uppenbart oförenligt med grunderna för den svenska rättsordningen att tillämpa bestämmelsen eller att erkänna avgörandet eller fastställelsen.

3.5 Utlänningslagen

3.5.1 Uppehållstillstånd

Ett uppehållstillstånd är, enligt 2 kap. 4 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtL, ett tillstånd att vistas i Sverige under viss tid (*tidsbegränsat* uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (*permanent* uppehållstillstånd).

Enligt 2 kap. 5 § UtL ska en utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ha uppehållstillstånd. I 2 kap. 6 § UtL finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om att utlänningar ska ha uppehållstillstånd redan efter en kortare vistelsetid i Sverige än tre månader. Sådana föreskrifter finns i 4 kap. 1 § utlänningsförordningen (2006:97), förkortad UtLF.

Kravet på uppehållstillstånd enligt 5 § gäller, enligt 2 kap. 8 b § UtlL, inte för en utlänning som 1) är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge, 2) har uppehållsrätt, eller 3) har visering för längre tid än tre månader.

Med *asyl* avses i UtlL, enligt 1 kap. 3 §, ett uppehållstillstånd som beviljas en utlänning därför att han eller hon är flykting eller alternativt skyddsbehövande. Av 5 kap. 1 § första och andra styckena UtlL framgår att flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande⁶ som befinner sig i Sverige har rätt till uppehållstillstånd om inte sådana omständigheter som anges i paragrafen föreligger. Ett uppehållstillstånd som beviljas enligt första stycket ska, enligt tredje stycket, vara permanent eller gälla i minst tre år. I lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen), som gäller under perioden 20 juli 2016–19 juli 2021, finns bestämmelser som innebär att möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd till övriga skyddsbehövande och permanenta uppehållstillstånd till flyktingar och alternativt skyddsbehövande är begränsade under lagens giltighetstid. Av 5 kap. 1 b § framgår när en asylansökan får avvisas. Permanent uppehållstillstånd ska, enligt 5 kap. 2 b §, ges till den som beviljats ställning som varaktigt bosatt i Sverige.

Av 5 kap. 3 och 3 a §§ framgår när uppehållstillstånd ska respektive får beviljas i fall av anknytning. I den tillfälliga lagen finns bestämmelser som innebär att möjligheterna att bevilja uppehållstillstånd på grund av anknytning till skyddsbehövande med tidsbegränsade uppehållstillstånd är begränsade under lagens giltighetstid.

Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd får, enligt 5 kap. 13 § UtlL beviljas ett barn eller en man, om barnets eller mannens närvaro i Sverige är *nödvändig för att en faderskapsutredning ska kunna genomföras*. Paragrafen behandlar situationen där ett barn eller en presumtiv far till barnet behöver stanna här under viss tid för att en faderskapsutredning ska kunna genomföras. Uppehållstillstånd bör beviljas endast när det finns svensk domsrätt i ärendet enligt lagen (1985:367) om internationella faderskapsfrågor. Det innebär att det

⁶ Se definition i 4 kap. 1–2 a §§ UtlL.

i regel krävs att antingen barnet eller den presumtive fadern har hemvist här i landet.⁷ Om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljats ett barn enligt 13 §, får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas också barnets vårdnadshavare (5 kap. 14 § UtlL). Tillstånd bör i sådant fall beviljas för samma tidsperiod för såväl barnet som vårdnadshavaren.⁸

Bakgrunden till bestämmelsen i 5 kap. 13 § UtlL (2 kap. 4 c § 1989 års lag) är barnets rätt enligt artikel 7 i barnkonventionen och att alla barn bör kunna få veta vilka dess föräldrar är. Om barnet har hemvist i Sverige, föreligger svensk domsrätt och svenska myndigheter är skyldiga att utreda vem som är far till barnet. Om en som far utpekad man måste lämna Sverige och faderskapsutredningen därför inte kan fortsätta, blir konsekvenserna att barnet inte genom utredningen kan få vetskap om vem fadern är. Barnet blir då beroende av att faderskapet kan klargöras i det andra berörda landet. En förhållandevis enkel lösning har av lagstiftaren ansetts vara att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i de fall där det behövs för att genomföra en faderskapsutredning. Barnets rätt enligt artikel 7 i barnkonventionen, att så långt möjligt få vetskap om sina föräldrar, kan då tillgodoses. Ett tidsbegränsat tillstånd har inte ansetts leda till att de uppställda kraven för invandring åsidosätts. Om den utpekade fadern begått brott eller det finns annan särskild anledning måste dock en avvägning göras mellan barnets intresse av att få faderskapsfrågan utredd och det allmänna intresset av att vederbörande lämnar landet. Av förarbetena framgår vidare att svensk domsrätt finns även i de fall där inte barnet, men den utpekade mannen, har hemvist i Sverige. I den utsträckning en faderskapstalan kan fortsätta även efter det att barnet och modern lämnat landet finns inte något behov av uppehållstillstånd. Om faderskapsprocessen annars inte kan fortsätta, talar starka skäl för att tidsbegränsat tillstånd bör meddelas även här.⁹

I 21 kap. UtlL finns bestämmelser om *tillfälligt skydd* enligt rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna

⁷ Prop. 1996/97:25 s. 287.

⁸ Prop. 1996/97:25 s. 287.

⁹ Prop. 1996/97:25 s. 287.

av detta. En utlänning som omfattas av ett beslut om tillfälligt skydd enligt nyss nämnda direktiv och som i enlighet med direktivet överförs till eller tas emot i Sverige ska, enligt 21 kap. 2 § UtlL, ges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Om ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd har getts till en person, får ett sådant tillstånd också ges till den som är gift eller sambo med den person som beviljats tillstånd samt till en utlänning som är ogift och som är barn antingen till den som beviljats tillstånd eller till den person som den som beviljats tillstånd är gift eller sambo med (21 kap. 4 §). Ett uppehållstillstånd med tillfälligt skydd får, enligt 21 kap. 6 §, inte gälla under längre tid än den tid som beslutats av Europeiska unionens råd.

3.5.2 Uppehållsrätt

Med uppehållsrätt avses, enligt 3 a kap. 1 § UtlL, en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd i enlighet med vad som sägs i 3 a kap. Vad som avses med familjemedlem framgår av 3 a kap. 2 § bl.a. make, sambo och släkting i rakt nedstigande led.

Enligt 3 a kap. 3 § UtlL har en EES-medborgare uppehållsrätt om han eller hon 1) är arbetstagare eller egen företagare i Sverige, 2) har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning, 3) är inskriven som studerande vid en erkänd utbildningsanstalt i Sverige och enligt en försäkran om detta har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning samt har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige, eller 4) har tillräckliga tillgångar för sin och sina familjemedlemmars försörjning och har en heltäckande sjukförsäkring för sig och familjemedlemmarna som gäller i Sverige. En sådan familjemedlem till en EES-medborgare som avses i 2 § första stycket har, enligt 4 § andra stycket, uppehållsrätt om EES-medborgaren har uppehållsrätt enligt 3 §. Av 4 § tredje stycket framgår att uppehållsrätt enligt första eller andra stycket föreligger inte om ett äktenskap ingåtts, ett samboförhållande inletts eller en utlänning adopterats uteslutande i syfte att ge utlänningen uppehållsrätt. Uppehållsrätten finns som huvudregel så länge villkoren är uppfyllda (3 a kap. 5 §).

En EES-medborgare som har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år har, enligt 3 a kap. 6 §, permanent uppehållsrätt. Motsvarande gäller för en EES-medborgares familjemedlem som inte själv är EES-medborgare enligt 3 a kap. 7 §. En sådan familjemedlem och som har uppehållsrätt ska ansöka om *uppehållskort* hos Migrationsverket senast tre månader efter det att han eller hon kom till Sverige (3 a kap. 10 §). Detta gäller dock inte för en utlänning som har ett giltigt uppehållstillstånd eller som inom tre månader från ankomsten till Sverige har ansökt om ett sådant tillstånd.

3.6 Folkbokföringslagen

3.6.1 När folkbokföring ska ske

Folkbokföring enligt folkbokföringslagen (1991:481), förkortad FOL, innebär enligt 1 § fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Vigsel, födelse och dödsfall i landet ska, enligt andra stycket, *registreras* även i fråga om en person som inte är eller har varit folkbokförd vilket sker genom Skatteverkets försorg.

Ett barn som *föds levande här i landet* ska, enligt 2 § första stycket FOL, folkbokföras om modern är folkbokförd eller om fadern är folkbokförd och vårdnadshavare. Även ett barn som *föds levande utom landet* ska folkbokföras i sådana fall som avses i 2 § andra stycket FOL. Det är fråga om fall då modern är folkbokförd med stöd av 14 § FOL (p. 1), fadern är folkbokförd med stöd av 14 § och vårdnadshavare (p. 2) eller det finns synnerliga skäl (p. 3).

Enligt 2 a § första stycket FOL ska ett barn som har vistats utom landet sedan födelsen utan att vara folkbokfört, folkbokföras om fadern eller barnets förälder enligt 1 kap. 9 § FB var folkbokförd med stöd av 14 § vid barnets födelse och senare blir vårdnadshavare. Bestämmelsen tar sikte på barn vars föräldrar är utsända i svenska statens tjänst och folkbokförda i Sverige enligt 14 § FOL.

Enligt 3 § första stycket FOL ska den som *efter inflyttning anses vara bosatt* i Sverige folkbokföras. En person anses bosatt här i landet om han eller hon kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila eller motsvarande vila (dygnsvilan) i landet under minst ett

år. Även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila både inom och utom landet ska folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin *egentliga hemvist* här. En person ska enligt andra stycket anses regelmässigt tillbringa sin dygnsvila här i landet om han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan här minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning av tiden. Enligt tredje stycket ska ett barn som har vistats i landet sedan födelsen utan att vara folkbokfört, folkbokföras om det har sådan anknytning till landet som sägs i första stycket. I 4 och 5 §§ FOL finns undantag från vad som stadgas i 3 § första–tredje styckena vilket bl.a. gäller utlänning som måste ha uppehållstillstånd respektive den som tillhör främmande makts beskickning.

3.6.2 Särskilt om folkbokföring vid uppehållsrätt och uppehållstillstånd

En utlänning som vistas i Sverige mer än tre månader ska enligt 2 kap. 5 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtIL, ha uppehållstillstånd om inte visering har beviljats för längre tid. Det gäller dock inte de EES-medborgare och deras familjemedlemmar som har uppehållsrätt (2 kap. 8 § UtIL). Kravet på uppehållstillstånd gäller inte heller medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge.

Upphållsrätten regleras i 3 a kap. UtIL och grundas på de bestämmelser som finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, det s.k. rörlighetsdirektivet.

En utlänning som måste ha *uppehållsrätt* eller *uppehållstillstånd* för att få vistas i Sverige får, enligt 4 § första stycket FOL, folkbokföras *endast om* detta villkor är uppfyllt *eller* om det finns synnerliga skäl för att han eller hon ändå ska folkbokföras. Synnerliga skäl för att folkbokföra en sådan person kan t.ex. finnas i de fall där prövningen av uppehållstillståndet endast är av formell natur, t.ex. när utländska adoptivbarn flyttar hit till sina adoptivföräldrar eller när minderåriga barn återförenas med sina föräldrar som har uppehållstillstånd här.¹⁰

¹⁰ Prop. 2012/13:120 s. 148.

Av förarbetena framgår att en *grundläggande förutsättning* för att en person ska folkbokföras måste vara att han eller hon *uppfyller villkoren för att få vistas i landet*. Det har därför ansetts att det finns starka skäl för att införa uppehållsrätt som ett uttryckligt villkor för folkbokföring, vid sidan av uppehållstillstånd. Mot detta kan invändas att en prövning av uppehållsrätten enbart säger något om förhållandena vid prövningstillfället och att dessa förhållanden kan ändras därefter. I förarbetena konstateras dock att för att en person med uppehållsrätt ska bli folkbokförd måste, på motsvarande sätt som andra personer som flyttar hit, *även de allmänna förutsättningarna för folkbokföring vara uppfyllda*. En person med uppehållsrätt bör således kunna visa att de förhållanden som ligger till grund för uppehållsrätten, t.ex. en anställning, har en sådan varaktighet att det kan antas att personen kommer att bo här *minst ett år*.¹¹

Den bedömning som ska ske i samband med folkbokföring innefattar *ett antagande om hur det kommer att förhålla sig med uppehållsrätten även framåt i tiden*. Enligt förarbetena kommer bedömningen därför att skilja sig något från den bedömning som Migrationsverket gör i samband med registrering och utfärdande av uppehållskort, vilken enbart avser läget i samband med ansökan. En person behåller sin uppehållsrätt vid vissa förändringar av de förhållanden som legat till grund för uppehållsrätten, såsom sjukdomsfall eller arbetslöshet, 3 a kap. 1–4 §§ utlänningsförordningen (2006:97).¹²

Av 4 § andra stycket FOL framgår att en utlänning som har *beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd*, eller uppehållstillstånd *efter tillfälligt skydd*, enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § UtlL inte ska folkbokföras, om utlänningen kan antas komma att vistas i landet med stöd av det beviljade tillståndet under kortare tid än tre år. Detta gäller dock *inte*, om utlänningen har beviljats en *flyktingstatusförklaring* enligt 4 kap. 3 c § UtlL *eller* en motsvarande förklaring enligt äldre bestämmelser *eller* ett resedokument enligt 4 kap. 4 § UtlL *eller* om det i övrigt finns synnerliga skäl för folkbokföring.¹³

¹¹ Prop. 2012/13:120 s. 41.

¹² Prop. 2012/13:120 s. 41.

¹³ Vissa frågor om beskickningspersonal behandlas i 5 § FOL.

3.6.3 Folkbokföringsort

En person ska, enligt 6 § första stycket FOL, folkbokföras på den fastighet och i den kommun där han eller hon enligt 7 och 8–13 §§ är att anse som bosatt. Den kommun där en person är folkbokförd är hans eller hennes folkbokföringsort. Ett *nyfött barn som enligt 2 § ska folkbokföras*, folkbokförs enligt 6 § tredje stycket där modern är folkbokförd eller, om modern inte är folkbokförd, där fadern är folkbokförd. Den kommun där ett nyfött barn folkbokförs är hans eller hennes *födelsehemort*.¹⁴

En person anses, enligt 7 § första stycket FOL, vara bosatt på den fastighet där han eller hon regelmässigt tillbringar, eller när byte av bostad har skett, kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin *dygnsvila*. Den som därigenom kan anses vara bosatt på fler än en fastighet anses vara bosatt på den fastighet där han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin *egentliga hemvist*.

Enligt förarbetena ska samtliga omständigheter ligga till grund för bedömningen av en persons hemvist då han eller hon är bosatt på flera ställen i landet. Härigenom överensstämmer bestämmelsen med reglerna för bedömning av en persons bosättning som vistas både inom och utom landet (3 §). Familjens bosättning har inte längre en utslagsgivande betydelse för folkbokföringen även om familjen fortfarande har stor betydelse. Till familjen räknas i folkbokföringssammanhang den enskildes make, maka, sambo samt hemmavarande barn. För ensamstående personer har arbetsförhållandena stor betydelse för var folkbokföring ska ske, men även andra omständigheter ska kunna beaktas.¹⁵ Vid den samlade bedömning som ska ske bör, förutom var familjen är bosatt, framför allt vägas in antalet övernattningar i respektive bostad, bostädernas avstånd från arbetet, bostädernas storlek och standard, och var huvuddelen av ägodelarna förvaras, men också med vilken rätt personen nyttjar bostäderna (äganderätt, hyresrätt, andrahandskontrakt osv.), vilken koppling den enskilde i övrigt har till de två orterna, om arbetet är tidsbegränsat och den enskilde efter denna period kommer att återgå till den tidigare bostadsorten eller om det

¹⁴ Undantag från första stycket regleras i 14 § avseende utsändningsfall och i 15 § avseende särskilt boende enligt socialtjänstlagen (2001:453).

¹⁵ Prop. 2012/13:120 s. 149.

är sannolikt att den enskilde framöver kommer att bosätta sig för gott på arbetsorten.¹⁶

3.6.4 Anmälningar och ansökningar

Ett *barns födelse* ska, enligt 24 § första stycket FOL, *anmälas* till Skatteverket om barnet *föds inom landet*. Detsamma gäller om barnet *föds utom landet* och ska folkbokföras enligt 2 § andra stycket.

Bestämmelsen i första stycket andra meningen är en följd av att barn som föds utom landet i normalfallet inte ska folkbokföras från födelsen. I 2 § andra stycket anges i vilka fall som folkbokföring av ett utomlands fött barn ändå ska ske. Hänvisningen till den bestämmelsen innebär att anmälningsskyldighet följer i dessa fall.¹⁷

Av 24 § andra stycket framgår att föds barnet på ett *sjukhus eller enskilt sjukhem* ska inrättningen göra anmälan. Om en *barnmorska* hjälper till vid födelsen i annat fall, ska barnmorskan göra födelseanmälan. Anmälan ska göras så snart som möjligt. I andra fall ska, enligt tredje stycket, barnets *vårdnadshavare* göra anmälan inom en månad från födelsen.

Den som är folkbokförd och har flyttat ska, enligt 25 § första stycket, inom en vecka anmäla flyttningen till Skatteverket. Enligt 26 § första stycket ska den som har *flyttat in från utlandet och ska folkbokföras* anmäla inflyttningen till Skatteverket. En sådan anmälan ska göras inom en vecka efter det att han eller hon har vistats i landet i tre månader.

Den som är folkbokförd och avser att flytta till utlandet ska enligt 27 § anmäla detta till Skatteverket. Anmälan ska göras senast en vecka före utresan och ska innehålla uppgift om utresedagen. Om utresan ställs in eller skjuts upp ska detta anmälas senast den tidigare uppgivna utresedagen.

¹⁶ Prop. 2012/13:120 s. 149.

¹⁷ Prop. 2012/13:120 s. 155.

4 Internationella åtaganden

4.1 Barnkonventionen

4.1.1 Inledning

Den 20 november 1989 antog Förenta nationernas generalförsamling konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen). Konventionen trädde i kraft den 2 september 1990 och genom dess ratificering skapades ett internationellt regelverk som anger de skyldigheter som det allmänna har gentemot personer under 18 år. Genom barnkonventionen ges barn ett fullständigt erkännande som rättighetsbärare.

Rättigheterna i konventionen gäller alla barn upp till 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet (artikel 1) och gäller samtliga barn inom ett lands jurisdiktion, utan åtskillnad av något slag (artikel 2).

Till barnkonventionen hör tre fakultativa protokoll som syftar till att tydliggöra och förstärka konventionen i olika delar. Två av protokollen har ratificerats av Sverige, dels det fakultativa protokollet om barnets rättigheter vid indragning av barn i väpnade konflikter och dels det fakultativa protokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi. Det tredje protokollet, om ett klagomålsförfarande, antogs av FN:s generalförsamling den 19 december 2011 men det har inte ratificerats av Sverige.

Genom ratificeringen av barnkonventionen har Sverige som stat en folkrättslig förpliktelse att följa konventionens bestämmelser och att skydda och främja de rättigheter som framgår av barnkonventionen. Såväl riksdag och regering som kommuner och landsting och de statliga myndigheterna är ansvariga för att, inom ramen för sina verksamhetsområden, säkerställa att barns rättigheter enligt konventionen respekteras.

Riksdagen har antagit regeringens proposition 2017/18:186 i vilken regeringen föreslår en lag om inkorporering av barnkonventionen.¹⁸ Enligt lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter ska artiklarna 1–42 i konventionen, i originaltexternas lydelse, gälla som svensk lag fr.o.m. den 1 januari 2020. Att barnkonventionen får ställning som svensk lag innebär ett förtydligande av att rättstillämparna i mål och ärenden ska tolka svenska bestämmelser i förhållande till barnkonventionen.

För att granska hur konventionsstaterna uppfyller sina skyldigheter enligt konventionen och de fakultativa protokollen har en särskild kommitté, FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) inrättats. Barnrättskommittén har bl.a. att ge konventionsstaterna olika former av vägledning om hur konventionen och de fakultativa protokollen ska tolkas. Det görs genom icke-bindande allmänna kommentarer som ger uttryck för kommitténs samlade syn på konventionen samt genom periodiska uppföljningar av respektive stats förverkligande av konventionen. De periodiska uppföljningarna resulterar i ett antal rekommendationer och sammanfattande slutsatser (Concluding Observations) om vad respektive stat särskilt bör uppmärksamma och prioritera i det fortsatta arbetet med att genomföra barnkonventionen.¹⁹

4.1.2 Konventionens innehåll

Barnkonventionen innebär ett fullständigt erkännande av barnet som rättighetsbärare. Även barnets särskilda sårbarhet och behov av stöd och skydd betonas i konventionen. Barnkonventionen förmedlar ett förhållningssätt till barn, ett *barnperspektiv*, där det enskilda barnet och barn som kollektiv ska stå i centrum vid beslut eller åtgärder som rör barnet eller barnen. Det ställer krav på beslutsfattare, både i hur barn ska bemötas och hur beslutsprocesser som rör barn ska genomföras. Att ha ett barnperspektiv grundat i konventionen bygger på en respekt för barnets egna behov, intressen och åsikter. För att tydliggöra att sådana beslutsprocesser ska utgå från de mänskliga rättigheter barn har enligt bl.a. barnkonventionen

¹⁸ Socialutskottet 2017/18:SoU25, rskr. 2017/18:389.

¹⁹ Se www.barnombudsmannen.se

används också begreppet *barnrättsperspektiv*. I sin allmänna kommentar om genomförandet av konventionen betonar barnrättskommittén att det är nödvändigt att statsförvaltning, parlament och rättsväsende utvecklar ett barnrättsperspektiv för att hela konventionen ska kunna omsättas i praktiken.²⁰

De fyra grundprinciperna i barnkonventionen, artiklarna 2, 3, 6 och 12, är vägledande för hur övriga rättigheter i konventionen ska tolkas. Grundprinciperna har också en självständig betydelse och ska vara utgångspunkt i beslut och åtgärder som rör enskilda barn eller grupper av barn.

Artikel 2 ger uttryck för *icke-diskrimineringsprincipen*. Enligt artikel 2.1 ska konventionsstaterna respektera och tillförsäkra varje barn inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen, utan åtskillnad av något slag. Artikel 2 ska genomsyra genomförandet av övriga artiklar för att garantera varje barns rättigheter enligt konventionen. I konventionen finns också artiklar som särskilt fokuserar på grupper av barn som kan riskera att utsättas för diskriminering, bl.a. artikel 22 om asylsökande barn.

Enligt artikel 3.1 ska vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, i första hand beaktas vad som bedöms vara *barnets bästa*. Enligt barnrättskommittén består principen om barnets bästa av flera olika dimensioner.²¹ Det är en *materiell rättighet*; rätten att få barnets bästa bedömt i beslut som gäller barnet. När olika intressen vägs mot varandra ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. Det är också en *grundläggande rättslig tolkningsprincip*. Om en rättsregel är öppen för fler än en tolkning ska den tolkning som tillgodoser barnets bästa mest verkningsfullt ha företräde. Tolkningsramarna är enligt kommittén de rättigheter som barn har enligt barnkonventionen och de fakultativa protokollen. Principen är också *ett tillvägagångssätt i beslutsprocesser*. När ett enskilt barn eller en grupp barn kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen innehålla en utvärdering av eventuella positiva eller negativa konsekvenser för barnet eller barnen. I beslutet ska beslutsfattaren dessutom motivera på vilket sätt hänsyn har tagits till barnets bästa, dvs. vad som beslutsfattaren ansett vara barnets bästa,

²⁰ CRC/GC/2003/5, p. 12.

²¹ CRC/C/GC/14, p. 6.

vilka kriterier detta grundas på, och hur barnets intressen vägts mot andra intressen, antingen det handlar om övergripande policyfrågor eller enskilda fall.²²

I den tredje grundprincipen i artikel 6 erkänns varje barns inneboende *rätt till livet*. Artikel 6 innebär inte enbart barnets rätt till liv, utan staten ska också främja barnets rätt att överleva och att få utvecklas vilket berör alla aspekter av barnets utveckling; fysiskt, mentalt, andligt, moraliskt, psykologiskt och socialt.²³

Enligt artikel 12.1, den fjärde grundprincipen, ska konventionsstaterna *tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet*. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Artikel 12 ger barnet rätt att uttrycka sina åsikter i alla frågor som rör barnet och återspeglar det förhållningssätt till barnet som konventionen uttrycker, nämligen barnet som bärare av rättigheter som ska vara delaktig i och ha inflytande över sitt liv.²⁴

Den rättighet som återfinns i artikel 12 är absolut och gäller alla barn utan åtskillnad, i enlighet med icke-diskrimineringsprincipen i artikel 2. Staten är därmed skyldig att säkerställa att barnet kan utöva denna rättighet. Notera att det är fråga om en rättighet, inte någon skyldighet, för barnet att uttrycka sina åsikter.²⁵

Rätten att fritt uttrycka sina åsikter tillkommer enligt artikel 12.1 barn som är i stånd att bilda egna åsikter. Att vara ”i stånd att bilda egna åsikter” ska enligt barnrättskommittén inte tolkas som en begränsning, utan snarare som en skyldighet för staten att i största möjliga utsträckning bedöma barnets kapacitet att bilda en egen åsikt. Utgångspunkten ska vara att barnet kan bilda egna åsikter och att det inte vilar på barnet att först bevisa sin förmåga. Kommittén avråder stater från att sätta åldersgränser som kan begränsa den rätt barn har att uttrycka sina åsikter. Kommittén betonar att även mycket små barn kan bilda åsikter och att åsikter kan uttryckas på olika sätt. Staten är också skyldig att se till att barn som kan ha svårt att föra fram sina åsikter får förutsättningar att göra det, t.ex. barn med funktionsnedsättningar och barn som inte behärskar språket i landet.²⁶

²² SOU 2016:19 s. 102.

²³ CRC/GC/2003/5, p. 12.

²⁴ CRC/C/GC/12, p. 18.

²⁵ CRC/C/GC/12, p. 16 och 19.

²⁶ CRC/C/GC/12, p. 20 och 21.

Artikel 12 kräver inte enbart att barnet ska få uttrycka sina åsikter, utan åsikterna ska dessutom tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. När barnet är i stånd att bilda sig en egen uppfattning måste hans eller hennes åsikter beaktas. I artikel 12 menas med mognad ett barns kapacitet att uttrycka sina åsikter om frågor på ett rimligt och självständigt sätt. Beslutsfattaren måste i det sammanhanget ta hänsyn till hur frågan påverkar barnet.

Enligt artikel 12.2 har barnet rätt att i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet, särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom en företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med nationella procedurregler.

Barnkonventionen ger uttryck för föräldrarnas och familjens viktiga roll i barnets liv och utveckling och för att tillvarata barnets rättigheter. I konventionens inledning slås fast att familjen är den grundläggande enheten i samhället och den naturliga miljön för barnets utveckling och välfärd.

Barnets rätt att få veta vilka föräldrarna är och rätten att behålla sin identitet formuleras i artikel 7 och 8. Av artikel 7 framgår att barnet ska registreras omedelbart efter födelsen och från födelsen ha rätt till ett namn, rätt att förvärva ett medborgarskap och, så långt det är möjligt, rätt att få veta vilka dess föräldrar är²⁷ och få deras omvårdnad. I artikel 8 förbinder sig konventionsstaterna att respektera barnets rätt att behålla sin identitet, inklusive medborgarskap, namn och släktförhållanden såsom dessa erkänns i lag, utan olagligt ingripande. Barnets rätt till sina föräldrar uttrycks i bl.a. artikel 9 om statens skyldighet att säkerställa att barnet inte skiljs från sina föräldrar och artikel 10 om familjeåterförening och barnets rätt att ha direkt kontakt med båda föräldrarna även om de är bosatta i olika stater.

²⁷ Enligt Barnkommittén (SOU 1996:115 s. 91 f.) anses i rätten att få veta vilka föräldrarna är ligga en skyldighet att genom faderskapsutredning fastställa vem som är fader till ett barn.

4.2 Europakonventionen

4.2.1 Inledning

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), förkortad EKMR, gäller sedan den 1 januari 1995 som svensk lag. Konventionen syftar till att förstärka de enskilda medborgarnas rättighetsskydd, vid sidan av svensk grundlag. För den enskilde medborgaren innebär detta att han eller hon omfattas av såväl grundlagens som av konventionens skydd. Skyddet är kumulativt vilket innebär att den enskilde kan åberopa den regel som i varje given situation ger det starkaste skyddet.²⁸ I 2 kap. 19 § regeringsformen, förkortad RF, stadgas att lag eller föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen, vilket ger konventionen en starkare författningsmässig ställning än en vanlig lag.

4.2.2 Skydd för privat- och familjeliv

Enligt artikel 8.1 har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Av artikel 8.2 framgår att offentlig myndighet inte får inskränka åtnjutande av denna rätt annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt bl.a. med hänsyn till skyddet för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.

Rätten till respekt för *privatlivet* är svårdefinierad eftersom många företeelser kan hänföras dit. Genom rättspraxis får begreppet dock en någorlunda tydlig avgränsning. Många av de rättigheter som behandlas i andra artiklar i konventionen och dess tilläggsprotokoll kan också sägas beröra privatlivet. Artikel 8 torde emellertid endast fånga upp de aspekter av privatlivet som faller utanför specialbestämmelserna i konventionen.²⁹

Vid sidan av rätten till respekt för privatlivet behandlas också rätten till respekt för *familjelivet* samt för hem och korrespondens. Dessa rättigheter är nära förbundna med rätten till respekt för privatlivet och kan ofta inte särskiljas från denna rättighet. Om en

²⁸ Prop. 1993/94;117 s. 39.

²⁹ Se t.ex. artikel 3, 5, 9 och 10. Danelius, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 2015 s. 364.

familj splittras eller kontakter mellan familjemedlemmar försvåras, är det inte bara familjelivet som drabbas utan också de enskilda familjemedlemmarnas privatliv. Vad som kränks är sålunda ofta rätten till respekt för privat- och familjeliv eller rätten till respekt för privatliv och hem eller för privatliv och korrespondens, eftersom det framstår som konstlat att behandla dessa olika aspekter av artikel 8 separat.³⁰

Primärt medför artikel 8 en förpliktelse för staten att avhålla sig från ingrepp i den skyddade rättigheten. Sådana ingrepp består vanligen av åtgärder i enskilda fall men kan också gälla generella inskränkningar i människors frihet att forma sin tillvaro. Men artikel 8 gäller inte bara ingrepp utan artikeln ålägger också staten att vidta positiva åtgärder för att skydda den enskildes privatafär, t.ex. genom lagstiftning. Även utan att det förekommit något ingripande från en myndighet eller en offentlig tjänsteman kan staten bryta mot artikel 8 genom att tolerera en existerande situation eller genom att inte skapa tillräckligt rättsligt skydd. Vad som i huvudsak kan förväntas av staten är att staten utfärdar lagar som ger ett tillfredsställande skydd åt privatliv, familjeliv, hem och korrespondens och att de rättsvårdande myndigheterna håller kontroll över att dessa lagar respekteras.³¹

Med stöd av artikel 8 kan krav ställas bl.a. på ett lands familjerättsliga lagstiftning. Enligt artikel 12 ska det finnas en rätt att ingå äktenskap, och artikel 8 medför att lagstiftningen i rimlig mån ska skydda äktenskapet och familjen. Det måste också finnas lagbestämmelser som ger ett barn en acceptabel familjerättslig status oavsett om barnet fötts inom eller utom äktenskapet.³² Europadomstolen har framhållit att artikel 8 förpliktar staterna att ge utomäktenskapliga barn en status som tillåter dess familjerelationer att utvecklas normalt. Avsaknaden av regler som tillförsäkrade utomäktenskapliga barn en sådan status har av Europadomstolen ansetts utgöra ett brott mot artikel 8.³³

Artikel 8 ställer inte några detaljerade krav på hur ländernas familjerätt ska utformas. De rättigheter som de nationella lagarna ger

³⁰ Danelius, 2015 s. 365.

³¹ Danelius 2015 s. 365.

³² Danelius 2015 s. 366.

³³ Danelius 2015 s. 399 och fallet Johnston m fl. mot Irland.

bör emellertid vara effektiva och i praktiken kunna åtnjutas av berörda personer.³⁴

4.2.3 Särskilt om faderskap

Europadomstolen har prövat en rad ärenden rörande faderskap och bl.a. funnit att på artikel 8 kan det grundas ett anspråk på domstolars och myndigheters medverkan vid fastställande av faderskap och att denna medverkan ska vara rimligt snabb och effektiv. Det framgår av flera avgöranden att frågor om faderskap, liksom andra familjerättsliga frågor, ska handläggas snabbt av domstolar och myndigheter och att onödiga dröjsmål kan innebära brott mot artikel 8. I exempelvis *Mikulić mot Kroatien* och *Jevremović mot Serbien* ansågs artikel 8 inte ha respekterats när ett barn genom domstolarnas långsamma handläggning under lång tid hade lämnats i ovisshet om vem som var dess far.³⁵

Europadomstolen har också i ett flertal ärenden påtalat *barnets intresse* av, och detta oavsett barnets ålder, att få klarhet i fråga om sin identitet. I fallet *Róžański mot Polen* fanns inget förfarande som gjorde det möjligt för *Róžański* att angripa en annan mans erkännande av faderskapet till det barn *Róžański* ansåg sig vara far. Europadomstolen ansåg att de polska myndigheterna behandlat faderskapsfrågan på ett vårdslöst sätt genom att inte utreda de faktiska förhållandena och genom att inte höra *Róžański* och *undersöka om det var i barnets intresse* att pröva om han var far till barnet. Artikel 8 hade därför inte respekterats.³⁶

Barnets intresse och vikten av att få klarhet om sin identitet framhålls också i exempelvis fallet *Ebru och Tayfun Engin Çolak mot Turkiet* (60176/00). I målet hade en mor för sin egen och sin sons räkning väckt faderskapstalan mot den man som hon utpekat som far till sonen. Det tog över åtta år innan målet slutligen avgjordes - bl.a. därför att den man mot vilken faderskapstalan fördes inte infann sig för DNA-test. Europadomstolen ansåg att handläggningstiden, särskilt med hänsyn till vad som stod på spel för de klagande, hade

³⁴ Danelius 2015 s. 366.

³⁵ Danelius 2015 s. 403. Se även fallet *Ebru och Tayfun Engin Çolak mot Turkiet* (60176/00), refererat nedan.

³⁶ Danelius 2015 s. 400.

tagit överdrivet lång tid. Domstolen fann vidare att det i tvisteförfarandet inte hade upprätthållits en rimlig jämvikt mellan barnets intresse av att utan oskäligt dröjsmål få faderskapet rätt fastställt och den påstodde faderns rätt att inte behöva lämna ett DNA-prov. De inhemska domstolarnas oförmåga att inom rimlig tid avgöra faderskapsfrågan hade försatt de klagande i ett *långdraget tillstånd av osäkerhet i fråga om barnets egen identitet*. De klagandes rätt till respekt för sitt privatliv hade därför inskränkts. Domstolen fann därför med fem röster mot två att det skett en kränkning av artikel 8.³⁷ I fallet *Yousef mot Nederländerna* (33711/96) ansågs emellertid, bl.a. med hänvisning till barnets intresse, en kränkning av artikel 8 inte föreligga. Domstolen erinrade om att när det gäller juridiska spörsmål och barns rättigheter enligt artikel 8 måste *barnets rättigheter komma i första hand*. Eftersom mannen förmodades ha som mål att genom erkännande av faderskapet själv få ta hand om dottern och detta *inte ansågs vara i hennes intresse*, fann Europadomstolen det ha varit förenligt med artikel 8 att vägra honom rätten att erkänna faderskapet.³⁸

Av Europadomstolens avgöranden torde kunna slutas att ett lands lagstiftning måste ge utrymme för viss en flexibilitet som möjliggör för beslutande myndigheter att göra reella avvägningar av motstående intressen. Som exempel kan anföras fallet *Grönmark mot Finland* där en faderskapstalan avvisades på grund av att den påstodde fadern till Maarit Grönmark var död. Trots att DNA-prov visade på 99,8 procent sannolikhet för faderskapet kunde detta inte fastställas legalt. Maarit Grönmark hade inte heller kunnat väcka talan medan den uppgivne fadern levde, eftersom hon då varit omyndig. Eftersom det inte gjorts någon *avvägning av de motstående intressena*, hade artikel 8 inte respekterats. Ett annat exempel är fallet *Pascaud mot Frankrike* i vilket C.P. hade erkänt faderskapet till Pascaud, men denne ville få fastställt att W.A. var hans far. W.A. dog innan han samtyckt till en DNA-undersökning. En sådan undersökning visade att W.A. med 99,99 procent sannolikhet var far till Pascaud, men en fransk domstol ansåg att undersökningen inte

³⁷ Se även fallet *Miculic mot Kroatien* (53176/99) och *Jäggi mot Schweiz* (58757/00).

³⁸ Danelius 2015 s. 400.

kunde beaktas på grund av att W.A. inte samtyckt till den. Europadomstolen fann att *de olika intressena inte hade avvägts på ett rimligt sätt* och att artikel 8 hade kränkts.³⁹

I fallet *Mizzi mot Malta* medförde tidsfrister i lagstiftningen att en fråga om faderskap inte prövades. I fallet hade klagjorts genom DNA-prov att *Mizzi* inte kunde vara far till ett barn som hans hustru fött efter makarnas separation. Han ville föra negativ bördstalan, men en sådan talan måste enligt maltesisk rätt väckas inom sex månader från födseln och *Mizzi* hade inte förrän senare fått veta att han inte kunde vara far till barnet. Europadomstolen fann att rätten enligt artikel 8 hade kränkts.⁴⁰ Undantagslösa tidsfrister har befunnits kunna strida mot artikel 8, i synnerhet om parten inte haft kännedom om reella förhållanden och därför inte kunnat föra talan innan tidsfristen löpt ut.⁴¹

Sammanfattningsvis ger Europadomstolens avgöranden om faderskap, av vilka endast ett axplock redovisats ovan, uttryck för att frågan om att få faderskapet fastställt skyddas av artikel 8, varvid barnets rättigheter ska komma i första hand. Lagen får inte vara så oflexibel att det uppstår en tydlig diskrepans mellan det legala och det genetiska faderskapet därför att barnet, oavsett ålder, har ett berättigat intresse av att få visshet om sin identitet.

³⁹ Danelius 2015 s. 399. Se även fallet *Backlund mot Finland*.

⁴⁰ Danelius 2015 s. 401.

⁴¹ Se t.ex. fallen *Laakso och Röman, båda mot Finland* och *Phinikaridou mot Cypern*.

5 Statistiska uppgifter

5.1 Ökat tryck på Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) uppger i sin skrivelse till Regeringskansliet 2017 (se avsnitt 2.1) att myndigheten, sedan hösten 2016, noterat en markant ökning av frågor från kommunerna till följd av det stora antalet asylsökande i Sverige. Det gällde framför allt frågan om socialnämndens skyldighet att utreda faderskap för *barn som befinner sig i asylprocess* men även utredningsskyldigheten för *ensamkommande barn som har fått tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd*.

MFoF har ingen statistik på antalet förfrågningar som ställts till myndigheten från kommunerna. En sökning i myndighetens diarium utifrån ärendemeningen ”ensamkommande” ger dock vid handen att det har registrerats 18 mailfrågor 2017 och 6 mailfrågor 2018 fram till maj månad. Det kan dock finnas ytterligare mailfrågor där ärendemeningen varit en annan eller saknats. Myndigheten menar att det kan vara fråga om ytterligare minst lika många frågor som avsett fråga om skyldighet för nämnd att utreda faderskap för ensamkommande som fått uppehållstillstånd. Till detta, uppger MFoF, kommer telefonfrågor från handläggare som inte registreras överhuvudtaget, uppskattningsvis lika många som antalet mailfrågor. Enligt MFoF rör det sig sålunda om totalt cirka 70–80 frågor från handläggare för år 2017. Utifrån samma resonemang som ovan torde det enligt MFoF röra sig om uppskattningsvis 18 ärenden för år 2018.

En minskning av antalet frågor till myndigheten torde alltså ha skett vilket naturligen kan ha att göra med att antalet asylsökande blivit färre jämfört med tidigare år.

Det kan också ha att göra med att MFoF på sin hemsida uppger att man anser att det behöver utredas om det är en ändamålsenlig ordning att socialnämnden ska utreda och fastställa faderskapet för ensamkommande barn och att MFoF har uppmärksammat Regeringskansliet på svårigheterna med att utreda faderskap för barn vars föräldrar inte befinner sig i Sverige.

5.2 Faderskapsutredningar

MFoF är sedan 2017 ansvarig myndighet för statistiken om familjerätt. Av faktabladet till myndighetens senaste statistik 2019-06-17 avseende 2018 framgår att andelen pågående faderskapsutredningar av antal födda barn har varit i stort sett oförändrad sedan år 2009. Som visas i nedanstående utdrag ur MFoF:s statistik pågick 76 005 faderskapsutredningar år 2018 vilket innebar att 66 % av antalet födda barn berördes av en faderskapsutredning. Det framgår dock en marginell ökning av antalet faderskapsutredningar 2016. Av statistiken framgår inte hur stor andel som avser barn i asylprocess eller ensamkommande barn.

Utdrag ur MFoF:s statistik 2019-06-17

År	Bekräftelse	Dom	Nerlagda utredningar	Pågående utredning den 31 december	Totalt antal utredningar	Procent av antal födda
2018	63 439	610	1 677	10 279	76 005	66
2017	63 043	559	1 836	10 329	75 767	66
2016	64 475	564	1 670	10 184	76 893	65
2015	62 795	625	1 561	10 090	75 071	65
2014	62 845	615	1 527	10 527	75 514	66
2013	60 955	541	1 496	10 682	73 674	65
2012	60 881	503	1 232	10 446	73 062	65
2011	60 524	427	1 166	10 527	72 644	65
2010	61 775	302	1 120	10 262	73 459	64
2009	59 717	251	982	10 065	71 015	64

Som framgår av ovanstående utdrag har flertalet utredningar 2018, ca. 83 procent, utmynnat i en bekräftelse av faderskapet, vilket i princip har varit detsamma sedan 2009. Antalet utredningar där faderskapet fastställts genom beslut i domstol har legat konstant på knappt 1 procent de senaste fem åren. Sedan 2010 har det dock skett

nästan en fördubbling av antalet domstolsbeslut. Anledningen till detta framgår inte. Antalet nerlagda utredningar har legat på ca 2 procent sedan 2013.

5.3 Kommunernas redovisning

För att få kunskap om i vilken omfattning asylsökande barn och ensamkommande barn med uppehållstillstånd ingår i kommunernas faderskapsutredningar har utredningen skickat en enkät till 34 kommuner/kommundelar, minst en kommun per län (se *bilaga 2*). Kommunerna tillfrågades bl.a. hur många faderskapsutredningar som genomfördes 2018 och hur många av dem som avsåg asylsökande barn respektive ensamkommande barn med uppehållstillstånd. 29 kommuner/kommundelar har svarat på enkäten, även om inte alla frågor i enkäten kunnat besvaras.

Enkätsvaren ger vid handen att de flesta kommunerna har uppgifter om antalet genomförda faderskapsutredningar. Däremot har knappt hälften av dem som besvarat enkäten kunnat få fram uppgifter om antalet asylsökande respektive ensamkommande barn med uppehållstillstånd, vilket redovisas nedan. En del kommuner har inte redovisat någon uppgift såvitt gäller ensamkommande barn därför att de generellt inte utreder sådana ärenden.

Antal faderskapsutredningar per kommun/kommundel 2018

Kommun	Antal	Varav flickor	Varav pojkar	Varav i asylprocess	%	Varav ensamkommande barn med UT	%
1	Ej svarat						
2	232	⁴²	-	10	4,3	0	0
3	471	241	200	3	0,6	2	0,4
4	409	-	-	-		-	
5	231	114	117	2	0,9	2	0,9
6	642	310	332	1	0,2	0	0
7	-	-	-	-		-	
8	529	244	285	21	4,0	-	-
9	737	-	-	0	0	0	0
10	456	227	229	-		-	
11	727	343	385	9	1,2	4	0,6
12	531	274	257	11	2,1	1	0,2
13	2 566	1 346	1 220	15	0,6	15	0,6
14	922	456	466	-		-	
15	612	-	-	-		-	
16	Ej svarat						
17	Kan ej svara						
18	1 685	803	882	-		-	
19	936	471	465	0	0	0	0
20	-	-	-	-		-	
21	515	-	-	1-2	0,2–0,4	-	-
22	273	124	149	-		-	
23	838	-	-	-		-	
24	Ej svarat						
25	503	244	259	-	-	0	0
26	-	-	-	-		-	
27	1 343	643	700	-		-	
28	644	314	330	0	0	0	0
29	Kan ej svara						
30	136	63	73	1	0,7	0	0
31	969	457	512	-		-	
32	3 941	-	-	-		-	
33	1 103	529	574	-		-	
34	893	-	-	2	0,2	2	0,2

Sammanställningen ovan visar att antalet faderskapsutredningar som avser barn i asylprocess respektive ensamkommande barn med uppehållstillstånd, hos de kommuner/kommundelar som kunnat redovisa detta, i de flesta fall utgör mindre än en procent.

⁴² Ingen uppgift har lämnats.

5.4 Asylsökande barn

Enligt Migrationsverkets (MIV) statistik över inkomna ansökningar om asyl år 2018 inkom totalt 6 329 ansökningar rörande barn varav 944 avsåg ensamkommande barn. Av nedanstående utdrag ur MIV:s statistik framgår att flertalet barn sammantaget befinner sig i åldersgruppen 0–6 år medan flertalet ensamkommande barn är mellan 13–17 år.

Utdrag ur Migrationsverkets statistik, inkomna ansökningar om asyl, 2018

Åldersgrupp	Pojkar	Flickor	Totalt	Varav ensamkommande barn
0–6 år	1 690	1 532	3 222	34
7–12 år	778	722	1 500	115
13–17 år	1 050	557	1 607	795
Totalt	3 518	2 811	6 329	944

Fram till den 1 juni 2019 hade 2 432 barn ansökt om asyl, 1 345 pojkar och 1 087 flickor, varav 355 var ensamkommande barn.⁴³ Enligt uppgift från Migrationsverket var den genomsnittliga handläggningstiden för asylärenden avseende barn (utom ensamkommande barn) 462 dagar 2018 och 284 dagar 2019.

Av MIV:s nyhetsbrev ”Aktuellt om... ensamkommande barn & ungdomar” i mars 2019 framgår att fram till den 20 mars 2019 hade 224 ensamkommande barn sökt asyl, varav 54 flickor och 170 pojkar. Det fanns då 1 225 asylsökande ensamkommande barn, 251 flickor och 974 pojkar, inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem, varav 618 med öppna asylärenden.

Av nyhetsbrevet framgår att under 2019, fram till den 20 mars, beviljades 57 ensamkommande barn uppehållstillstånd av Migrationsverket, vilket är 42 procent av de fattade besluten. Om man ser till de barn som fått sitt asylärende prövat i Sverige, dvs. exkluderar barn som bl.a. omfattas av Dublinförordningen eller de vars ärende avskrivits så har 63 procent beviljats uppehållstillstånd. Handläggningstiden för de beslut som fattats under 2019 vad gäller ensamkommande barn var i genomsnitt 218 dagar.

Nyhetsbrevet från mars 2019 ger vidare vid handen att under 2018 beviljades 864 ensamkommande barn uppehållstillstånd av

⁴³ MIV:s statistik, inkomna ansökningar om asyl, 2019.

Migrationsverket, vilket är 53 procent av de fattade besluten. Exkluderas de barn som bl.a. omfattas av Dublinförordningen eller de vars ärende avskrivits har 65 procent av de barn som fått sitt asylärende prövat i Sverige beviljats uppehållstillstånd. Handläggningstiden för de beslut som fattats 2018 vad gäller ensamkommande barn var i genomsnitt 513 dagar.

Av nyhetsbrevet från juni–augusti 2018 framgår att under 2017 beviljades 5 428 ensamkommande barn och ungdomar uppehållstillstånd, vilket är 73 procent av de fattade besluten. Exkluderas barn som bl.a. omfattas av Dublinförordningen eller de vars ärende avskrivits beviljades 79 procent uppehållstillstånd. Handläggningstiden för de beslut som fattats 2017 vad gäller ensamkommande barn var i genomsnitt 578 dagar.

5.5 Sammanfattning

Det finns inte någon statistik från MFoF eller från kommunerna som explicit visar hur stor andel av faderskapsutredningarna som avser asylsökande och ensamkommande barn. För att i någon mån få en uppfattning om omfattningen av problematiken har utredningen, med utgångspunkt från tillgänglig statistik hos MFoF och Migrationsverket, försökt att göra en uppskattning av omfattningen.

Det kan konstateras att under 2018 har ca 76 000 faderskapsutredningar genomförts. Samma år ansökte drygt 6 200 barn om asyl i Sverige, vilket utgör drygt 8 procent av antalet faderskapsutredningar. Antalet ensamkommande asylsökande barn var 944, vilket är drygt 1 procent av faderskapsutredningarna. Sett till riket i sin helhet utgör sålunda asylsökande barn en förhållandevis liten andel. Det bör anmärkas att alla barn som söker asyl i Sverige inte blir föremål för en faderskapsutredning. Vissa barn har redan föräldrar registrerade, andra har inte hemvist och omfattas alltså inte av socialnämndens utredningsskyldighet.

Redovisningen från kommunerna ger också uttryck för – i den mån det kunnat redovisas – att andelen asylsökande barn respektive ensamkommande barn med uppehållstillstånd som regel utgör mindre än en procent.

Sammantaget torde alltså kunna sägas att omfattningen av påtalade problemställningar är förhållandevis liten, även om vissa kommuner självfallet kan ha fler ärenden än andra och att utredningen i enskilda fall kan vara komplicerad och långdragen. Det ska även anmärkas att i socialnämnderna genomförs också faderskapsutredningar med internationell anknytning som inte rör barn i asylprocessen/ensamkommande barn med uppehållstillstånd.

6 Hemvistbegreppet

6.1 Inledning

Begreppet hemvist är en legal konstruktion vars viktigaste funktion är att fungera som anknytningsmoment vid fastställande av vilken stat som ska ha jurisdiktion över en rättsfråga med anknytning till flera länder exempelvis i frågor om faderskap, underhåll och vårdnad.

2 kap. 1 § FB fick sin nuvarande lydelse genom lagändring den 1 juli 1985 (SFS 1985:368). Socialnämndens skyldighet att försöka utreda faderskapet blev då begränsad till de fall *barnet har hemvist i Sverige*. Dessförinnan förelåg en sådan skyldighet om barnets vårdnadshavare var kyrkobokförd i Sverige eller vistades här eller om vårdnadshavaren begärde att nämnden skulle ta upp faderskapsfrågan och barnet var svensk medborgare. Socialnämndens, i förhållande till tidigare lag, begränsade utredningsskyldighet i paragrafens nuvarande lydelse har föränletts av att det från lagstiftarens sida ansetts önskvärt att nämndens skyldighet inte sträcker sig längre än domsrätten.⁴⁴

Lagstiftaren har inte ansett att *svenskt medborgarskap* bör tillmätas någon *självständig* betydelse i fråga om domsrätten. Eftersom det bör finnas en *samordning mellan svensk domstols och svensk socialnämnds behörighet* ska socialnämnden inte vara utredningsskyldig i fall då barnet saknar hemvist här, även om barnet har svenskt medborgarskap och dess vårdnadshavare begär en sådan utredning. Socialnämnden har sålunda, sägs i förarbetena, en utredningsskyldighet *endast* i fall då barnet har hemvist i Sverige.⁴⁵ Någon utredningsskyldighet då barnet saknar hemvist i Sverige föreligger alltså inte, även om barnet har svenskt medborgarskap.⁴⁶

⁴⁴ Prop. 1984/85:124 s. 19.

⁴⁵ Prop. 1984/85:124 s. 20.

⁴⁶ Prop. 1984/85:124 s. 20.

Den 1 juli 1985 infördes även lagen (1985:367) om internationella faderskapsfrågor, förkortad IFL, som gäller frågor om faderskap till barn i internationella förhållanden. I lagen finns också bestämmelser om föräldraskap enligt 1 kap. 9 § FB⁴⁷ i internationella förhållanden. När det gäller förhållandet till Danmark, Finland, Island och Norge gäller lagen (1979:1001) om erkännande av nordiska faderskapsavgöranden, förkortad NFL, i stället för 7–10 b §§ IFL. I sammanhanget kan även nämnas lag (1936:79) om erkännande och verkställighet av dom som meddelats i Schweiz.

Av 2 § IFL framgår att en man som är eller har varit gift med ett barns mor ska anses som barnets far, då det följer av *lagen i den stat där barnet vid födelsen fick hemvist* eller, om inte någon ska anses som barnets far enligt den lagen, då det följer av lagen i en stat där barnet vid födelsen blev medborgare. Fick barnet vid födelsen hemvist i Sverige, ska frågan dock alltid bedömas enligt svensk lag. Ett faderskap kan, enligt 3 § första stycket IFL, fastställas genom bekräftelse av faderskapet under medverkan av en svensk socialnämnd, om nämnden är skyldig att utreda faderskapet enligt 2 kap. 1 eller 9 § FB.

En rad andra bestämmelser i IFL har hemvistbegreppet som anknytningsfaktor t.ex. vad gäller socialnämnds behörighet när barnet har hemvist utomlands (3 a §), svensk domsrätt (4 §) och lagval i faderskapsmål (5 §). Hemvistbegreppet förekommer dessutom i annan familjerättslig lagstiftning t.ex. i FB i fråga om adoption (jfr 4 kap. 12 och 14 §§). Även i socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, talas i 6 kap. 12 § om barnets hemvist i fråga om medgivande till adoption. Också domsrätsfrågor vid vårdnad, boende och underhåll är i FB knutna till hemvistbegreppet (jfr t.ex. 6 kap. 17 § och 7 kap. 12 §).

6.2 Innebörden av hemvistbegreppet i förädrabalken och IFL

Reglerna om fastställande av faderskap och föräldraskap syftar till att fastställa det rättsliga föräldraskapet för ett barn.

När det gäller hemvistbegreppet i FB framhölls i propositionen att detta *inte bör ges en alltför snäv räckvidd* utan att det i huvudsak

⁴⁷ Avser insemination eller befruktning utanför kroppen.

bör uppfattas på samma sätt som i övriga internationellt privaträttsliga sammanhang. Ett på detta sätt bestämt hemvistbegrepp torde, anfördes det, vara tillräckligt för att socialnämnden ska kunna ta upp faderskapsfrågan i de fall det är motiverat på grund av att barnet *finns i Sverige*.⁴⁸

I förarbetena till IFL anfördes att genom att bestämmelserna i lagen i första hand bygger på domicilprincipen får hemvistbegreppet stor betydelse och att det hemvistbegrepp som anges i 7 kap. 2 § lag (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap, förkortad IÄL, bör tas till utgångspunkt även vid tillämpningen av IFL.

I 7 kap. 2 § IÄL, definieras hemvistbegreppet.⁴⁹ Sålunda framgår att

Den som är bosatt i viss stat anses vid tillämpning av denna lag ha hemvist där, om bosättningen med hänsyn till vistelsens varaktighet och omständigheterna i övrigt måste anses stadigvarande.

I förarbetena till IÄL anförde föredragande departementschef att det otvivelaktigt är nödvändigt att, när i olika sammanhang uppställs krav på hemvist, bosättning, vistelse eller liknande för tillämpning av en viss regel, en *värdering av regelns syfte* sker för att det ska vara möjligt att fastslå vilken grad av anknytning som krävs, om det inte framgår direkt av bestämmelsen.⁵⁰ Det har från lagstiftarens sida ansetts tämligen självklart att tolkningen av hemvistbegreppet måste påverkas av ändamålet med den lagstiftning där begreppet används och att bedömningen får skifta beroende på sammanhanget. Kravet på hemvist bör emellertid i stort vara detsamma i detta sammanhang (dvs. 2 § IFL) som i de andra sammanhang där hemvistbegreppet i IÄL är vägledande.⁵¹

I förarbetena talas vidare om att det självfallet är en stor fördel om man inom den internationella familjerätten kan arbeta med ett så enhetligt hemvistbegrepp som möjligt. Avseende ska fästas vid vist-

⁴⁸ Prop. 1984/85:124 s. 20.

⁴⁹ Se även 19 § i lag (1990:272) om internationella frågor rörande makars och sambors förmögenhetsförhållanden.

⁵⁰ Prop. 1973:158 s. 80 f. och 121.

⁵¹ Prop. 1984/85:124 s. 41.

elsens *varaktighet*, men även *andra omständigheter*, särskilt vederbörandes *avsikt* att stanna kvar i landet, är av betydelse.⁵² I definitionen i 2 § får anses ligga bl.a. att personen i fråga har för *avsikt* att stanna kvar i landet. Denna avsikt torde man som regel kunna sluta sig till med ledning av de faktiska förhållandena.⁵³

I juridisk doktrin talas om att för att hemvistet ska anses ändrat ska i princip två rekvisit vara uppfyllda, ett *objektivt* som innebär att en person ska ha ändrat sin vanliga vistelseort så att han eller hon normalt vistas i det nya landet, och ett *subjektivt* som innebär att personen ska ha för *avsikt* att kvarstanna i det nya landet. En persons avsikter får som regel presumeras vara desamma som "genomsnittsmänniskans" avsikter i samma situation, med beaktande av objektiva omständigheter som bostad, anställning, familjeförhållanden osv.⁵⁴ Som ett *indicium* på hemvist i Sverige har t.ex. hänvisats till att personen i fråga har lärt sig svenska eller studerar svenska. I NJA 1994 s. 302 noterade HD att kvinnan "studerar för att lära svenska" vilket tillsammans med de andra omständigheterna ansågs tala för att hon förvärvat hemvist här i landet. Sådana omständigheter tyder på att personen i fråga har för *avsikt* att stanna kvar i landet.⁵⁵

Det behöver dock inte vara fråga om avsikt att bli kvar för all framtid. Normalt synes det vara tillräckligt att vederbörande ämnar stanna *tills vidare* och alltså inte har några definitiva planer på att lämna landet.⁵⁶

Av förarbetena till 7 kap. 2 § IÄL framgår vidare att också den som i och för sig är på det klara med att han eller hon vid en *viss framtida tidpunkt* ska lämna vårt land kan tänkas ha hemvist här. Det gäller exempelvis om den planerade vistelsen här är tänkt för en *avsevärd tid*. Bogdan talar om att avsikten att kvarstanna ska vara, om inte för alltid eller tills vidare, så i vart fall för en mycket lång tid.⁵⁷

Det är i samband med att en person flyttar från ett land till ett annat som tveksamhet kan uppstå i fråga om var en person har sin

⁵² Prop. 1973:158 s. 121.

⁵³ Prop. 1973:158 s. 80 f.

⁵⁴ Bogdan 2014 s. 135.

⁵⁵ Örtenhed 2006 s. 200.

⁵⁶ Prop. 1973:158 s. 80 f.

⁵⁷ Bogdan 2014 s. 134 f.

hemvist. Enligt IÄL ska hänsyn tas till *vistelsens varaktighet*. Tidsfaktorn, dvs. hur länge en person vistats i ett land är enligt Örtened en viktig omständighet vid bedömningen av om en ny hemvist förvärvats. Hur lång tid vistelsen måste vara för att grunda hemvist framgår emellertid inte i IÄL. Örtened menar att den definition som ges i IÄL är vag och kan ge utrymme för skönsmässiga bedömningar. Bristen på klara kriterier rörande hemvistanknytningen innebär vissa svårigheter att förutse resultatet av en hemvistbedömning och en rad frågor uppstår såsom vad som avses med varaktig, vad stadigvarande innebär och vilka omständigheter i övrigt man bör ta hänsyn till. Samtidigt menar Örtened att det inte är önskvärt med en klart angiven definition. För att uppnå verklighetsnära resultat måste det finnas ett visst utrymme för att beakta omständigheterna i varje enskilt fall. Det behövs utrymme för flexibilitet vid tolkningen av hemvist.⁵⁸

Tiden är emellertid inte ensam bestämmande, utan hänsyn måste tas till *samtliga förhållanden* i samband med vistelsen. En viss betydelse i sammanhanget måste således också tillmätas frågan hur stark *anknytning* som föreligger till ett annat land, exempelvis hemlandet eller till tidigare vistelseland. Om alla band – bortsett eventuellt från medborgarskapet – klippts av med detta land torde *också en tidsbegränsad vistelse kunna anses innebära hemvist* i vistelselandet, medan upprätthållandet av vissa band med det andra landet kanske kan föranleda att vistelsen inte är att likställa med hemvist. En svensk medborgare som efter att ha vistats utomlands bosätter sig i Sverige torde som regel kunna presumeras ha hemvist här.⁵⁹

I vissa fall uppställs krav på ett *kvalificerat hemvist* t.ex. ett hemvist som varat minst ett eller två år. Genom sådana krav underlättas prövningen huruvida hemvist över huvud taget föreligger eftersom denna prövning sker först när förhållandena har stabiliserat sig. Har den föreskrivna tiden förflutit efter en bosättning som vid tiden för prövningen framstår som stadigvarande, bör hemvistkravet kunna anses uppfyllt, även om tvivel från början kunde råda om bosättningsens karaktär.⁶⁰

⁵⁸ Örtened 2006 s. 167.

⁵⁹ Prop. 1973:158 s. 80 f.

⁶⁰ Prop. 1973:158 s. 121.

Om det inte ställs krav på ett kvalificerat hemvist finns inte någon *minimitid* i fråga om vistelse i det nya landet för att hemvist ska anses uppkomma. En annan sak är att vissa domsrätts- och lagvalsregler kräver kvalificerat hemvist. En person som flyttar till ett land med *tydlig avsikt* att stadigvarande bosätta sig där, t.ex. i samband med giftermål med en i landet stadigvarande bosatt person eller som en av de s.k. *kvotflyktingar* som i organiserade former tas emot av Sverige, kan redan från *ankomstdagen* anses ha hemvist i Sverige. Som Bogdan påpekar visar flyktingexemplet att vistelsen och avsikten att kvarstanna i det nya landet i och för sig inte behöver vara helt frivilliga.⁶¹ Ett annat exempel är *barn som adopteras från andra länder* av personer med hemvist i Sverige. Dessa barn torde, menar Örtenhed, förmodligen redan från ankomsten till Sverige anses ha hemvist här i landet.⁶²

Örtenhed menar vidare att det för hemvist krävs att personen har en *legal rätt att stanna i landet*, dvs. att personen har uppehållstillstånd och vid behov arbetstillstånd här i landet. Som exempel på en situation där en person kan antas förvärva hemvist direkt vid ankomsten till Sverige anger Örtenhed en svensk medborgare som flyttar tillbaka hit på äldre dagar, kanske i samband med pensioneringen.⁶³ Sammantaget, anför Örtenhed, ger praxis vid handen att när en medborgare i ett land efter flera års bosättning i utlandet flyttar tillbaka till medborgarskapsstaten förvärvar han eller hon omedelbart hemvist där.⁶⁴

Upppehållstillstånd som sådant är enligt Bogdan inte avgörande när det gäller att fastställa en persons hemvist, även om det ofta kan ses som en faktisk förutsättning för en persons varaktiga vistelse i landet.⁶⁵ Bogdan menar att en *illegal invandrare* som på ett eller annat sätt – t.ex. med hjälp av förfalskade identitetshandlingar – lyckats med att varaktigt vistas i Sverige kan anses ha förvärvat hemvist här, i vart fall i privat- och processrättsligt hänseende.⁶⁶

⁶¹ Bogdan 2014 s. 135.

⁶² Örtenhed 2006 s. 184 med hänvisning till Bogdan Svensk IP 2004 s. 150.

⁶³ Örtenhed 2006 s. 183.

⁶⁴ Örtenhed 2006 s. 184.

⁶⁵ Se t.ex. NJA 1995 s. 238 rörande en asylsökande som ansökt om äktenskapsskillnad vid svensk domstol som med hänsyn till omständigheterna trots asylansökans ovissa utgång ansågs ha förvärvat hemvist i Sverige. HD beaktade inte bara vistelsens faktiska varaktighet utan också personens starka rättsliga intresse att få sin skilsmäsoansökan prövad av svensk domstol.

⁶⁶ Bogdan 2014 s. 136.

Örtenhed å sin sida anför att av själva hemvistdefinitionen följer att det ska röra sig om stadigvarande vistelse, vilket i sin tur normalt måste anses förutsätta att personen i fråga har rätt att permanent vistas i landet. Uppehållstillstånd är i denna mening att betrakta som en faktisk och rättslig förutsättning för att personen ska kunna stanna i landet. Saknas uppehållstillstånd kan knappast förutsättningen för att bli kvar i landet anses vara uppfylld. Utan permanent – eller i vart fall långvarigt – uppehållstillstånd bör hemvist i Sverige inte anses föreligga. Örtenhed menar dock att en ansökan om uppehållstillstånd kan ta lång tid att handlägga eftersom ett avslagsbeslut kan komma att överklagas upprepade gånger. Härav följer att asylsökande kan vistas på flyktingförläggningar eller vara placerade i kommun under flera år. I sådana fall, menar Örtenhed, kan behovet av ett rättsligt avgörande i t.ex. mål om äktenskapsskillnad vara stort innan frågan om uppehållstillstånd i Sverige definitivt blivit avgjord. Tolkningen av ”habitual residence” i Haagkonventionerna beaktar redan sådana krav. I linje med det anförda anser Örtenhed att det får anses följa av kravet på en stadigvarande vistelse att en person som vistas illegalt i Sverige inte kan förvärva hemvist här i landet. En person som vistas här illegalt kan utvisas och saknar därför reella förutsättningar att stanna kvar här. Det svenska hemvistbegreppet går således längre än Haagkonventionernas ”habitual residence”-begrepp anför Örtenhed. Det räcker inte att personen under en längre tid faktiskt vistas här, om förutsättningar saknas för vistelsen att utvecklas till en stadigvarande vistelse.⁶⁷

I sammanhanget kan nämnas att enligt 5 kap. 13 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL, får ett *tidsbegränsat uppehållstillstånd* beviljas ett barn eller en man, om barnets eller mannens närvaro i Sverige är *nödvändig för att en faderskapsutredning ska kunna genomföras*. Paragrafen behandlar situationen där ett barn eller en presumtiv far till barnet behöver stanna här under viss tid för att en faderskapsutredning ska kunna genomföras. Uppehållstillstånd bör självfallet beviljas endast när det finns svensk domsrätt i ärendet enligt IFL. Det innebär att det i regel krävs att antingen barnet eller den presumtive fadern har hemvist här i landet.⁶⁸

⁶⁷ Örtenhed 2006 s. 208.

⁶⁸ Prop. 1996/97:25 s. 287.

Vad gäller frågan om *folkbokföring* som en faktor för bedömningen av en persons hemvist menar Bogdan att uppgifter i svensk folkbokföring eller i motsvarande utländska befolkningsregister är relevanta, men det är varken nödvändiga eller tillräckliga faktorer vid fastställande av hemvist.⁶⁹ Örtenhed är av samma uppfattning. Hon menar att uppgifter i folkbokföringen anses vara av relevans vid fastställande av en persons internationellt privat- och processrättsliga hemvist i Sverige. Sådana uppgifter kan vara viktiga *indicier* för om en person har sin hemvist här. Folkbokföring anses emellertid varken vara ett tillräckligt eller ett nödvändigt kriterium för att förvärva hemvist i Sverige.⁷⁰ Örtenhed menar vidare att ett närmande mellan det svenska internationellt privaträttsliga hemvistbegreppet och FOL:s bosättningsbegrepp kan sägas ha skett i och med införandet av 3 § FOL. En person som folkbokförs i Sverige på grundval av denna bestämmelse kommer förmodligen, menar Örtenhed, i många fall att även anses ha hemvist här i internationellt privaträttslig mening. För att en person ska folkbokföras i landet krävs dessutom, anför Örtenhed, i regel att han eller hon har uppehållstillstånd för en tid av minst ett år.⁷¹ Örtenhed anför vidare att en viktig skiljelinje kvarstår fortfarande mellan folkbokföringslagens hemvistbegrepp och det som används inom den internationella privaträtten. Folkbokföring i Sverige är måhända ett starkt *indicium* på huruvida hemvist föreligger i Sverige, men en prövning måste likafullt göras i det enskilda fallet för att utreda om vederbörande kan anses ha hemvist här. En person kan nämligen av olika skäl låta bli att anmäla utflyttning från Sverige, trots att en sådan skyldighet föreligger enligt FOL. Örtenhed menar att det kan röra sig om ren okunskap, men det kan även vara fråga om försök till bidragsfusk. Det förekommer också av olika skäl, t.ex. skatteskal, att en person anmäler utflyttning utan att flytta ut ur landet eller omvänt, låter bli att anmäla inflyttning till landet enligt 26 § FOL.⁷²

⁶⁹ Bogdan 2014 s. 136. Bogdan hänvisar dock till skuldsaneringslagen där det finns ett uttryckligt undantag.

⁷⁰ Örtenhed 2006 s. 197.

⁷¹ Örtenhed 2006 s. 198. Det förhållandet att giltighetstiden för ett uppehållstillstånd understiger ett år utgör dock inte hinder mot folkbokföring (se HFD 2017 ref. 32). Av Skatteverkets ställningstagande om folkbokföring vid uppehållstillstånd kortare än ett år framgår bl.a. att även om uppehållstillståndet är giltigt kortare tid än ett år kan en person folkbokföras om det utifrån personens avsikt med vistelsen och med hänsyn till personens anställnings- eller studieförhållanden och övriga omständigheter kan antas att personens vistelse i Sverige kommer att uppgå till minst ett år (dnr 202 284594-17/111).

⁷² Örtenhed 2006 s. 198.

I förarbetena till IFL anförs att uttalandena i förarbetena till 1973 års ändringar i IÄL (prop. 1973:158 s. 80 f.) kan tjäna till ledning för tolkningen av hemvistbegreppet. Även om bestämmelsen i IÄL formellt endast avser den lagen är den uttryck för en strävan att skapa *ett enhetligt hemvistbegrepp på den svenska internationella privaträttens område*. Vidare anförs att i senare lagstiftning och praxis har hemvistbegreppet också getts den innebörd som den nämnda bestämmelsen och förarbetena till den ger uttryck åt. Om en person är *bosatt i Sverige* bör han eller hon alltså även vid tillämpningen av IFL anses ha hemvist här, om bosättningen med hänsyn till vistelsens *varaktighet och omständigheterna i övrigt* måste anses *stadigvarande*.⁷³

I enlighet med vad som uttalades vid 1973 års ändringar i IÄL får sålunda i bestämningen av hemvistbegreppet anses ligga att personen i fråga har för *avsikt att stanna kvar i landet*. Denna avsikt torde man som regel kunna sluta sig till med ledning av de *faktiska omständigheterna*. Det behöver dock inte vara fråga om avsikt att stanna kvar *för all framtid*. Normalt synes det vara tillräckligt att vederbörande ämnar stanna *tills vidare* och alltså *inte har några definitiva planer på att lämna landet*. Men också den som i och för sig är på det klara med att han eller hon *vid en viss framtida tidpunkt ska lämna vårt land* kan tänkas ha hemvist här. Det gäller exempelvis om den *planerade vistelsen här är tänkt att vara en avsevärd tid*. Tiden är dock inte ensam bestämmande, utan hänsyn måste tas till *samtliga förhållanden* i samband med vistelsen. En viss betydelse i sammanhanget måste också tillmätas frågan *hur stark anknytning som föreligger till ett annat land*, exempelvis hemlandet eller tidigare vistelsestat. Tillämpas dessa *riktlinjer* menar lagstiftaren att risken för en alltför restriktiv tolkning inte bör uppstå. Tillämpningen torde inte heller bli så löslig att kravet på en *stabil anknytningsfaktor* inte uppfylls. När det gäller barnets hemvist, anförs det, kan sålunda hemvist i de flesta fall knappast anses föreligga om barnet av allt att döma *inte kommer att växa upp här*.⁷⁴

I förarbetena till IFL har framhållits att det ligger i sakens natur att det stora flertalet ärenden och mål om faderskap kommer upp i ett så tidigt skede av barnets liv att det inte blir aktuellt att beakta barnets avsikter för framtiden. Bor barnet hos modern eller hos

⁷³ Prop. 1984/85:124 s. 40 f.

⁷⁴ Prop. 1984/85:124 s. 41 f.

någon annan som har vårdnaden om barnet, får barnets hemvist anses *sammanfalla med vårdnadshavarens*. Det finns emellertid inte något som hindrar att barnet och vårdnadshavaren har olika hemvist. *Avgörande är de förhållanden, aktuella och förväntade, under vilka barnet växer upp.*⁷⁵

Även i fråga om svensk domsrätt (4 § IFL) måste man, när det gäller att avgöra om det föreligger hemvist i Sverige, ta ställning till *hur länge en part har vistats här och vilken karaktär vistelsen har haft*. Hur det förhåller sig med partens *avsikt att kvarstanna* här har också betydelse.⁷⁶

Familje-, anställnings- och bostadsförhållanden lyfts i förarbeten och doktrin fram som viktiga omständigheter att beakta i bedömningen av om hemvist föreligger. Även andra omständigheter, som kan kasta ljus över hemvistanknytningen, kan vara av betydelse. Örtenhed anför att bedömningen av om kravet på hemvist är uppfyllt ska i princip alltid göras individuellt för varje person såväl i fråga om vuxna som barn.⁷⁷ Enligt Örtenhed uppmärksammas i rättspraxis regelmässigt familjeförhållandena när frågan om hemvist ska avgöras. Familj är inget entydigt begrepp och kan omfatta olika konstellationer. Familjemedlemmar kan dock leva i olika länder och kan komma att anses ha hemvist i olika länder. Det är därför viktigt att bedömningen görs individuellt för varje person, låt vara med beaktande av familjeförhållandena. Bandet till familjen är ett viktigt *indicium* på hemvist, men det kan inte anses vara ett tillräckligt kriterium för att allena grunda hemvist eller att hindra personen (när familjen finns kvar i ett annat land) från att förvärva hemvist i det nya bosättningslandet.⁷⁸

För bedömningen av en persons hemvist uppställer Bogdan en rad presumtioner och tumregler som kan användas när omständigheterna i det enskilda fallet inte föranleder en avvikande bedömning.⁷⁹ *Eget hus eller egen våning* är inte nödvändigt för hemvisten men måste enligt Bogdan, på samma sätt som folkbokföring och dylikt, ses som ett viktigt *indicium* på avsikten att kvarstanna i landet. Örtenhed menar också att om en person flyttar till ett annat land och skaffar sig en egen bostad i det nya landet kan detta utgöra

⁷⁵ Prop. 1984/85:124 s. 42. Se även SOU 1976:39 s. 324 f. till vilken lagstiftaren hänvisar.

⁷⁶ Prop. 1984/85:124 s. 50.

⁷⁷ Örtenhed 2006 s. 189, prop. 1989/90:87 s. 44.

⁷⁸ Örtenhed 2006 s. 191.

⁷⁹ Bogdan 2014 s. 137.

ett viktigt indicium på hemvist. Det är dock inte ett nödvändigt kriterium för att förvärva hemvist. Även en person som saknar fast bostad eller som för en mer ambulerande tillvaro i ett land torde kunna anses vara bosatt där.⁸⁰

Det förekommer också att en person faktiskt är *bosatt i mer än ett land*. I sådana fall måste man fastställa hemvisten genom att *väga de olika personliga ankenytningarnas styrka* mot varandra och därigenom finna personens *huvudsakliga bosättning*.⁸¹

Örtenhed anför att när fråga är om att fastställa barns hemvist förekommer det att domstolarna beaktar huruvida barnet går i *förskola eller skola* i vistelselandet. I NJA 1983 s. 359 hade barnet bott i Sverige i nästan tre år. HD fäste bl.a. vikt vid att barnet gick i svensk skola och syntes ha anpassat sig väl efter svenska förhållanden och bedömdes ha svenskt hemvist.⁸² Skolgången synes ha betydelse som en faktor som bland andra omständigheter tyder på att barnets vistelse i Sverige blivit av stadigvarande karaktär.⁸³

I några domar rörande Bryssel II-förordningen har EU-domstolen uttalat att ett barns hemvist måste fastställas mot bakgrund av samtliga faktiska omständigheter i det enskilda fallet, så att det motsvarar den plats som avspeglar viss integration i socialt hänseende och i familjehänseende. Härvid ska hänsyn tas till bl.a. hur varaktig och regelbunden vistelsen är, förhållandena för vistelsen, skälen till vistelsen, förhållandena och skälen till att familjen flyttat, barnets nationalitet, platsen och förutsättningarna för skolgången, barnets språkkunskaper samt dess familjeförhållanden och sociala band i denna stat. Enligt Bogdan finns ingen anledning att tro att denna definition i praktiken skiljer sig från det ovan beskrivna svenska hemvistbegreppet.⁸⁴

⁸⁰ Örtenhed 2006 s. 191, SOU 1987:18 s. 62.

⁸¹ Bogdan 2014 s. 138.

⁸² Se även NJA 1987 s. 600 och NJA 1999 s. 166.

⁸³ Örtenhed 2006 s. 194.

⁸⁴ Bogdan 2014 s. 139. Se även NJA 2011 s. 499.

6.3 Hemvistbegreppet i annan lagstiftning

6.3.1 Folkbokföringslagen

Barn som föds utom landet ska som huvudregel inte folkbokföras från födelsen. I stället ska dessa barn folkbokföras först om och när de flyttar till Sverige under förutsättning att de då kan antas få en sådan anknytning till landet att de ska folkbokföras enligt 3 § FOL, och, om de är utlänningar, dessutom uppfyller kraven i 4 § dvs. har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd.

Av 3 § första stycket FOL framgår att den som efter inflyttning anses vara bosatt i Sverige ska folkbokföras. En person *anses bosatt* här i landet om han eller hon *kan antas* komma att regelmässigt tillbringa sin *nattvila* eller motsvarande vila (*dygnsvilan*) i landet under *minst ett år*.

När vistelsen i landet är avsedd att vara *tidsbegränsad* ska folkbokföring ske när vistelsen är avsedd att uppgå till minst ett år. När en vistelse, som från början varit avsedd att vara kortare tid, förlängs bör folkbokföring ske så snart den inflyttades *avsikt att vistas här minst ett år står klar* eller senast när vistelsen varat i ett år.⁸⁵

Av 3 § första stycket *tredje meningen* framgår att även den som kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin dygnsvila *både inom och utan landet* ska folkbokföras om han eller hon med hänsyn till samtliga omständigheter får anses ha sin *egentliga hemvist* här. Enligt förarbetena bör vid denna bedömning *familjeförhållandena* normalt tillmätas störst vikt. Den som vid vistelsen i Sverige bor hos sin familj bör således normalt anses ha sin egentliga hemvist här. Med familj avses normalt makar och sambor eller hemmavarande barn. För den som saknar familj bör i första hand anknytning på grund av *arbetsförhållandena* få väga tyngst. När det gäller personer som inte har anställning eller familj eller då familjen gemensamt har en dubbel bosättning, t.ex. pensionärer som vintertid bor i ett annat land och sommartid i Sverige, får det egentliga hemvistet bestämmas bl.a. med ledning av *vistelsens omfattning och bostädernas art*. Genom att *samtliga omständigheter* ska beaktas vid bedömningen av det egentliga hemvistet finns enligt förarbetena möjlighet att ta hänsyn

⁸⁵ Prop. 1990/91:153 s. 134.

till de *speciella omständigheter som i det enskilda fallet* bör få väga tyngst.⁸⁶

En person anses, enligt 3 § andra stycket FOL, regelmässigt tillbringa sin dygnsvila här i landet om han eller hon under sin normala livsföring tillbringar dygnsvilan här minst en gång i veckan eller i samma omfattning men med en annan förläggning i tiden (jfr 7 och 20 §§). Leder bedömningen enligt definitionen till att en person delvis anses tillbringa sin dygnsvila här i landet ska denna vistelse och personens anknytning hit ställas i *relation till vistelsen och anknytningen utomlands*. Om personen härvid med hänsyn till *samtliga omständigheter* får anses ha sin egentliga hemvist här i landet ska han eller hon folkbokföras.⁸⁷

Ett barn som har vistats i landet sedan födelsen utan att vara folkbokfört ska, enligt 3 § tredje stycket, folkbokföras om det har sådan anknytning till landet som sägs i första stycket. Ett barn som föds här i landet och som inte folkbokförs på grund av födelsen kan komma att bli folkbokfört senare. Kopplingen till första stycket innebär att barnet i första hand ska folkbokföras om det kan antas komma att tillbringa sin dygnsvila här i landet under minst ett år. Skulle barnets vistelse i landet ha varit kombinerad med vistelse även i annat land (dubbel bosättning) ska första stycket tredje meningen tillämpas.⁸⁸

En utlänning som måste ha *uppehållsrätt* eller *uppehållstillstånd* för att få vistas i Sverige får, enligt 4 § första stycket FOL, folkbokföras *endast om* detta villkor är uppfyllt *eller* om det finns *synnerliga skäl* för att han eller hon ändå ska folkbokföras. Synnerliga skäl för att folkbokföra en sådan person kan t.ex. finnas i de fall där prövningen av uppehållstillståndet endast är av formell natur, t.ex. när utländska adoptivbarn flyttar hit till sina adoptivföräldrar eller när minderåriga barn återförenas med sina föräldrar som har uppehållstillstånd här.⁸⁹

I 4 § andra stycket FOL finns särskilda bestämmelser rörande utlänning som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd, enligt 21 kap. 2, 3, 4 eller 6 § UtIL.⁹⁰

⁸⁶ Prop. 1990/91:153 s. 134.

⁸⁷ Prop. 2012/13:120 s. 147.

⁸⁸ Jfr prop. 1997/98:9 s. 113.

⁸⁹ Prop. 2012/13:120 s. 148.

⁹⁰ Vissa frågor om beskickningspersonal behandlas i 5 § FOL.

6.3.2 Medborgarskapslagen

Begreppet hemvist förekommer i flera paragrafer i medborgarskapslagen (2001:82), förkortad MedbL. Enligt exempelvis 11 § kan i naturalisationsärenden utlänning efter ansökan beviljas svenskt medborgarskap bl.a. om han eller hon har fyllt arton år, har permanent uppehållstillstånd i Sverige och sedan ett visst antal år har hemvist här i landet.

Beträffande hemvistbegreppet framgår av förarbetena att frågan om vad som utgör *avbrott* i hemvisten har betydelse såväl i naturalisationsärenden som i vissa anmälningssärenden. Det krävs givetvis inte att en utlänning måste ha varit innanför Sveriges gränser under hela den hemvisttid som föreskrivs. Sedvanliga semesterresor, kortare släktbesök och andra liknande besök i utlandet bryter inte hemvisten. De påverkar inte heller beräkningen av hemvisttiden. Utlandsvistelser av annat slag bör bedömas mot den bakgrunden att en person normalt anses ha sin hemvist på den ort där han eller hon *bor och har för avsikt att kvarstanna*. Hemvist på en viss ort anses föreligga om bosättningen med *hänsyn till vistelsens varaktighet och omständigheterna i övrigt måste anses vara stadigvarande*. Hemvisttiden bör inte anses avbruten om inte sökanden antingen tagit hemvist i ett annat land eller på annat sätt gett upp hemvisten i Sverige. Med hänvisning till regeringens beslut den 2 december 1999, Ku 1999/1876 anfördes i förarbetena att vid bedömningen bör, vid sidan av de *faktiska förhållandena*, hänsyn tas till *sökandens avsikt*. De faktiska förhållandena tar sikte på *objektivt konstaterbara omständigheter såsom familj, bostad och anställning*.⁹¹

6.3.3 Socialförsäkringsbalken

Av 5 kap. 2 § socialförsäkringsbalken, förkortad SFB, framgår att vid tillämpning av bestämmelserna i balken ska, om inget annat särskilt anges, en person *anses vara bosatt* i Sverige om han eller hon har sin *egentliga hemvist* här i landet.

Bestämmelsen motsvarar 2 kap. 1 § första stycket i den tidigare gällande Socialförsäkringslagen (1999:799), förkortad SofL.⁹² Bosättningsbegreppet inom socialförsäkringen har utformats på ett

⁹¹ Prop. 1999/00:147 s. 47 f.

⁹² Prop. 2008/09 :200.

sådant sätt att det omfattar endast de situationer i vilka de enskilda har sådan anknytning till Sverige att det motiverar tillhörighet till svensk socialförsäkring.⁹³ De bosättningsbaserade förmånerna ska enligt förarbetena tillkomma främst dem som *regelmässigt vistas här* i landet. För att uppnå ett regelsystem som är lätt att tillämpa bör utgångspunkten vara att begreppet bosatt i största möjliga utsträckning används i dess betydelse enligt normalt språkbruk. Användningen av bosättningsbegreppet bör i möjligaste mån därför återspegla de *faktiska förhållandena*. Den enskildes *normala vistelseort* bör därför tillmätas avgörande betydelse för var han eller hon ska anses bosatt. En person ska anses vara bosatt i Sverige, om han eller hon har sin *egentliga hemvist* här i landet, vilket är *i överensstämmelse med vad som gäller enligt folkbokföringslagen*. Avgörande för var någon har sin egentliga hemvist bör, sägs i förarbetena, vara den s.k. dygnsvilo-principen.⁹⁴

Såvitt gäller frågan om *uppehållstillstånd* anförs i förarbetena att den som kommer hit ska normalt anses bosatt här, om det kan antas att han eller hon kommer att vistas här under längre tid än ett år och att reglerna om uppehållstillstånd naturligtvis ska beaktas vid den bedömningen.

Finns det uppehållstillstånd för endast en kort tid kan det, anförs vidare, ifrågasättas om den enskilde har tillräcklig anknytning hit för att motivera svensk försäkringstillhörighet. Det kan vara fråga om personer som sannolikt inte kommer att stanna mera varaktigt här i landet. Detta gäller självfallet dem som har begärt tidsbegränsat uppehållstillstånd med hänsyn till att de avser att återvända hem. Samma gäller också dem som beviljats tidsbegränsat uppehållstillstånd därför att de har ett tillfälligt skyddsbehov. I dessa fall finns en presumtion för att de ska lämna Sverige. Men även i andra fall med tidsbegränsat uppehållstillstånd kan det vara tveksamt om det finns tillräcklig anknytning hit så att den enskilde bör omfattas av den bosättningsbaserade försäkringen. I försäkringshänseende bör det emellertid i vissa fall kunna godtas att den enskilde endast har tidsbegränsat uppehållstillstånd. För att en person med tidsbegränsat tillstånd ska ha rätt till bosättningsbaserade förmåner ska naturligtvis krävas att han eller hon kan anses bosatt här enligt

⁹³ Prop. 1998/99 :119 s. 95.

⁹⁴ Prop. 1998/99:119 s. 96.

de allmänna reglerna, dvs. att det kan antas att vistelsen här kan komma att pågå under längre tid än ett år.⁹⁵

Som framgått ovan kan en person som är skyldig att ha uppehållstillstånd men som saknar sådant, enligt 4 § FOL folkbokföras om det finns synnerliga skäl härför. Detta gäller bl.a. när prövning av uppehållstillstånd endast är av formell natur. I sådana fall bör bosättningsbaserade förmåner kunna betalas ut även om uppehållstillstånd inte har beviljats.⁹⁶

⁹⁵ Prop. 1998/99 :119 s. 107 f.

⁹⁶ Prop. 1998/99 :119 s. 108.

7 Olika myndigheters ansvarsområden

7.1 Socialnämnden

Varje kommun ansvarar enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), förkortad SoL, för socialtjänsten inom sitt område. Kommunens uppgifter inom socialtjänsten fullgörs av den eller de nämnder som kommunfullmäktige bestämmer. Vad som i SoL eller annan författning sägs om socialnämnd gäller i förekommande fall den eller de nämnder som fullmäktige bestämt (2 kap. 4 § SoL).

Kommunens arbete består av en mängd olika uppgifter, inte minst vad gäller barn och unga, såväl enligt SoL som enligt annan lagstiftning. Kommunen ska t.ex. enligt 5 kap. 3 § SoL sörja för att föräldrar får hjälp att träffa avtal om vårdnad eller umgänge enligt 6 kap. 6 § och 6 kap. 15 a § föräldrabalken, förkortad FB. Socialnämnden i den kommun barnet har sin hemvist kan också få rättens uppdrag att utse någon att genomföra en adoptionsutredning (4 kap. 14 § FB) och, enligt 2 kap. FB medverka vid fastställande av faderskap- och föräldraskap.

Faderskapet till ett barn fastställs enligt föräldrabalken antingen direkt på grund av lag eller genom faderskapsbekräftelse eller dom (jfr 1 kap. 1 och 3 §§ FB). I fall som avses i 1 kap. 9 § (föräldraskap vid insemination eller befruktning utanför kroppen) fastställs i stället föräldraskapet för en kvinna.

Om faderskapspresumtionen inte gäller och ett barn har hemvist i Sverige och står under någons vårdnad, har socialnämnden, enligt 2 kap. 1 § FB, en skyldighet att försöka utreda vem som är far till barnet och se till att faderskapet fastställs. Socialnämnden har även en skyldighet att, enligt 2 kap. 8 a § FB, försöka utreda och fastställa ett föräldraskap enligt 1 kap. 9 § FB, om det kan antas att en kvinna ska anses som förälder enligt 1 kap. 9 § FB till ett barn som står

under någons vårdnad och som har hemvist i Sverige. En utrednings-skyldighet föreligger även i fall som avses i 2 kap. 9 § FB. Av den paragrafen framgår att om en viss man enligt 1 kap. 1 § FB ska anses som far till ett barn som står under någons vårdnad och som har hemvist i Sverige, *ska socialnämnden, om vårdnadshavaren eller någon av vårdnadshavarna eller mannen begär det* och det är *lämpligt*, utreda om någon annan man kan vara far till barnet eller om en kvinna ska anses som barnets förälder enligt 1 kap. 9 § FB.

Gemensamma förutsättningar för socialnämndens utrednings-skyldighet enligt ifrågasvarande bestämmelser är sålunda att det är fråga om *barn som står under någons vårdnad*, dvs. fram till dess att barnet fyller 18 år (2 kap. 1 § FB, jfr. 6 kap. 2 § FB). Den andra förutsättningen är att *barnet har hemvist i Sverige*. För utrednings-skyldighet enligt 2 kap. 9 § FB tillkommer kraven på *begäran* av vårdnadshavare eller mannen som presumerats vara barnets far och en *lämplighetsbedömning*.

7.2 Migrationsverket

Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, anvisningar till kommuner av nyanlända, återvändande, medborgarskap och återvandring. Migrationsverket ska fullgöra de uppgifter som myndigheten har enligt utlännings- och medborgarskaps-lagstiftningen, lagstiftningen om mottagande av asylsökande m.fl., lagstiftningen om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning samt enligt andra författningar.⁹⁷

Migrationsverket kartlägger en asylsökandes bakgrund och prövar ansökan om asyl, uppehålls- och arbetstillstånd och medborgarskap i Sverige. Verket bistår också asylsökande med ekonomisk ersättning och erbjuder bostad under den tid som sökande väntar på beslut i sitt ärende.

Enligt 2 § första stycket lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA, har Migrationsverket huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och för dem som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som inte är folkbokförda här i landet (jfr 1 § 1 och 2 LMA) och ska för detta ändamål driva

⁹⁷ Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

förläggningar där den enskilde ska erbjudas plats (3 §). Migrationsverket får även uppdra åt andra att driva förläggningar.

Beträffande *ensamkommande barn* gäller särskilda bestämmelser i fråga om mottagandet.⁹⁸ Av 2 § andra stycket LMA framgår att en *kommun* får anordna boenden för ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2, dvs. asylsökande och utlänningar som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller uppehållstillstånd efter tillfälligt skydd.

Enligt 3 § andra stycket LMA ska Migrationsverket *anvisa en kommun* som ska ordna boendet. När Migrationsverket anvisat en kommun ska det anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453). Det är den kommunen som sedan ansvarar för att barnet får det stöd och den hjälp som han eller hon behöver. Anvisningskommunen får även, under de förutsättningar som anges i 3 § LMA, placera barnet i ett boende i en annan kommun. De särskilda bestämmelserna om mottagande av ensamkommande barn är tillämpliga endast så länge barnet är att anse som ensamkommande. Därefter övergår ansvaret till Migrationsverket (1 b § LMA).

Alla asylsökande och de som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, liksom ensamkommande barn, ska registreras vid en förläggning. Migrationsverket ansvarar sedan för att bistånd lämnas enligt LMA (3 a § LMA).

7.3 Skatteverket

Skatteverket ansvarar för frågor om folkbokföring och personnamn. Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder.⁹⁹

Folkbokföring innebär, enligt 1 § första stycket folkbokföringslagen (1991:481), förkortad FOL, fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som får förekomma i folkbokföringsdatabasen.

⁹⁸ Med ensamkommande barn avses, enligt 1 b § LMA, barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i förälders ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare. Jfr 5 kap. 3 § 4 utlänningslagen (2005:716).

⁹⁹ 2 § förordning (2017:154) med instruktion för Skatteverket.

Vigsel, födelse och dödsfall i landet ska, enligt andra stycket, registreras även i fråga om en person som inte är eller har varit folkbokförd.

Ett barns födelse ska anmälas till Skatteverket om barnet är fött i Sverige vilket gäller även för barn vars föräldrar inte är eller har varit folkbokförda (24 § första stycket FOL). *Alla barn* som föds i landet ska *anmälas*. Även om det nyfödda barnet inte har sådan anknytning till Sverige att det ska folkbokföras i samband med födelsen *registrerar* Skatteverket ändå födelsen i folkbokföringen (1 § andra stycket FOL). Skatteverket kan då *utfärda registerutdrag* vilket gör det möjligt för föräldrarna att styrka uppgiften om barnets födelse för att få händelsen registrerad i hemlandet. Registreringsskyldigheten innebär att Skatteverket också ska pröva riktigheten av registrerade uppgifter (jfr prop. 1994/95:94 s. 14–15). Registreringen kan också ha betydelse t.ex. för föräldrar som önskar bosätta sig här men som saknar uppehållsrätt eller uppehållstillstånd, utländska diplomater och för en utvandrad svensk kvinna som tillfälligt återvänder till Sverige för att föda sitt barn.¹⁰⁰

Den som efter inflyttning anses vara bosatt i Sverige ska enligt 3 § första stycket FOL folkbokföras. Av 3 § tredje stycket FOL framgår att ett barn som har vistats i landet sedan födelsen utan att vara folkbokfört ska folkbokföras om det har sådan anknytning till landet som sägs i första stycket, dvs. om det kan antas komma att tillbringa sin dygnsvila här i landet under *minst ett år*.

En utlänning som måste ha *uppehållsrätt eller uppehållstillstånd* för att få vistas i Sverige, får folkbokföras *endast om* detta villkor är uppfyllt eller om det finns *synnerliga skäl* för att han eller hon ändå ska folkbokföras (4 § första stycket FOL). Huvudregeln är att Skatteverket inte vid födelsen ska folkbokföra ett barn som föds utomlands även om föräldrarna är folkbokförda i Sverige. Barnet ska i stället bli folkbokfört när det faktiskt flyttar till Sverige och uppfyller kraven för folkbokföring. Vårdnadshavarna ska anmäla flytt till Sverige för barnet om och när barnet ska bosätta sig i Sverige. Skatteverket prövar då barnets folkbokföring utifrån 3 § första stycket och 4 § FOL.¹⁰¹

När ett *ensamkommande barn* får uppehållstillstånd i Sverige gäller vanliga folkbokföringsregler.

¹⁰⁰ www.skatteverket.se Rättslig vägledning 2019 Barn födda i Sverige.

¹⁰¹ www.skatteverket.se Rättslig vägledning 2019 Flytta till Sverige.

Av Skatteverkets rättsliga vägledning om faderskap med internationell anknytning¹⁰² framgår att den som vill ha ett faderskap med utländsk anknytning registrerat i folkbokföringen själv måste styrka relationen med en godtagbar handling utfärdad av behörig myndighet i det aktuella landet. Handlingen ska visas upp i original eller som en bestyrkt kopia. Av vägledningen avseende moderskap med internationell anknytning framgår bl.a. att för att en kvinna ska kunna registreras som mor till ett barn i folkbokföringen måste uppgiften styrkas med en eller flera godtagbara handlingar från födelselandet. Handlingarna måste vara utfärdade av en behörig myndighet och visas upp i original eller i en bestyrkt kopia.

Folkbokföringen ska tillgodose samhällets behov av basuppgifter och måste därför innehålla korrekta och aktuella personuppgifter. Skatteverket är en registreringsmyndighet där man har att summariskt utgå från, i förevarande sammanhang, faderskapspresumtion, bekräftelse, dom eller andra juridiskt godtagbara handlingar. Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) har konstaterat att Skatteverket normalt inte ska göra någon egen närmare prövning i sak av de uppgifter som ska registreras inom folkbokföringen. De formella förutsättningarna för registrering måste emellertid vara uppfyllda varvid det i lag ställts upp särskilda formkrav när det gäller att fastställa faderskap till barn (HFD 2012 ref. 31). HFD hänvisar till RÅ 2000 not. 122 där dåvarande Regeringsrätten konstaterat att dåvarande Skattemyndigheten som registreringsmyndighet inte ska göra en egen närmare prövning av sådana uppgifter som ska registreras. Det ligger i sakens natur att någon självständig långtgående prövning inte kan ske då det är fråga om massärenden. Skattemyndigheten, anfördes det, har därför vid registrering i flertalet fall att utgå från lätt konstaterbara fakta. I sådana fall då registreringsunderlaget är bristfälligt eller oklarheter förekommer bör någon registrering inte ske.

7.4 Överförmyndaren

Lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn, förkortad Lgeb, innehåller bestämmelser om god man i vissa fall för den som är under 18 år och som är utländsk medborgare eller statslös. Av 2 §

¹⁰² www.skatteverket.se Rättslig vägledning 2019 Faderskap med internationell anknytning.

första stycket den lagen framgår att om barnet *vid ankomsten* till Sverige är skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, ska överförmyndaren förordna en god man att i vårdnadshavares och förmyndares ställe ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter. Av andra stycket framgår att god man också ska förordnas, om barnets föräldrar eller en annan vuxen person, som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, *efter barnets ankomst* till Sverige, men innan barnet har fått uppehållstillstånd här, på grund av dödsfall eller sjukdom eller av någon annan orsak upphör att kunna utöva förmynderskapet eller vårdnaden. God man ska inte förordnas, om det är uppenbart obehövligt.

Ansökan om god man får göras av Migrationsverket och av socialnämnden i den kommun där barnet vistas. Överförmyndaren får också självmant ta upp frågan. En god man ska förordnas så snart det är möjligt (3 § Lgeb).

Enligt 10 § Lgeb, ska – om barnet beviljas uppehållstillstånd – socialnämnden i den kommun där barnet vistas väcka talan om, eller till domstolen anmäla behov av, en *särskilt förordnad vårdnadshavare* enligt föräldrabalken, om inte särskilda skäl talar emot det. Överförmyndaren ska underrätta socialnämnden om att förutsättningar för en sådan talan eller anmälan föreligger.

Enligt 18 kap. 4 § UtL ska den som är förordnad som god man för ett barn enligt Lgeb ansöka om uppehållstillstånd för barnet, om detta inte är uppenbart obehövligt. Om en sådan god man inte är förordnad ankommer det i stället på den som är förordnad som offentligt biträde för barnet att ansöka om uppehållstillstånd.

Den som är förordnad som offentligt biträde för ett barn som saknar vårdnadshavare här i landet är, enligt 18 kap. 3 § UtL, utan särskilt förordnande barnets ställföreträdare i det mål eller ärende som förordnandet avser. Detta gäller dock inte om det finns en god man för barnet enligt Lgeb. Om en god man inte är förordnad ankommer det på det offentliga biträdet att ansöka om uppehållstillstånd för barnet om detta inte är uppenbart obehövligt (18 kap. 4 §).

8 Utredningens överväganden och bedömning

8.1 Utgångspunkter

Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att utreda de svårigheter som Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) har påtalat vad avser tillämpningen av hemvistbegreppet i samband med socialnämndens skyldighet att utreda och fastställa faderskap men även vad avser socialnämndens skyldighet att utreda och fastställa faderskap för ensamkommande barn som inte har några handlingar som visar vilka som är barnets föräldrar (se *bilaga 1*).

I utredningens uppdrag ligger att kartlägga och redovisa svårigheternas karaktär och omfattning, analysera vad svårigheterna beror på och identifiera vilka behov som finns för socialnämnden. Med utgångspunkt i kartläggningen ska utredningen överväga behovet av eventuella åtgärder, redovisa kostnadsmässiga och andra konsekvenser och peka på eventuella behov av författningsändringar. Det ingår inte i uppdraget att lämna författningsförslag.

Barnkonventionen ska synliggöras och beaktas genom hela uppdraget.

MFoF:s skrivelse

Som närmare redogjorts för i avsnitt 2.1 har MFoF påtalat att den ökade rörligheten mellan olika länder bl.a. medfört ett ökat antal faderskapsärenden där kommunerna har att bedöma huruvida barnet har hemvist i Sverige, vilket är förutsättningen för socialnämndens utredningsskyldighet. Genom dessa nya typer av ärenden har, enligt

MFoF, socialnämndernas arbete utvidgats och delvis även fått ett annat syfte än de ursprungliga intentionerna med lagstiftningen.

MFoF menar att hemvistbegreppet är allmänt hållet och ger utrymme för olika bedömningar och att det råder stora skillnader i kommunernas hemvistbedömningar beträffande barn som inte har uppehållstillstånd. MFoF konstaterar att det hemvistbegrepp som finns i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap, förkortad IÄL, ska vara utgångspunkt för tillämpningen av hemvistbegreppet i föräldrabalken, förkortad FB. MFoF menar att eftersom lagstiftarens intention har varit att hemvistbegreppet ska tolkas homogent inom hela den svenska internationella familjerätten är det inte möjligt för myndigheten att genom allmänna råd definiera begreppet specifikt för myndighetens verksamhetsområde, t.ex. genom att snäva in hemvistbegreppet så att det enbart omfattar barn som har uppehållstillstånd i Sverige. MFoF anser vidare att det behöver utredas om socialnämndens behörighet enligt FB bör knytas till något annat förhållande än hemvist, t.ex. folkbokföring.

MFoF lyfter också frågan om faderskapsutredningar ska göras för ensamkommande barn som har uppehållstillstånd. Kommunerna hanterar underrättelser från Skatteverket olika, vissa kommuner inleder en faderskapsutredning, andra gör det inte. MFoF menar att det är stora svårigheter att utreda faderskapet för ensamkommande barn och ifrågasätter dessutom om det är etiskt försvarbart och förenligt med barnkonventionen att låta den unge själv vara informant i faderskapsutredningen.

Kommunenenkäten

För att klarlägga vilka problem kommunernas familjerätter ställs inför i faderskapsärenden och i vilken omfattning den av MFoF beskrivna problematiken förekommer har utredningen skickat en enkät till 34 kommuner/kommundelar. Enkäten har skickats till minst en kommun per län (se *bilaga 2*). 29 kommuner/kommundelar har svarat på enkäten, även om inte alla frågor i enkäten har besvarats.

Förutom statistiska uppgifter¹⁰³ har kommunerna i sina svar även beskrivit olika problem kopplade till att utreda och fastställa faderskap för barn i asylprocess (ensamkommande barn och barn som kommit tillsammans med föräldrar eller andra vuxna som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe) eller ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd, vilket summariskt redovisas i det följande.

MFoF har i sin skrivelse bl.a. uppgett att det råder stora skillnader i kommunernas hemvistbedömningar beträffande barn som inte har uppehållstillstånd – några kommuner utreder, andra inte - och att kommunerna hanterar underrättelser från Skatteverket olika avseende ensamkommande barn. Utredningen ställde därför frågan i hur många fall en faderskapsutredning *inte inletts*, trots att en utredning begärts av en enskild eller aktualiserats på annat sätt, och vad som var den vanligaste orsaken till att utredning inte inleddes (fråga 4).

17 kommuner/kommundelar har svarat på frågan. En kommun anger att man inte inlett utredning i 1 fall i månaden och en kommun uppger 19 fall under 2018. Övriga 15 kommuner uppger att det handlat om mellan 0–8 ärenden 2018, de flesta avseende barn i asylprocessen. Orsakerna till att utredning inte inletts varierar. En kommun uppger att de alltid inleder utredning efter underrättelse från Skatteverket, men inte om ingen av parterna, barn eller föräldrar, är folkbokförda i Sverige. En annan kommun uppger att de aldrig inleder en utredning eftersom det inte är en prioriterad grupp då det med största sannolikhet inte skulle gå att fastställa ett faderskap. Ytterligare en kommun inleder inte utredning därför att det ifrågasätts att barnet ska vara uppgiftslämnare. Tre kommuner har inte inlett utredning därför att barnet inte har hemvist i Sverige. Ett par kommuner har anfört ofullständiga/saknade uppgifter om fadern/föräldrarna, att fadern är okänd, försvunnen eller avliden, att barnet är på väg att fylla 18 år eller att föräldrarna saknar uppehållstillstånd som skäl till att utredning inte inletts.

MFoF uppger vidare i sin skrivelse att kommunernas olika tolkningar av hemvistbegreppet i vissa fall medfört att föräldrarna vänt sig till flera kommuner för att hitta en socialnämnd som anser sig behörig att utreda och fastställa faderskapet. Utredningen bad därför kommunerna att svara på i vilken omfattning man handlagt ärenden

¹⁰³ Se avsnitt 5.3.

om fastställande av faderskap där det framkommit att den enskilde tidigare vänt sig till en annan kommun, eller flera andra kommuner, för att få faderskapet fastställt (fråga 5).

Mer än hälften av kommunerna har besvarat frågan. Av dem har åtta kommuner/kommundelar ingen kännedom om eller erfarenhet av detta. Sex kommuner svarar att det inte har hänt och fyra kommuner anger att det handlar om ett fåtal. Endast en kommun uppger att det är fråga om många fall.

Utredningen har också bett kommunerna att kortfattat beskriva eventuella problem eller svårigheter med att utreda faderskap för barn i asylprocess respektive ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd (fråga 6).

Drygt 20 kommuner har besvarat frågan. Ett par kommuner uppger explicit att de inte har några problem eller svårigheter. Fler än hälften av kommunerna anger att det är problematiskt att det ofta saknas giltiga id-handlingar, att det är svårt att få tag i giltiga id-handlingar och att det är svårt att bedöma uppvisade id-handlingars, och andra handlingars, giltighet. Några kommuner pekar också på den omständigheten att Migrationsverket och Skatteverket bedömer handlingar olika vilket uppges medföra svårigheter för socialnämnden.

Knappt en fjärdedel av de kommuner som svarat på frågan ger uttryck för att hemvist är svårt att bedöma bl.a. därför att innebörden anses vara oklar. Lika många svar ger uttryck för att kommunerna tycker att det är svårt att nå fadern i vissa länder och att föräldrarna till ensamkommande barn kan vara svåra att efterforska. Det uppges att det är svårt att få fram uppgifter från länder i krig och från länder med annorlunda folkbokföringssystem. Någon kommun frågar sig också om det kan finnas risker med att det kommer fram var barnet befinner sig. Ofta vet inte heller det ensamkommande barnet var föräldern befinner sig. Socialnämndens frågor till barnet sägs också kunna väcka misstänksamhet och förvirring hos barnet. Ett par kommuner pekar på svårigheten med att ett ensamkommande barn är enda uppgiftslämnaren.

Enkätsvaren ger vidare vid handen att vissa kommuner gjort egna avgränsningar i fråga om när faderskapsutredningar ska göras. En femtedel av kommunerna som svarat på frågan har en generell hållning att inte utreda faderskapet för ensamkommande barn. Någon menar att det känns som en onödig pappersexercis eftersom det

varken finns en mamma eller pappa som kan ta del av utredningen, bekräfta eller godkänna. Andra ifrågasätter lämpligheten att göra faderskapsutredningar när det gäller ensamkommande barn eftersom barnet är den enda uppgiftslämnaren i faderskapsärendet. Någon kommun har också en generell policy att enbart göra faderskapsutredningar om barnet är fött i Sverige eller om förälder eller föräldrar är folkbokförda.

Någon kommun har påtalat att det inte finns reglerat i föräldrabalken vilken kommun som är ansvarig för faderskapsutredningen då barnet inte är folkbokfört.

Ett par kommuner har som svar på fråga 6 framfört att stödet för handläggare i fråga om handläggningen, liksom stödet för bedömning av hemvist, är bristfälligt. Detta framförs även från flera kommuner som svar på fråga 7, vilken ger utrymme för kommunernas övriga kommentarer. Kommunerna menar att det saknas stöd och tydliga riktlinjer för hur dessa ärenden ska handläggas, både vad avser barn i asylprocess och ensamkommande barn som fått uppehållstillstånd och att socialnämnden är i stort behov av förtydligande riktlinjer hur dessa ärenden ska hanteras. Alla kommuner gör olika, anför någon kommun, och det saknas tydliga riktlinjer kring hur omfattande arbete som ska göras i dessa ärenden. Det har också uttryckts att den totala avsaknaden av kommunikationsytor/samverkan med andra myndigheter, dvs. Skatteverket och Migrationsverket, är ett stort problem och strukturerade samverkansforum efterlyses. Ett problem som lyfts i flera svar är också att Migrationsverket godkänner handlingar som Skatteverket inte godkänner, vilket uppges ge merarbete för socialnämnden.

Vad gäller omfattningen av problematiken har de flesta kommunerna inte någon statistik som direkt visar hur många av genomförda faderskapsutredningar som gällt barn i asylprocessen eller ensamkommande barn.¹⁰⁴ Det kan dock konstateras, beträffande de kommuner som kunnat redovisa detta, att det i de flesta fall handlar om mindre än en procent. Kvantitativt sett är det alltså fråga om ett mindre problem¹⁰⁵ även om det i det enskilda fallet kan bereda socialnämnden svårigheter att utreda dessa ärenden.

¹⁰⁴ Sådan statistik finns inte heller hos MFoF.

¹⁰⁵ Tillgänglig statistik från MFoF och Migrationsverket talar i samma riktning. Se kapitel 5.

Disposition

I det följande redovisas utredningens överväganden avseende de svårigheter MFoF och kommunerna lyft fram i fråga om syftet med utredningarna (avsnitt 8.2.1), hemvist som anknytningsfaktor (avsnitt 8.2.2), frågan om ett snävare hemvistbegrepp eller en annan anknytningsfaktor än hemvist (avsnitt 8.2.3) och om ensamkommande barn (avsnitt 8.2.4). I avsnitt 8.2.5 behandlas vissa övriga frågor som kommunerna uppgett orsaka problem i verksamheterna. Kapitlet avslutas med utredningens sammanfattande bedömning (avsnitt 8.3).

8.2 Överväganden

Utredningens bedömning: Hemvistbegreppet i föräldrabalken ska fortsatt vara bestämmande för socialnämndens utredningsskyldighet i faderskapsärenden. Hemvistbegreppet bör inte snävas in och utredningsskyldigheten bör inte heller knytas till någon annan anknytningsfaktor än hemvist.

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd bör ta fram ytterligare handläggningsstöd till kommunerna i faderskapsärenden med internationell anknytning.

8.2.1 Syftet med faderskapsutredningar

Syftet med faderskapsutredningar är att fastställa det rättsliga faderskapet. Barnets rätt att få det rättsliga faderskapet fastställt har starkt stöd i svensk lagstiftning eftersom det kan ha en stor social, ekonomisk och ibland också en medicinsk betydelse för barnet. Barnets intresse att få faderskapet fastställt skyddas också av Europakonventionen, förkortad EKMR, och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) inte minst därför att det är en betydelsefull aspekt av barnets personliga identitet. Socialnämnden har därför en långtgående skyldighet att skyndsamt (jfr 2 kap. 8 §, föräldrabalken, förkortad FB) försöka utreda och fastställa faderskap och föräldraskap.

MFoF påpekar i sin skrivelse att antalet personer som befinner sig i asylprocess har ökat och att det föds fler barn till föräldrar som

inte har uppehållstillstånd i Sverige, vilket har medfört att antalet faderskapsärenden där kommunerna har att bedöma huruvida barnet har hemvist här eller inte också har ökat. Enligt MFoF innebär detta att socialnämnderna i dag ställs inför situationer och frågeställningar som lagstiftaren inte förutsett när regelverket infördes och att socialnämndernas arbete utvidgats och delvis fått ett annat syfte än de ursprungliga intentionerna med lagstiftningen.

Även om antalet ärenden med internationell anknytning har ökat inom familjerättens område innebär det inte att syftet med lagstiftningen har ändrats. Oaktat att socialnämndernas arbete i ökad utsträckning innefattar ärenden med internationell anknytning är syftet med faderskapsutredningarna alltjämt detsamma, att fastställa det rättsliga faderskapet.

8.2.2 Hemvist som anknytningsfaktor

Inledning

Socialnämndens skyldighet att utreda och fastställa faderskap förutsätter att barnet har hemvist i Sverige (2 kap. 1 §, 2 kap. 8 a §, 2 kap. 9 § FB).

Lagen (1985:367) om internationella faderskapsfrågor, förkortad IFL, gäller frågor om faderskap och föräldraskap till barn i internationella förhållanden.¹⁰⁶ Henvist är i denna lag avgörande för bl.a. frågor om domsrätt, socialnämndens behörighet och tillämplig lag.

Som framgår av avsnitt 6.2 bör det hemvistbegrepp som finns i 7 kap. 2 § lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap, förkortad IÅL, tas till utgångspunkt även vid tillämpningen av IFL och FB.¹⁰⁷ Sålunda ska den som är bosatt i viss stat anses ha hemvist där, om bosättningen med hänsyn till vistelsens *varaktighet* och *omständigheterna i övrigt* måste anses *stadigvarande*.

Lagstiftaren har ansett det vara en stor fördel om man i den internationella familjerätten arbetar med ett så enhetligt hemvistbegrepp som möjligt. Avseende ska fästas vid vistelsens varaktighet,

¹⁰⁶ I fråga om Danmark, Finland, Island och Norge gäller lagen (1979:1001) om erkännande av nordiska faderskapsavgöranden i stället för 7–10 §§ IFL.

¹⁰⁷ Prop. 1984/85:124 s. 41.

men även andra omständigheter, särskilt den enskildes *avsikt* att stanna kvar i landet, är av betydelse. I definitionen i 7 kap. 2 § IÄL får anses ligga bl.a. att personen i fråga har för avsikt att stanna kvar vilket man som regel torde kunna sluta sig till med ledning av de faktiska förhållandena.¹⁰⁸

När det föreligger ett krav på hemvist eller liknande för tillämpning av en viss regel, har från lagstiftaren förutsatts att det görs en värdering av *regelns syfte* för att det ska vara möjligt att bestämma vilken grad av anknytning som krävs. Tolkningen av hemvistbegreppet måste påverkas av ändamålet med den lagstiftning där begreppet används och bedömningen får skifta beroende på sammanhanget. Kravet på hemvist bör emellertid vid tillämpningen av 2 § IFL i stort vara detsamma som i de andra sammanhang där hemvistbegreppet i IÄL är vägledande, dvs. även vid tillämpningen av bestämmelserna i FB.¹⁰⁹

Bedömningen av hemvist

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) har i sin skrivelse anfört att den definition av hemvistbegreppet som finns i IÄL är allmänt hållen och ger utrymme för olika och skönmässiga bedömningar och att bristen på klara kriterier rörande hemvistanknytningen i vissa fall innebär svårigheter att förutse resultatet av bedömningen.

Några av de enkätsvar från kommunerna som utredningen erhållit ger också uttryck för att en persons hemvist är svårt att bedöma. Kommunerna har bl.a. anfört att det inte framgår i IÄL vad som avses med ”varaktighet,” vilka omständigheter i övrigt som ska eller får beaktas eller vad som avses med ”stadigvarande.”

Hemvist som anknytningsfaktor och, i förhållande till tidigare lag, socialnämndens begränsade skyldighet att göra faderskapsutredningar infördes i FB på grund av att lagstiftaren ansåg det önskvärt att nämndens utredningsskyldighet inte sträcker sig längre än domsrätten. En *utredningsskyldighet* föreligger alltså endast i de fall barnet har hemvist i Sverige. Socialnämnden är inte skyldig att utreda i fall då barnet saknar hemvist här, även om barnet har svenskt

¹⁰⁸ Prop. 1973:158 s. 80 f.

¹⁰⁹ Prop. 1984/85:124 s. 41.

medborgarskap och dess vårdnadshavare begär en sådan utredning.¹¹⁰ Om socialnämnden är skyldig att utreda faderskapet, är det enligt lagens förarbeten givet att nämnden även ska medverka till att faderskapet bekräftas på vederbörligt sätt. Nämnden har då också att godkänna bekräftelsen, om förutsättningar för det föreligger. I fall då det finns förutsättningar att fastställa faderskapet, men detta av någon anledning inte kan bekräftas, ska nämnden väcka talan i domstol.

Även om nämndens *skyldighet* att göra utredningar är begränsad till de fall barnet har hemvist i Sverige finns det ingenting som hindrar att nämnden *biträder* med utredningen av ett faderskap liksom när en svensk socialnämnd lämnar biträde till utländska socialnämnder, särskilt nordiska sådana, när faderskapsfrågan handläggs av utländsk nämnd.¹¹¹

Att definitionen av hemvist är allmänt hållen kan i det enskilda fallet innebära svåra gränsdragningar och riskerar också att medföra att lika fall – av olika myndigheter – bedöms olika. Å andra sidan för en icke uttömmande beskrivning av hemvist det goda med sig att det ges ett visst utrymme för flexibilitet och förutsättningar att beakta de faktiska omständigheterna i varje enskilt fall. Utredningen är klar över att det kan vara svårt att bedöma en persons hemvist men menar att lagens förarbeten och juridisk doktrin ger tillräckligt god vägledning i hur man kan resonera vid bedömningen (se avsnitt 6.2).

MFOF pekar på att för att minska olägenheterna av att hemvistbegreppet är vagt och för att underlätta bedömningen av om en person förvärvat hemvist i ett land används ibland så kallat *kvalificerat hemvist* i lagstiftningen vilket innebär att man utöver kravet på hemvist uppställer krav på att hemvistet ska ha varat en viss bestämd i lagen angiven tid. Mot bakgrund av barnets rättigheter enligt EKMR och barnkonventionen, vilket utvecklats i kapitel 4, är detta enligt utredningens mening inte ett lämpligt alternativ för faderskapsutredningar. Om det finns en skyldighet att utreda faderskapet, har barnet ett berättigat intresse av att utredningen bedrivs så skyndsamt som möjligt (jfr 2 kap. 8 § FB).

¹¹⁰ Prop. 1984/85:124 s. 20.

¹¹¹ Prop. 1984/85:124 s. 20.

Utredningen menar sålunda att genom att definitionen av hemvist är allmänt hållen ges utrymme att beakta de faktiska omständigheterna i varje enskilt fall. Lagens förarbeten och doktrin ger sammantaget tillräckligt god vägledning i hur hemvist ska bedömas.

8.2.3 Ett snävare hemvistbegrepp eller en annan anknytningsfaktor än hemvist?

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) har anfört att myndighetens möjlighet att bidra till en enhetlig hemvistbedömning är begränsad till allmänna råd inom myndighetens verksamhetsområde och att det inte är möjlighet för MFoF att definiera begreppet specifikt för myndighetens verksamhet t.ex. genom att *snäva in hemvistbegreppet* så att det enbart omfattar barn som har uppehållstillstånd i Sverige.

Som utredningen uppfattat MFoF skulle alltså ett uppehållstillstånd vara en förutsättning för att ett barn ska bedömas ha hemvist i Sverige när det gäller faderskapsutredningar, vilket skulle bidra till en enhetlig hemvistbedömning i kommunerna.

Utredningen menar att med hänsyn till syftet med faderskapsutredningarna och att barnet har ett starkt intresse av att få faderskapet fastställt, som dessutom skyddas av såväl EKMR som barnkonventionen, bör en sådan begränsning inte förordas. Artikel 7 i barnkonventionen ålägger staterna att så långt det är möjligt se till att barn får vetskap om sina föräldrar. I detta får anses ligga en skyldighet att genom faderskapsutredning fastställa vem som är far till ett barn.¹¹² Enligt artikel 8 förbinder sig staterna att respektera barnets rätt att behålla sin identitet, inklusive medborgarskap, namn och släktförhållanden såsom dessa erkänns i lag. Vid alla åtgärder som rör barn ska dessutom, enligt artikel 3, i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa.

I barnkonventionens artikel 2, den s.k. icke-diskrimineringsprincipen som är en av konventionens grundprinciper, ska varje barn inom en konventionsstats jurisdiktion tillförsäkras de rättigheter som anges i konventionen. Principen är grundläggande, och är i alla sina aspekter tillämplig när det gäller barn inom ramen för internationell migration. Denna princip är fullt tillämplig på alla barn och

¹¹² Jfr SOU 1996:115 s. 91 f.

deras föräldrar, oavsett anledning till flytt, antingen barnet kommer med en vuxen eller är ensamkommande, är i rörelse eller bosatt, dokumenterad, papperslös eller har någon annan ställning.¹¹³

Att ställa krav på uppehållstillstånd för att ett barn ska bedömas ha hemvist i Sverige innebär att alla barn som befinner sig i asylprocessen, antingen det är fråga om barn som kommer tillsammans med vårdnadshavare eller ensamkommande barn, skulle ställas utanför möjligheten att få faderskapet utrett och om möjligt fastställt. Enligt utredningens mening ligger ett krav på uppehållstillstånd inte i linje med icke-diskrimineringsprincipen i artikel 2 där alla barn inom en konventionsstats jurisdiktion ska tillförsäkras de rättigheter som anges i konventionen utan åtskillnad av något slag, dvs. bl.a. artikel 7 och 8.

Det kan också ifrågasättas, utifrån såväl EKMR som barnkonventionen, om det är i enlighet med barnets bästa att barnen i asylprocessen generellt skulle uteslutas från möjligheten att få sin identitet klargjord.¹¹⁴

En annan fråga är om ett uppehållstillstånd skulle kunna utgöra en självständig anknytningsfaktor för utredningsskyldighet *i stället för* hemvist, och om det i så fall skulle krävas permanent uppehållstillstånd eller om det är tillräckligt med ett tidsbegränsat. Därvid kan konstateras att redan enligt nu gällande lag, med hemvistbegreppet som grund, torde ett permanent uppehållstillstånd med fog tala för att barnet också har hemvist i Sverige. Likaså torde ett uppehållstillstånd enligt lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, som är 13 månader, tala i samma riktning. I dessa fall blir barnet också folkbokfört om avsikten är att stanna i Sverige i minst ett år (3 § folkbokföringslagen (1991:481), förkortad FOL). Av samma skäl som anförts ovan anser utredningen inte heller att detta är en lämplig lösning.

MFoF lyfter också frågan om utredningsskyldigheten skulle kunna knytas till *folkbokföringen i stället för* den enskildes hemvist. Det skulle enligt MFoF öka rättssäkerheten eftersom socialnämndens ansvar då aktualiseras först efter det att Migrationsverket

¹¹³Gemensam allmän kommentar nr 3 (2017) av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetares och deras familjers rättigheter och nr 22 (2017) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om de allmänna principerna rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22 p. 21.

¹¹⁴ Se kapitel 4.

och Skatteverket har utrett barnets familjeförhållanden. I de fall ett icke folkbokfört barn har ett starkt intresse av att få faderskapet fastställt i Sverige finns, menar MFoF, möjlighet att väcka talan i domstol.

För folkbokföring krävs bl.a. att den enskilde har uppehållsrätt eller uppehållstillstånd, om sådant krävs för att vederbörande ska få vistas i Sverige (4 § FOL). Detta leder tillbaka till vad som ovan anförts i denna fråga vilket redan av denna orsak gör att utredningen anser att vissa dubier infinner sig för att låta folkbokföringen vara bestämmande för socialnämndens utredningsskyldighet.

Det är socialnämnden som i olika familjerättsliga sammanhang har erforderlig kompetens och befogenhet att göra utredningar när det gäller barn, antingen det handlar om olika stöd- och skyddsinsatser, vårdnad och umgänge, samarbetsavtal eller faderskap och föräldraskap. Att låta skyldigheten att göra faderskapsutredningar styras av huruvida barnet är folkbokfört eller inte innebär naturligtvis en enklare väg för socialnämnden. Men det innebär samtidigt att socialnämndens breda erfarenhet av att göra bedömningar av barns förhållanden och möjligheten att göra en nyanserad värdering av samtliga omständigheter som görs vid en hemvistbedömning går förlorad, eftersom Skatteverket har att agera summariskt i ett annat syfte än socialnämnden. Folkbokföring är heller ingen garanti för att barnet har en stadigvarande anknytning till Sverige.¹¹⁵

MFoF har anförts att om socialnämndens utredningsskyldighet knyts till folkbokföringen och om barnet har ett starkt intresse av att få faderskapet fastställt finns möjlighet att väcka talan i domstol. Som framgått tidigare är domstolens behörighet också knuten till ett barns hemvist. Enligt utredningens mening blir en sådan lösning en övervältring av ansvar på domstolarna vilket inte minst av kostnads-mässiga skäl kan ifrågasättas.

Av vad som nyss anförts, och även av skäl som framhållits i fråga om uppehållstillstånd, bör enligt utredningens mening inte heller folkbokföringen tjäna som självständig anknytningsfaktor för utredningsskyldigheten.

Sammanfattningsvis anser utredningen inte att socialnämndens utredningsskyldighet bör knytas till ett snävare hemvistbegrepp och inte heller till någon annan anknytningsfaktor än hemvist. Att

¹¹⁵ Se kapitel 6.

utredningsskyldigheten förutsätter att barnet har sin hemvist i Sverige ger, enligt utredningens uppfattning, socialnämnden möjlighet att ta upp faderskapsfrågan i de fall det är motiverat utifrån barnets anknytning till Sverige.¹¹⁶

8.2.4 Särskilt om ensamkommande barn

Bakgrund

Enligt MFoF:s skrivelse är det vanligt att ett ensamkommande barn inte har några handlingar som, när barnet folkbokförs, visar vilka som är barnets föräldrar. Skatteverket underrättar då socialnämnden om att faderskapet inte är registrerat. Enligt vad MFoF erfarit hanterar kommunerna dessa underrättelser olika. Vissa kommuner inleder inte någon faderskapsutredning, andra inleder en utredning som de sedan lägger ner med motiveringen att det är omöjligt att få upplysningar (2 kap. 7 § FB). Den enkät utredningen skickat till vissa kommuner visar också att kommunerna hanterar detta olika. En del kommuner utreder inte alls faderskapet för ensamkommande barn.

MFoF menar att eftersom lagstiftningen utformats med utgångspunkt att fastställa faderskap för barn som föds av en ogift kvinna i Sverige är regelverket inte anpassat för den situation som ett ensamkommande barn befinner sig i. Att försöka utreda faderskapet för ett barn vars föräldrar inte finns i Sverige är förenat med stora svårigheter. God man eller särskilt förordnad vårdnadshavare har sällan någon relevant information om barnets föräldrar. MFoF anser också att det kan ifrågasättas om det är etiskt försvarbart och förenligt med barnkonventionen att låta den unge själv vara informant i faderskapsutredningen. Det är dessutom i princip omöjligt att få kontakt med föräldrar som befinner sig på flykt eller i ett krigsdrabbat land.

¹¹⁶ Det kan anmärkas att, såvitt gäller hemvist, har lagstiftaren framhållit att hemvistbegreppet i FB inte bör ges en alltför snäv räckvidd utan att det bör uppfattas på samma sätt som i övriga internationellt privaträttsliga sammanhang. Ett på detta sätt bestämt hemvistbegrepp torde enligt lagstiftaren vara tillräckligt för att socialnämnden ska kunna ta upp faderskapsfrågan i de fall det är motiverat på grund av att barnet finns i Sverige. Prop. 1984/85:124 s. 20.

Utredningens överväganden

En faderskapsutredning kan aktualiseras på olika sätt. Om en ogift kvinna fött barn åligger det Skatteverket att snarast underrätta socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört om detta. När ett barn invandrar till Sverige, ensamt eller tillsammans med vårdnadshavare, ska Skatteverket i samband med folkbokföringen utreda de familjerättsliga relationerna. Om utredningen visar att faderskap inte kan registreras, t.ex. därför att modern var ogift vid barnets födelse och inte kan visa upp någon handling som styrker ett fastställt faderskap ska Skatteverket underrätta socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört eller, om barnet inte är folkbokfört, i den kommun barnet har fötts (7 § förordning [2001:589] om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet). Har en domstol hävt faderskap och barnet är under 18 år åligger det domstolen att meddela socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört om detta (1 § förordning [1949:661] om skyldighet för domstol att lämna uppgifter i mål och ärenden enligt föräldrabalken m.m.).

Det är sålunda förutsatt i lagstiftningen att frågan om en faderskapsutredning kan aktualiseras bl.a. på grundval av annan myndighets bedömning. När en underrättelse inkommer har socialnämnden att bedöma om utredningsskyldighet föreligger och en utredning därför ska inledas, dvs. om barnet har hemvist i Sverige.

MFoF ifrågasätter om det är en lämplig ordning att socialnämnden ska utreda och försöka fastställa faderskapet för ensamkommande barn. Den problematik som MFoF lyfter avser ensamkommande barn som *har fått uppehållstillstånd och är folkbokförda*. Här handlar det alltså inte om barn i asylprocess. Därmed torde det också, om ingenting talar däremot, vara fråga om barn som har hemvist i Sverige och till följd därav föreligger också en utredningsskyldighet.

Förutom vad som framgår av artikel 22 i barnkonventionen, som reglerar konventionsstaternas skyldigheter i förhållande till barn som söker flyktingstatus oberoende av om det kommer ensamt eller tillsammans med sina föräldrar eller någon annan person, finns inget explicit uttalat om ensamkommande barn i konventionstexten.

Regeringen har framhållit att rekommendationer och allmänna kommentarer från konventionskommittéerna, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, kan utgöra ett viktigt stöd och ge viss vägledning vid tolkning och tillämpning av konventionsåtaganden i Sverige.¹¹⁷ Barnrättskommittén har därvid uttalat att varje stat som anslutit sig till barnkonventionen har ett särskilt ansvar för ensamkommande barn och deras särskilda utsatthet måste beaktas (artikel 4 och 20).¹¹⁸ Barnrättskommittén understryker att staternas skyldighet enligt konventionen gäller samtliga barn inom statens territorium och samtliga barn som omfattas av dess jurisdiktion (artikel 2). Konventionens rättigheter begränsas inte enbart till barn som är medborgare i en konventionsstat utan gäller för samtliga barn – inklusive asylsökande barn, flyktingbarn och migrerande barn – oavsett nationalitet, immigrationsstatus och eventuell statslöshet. Skyldigheterna i konventionen gäller i statsförvaltningens alla delar (verkställande, lagstiftande och dömande).¹¹⁹

Barnrättskommittén framhåller också att principen om icke-diskriminering i artikel 2 gäller med alla sina aspekter alla kontakter med ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna. I synnerhet förbjuder den all diskriminering på grund av barnets status som ensamkommande eller åtskild från föräldrar.¹²⁰

Vid alla åtgärder som rör barn ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). För att avgöra detta krävs enligt Barnrättskommittén en tydlig och heltäckande bedömning av barnets identitet, inklusive hans eller hennes nationalitet, uppväxt, etniska, kulturella och språkliga bakgrund, särskilda utsatthet och behov av skydd. Kommittén pekar också på vikten att så snabbt som möjligt utse en kompetent rättslig företrädare för barnet.¹²¹

Som flera kommuner framhållit är det i vissa fall omöjligt att fastställa faderskapet därför att barnet inte kan bidra med den information som behövs eller att den potentiella fadern finns i ett krigsdrabbat land. Utredningen är klar över de svårigheter socialnämnden ställs inför i dessa fall och att en utredning i en del fall inte kan leda till ett fastställt faderskap. Det innebär dock inte att

¹¹⁷ Prop. 2017/18:186 s. 84.

¹¹⁸ CRC/C/GC/6 p. 16.

¹¹⁹ CRC/C/GC/6 p. 12 och 13.

¹²⁰ CRC/C/GC/6 p. 18.

¹²¹ CRC/C/GC/6 p 20 och 21.

socialnämnden ska avstå från att inleda utredning eller att utredningsskyldigheten bör begränsas. Kan utredningen inte fullföljas därför att det är omöjligt att få fram erforderliga upplysningar för bedömningen, får utredningen läggas ner (jfr 2 kap. 7 § FB). Med hänsyn till vikten av att barnet får faderskapet och sin identitet fastställt och med hänsyn till samhällets skyldigheter enligt barnkonventionen och EKMR är det utredningens mening att det vore olämpligt att utesluta ensamkommande barn från socialnämndens utredningsskyldighet.

MFoF ifrågasätter, liksom en del kommuner, det etiskt försvarbara i att låta barnet vara informant i sitt eget faderskapsärende. Mot bakgrund av barnkonventionen, i förevarande sammanhang artikel 12, är emellertid utredningen av en annan uppfattning. I artikel 12.1 tillförsäkras det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet, och barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Av artikel 12.2 framgår att för rätten att uttrycka sina åsikter ska barnet, i alla domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet, t.ex. i ett faderskapsärende,¹²² särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom en företrädare. Ett barn ska alltså ges möjlighet att framföra sina åsikter i alla frågor som rör barnet, oavsett om beslutande myndighet anser att det tillför utredningen något eller inte. Barnet ska ges förutsättningar att vara delaktig och skyddas i sitt deltagande, inte skyddas genom att hindras från delaktighet.¹²³

Enligt utredningens mening ska ensamkommande barn inte uteslutas från möjligheten att få faderskapet fastställt och de ska ges information och möjlighet att uttrycka sina åsikter i ärendet. Det skulle enligt utredningen vara både etiskt tvivelaktigt och dessutom kunna ifrågasättas utifrån barnkonventionen om de hindras från detta.

Däremot torde det behöva diskuteras, och ges handfast vägledning, i fråga om vad man kan kräva av en utredning i förevarande sammanhang och hur långt socialnämnden kan, och bör, gå när det gäller ett barn som har sina föräldrar i ett annat, kanske krigsdrabbat land, dvs. när det är omöjligt att få de upplysningar som behövs för bedömning av faderskapsfrågan (2 kap. 7 § FB). Utredningen menar

¹²² Utredningens anmärkning.

¹²³ CRC/C/GC/12, p. 21.

att svårigheterna vad gäller ensamkommande barn till en del handlar om metodologiska frågor, inte minst om hur man talar med barn och vilka frågor som kan och bör ställas, vilket självklart måste anpassas efter barnets ålder och vad ett barn kan förväntas veta om föräldrarna.¹²⁴

Enligt 1 § förordning (2017:292) med instruktion för Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd ska MFoF bedriva och främja ett kunskapsbaserat arbete och ansvara för kunskapsförmedling i frågor som rör socialnämndernas familjerättsliga ärenden om bl.a. fastställande av faderskap och föräldraskap. Enligt 8 § ska myndigheten samråda med andra myndigheter och organisationer som är verksamma i bl.a. sådan verksamhet som avses i 1 §.¹²⁵ De problem och svårigheter som nämnts ovan är frågor som utredningen menar bör kunna lösas inom ramen för MFoF:s verksamhet, t.ex. genom att ytterligare handläggningsstöd till kommunerna tas fram i frågor med internationell anknytning, vid behov i samråd med exempelvis Skatteverket, Migrationsverket och Barnombudsmannen (se avsnitt 8.2.5 och 8.3).

8.2.5 Övriga frågor

Ansvarig kommun

Skyldigheten att försöka utreda vem som är far till ett barn och se till att faderskapet fastställs åligger, enligt 2 kap. 2 § FB, socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört. Det framgår alltså inte av den bestämmelsen, som någon kommun påpekat, vilken kommun som är ansvarig om barnet inte är folkbokfört.

Oaktat att detta synes vara ett ytterst begränsat problem vill utredningen erinra om att i 1 kap. Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöds föreskrifter och allmänna råd om socialnämndens utredning och fastställande av faderskap (HSLF-FS 2017:49) rekommenderas bl.a. att om barnet inte är folkbokfört, men socialnämnden bedömer att barnet ändå har hemvist i Sverige, bör

¹²⁴ Barnombudsmannen har tagit fram en metod för att lyssna på barn, se <https://www.barnombudsmannen.se/unga-direkt/>.

¹²⁵ Se även 6 § myndighetsförordningen (2007:515) om samarbete med myndigheter.

nämnden i den kommun där barnet vistas ansvara för utredningen.¹²⁶ Utredningen gör därvid ingen annan bedömning.

Utredningen vill också uppmärksamma vad som framgår i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., förkortad LMA, beträffande bl.a. *ensamkommande asylsökande barn*. I dessa fall anvisar Migrationsverket en kommun som ska ordna boendet. När Migrationsverket anvisat en kommun ska det, enligt 3 § andra stycket LMA, anses att barnet vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453), vari regleras frågan om vistelsekommunens ansvar. Utredningen menar sålunda att LMA ger uttryck för att det är anvisningskommunen enligt 3 § LMA som ska handha faderskapsutredningarna beträffande dessa barn/ungdomar. Sedan uppehållstillstånd beviljats och barnet är folkbokfört är det den kommun där barnet är folkbokfört som är ansvarig enligt 2 kap. 2 § FB.

Socialnämndens utredning

Socialnämnden ska, enligt 2 kap. 4 § FB, vid sin utredning inhämta upplysningar från modern och andra personer som kan lämna uppgifter av betydelse för utredningen. Av 4 kap. HSLF-FS 2017:49 framgår att utredaren som regel bör kalla parterna till ett personligt sammanträffande bl.a. för att de ska kunna styrka sin identitet. Vet utredaren vilka parterna är kan det dock vara tillräckligt med telefon- eller brevkontakter.

Några kommuner har i de enkätsvar utredningen fått, som skäl till att vissa ärenden inte utreds t.ex. beträffande ensamkommande barn, hänvisat till att det är modern som ska lämna uppgifter, inte barnet. Som framgår av 2 kap. 4 § FB är emellertid inte modern exklusiv uppgiftslämnare utan även andra personer kan lämna uppgifter av betydelse för utredningen.¹²⁷

Av enkätsvaren framgår också att flera kommuner tycker att det är svårt att handlägga ärenden med internationell anknytning. Särskilt har påtalats svårigheterna med att det saknas giltiga id-handlingar, att handlingarna är svåra att få tag i liksom att det är svårt att bedöma giltigheten av vissa dokument. Det handlar även om

¹²⁶ Se även Socialstyrelsen 2005, Att utreda faderskap s. 21.

¹²⁷ Se även Socialstyrelsen 2005, Att fastställa faderskap, s. 40 f.

praktiska svårigheter när fadern eller föräldrarna befinner sig i ett annat land.

Även om det kvantitativt sett är fråga om ett mindre antal faderskapsutredningar som rör barn i asylprocess och ensamkommande barn med uppehållstillstånd, i förhållande till hur många faderskapsutredningar som görs varje år, kan problemen vara stora och tidskrävande i det enskilda fallet.¹²⁸

De problem och svårigheter kommunerna ställs inför är emellertid ingenting som kan, eller bör, lösas lagstiftningsvägen.

Flera kommuner har dock påtalat att det saknas stöd och tydliga riktlinjer för hur dessa ärenden ska handläggas och en del kommuner ifrågasätter varför Migrationsverket och Skatteverket gör olika bedömningar t.ex. vad gäller att godkänna utländska handlingar.

De myndigheter som kommer i kontakt med asylsökande barn har att arbeta utifrån olika regelverk och i skilda syften. Migrationsverket har bl.a. att bedöma asylskäl och i samband därmed kartlägga den asylsökandes bakgrund och göra sina bedömningar utifrån förhållandena vid ansökan. Skatteverket ska som registreringsmyndighet inte göra en egen närmare prövning av sådana uppgifter som ska registreras. Det ligger i sakens natur att någon självständig långtgående prövning inte kan ske då det är fråga om massärenden.¹²⁹

I Skatteverkets handläggning, som är av summarisk karaktär, är utgångspunkten att myndighetens bedömning vid registrering ska utgå från lätt konstaterbara fakta. Om registreringsunderlaget är bristfälligt eller oklarheter förekommer bör någon registrering inte ske. Det torde därför vara klart att myndigheterna kan göra olika bedömningar i fråga om en och samma person. Handlar det dessutom om en faderskapsutredning har socialnämnden att göra en sammanvägd bedömning av om barnet har hemvist här vilket bl.a. innebär att hänsyn tas till vistelsens varaktighet, men även till andra omständigheter som kan visa på barnets anknytning till Sverige.

Vad gäller riktlinjer får utredningen erinra om att, förutom lag, förarbeten, doktrin och allmänna råd (HSLF-FS 2017:49), finns Socialstyrelsens relativt omfattande handbok, Att fastställa faderskap. Den är visserligen från 2005 och i behov av en uppdatering,

¹²⁸ Det ska anmärkas att i socialnämnderna genomförs också faderskapsutredningar med internationell anknytning som inte rör barn i asylprocessen/ensamkommande barn med uppehållstillstånd.

¹²⁹ RÅ 2000 not 122.

men just vad gäller hemvistbedömningen och hanteringen av ärenden med utlandsanknytning ges i vart fall visst stöd.¹³⁰ Vidare kan stöd inhämtas på såväl Skatteverkets som Migrationsverkets hemsidor. På MFoF:s hemsida ges också svar på vanliga frågor från handläggare. Det ska också erinras om att Migrationsverket har, enligt 8 kap. 10 e § utlänningsförordningen (2006:97), skyldighet att bistå socialnämnden när nämnden efterforskar familjemedlemmar till ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd.

Det är emellertid utredningens mening att kommunerna är i behov av konkret vägledning i hur dessa ärenden ska handläggas, inte minst vad gäller tolkning av dokument och hur långt man kan, och bör, driva ärenden där föräldrarna befinner sig i ett annat land. Det kan också finnas behov av riktlinjer i fråga om när en faderskapsutredning får läggas ner, dvs. när det ska anses omöjligt eller framstår som utsiktslöst att fortsätta utredningen i enlighet med 2 kap. 7 § FB. Därvid kan Migrationsverket, Skatteverket och utrikesförvaltningen bidra med upplysningar om huruvida det är möjligt att inhämta information i fråga om vissa länder vilket skulle kunna leda till en viss rationalisering i ärendehandläggningen, dock med beaktande av kontinuerliga lägesförändringar i olika länder. Det kan också finnas behov av vägledning när det gäller vilka ärenden som bör hänskjutas till domstol (3 kap. 6 § andra stycket FB).

Någon kommun efterlyser i sitt enkätsvar strukturerade samverkansformer med Migrationsverket och Skatteverket. Eftersom erfarenhetsutbyte kan vara till gagn för verksamheterna och en sådan samverkan skulle kunna öka förståelsen för myndigheternas olika arbetsuppgifter och vilka möjligheter och begränsningar myndigheterna står inför när det gäller barn i asylprocessen och ensamkommande barn är det eventuellt något som MFoF bör reflektera över.

Som även framgår i avsnitt 8.2.4 och 8.3 finns det enligt utredningens mening skäl för MFoF att överväga ta fram ytterligare stöd för handläggningen i kommunerna beträffande ärenden med internationell anknytning och att uppdatera Socialstyrelsens handbok, vid behov i samråd med andra myndigheter såsom Migrationsverket, Skatteverket och Barnombudsmannen.

¹³⁰ Socialstyrelsens handbok s. 24 f och 79 f.

8.3 Sammanfattande bedömning

Utredningen anser att hemvist som anknytningsmoment för socialtjänstens skyldighet att utreda och fastställa faderskap och föräldraskap ska behållas. Det må vara svårt att bedöma en persons hemvist. Men den definition av hemvist som finns i IÄL är bestämmande för flera rättsområden med internationell anknytning. Med beaktande av syftet i olika lagar är det i grunden samma tolkningsparametrar för att bedöma hemvist, oavsett om bedömningen görs av socialnämnden, Migrationsverket, Skatteverket eller en domstol.

Socialnämndens nuvarande skyldighet att utreda är samordnat med domsrätten.¹³¹ Att utredningsskyldigheten är knuten till hemvist står även i samklang med socialnämndens utredningsansvar i andra familjerättsliga frågor, exempelvis adoption (se 2 § lagen [2018:1289] om adoption i internationella situationer och 4 kap. 14 § FB). Det skulle enligt utredningens mening föra för långt att i en ytterst begränsad del av rättsordningen – avseende socialnämndens skyldighet att utreda faderskap – ändra på något som kan få konsekvenser för dels den egna verksamheten, dels andra myndigheter, inte minst domstolarna. Även kvantitativt sett är det fråga om ett begränsat problemområde. Endast en mindre del av faderskapsutredningarna utgörs av barn som är i asylprocessen eller ensamkommande.

De svårigheter som finns med att bedöma om en person har hemvist i Sverige är detsamma för domstolar och andra myndigheter. Det är inte enbart socialnämnderna som har att hantera en ”ny målgrupp” utan det gäller även för t.ex. domstolarna, inte minst vad gäller frågor om vårdnad och umgänge för personer i asylprocessen. Förarbeten och doktrin ger dock, enligt utredningens mening, tillräcklig vägledning vid bedömningen av en persons hemvist.

Utredningen anser inte att hemvistbegreppet ska snävas in eller att uppehållstillstånd eller folkbokföring ska ersätta hemvist som anknytningsfaktor för faderskapsutredningarna. Det skulle enligt utredningens mening innebära att utredningsskyldigheten begränsas på ett sätt som kan ifrågasättas i ljuset av barnkonventionen då barn i asylprocessen skulle uteslutas. Det bör också erinras om att i 5 kap.

¹³¹ Jfr IFL samt 3 kap. 3 och 14 §§, 4 kap. 12 och 14 §§, 6 kap. 17 §, 7 kap. 12 §, 10 kap. 11 §, 11 kap. 26 §, 21 kap. 1 § FB.

13 § utlänningslagen (2005:716), förkortad UtlL, får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas ett barn eller en man, om barnets eller mannens närvaro i Sverige är nödvändig för att en faderskapsutredning ska kunna genomföras. Även här har lagstiftaren understrukit att alla barn bör kunna få veta vilka dess föräldrar är.¹³²

Enligt vad som gäller i dag har lagstiftaren anfört att hemvistbegreppet inte bör ges en alltför snäv räckvidd.¹³³ Utredningen delar denna ståndpunkt.¹³⁴ Utredningsskyldighet föreligger i fråga om alla barn som bedöms ha hemvist i Sverige. Visar det sig sedan omöjligt att få fram uppgifter får utredningen, i vart fall tills vidare, läggas ner (jfr 2 kap. 7 § FB).¹³⁵

Det sagda innebär också att ensamkommande barn inte ska uteslutas från möjligheten att få faderskapet fastställt. Utredningen är medveten om den problematik som kan finnas att utreda faderskapet i sådana fall. Dock finns en skyldighet att utreda om barnet har hemvist i Sverige och det bör bl.a. mot bakgrund av barnkonventionen inte ändras.

De problem som kommunerna ställs inför i faderskapsärenden med internationell anknytning är ingenting som kan eller bör lösas lagstiftningsvägen. Som framgår i avsnitt 8.2.4 och 8.2.5 anser utredningen däremot att det finns behov av mer handfast vägledning i hur kommunerna kan hantera dylika ärenden, bl.a. vad gäller tolkning och bedömning av olika dokument, hur man talar med barn, vilka frågor som kan ställas och vad som kan krävas av socialnämndens utredning i förevarande sammanhang, dvs. hur långt man kan, och bör, driva utredningen när det handlar om föräldrar som befinner sig i ett annat land.

Eftersom flera kommuner har uttryckt att det saknas stöd och riktlinjer för hur dessa ärenden ska handläggas menar utredningen att det finns anledning för MFoF att ta fram ytterligare handläggningsstöd till kommunerna i dessa ärenden, t.ex. genom att uppdatera Socialstyrelsens handbok, eventuellt i samråd med exempelvis Migrationsverket, Skatteverket och Barnombudsmannen.

¹³² Prop. 1996/97:25 s. 287.

¹³³ Prop. 1984/85:124 s. 20.

¹³⁴ Även i senare lagstiftningsärende har, med hänvisning till artikel 7 i barnkonventionen, vikten av att ett barn får vetskap om sina föräldrar betonats, se prop. 1996/97:25 s. 267 f.

¹³⁵ I den finska lagstiftningen är, enligt 49 § i Faderskapslagen 13.1.2015/11, finska myndigheter behöriga i ett faderskapsärende bl.a. om barnet inte är bosatt i någon stat men vistas eller är asylsökande i Finland,

9 Konsekvenser

9.1 Ekonomiska konsekvenser

9.1.1 Kostnader för staten

Utredningen bedömer att Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) bör ta fram ytterligare handläggningsstöd till kommunerna i ärenden med internationell anknytning. Uppgiften ligger redan inom myndighetens ansvar och kan innebära marginella kostnadsökningar vilket bedöms kunna finansieras inom ram.

9.1.2 Kostnader för kommuner

Utredningens bedömning om ytterligare handläggningsstöd till kommunerna torde kunna underlätta tillämpningen, skapa mer förutsebarhet och leda till enhetligare tillämpning. Handläggningsstödet kan förväntas underlätta kommunernas arbete och bedöms inte medföra några ökade kostnader.

9.1.3 Kostnader eller intäkter i övrigt

Utredningens bedömning om ytterligare handläggningsstöd till kommunerna medför inte några kostnader eller intäkter för landsting, företag, andra enskilda eller några samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.

9.2 Konsekvenser för barn

Varje år genomförs ca 76 000 faderskapsutredningar och endast en mindre andel av dessa avser barn som befinner sig i asylprocessen

eller ensamkommande barn som fått uppehållstillstånd. För de barn som berörs har frågan dock stor betydelse. Utredningens bedömning om ytterligare handlägningsstöd till kommunerna torde kunna underlätta tillämpningen, skapa mer förutsebarhet och leda till enhetligare tillämpning, vilket bedöms leda till positiva konsekvenser för de berörda barnen.

9.3 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Av 1 kap. 1 § regeringsformen förkortad RF, framgår att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom kommunal självstyrelse. Enligt 14 kap. 2 § RF sköter kommunerna lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. En inskränkning i den kommunala självstyrelsen bör enligt 14 kap. 3 § RF inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den.

Utredningens bedömning om ytterligare handlägningsstöd innebär inga nya åligganden för kommunerna och påverkar inte den kommunala självstyrelsen.

9.4 Konsekvenser för enskilda

Utredningens bedömning om ytterligare handlägningsstöd till kommunerna torde kunna skapa mer förutsebarhet och leda till enhetligare tillämpning, vilket bedöms leda till positiva konsekvenser för enskilda.

9.5 Konsekvenser för de integrationspolitiska målen

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.¹³⁶ Utredningens bedömning om ytterligare handlägningsstöd till kommunerna i faderskapsärenden med internationell anknytning be-

¹³⁶ Prop. 2014/15:1 s. 14.

döms kunna skapa mer förutsebarhet och leda till enhetligare tillämpning, vilket kan bidra till att förverkliga de integrationspolitiska målen.

9.6 Övrigt

Utredningen bedömer inte att ytterligare handlägningsstöd till kommunerna har någon betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättningen, offentlig service, små företag, jämställdheten mellan kvinnor och män eller för den personliga integriteten.

Källförteckning

Offentligt tryck

Riksdagsskrivelser och betänkanden från riksdagens utskott

Riksdagen rskr. 2017/18:389

Socialutskottet bet. 2017/18:SoU25

Propositioner

Prop. 1973:158 *med förslag till lag om ändring i lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap, m. m.*

Prop. 1984/85:124 *om internationella faderskapsfrågor m.m.*

Prop. 1989/90:87 *Godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter*

Prop. 1990/91:153 *om ny folkbokföringslag m.m.*

Prop. 1993/94:117 *Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor*

Prop. 1996/97:25 *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv*

Prop. 1997/98:9 *Skydd för förföljda personer, samordningsnummer, m.m.*

Prop. 1998/99 :119 *Socialförsäkringens personkrets*

Prop. 1999/00:147 *Lag om svenskt medborgarskap*

Prop. 2001/02:89 *Behandling av ofrivillig barnlöshet*

Prop. 2008/09:200 *Socialförsäkringsbalk*

Prop. 2012/13:120 *Folkbokföringen i framtiden*

Prop. 2014/15:1 *Budgetpropositionen för 2015*

Prop. 2017/18:155 *Modernare regler om assisterad befruktning och föräldraskap*

Prop. 2017/18:186 *Inkopporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*

Statens offentliga utredningar (SOU)

SOU 1976:39 *Hemvist*

SOU 1996:115 *Barnkonventionen och utlänningslagen*

SOU 2016:19 *Barnkonventionen blir svensk lag*

Nytt Juridiskt Arkiv II

NJA 1983 s. 359

NJA 1987 s. 600

NJA 1994 s. 302

NJA 1995 s. 238

NJA 1999 s. 166

NJA 2011 s. 499

Högsta förvaltningsdomstolen

RÅ 2000 not 122

HFD 2012 ref. 31

HFD 2017 ref. 32

Myndighetspublikationer

Socialstyrelsen 2005, *Att utreda faderskap*

Internationella dokument

CRC/GC/2003/5 *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 5 (2003), Allmänna åtgärder för genomförandet av konventionen om barnets rättigheter (artikel 4, 42 och 44.6). FN:s kommitté för barnets rättigheter. 27 november 2003.*

CRC/C/GC/6 *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 6 (2005), Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet*. FN:s kommitté för barnets rättigheter. 1 september 2005.

CRC/C/GC/12 *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 12 (2009), Barnets rätt att bli hörd*. FN:s kommitté för barnets rättigheter. 20 juli 2009.

CRC/C/GC/14, *Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 14 (2013), Barnets rätt att få sitt bästa satt i främsta rummet*. FN:s kommitté för barnets rättigheter. 29 maj 2013.

CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22 *Gemensam allmän kommentar nr 3 (2017), av FN:s kommitté för skydd av migrantarbetares och deras familjers rättigheter och nr 22 (2017) av FN:s kommitté för barnets rättigheter om de allmänna principerna rörande barns mänskliga rättigheter inom ramen för internationell migration*.

Övriga källor

Bogdan Michael, *Svensk internationell privat- och processrätt*. Norstedts Juridik, Upplaga 8:1, Visby 2014.

Danelius Hans, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*. Zeteo 2015-09-15.

Örtenhed Kristina, *Bosättningsanknytningar i gränsöverskridande familjerättsförhållanden. En internationellt privat- och processrättslig studie*. Iustus förlag, Uppsala 2006.

Bilaga 1

Uppdrag om socialnämndens skyldighet att utreda och fastställa faderskap för barn i vissa situationer

Regeringskansliärende: Bilaga till protokoll 2019 04 03, § 132

Socialtjänstens ansvar

Enligt 2 kap. 1 § första stycket socialtjänstlagen (2001:453) svarar varje kommun för socialtjänsten inom sitt område, och har det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver.

I 2 kap. föräldrabalken, förkortad FB, finns bestämmelser om socialnämndens medverkan vid fastställande av faderskap. Av 2 kap. 1 § FB framgår att om en viss man inte ska presumeras som far till ett barn som står under någons vårdnad, är socialnämnden skyldig att försöka utreda vem som är far till barnet och se till att faderskapet fastställs, om barnet har hemvist i Sverige. Uppgifterna åligger, enligt 2 kap. 2 § FB, socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört.

Socialnämndens skyldighet att utreda och fastställa faderskap för barn förutsätter att barnet har hemvist i Sverige. Hemvistbegreppet i 7 kap. 2 § lagen (1904:26 s. 1) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap, förkortad IÄL, ska enligt förarbetena vara utgångspunkt för hur bestämmelsen i FB ska tillämpas (prop. 1984/85:124 s. 40–42 och 69). I 7 kap. 2 § IÄL anges att den som är bosatt i viss stat anses ha hemvist där, om bosättningen med hänsyn till vistelsens varaktighet och omständigheterna i övrigt måste anses stadigvarande. En bedömning av om någon har hemvist i Sverige görs utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Behovet av utredning

Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd (MFoF) har i en skrivelse våren 2017 bl.a. påtalat vissa svårigheter med tillämpningen av hemvistbegreppet. Enligt myndigheten råder det stora skillnader i kommunernas hemvistbedömningar bland annat beträffande barn som inte har uppehållstillstånd i Sverige, vilket leder till att vissa kommuner utreder och fastställer faderskap medan andra inte gör det.

MFoF har vidare uppmärksammat vissa svårigheter att utreda faderskapet för ensamkommande barn, som är folkbokförda i Sverige men som inte har några handlingar som visar vilka som är barnets föräldrar. Enligt myndigheten skiljer sig tillämpningen hos kommunerna åt även i denna fråga. Vissa kommuner inleder inte någon faderskapsutredning, efter att ha fått underrättelse från Skatteverket, om att faderskapet inte är registrerat. Andra inleder faderskapsutredning men lägger sedan ner utredningen med motiveringen att det är omöjligt att få upplysningar. MFoF anser att det behöver utredas om regelverket är anpassat för den situation som ett ensamkommande barn befinner sig i och om det är en lämplig ordning att socialnämnden ska utreda och försöka fastställa faderskapet för dessa barn.

Uppdraget

Mot bakgrund av MFoF:s skrivelse behövs mer kunskap om de svårigheter som myndigheten lyfter vad avser tillämpningen av hemvistbegreppet i samband med socialnämndens skyldighet att utreda och fastställa faderskap men även vad avser socialnämndens skyldighet att utreda och fastställa faderskap för ensamkommande barn som inte har några handlingar som visar vilka som är barnets föräldrar. Utredaren ska kartlägga och redovisa svårigheternas karaktär och omfattning. I uppdraget ingår vidare att analysera vad svårigheterna beror på och identifiera vilka behov som finns för socialnämnderna. Med utgångspunkt i denna kartläggning och analys ska utredaren överväga behovet av eventuella åtgärder samt redovisa kostnadsmässiga och andra konsekvenser av sådana åtgärder. Det ingår inte i uppdraget att lämna författningsförslag men det

står utredaren fritt att analysera och peka på eventuella behov av författningsändringar.

Barnets rättigheter i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) ska synliggöras och beaktas genom hela uppdraget. Då en stor del av socialnämndernas arbete med att utreda och fastställa faderskap sker med bistånd av svenska utlandsmyndigheter ska även utrikesförvaltningens perspektiv beaktas.

Om utredaren under arbetets gång bedömer att det för att fullgöra uppdraget finns behov av att ta upp andra frågor som anknyter till socialtjänstens skyldighet att utreda och fastställa faderskap, står det utredaren fritt att göra det.

Utredaren ska i den utsträckning som det är nödvändigt och lämpligt inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organisationer.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 juni 2019.

Bilaga 2

Frågor om kommunens faderskapsutredningar 2018

1. Hur många faderskapsutredningar (fastställda faderskap och nerlagda utredningar) genomfördes i kommunen/kommundelen 2018?

Totalt:

Antal flickor:

Antal pojkar:

2. Hur många av faderskapsutredningarna i fråga 1 avsåg barn i asylprocess (ensamkommande barn och barn som kommit tillsammans med föräldrar eller andra vuxna som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe)

Totalt:

Antal flickor:

Antal pojkar:

a. Varav antal fastställda faderskap:

b. Varav antal nerlagda utredningar:

c. Vilka var de vanligaste orsakerna till att utredningarna lades ner?

.....
.....
.....
.....
.....

3. Hur många av faderskapsutredningarna i fråga 1 avsåg ensamkommande barn som beviljats tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd?

Totalt:
Antal flickor:
Antal pojkar:

a. Varav antal fastställda faderskap:

b. Varav antal nerlagda utredningar:

c. Vilka var de vanligaste orsakerna till att utredningarna lades ner:

.....
.....
.....
.....
.....

4. I hur många fall har en faderskapsutredning inte inletts, trots att en utredning begärts av en enskild eller aktualiserats på något annat sätt?

Totalt antal:

a. Hur många av fallen avsåg barn i asylprocess (ensamkommande barn och barn som kommit tillsammans med föräldrar eller andra vuxna som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe)?

Totalt:

Antal flickor:

Antal pojkar:

b. Hur många av fallen avsåg ensamkommande barn som beviljats tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd?

Totalt:

Antal flickor:

Antal pojkar:

c. Vilka var de vanligaste orsakerna till att en utredning inte inleddes?

.....
.....
.....
.....
.....

5. Beskriv i vilken omfattning ni har handlagt ärenden om fastställande av faderskap där det har framkommit att den enskilde som befinner sig i asylprocess tidigare har vänt sig till en annan/eller flera andra kommun/er för att få faderskapet fastställt?

.....
.....
.....

6. Finns det enligt er uppfattning några problem eller svårigheter med att utreda faderskap för barn i asylprocess respektive ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd? I så fall, beskriv kortfattat vari svårigheterna består avseende:

a. Barn i asylprocess (ensamkommande barn och barn som kommit tillsammans med föräldrar eller andra vuxna som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe):

.....
.....
.....
.....
.....

b. Ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd:

.....
.....
.....
.....
.....

7. Övriga kommentarer:

.....
.....
.....
.....