

Kritik mot Socialnämnden i Helsingborgs kommun för handläggningen av ett ärende rörande barn födda genom s.k. surrogatmoderskap utomlands

Beslutet i korthet: I april 2012 födde AA, som är bosatt i Indien, två barn genom s.k. surrogatmoderskap. Enligt en i Indien utförd DNA-undersökning var den svenska medborgaren BB med drygt 99 % sannolikhet far till barnen. AA och BB undertecknade ett avtal om att BB ensam skulle ha vårdnaden om barnen. Socialnämnden i Helsingborgs kommun godkände i maj 2012 avtalet om vårdnad. Därefter väckte socialnämnden talan vid Helsingborgs tingsrätt och begärde att rätten skulle fastställa att BB var far till barnen. För närvarande finns ingen lagstiftning avseende surrogatmoderskap i Sverige. Enligt 1 kap. 3 § föräldrabalken fastställs faderskapet till barn som fötts utanför äktenskapet genom bekräftelse eller dom. Det finns särskilda bestämmelser om giltigheten i Sverige av faderskapsavgörande eller fastställelse av faderskap i utlandet. När socialnämnden godkände avtalet mellan AA och BB hade den, såvitt framgår av utredningen i ärendet, inte något underlag som gav vid handen att BB enligt indisk rätt skulle anses som far till barnen. Inte heller hade faderskapet fastställts genom dom eller bekräftelse i Sverige. Eftersom BB i formellt hänseende inte var att anse som far till barnen saknades en grundläggande förutsättning för att avtalet skulle kunna godkännas. Nämnden hade därför inte laglig möjlighet att godkänna avtalet utan borde ha avvaktat att faderskapet blev klarlagt. Socialnämnden får kritik för sin handläggning av ärendet.

Bakgrund

I en anmälan till JO framfördes klagomål mot Skatteverket angående handläggningen av ett folkbokföringsärende (JO:s dnr 3975-2012).

Efter företagen utredning fann JO Lars Lindström att det inte fanns anledning till något uttalande från hans sida såvitt avsåg Skatteverkets handläggning. Han beslutade därför den 17 oktober 2012 att avsluta ärendet.

Vid genomgång av de handlingar som JO hade tillgång till i ärendet framgick bl.a. följande. Den 9 april 2012 födde AA, som är bosatt i Indien, tvillingarna CC och DD genom s.k. surrogatmoderskap, till följd av att ägg från en okänd kvinna efter befruktning utanför kroppen hade införts i hennes kropp. AA var alltså s.k. surrogatmoder till barnen CC och DD. Enligt en i Indien utförd DNA-undersökning var den svenska medborgaren BB med drygt 99 % sannolikhet far till barnen. AA och

BB undertecknade ett avtal om att BB ensam skulle ha vårdnaden om barnen. Socialnämnden i Helsingborgs kommun beslutade den 22 maj 2012 att godkänna avtalet om vårdnad. Socialnämnden väckte därefter talan vid Helsingborgs tingsrätt och begärde att rätten skulle fastställa att BB var far till barnen.

Jag fann skäl att på eget initiativ undersöka hur Socialnämnden i Helsingborg hade handlagt ärendet/ärendena rörande barnen CC och DD och då i första hand huruvida nämnden kunde godkänna avtalet om vårdnad trots att det inte var fastställt genom dom eller bekräftelse att BB var far till barnen.

Utredning

Föredraganden hos JO inhämtade i det tidigare ärendet (dnr 3975-2012) vissa handlingar från familjerättsenheten i Helsingborgs kommun och Skatteverket samt vissa muntliga upplysningar från Skatteverket. De handlingar och upplysningar som har funnits tillgängliga även i nu aktuellt ärende är bl.a.: vårdnadsavtal, faderskapsutredning, stämningsansökan till tingsrätten avseende fastställande av faderskap, underrättelse från Skatteverket till socialnämnden om inflyttat barn samt DNA-analys från Indien.

JO begärde i detta ärende att socialnämnden skulle yttra sig över hur nämnden hade handlagt sina ärenden rörande barnen CC och DD och då särskilt yttra sig över huruvida nämnden kunde godkänna avtalet om vårdnad trots att faderskapet för barnen inte var fastställt genom dom eller bekräftelse.

Socialnämnden uppgav i yttrande följande.

Redogörelse för handläggningen

Fadern BB kontaktade härvarande familjerättsenhet inför sin planerade resa till Indien för att bli förälder till två barn, tvillingar, som skulle födas av en surrogatmoder AA i Indien. Barnen föds 120409.

Då vi tidigare inte handlagt något ärende med surrogatmödraskap kontaktade vi Danderyds kommuns familjerätt, då vi fått information om att de där hade erfarenhet från liknande ärenden. Vi fick ta del av deras handlägningsrutin samt de blanketter de skapat efter många kontakter med Socialstyrelsen och jurister kunniga inom området. Observeras bör att någon gällande svensk lagstiftning om surrogatmödraskap finns ej.

Fadern erhöll blankett för avtal om vårdnad att ta med till Indien för att han och biologiska modern skulle kunna skriva under ett avtal om enskild vårdnad till fadern, som efter godkännande av socialnämnden, skulle gälla enligt svensk lag. BB erhöll därefter svenskt pass för barnen på Ambassaden i födelselandet, då svenskt samordningsnummer fås enligt Medborgarskapslagen. Barnen har också erhållit svenskt medborgarskap.

Efter hemkomsten till Sverige med barnen kontaktade fadern för att få avtalet godkänt av socialnämnden för att bli registrerad som vårdnadshavare i folkbokföringen. Fadern skickade avtalet samt alla faderskapshandlingar med DNA-analys, som visar att BB är biologisk fader till barnen, till Skatteverket.

Efter att alla handlingarna inkommit till Skatteverket händer följande:

Skatteverket registrerar vårdnaden, men godkänner inte faderskapshandlingarna från Indien för registrering av faderskapet i svensk folkbokföring.

Detta innebär att faderskapet måste fastställas i svensk domstol. Socialnämnden får då föra barnens talan vid domstolen, vilket sker 120720.

Synpunkter från handläggaren

Handläggaren har fått möjlighet att lämna synpunkter. Hon har inget ytterligare att tillägga.

Bedömning

Faderskapshandlingarna från Indien med DNA-analys, som visade att BB med 99,9 % sannolikhet var biologisk fader till barnen, bedömdes av oss som gedigna och tillräckliga som underlag. I det material vi fått från Danderyds familjerätt fanns ej heller någon erfarenhet av liknande händelse. Vi gjorde därför aldrig den bedömningen att Skatteverket skulle kunna registrera vårnaden utan att godkänna faderskapet.

Det finns ingen gällande svensk lagstiftning och ej heller några anvisningar för handläggningen när det gäller surrogatmödraskap. Vi har nu fått kännedom om att Socialstyrelsen planerar att ge ut ett meddelandeblad för vägledning av handläggningen av surrogatmödraskap.

Från Helsingborgs tingsrätt inhämtades dom, meddelad den 5 december 2012 i tingsrättens mål nr T 4311-12. Genom domen förklarades BB vara far till CC och DD.

Rättslig reglering

I 6 kap. och 7 kap. lagen (2006:351) om genetisk integritet m.m. regleras när insemination och befruktning utanför kroppen (IVF) får ske i Sverige. Enligt lagen tillåts endast behandling av personer som är gifta, sammanboende eller har registrerat partnerskap. Sedan den 1 januari 2003 tillåts behandling med ägg eller spermier som kommer från andra än paret som genomgår behandlingen. Dock får inte både ägg och spermier komma från utomstående. I samband med lagändringen 2003 ansåg regeringen i propositionen Behandling av ofrivillig barnlöshet (prop. 2001/02:89 s. 55) att surrogatmoderskap inte skulle tillåtas i Sverige. Det är dock inte förbjudet för svenska par att skaffa barn på detta sätt utomlands (jfr Michael Bogdan, Internationellt privaträttsliga aspekter av äggdonation och surrogatmoderskap, SvJT 2002 s. 746).

För närvarande finns ingen lagstiftning avseende surrogatmoderskap i Sverige. Den 13 mars 2012 beslutade riksdagen att frågan om surrogatmoderskap i Sverige ska utredas förutsättningslöst (bet. 2011/12:SoU26 Assisterad befruktning, rskr. 2011/12:180). Av riksdagens beslut framgår att en fråga som bör ingå i prövningen är hur en reglering bör se ut för de barn i Sverige som tillkommit genom surrogatmoderskap utomlands. Enligt regeringens skrivelse 2012/13:75 Redogörelse för behandlingen av riksdagens skrivelser till regeringen (s. 26) avser regeringen att under första halvåret 2013 tillsätta en utredning angående bl.a. frågan om surrogatmoderskap. Utredningen har, såvitt framkommit, ännu inte tillsatts.

Av 1 kap. 7 § föräldrabalken (FB) följer 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 moder. Moderskapet har inte tidigare varit reglerat i svensk lag. Bestämmelsen tillkom i samband med att äggdonation tilläts vid befruktning utanför kroppen. Det har dock förelegat en moder-

skapspresumtion som innebär att den kvinna som föder ett barn i rättsligt hänseende alltid betraktas som barnets mor (prop. 2001/02:89 s. 57). Bestämmelsen i 1 kap. 7 § FB omfattar enligt sin ordalydelse även fall där behandlingen skett utomlands, exempelvis ett land som tillåter surrogatmoderskap (se Bogdan SvJT 2002 s. 746).

Frågor om faderskap regleras främst i föräldrabalken men också i bl.a. lagen (1985:367) om internationella faderskapsfrågor (IFL). Enligt huvudregeln i 1 kap. 1 § FB ska den man som modern är gift med vid ett barns födelse anses som barnets far. När det gäller ett barn som har fötts utanför äktenskapet är huvudregeln, enligt 1 kap. 3 § FB, att faderskapet fastställs genom bekräftelse eller dom. I 1 kap. 4 § första stycket och 1 kap. 5 § FB regleras hur faderskapet fastställs genom bekräftelse respektive dom. I 7 och 8 §§ IFL finns bestämmelser om giltigheten i Sverige av ett faderskapsavgörande från en utländsk domstol eller en utländsk fastställelse av faderskap genom bekräftelse.

Socialnämnden har enligt 2 kap. 1 § FB en skyldighet att, om inte en viss man anses som far enligt 1 kap. 1 § FB, utreda faderskapsfrågan och se till att faderskapet fastställs om barnet har hemvist i Sverige. Uppgiften att utreda faderskapsfrågan åligger socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört (2 kap. 2 § FB).

Frågor rörande vårdnaden av ett barn regleras i 6 kap. FB. När det gäller frågan om socialnämndens godkännande av vårdnadsavtal finns, utöver bestämmelserna i föräldrabalken, även vissa bestämmelser i socialtjänstlagen. Av 6 kap. 3 § FB framgår att ett barn från födseln står under vårdnad av båda föräldrarna, om dessa är gifta med varandra, och i annat fall av modern ensam. Står barnet under vårdnad av båda föräldrarna eller en av dem, får de enligt 6 kap. 6 § FB avtala att vårdnaden ska vara gemensam eller att en av dem ska ha vårdnaden om barnet. Avtalet ska gälla, om det är skriftligt och socialnämnden godkänner det. Att avtalet gäller innebär att det får samma verkan som en dom avseende vårdnaden. Av 6 kap. 17 AA § första stycket FB och 5 kap. 3 § socialtjänstlagen framgår att föräldrar kan få hjälp av kommunen att träffa vårdnadsavtal. Det är socialnämnden i den kommun där barnet är folkbokfört som prövar frågan om ett avtal om vårdnad ska godkännas (6 kap. 17 AA § andra stycket FB). Socialnämnden har möjlighet att delegera uppgiften att godkänna ett avtal om vårdnad (10 kap. 5 § socialtjänstlagen).

Bedömning

Den 15 maj 2012 mottog socialnämnden en underrättelse från Skatteverket om att barnen CC och DD hade folkbokförts i Helsingborgs kommun (jfr 7 § förordningen [2001:589] om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet). Varken uppgift om vårdnadshavare eller faderskap för barnen var då registrerade hos Skatteverket. Socialnämnden inledde den 21 maj 2012 en faderskapsutredning avseende barnen, vilken mynnade ut i att socialnämnden den 20 juli 2012 väckte talan om fastställande av faderskap vid Helsingborgs tingsrätt.

Som framgått tecknade surrogatmodern AA och den svenske medborgaren BB ett avtal om att BB skulle vara ensam vårdnadshavare för CC och DD. Den 22 maj

2012 godkände socialnämnden det aktuella avtalet om vårdnad. Till följd av socialnämndens godkännande av avtalet registrerade Skatteverket BB som vårdnadshavare för CC och DD.

Ett avtal om vårdnad enligt 6 kap. 6 § FB kan endast ingås av ett barns föräldrar och förutsättningen är att minst en av föräldrarna har vårdnaden om barnet. För att ett avtal om vårdnad ska kunna godkännas av socialnämnden krävs således att det är utrett vilka som är barnets föräldrar. I ärendet är klarlagt att AA sedan barnens födsel ansågs som barnens mor och ensam vårdnadshavare. När det gäller faderskapet talade givetvis den i Indien utförda DNA-analysen mycket starkt för att BB var biologisk far till barnen. För att BB skulle anses som far till barnen krävdes dock i formellt hänseende att faderskapet var fastställt genom bekräftelse eller dom i Sverige eller att ett utländskt avgörande eller en utländsk bekräftelse om faderskap skulle anses gällande i Sverige.

När socialnämnden i maj 2012 godkände avtalet mellan AA och BB rörande vårdnaden om barnen hade socialnämnden, såvitt framgår av utredningen i ärendet, inte något underlag som gav vid handen att BB enligt indisk rätt skulle anses som far till barnen. Inte heller hade faderskapet fastställts genom dom eller bekräftelse i Sverige. (Det har sedermera skett genom Helsingborgs tingsrätts lagakraftvunna dom den 5 december 2012 i mål T 4311-12.) Eftersom BB i formellt hänseende, vid tidpunkten för socialnämndens godkännande av avtalet, inte var att anse som far till barnen saknades en grundläggande förutsättning för att avtalet skulle kunna godkännas. Nämnden hade därför inte laglig möjlighet att godkänna avtalet om vårdnad utan borde ha avvaktat att faderskapet blev klarlagt. Jag har i och för sig förståelse för att socialnämnden ville tillgodose barnens behov av att få en legal ställföreträdare i Sverige. Som framgår av det nyss anförda borde det emellertid ha skett på annat sätt än genom godkännande av avtalet om att BB skulle vara vårdnadshavare.

Ärendet väcker ett flertal frågor om hur en socialnämnd bör handlägga ärenden avseende barn födda utomlands genom s.k. surrogatmoderskap, t.ex. hur vårdnadsfrågan ska hanteras innan ett avtal om vårdnad godkänns och hur utredningen av ett ärende inför godkännande av ett sådant avtal ska gå till i praktiken. Mot bakgrund av att riksdagen beslutat att frågan om surrogatmoderskap ska utredas finner jag skäl att skicka en kopia av detta beslut till Justitiedepartementet och Socialdepartementet för kännedom.

Ärendet avslutas med den kritik som ligger i det sagda.