

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

meddelad i Stockholm den 3 mars 2020

KLAGANDE

Skatteverket
171 94 Solna

MOTPARTER

1. AA
2. BB

Ombud för 1 och 2: DD

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Kammarrätten i Jönköpings dom den 30 maj 2018 i mål nr 667-17 och 668-17

SAKEN

Folkbokföring

HÖGSTA FÖRVALTNINGSDOMSTOLENS AVGÖRANDE

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden och fastställer Skatteverkets beslut.

Dok.Id 210127

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Birger Jarls torg 13

Telefon
08-561 676 00
E-post:
hogstaforvaltningsdomstolen@dom.se
www.hogstaforvaltningsdomstolen.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag–fredag
08:00–16:30

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

BAKGRUND

1. Folkbokföringen är den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige. Det primära syftet med folkbokföringen är att tillgodose samhällets behov av uppgifter om befolkningen, bl.a. för samhällsplaneringsändamål. Samtidigt är många rättigheter och skyldigheter beroende av att man är folkbokförd och av var man är folkbokförd.
2. Folkbokföringen administreras av Skatteverket och innebär fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Uppgifter som får registreras är bl.a. namn, person- eller samordningsnummer, födelsestid, födelseort, civilstånd samt uppgift om make, barn, föräldrar, vårdnadshavare och annan person som den registrerade har samband med inom folkbokföringen.
3. Eftersom folkbokföringslagstiftningen saknar materiella regler om prövningen av familjeförhållanden är Skatteverkets bedömningar i dessa avseenden beroende av den svenska rättsordningens innehåll i övrigt, t.ex. familjerätten.
4. Personer som efter inflyttning från utlandet anses vara bosatta i Sverige ska folkbokföras. Den som har flyttat in är skyldig att anmäla detta till Skatteverket.
5. AA och BB är två kvinnor som har levt tillsammans i Island. I september 2012 födde AA en dotter, CC, efter assisterad befruktning genom insemination. I födelsebeviset anges både AA och BB som föräldrar till CC enligt isländsk lag. BB anges som father/parent.
6. AA och BB gifte sig i mars 2016 och familjen flyttade i april samma år till Sverige. De anmälde därvid flytten till Skatteverket.

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

7. Skatteverket folkbokförde dem men beslutade att inte registrera någon relation mellan CC och BB med hänvisning till att det saknas lagstöd för att erkänna en kvinnas föräldraskap som fastställts i ett annat nordiskt land. Skatteverket informerade om att det krävdes en adoption för att en föräldrarelation mellan dem skulle kunna registreras.
8. AA och BB överklagade Skatteverkets beslut till Förvaltningsrätten i Jönköping som med bifall till överklagandet upphävde besluten och förordnade att BB skulle registreras som förälder till CC. Förvaltningsrätten anförde att en fastställelse av faderskap som skett i Island gäller även i Sverige och att begreppet faderskap numera även bör anses innefatta föräldraskap för en kvinna.
9. Kammarrätten i Jönköping avslog Skatteverkets överklagande. Kammarrätten konstaterade att det visserligen saknades lagstöd för att registrera BBs föräldraskap. Men om ett isländskt heterosexuellt gift par hade genomgått insemination och sedan flyttat till Sverige skulle en faderskapspresumtion ha tillämpats. En man i ett heterosexuellt par skulle därför ha registrerats som barnets far eftersom det följer av isländsk lag. Mot den bakgrunden ansåg kammarrätten att Skatteverkets beslut innebar en inskränkning av AAs, BBs och CCs rätt till skydd för privat- och familjeliv och att detta utgjorde en åtskillnad på grund av sexuell läggning. Till följd av de negativa konsekvenserna för familjen innebar en sådan tillämpning en kränkning av artiklarna 8 och 14 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR. BB skulle därför registreras som förälder till CC i den svenska folkbokföringen.

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

YRKANDEN M.M.

10. *Skatteverket* yrkar att Högsta förvaltningsdomstolen ska upphäva kammarrättens dom och fastställa Skatteverkets beslut samt anför följande. Det saknas stöd i lag för att erkänna ett i utlandet fastställt föräldraskap. Frågor om föräldraskap har vid flera tillfällen varit föremål för överväganden av lagstiftaren, men frågan om erkännande av utländska föräldraskap har lämnats oreglerad. Lagstiftaren får därmed anses ha tagit ställning till frågan på så sätt att rätten till skydd för privat- och familjeliv är tillräckligt värnad genom att den kvinna som inte burit barnet kan adoptera det.

11. *AA och BB* anser att överklagandet ska avslås och anför följande. Att *BB* inte är registrerad som förälder – och därmed inte heller som vårdnadshavare – försvårar omsorgen om dottern, exempelvis vid kontakt med förskola och vårdcentral. Det innebär vidare en känslomässig press för familjen. *BBs* föräldraskap ska registreras i folkbokföringen i första hand utifrån den rätt till privat- och familjeliv som följer av EKMR. Till detta kommer att Skatteverkets beslut innebär en otillåten särbehandling på grund av sexuell läggning. När det gäller rätten att bli registrerad som förälder efter assisterad befruktning görs det nämligen en skillnad mellan samkönade och olikkönade par eftersom fastställda faderskap godtas oavsett hur barnet har tillkommit.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målen

12. Frågan i målen är om ett föräldraskap som fastställts i Island kan läggas till grund för en registrering av föräldraskap i den svenska folkbokföringsdatabasen.

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

Rättslig reglering m.m.

13. Folkbokföring innebär, enligt 1 § första stycket folkbokföringslagen (1991:481), 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.
14. Frågor om faderskap och föräldraskap för en kvinna regleras främst i föräldrabalken. Av 1 kap. 3 § första stycket följer att huvudregeln när det gäller ett barn som har fötts utanför äktenskapet är att faderskapet fastställs genom bekräftelse eller dom. I 8 § finns regler om faderskap vid insemination eller befruktning utanför kroppen. Motsvarande förutsättningar för att fastställa föräldraskap för en kvinna vid insemination eller befruktning utanför kroppen regleras i 9 §. Sedan den 1 januari 2019 är det möjligt att under vissa förutsättningar fastställa ett faderskap eller föräldraskap även när en assisterad befruktning med donerade spermier har skett utomlands. En förutsättning för det är att barnet har rätt att ta del av uppgifter om spermiedonatorn.
15. Bestämmelser om faderskap till barn i internationella förhållanden finns i lagen (1985:367) om internationella faderskapsfrågor. I 7–10 b §§ finns regler rörande giltigheten av utländska faderskapsavgöranden. Av 1 § tredje stycket framgår att i förhållande till Danmark, Finland, Island och Norge gäller lagen (1979:1001) om erkännande av nordiska faderskapsavgöranden i stället för 7–10 b §§.
16. Enligt 1 och 2 §§ lagen om erkännande av nordiska faderskapsavgöranden gäller en lagakraftvunnen dom eller en fastställelse av faderskap i annan form än genom dom om domen har meddelats eller fastställelsen har skett i Danmark, Finland, Island eller Norge. I 3 och 4 §§ anges i vilka fall ett i något av de nordiska länderna fastställt faderskap inte ska godtas i Sverige. De sistnämnda bestämmelserna är väsentligen av processrättslig karaktär.

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

17. Enligt artikel 8 i EKMR har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv. En offentlig myndighet får inte inskränka åtnjutandet av denna rättighet annat än med stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välstånd eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter.
18. Av artikel 14 i EKMR följer att de fri- och rättigheter som anges i konventionen ska säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

19. Skatteverket är registreringsmyndighet i fråga om uppgifter i folkbokföringsdatabasen och ska som sådan normalt inte göra någon egen närmare prövning i sak av de uppgifter som ska registreras. De formella förutsättningarna för registrering måste emellertid vara uppfyllda (RÅ 2000 not. 122 och HFD 2012 ref. 31).
20. En huvudregel inom den svenska internationella privat- och processrätten är att erkännande av utländska avgöranden förutsätter stöd i lag (se NJA 2019 s. 504 punkt 11). Regleringen i lagen om internationella faderskapsfrågor och lagen om erkännande av nordiska faderskapsavgöranden har tillkommit för att ge sådant lagstöd.
21. Några motsvarande bestämmelser finns inte i fråga om en kvinnas föräldraskap. Det saknas således lagstöd för att lägga ett i utlandet fastställt föräldraskap till grund för registrering i folkbokföringen. En registrering av en sådan relation förutsätter därmed adoption eller att föräldraskapet fastställs i Sverige.

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

22. AA och BB anser emellertid att det förhållandet att en föräldrarelation inte registreras i folkbokföringsdatabasen innebär en kränkning av såväl rätten till skydd för privat- och familjeliv som skyddet mot diskriminering enligt EKMR och att reglerna om utländska faderskapsavgörandens giltighet därför ska tillämpas analogt.

Har en kränkning skett av artikel 8 i EKMR?

23. AA och BB har levt tillsammans med CC i Island som en familj sedan CCs födelse och föräldrarelationen mellan BB och CC är dessutom fastställd i Island. Det får med anledning härav anses stå klart att ett familjeliv i konventionens mening föreligger (jfr t.ex. Europadomstolens dom den 19 februari 2013 i målet X och andra mot Österrike, punkt 96).
24. Av Europadomstolens avgörande i fallet Mennesson följer att praktiska svårigheter till följd av att en familjerektion inte registreras kan vara tillräckligt för att konstituera en inskränkning av skyddet för familjelivet enligt artikel 8 (dom den 26 juni 2014 i målet Mennesson mot Frankrike, punkterna 87, 88 och 92).
25. Av Europadomstolens praxis följer också att en vägran att rättsligt erkänna en relation mellan förälder och barn, genom att inte lägga i utlandet fastställda uppgifter till grund för registrering i inflyttningslandet också omfattas av skyddet för privatlivet enligt artikel 8 (se t.ex. Mennesson, punkt 49). Denna aspekt av artikel 8 gäller främst barnets rätt att få uppgifter om sin identitet fastställda (Mennesson, punkt 96).
26. Det förhållandet att det svenska regelverket inte medger registrering av föräldrarelationen mellan BB och CC på grundval av den isländska fastställelsen får således anses utgöra en inskränkning av det skydd som garanteras av artikel 8 avseende såväl familjeliv som privatliv.

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

27. En sådan inskränkning är endast tillåten om den sker med stöd av lag, för att uppnå något eller några av de legitima syften som anges i artikeln och i ett demokratiskt samhälle är nödvändig för att uppnå det eller de berörda syftena, dvs. den ska vara proportionerlig.
28. Vid bedömningen av om en inskränkning är godtagbar enligt artikel 8 har respektive stat ett visst utrymme för egen bedömning, ett utrymme som är större när det gäller frågor där ingen samsyn föreligger mellan konventionsstaterna samt där offentliga och privata intressen eller rättigheter måste balanseras mot varandra (se Europadomstolens domar den 16 juli 2014 i målet *Hämäläinen mot Finland*, punkt 67 och den 24 januari 2017 i målet *Paradiso och Campanelli mot Italien*, punkt 182).
29. När det är fråga om ett barns situation måste dessutom hänsyn alltid tas till den grundläggande principen om barnets bästa (se t.ex. Europadomstolens domar den 28 juni 2007 i målet *Wagner och J.M.W.L. mot Luxemburg*, punkt 133 och den 22 januari 2008 i målet *E.B. mot Frankrike*, punkterna 76 och 95 samt *Mennesson*, punkt 81).
30. Förutsättningarna för registrering av familjerelationer i folkbokföringsdatabasen följer av den svenska familjerättsliga lagstiftningen. Ett beslut som innebär att registrering vägrats får i den meningen anses följa av lag (jfr *Mennesson*, punkt 58).
31. Det kan vidare konstateras att de begränsningar som i Sverige gäller vid fastställelse av såväl faderskap som föräldraskap efter assisterad befruktning, och som således även ligger till grund för frågan om registrering av en sådan relation, vid flera tillfällen har varit föremål för lagstiftarens överväganden. Barnets rätt till kunskap om sitt genetiska ursprung har därvid tillmätts avgörande betydelse (se prop. 1984/85:2 s. 15 f., prop. 2001/02:89 s. 46, prop. 2004/05:137 s. 39 och prop. 2017/18:155 s. 25 f., 36 och 52 f.). Mot denna bakgrund anser Högsta förvaltningsdomstolen att inskränkningen har skett i ett legitimt syfte.

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

32. När det gäller avvägningen mellan det allmännas intressen å ena sidan och AAs, BBs och CCs intressen å andra sidan står det klart att artikel 8 inte ställer krav på att nationella regler tillhandahåller en viss ordning för att garantera det skydd som konventionen syftar till. På vilket sätt ett erkännande av en familjrelation uppnås ryms inom ramen för staternas utrymme för egen bedömning av konventionens krav och möjligheten till adoption kan då vara tillräckligt för att tillgodose barnets rätt till privatliv (se Europadomstolens rådgivande yttrande den 10 april 2019 [Advisory opinion], punkterna 51, 53 och 55). Mot bakgrund av avgörandet i Mennesson (punkt 92) torde detta gälla också för frågor avseende skyddet av familjeliv enligt artikel 8.
33. Det får anses stå klart att AAs, BBs och CCs familjeliv har påverkats negativt av att föräldraskapet inte har registrerats. Detsamma gäller beträffande CCs rätt till skydd av sitt privatliv.
34. De svenska reglerna har emellertid utformats med hänsyn till tungt vägande allmänna intressen. Det har vidare inte framkommit att de praktiska svårigheter som faktiskt uppkommit genom avsaknaden av registrering har varit omöjliga att övervinna. Det kan också konstateras att AA, BB och CC har kunnat bosätta sig i Sverige och leva tillsammans som en familj (jfr Mennesson, punkt 92).
35. Till bilden hör även att svensk rätt erbjuder alternativ för att etablera en rättslig föräldrarelation genom adoption eller fastställelse genom bekräftelse eller dom om förutsättningarna för det enligt föräldrabalken är uppfyllda. Det är vidare inte fråga om en situation där den vägrade registreringen avser förhållandet mellan en biologisk förälder och ett barn, där skyddet för privatlivet enligt artikel 8 är särskilt starkt (Mennesson, punkt 100).

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

36. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening får den inskränkning i privat- och familjeliv som ägt rum anses vara lagligen grundad, ha skett i ett legitimt syfte och vara proportionerlig i förhållande till de ändamål som lagstiftningen åsyftar. Någon kränkning av artikel 8 i EKMR har således inte skett.

Har en kränkning skett av artikel 14 i förening med artikel 8 i EKMR?

37. AA och BB har i andra hand gjort gällande att Skatteverkets beslut att inte registrera föräldrarelationen mellan BB och CC innebär att de utsatts för en diskriminerande särbehandling vid utövandet av rätten till familjeliv. Detta då det beträffande rätten att bli registrerad som förälder efter assisterad befruktning görs en skillnad mellan samkönade kvinnliga par och olikkönade par eftersom utomlands fastställda faderskap godtas oavsett hur barnet har tillkommit.
38. Enligt artikel 14 ska åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan någon åtskillnad på grund av exempelvis konstllhörighet eller sexuell läggning (se t.ex. Hämäläinen, punkt 109). Bestämmelsen har således ingen självständig betydelse, men det är inte heller nödvändigt att en kränkning faktiskt har skett av någon av konventionens andra bestämmelser för att den ska aktualiseras. För att omfattas av förbudet mot diskriminering krävs dock att omständigheterna är hänförliga till ett område som behandlas i någon annan artikel (se t.ex. E.B., punkt 47 och Hämäläinen, punkt 107).
39. Tillämpningen av artikel 14 förutsätter att det föreligger en skillnad i behandlingen av personer i liknande situationer. En sådan skillnad i behandlingen är diskriminerande om den inte kan motiveras sakligt eller om åtgärden inte är proportionerlig i förhållande till det ändamål som ska uppnås.

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

40. Även det förhållandet att en grupp behandlas mer fördelaktigt än en annan kan utgöra diskriminering av den senare gruppen, trots att ingen särskild avsikt funnits att nedvärdera eller kränka den grupp som inte åtnjuter den mer förmånliga behandlingen (se t.ex. Europadomstolens domar den 24 maj 2016 i målet Biao mot Danmark, punkt 91 och den 24 januari 2017 i målet Khamtokhu och Aksenchik mot Ryssland, punkt 64).
41. För att kunna avgöra om en person särbehandlats måste en jämförelse ske med en annan person eller grupp som befinner sig i en liknande situation. Det finns inget givet sätt att avgöra vad som utgör en ”liknande situation” utan prövningen måste ske utifrån den specifika frågeställningen med beaktande av de konkreta omständigheterna (se t.ex. Europadomstolens domar den 3 oktober 2017 i målet Alexandru Enache mot Rumänien, punkterna 64–68 och den 10 januari 2019 i målet Ēcis mot Lettland, punkterna 78–80).
42. Såvitt avser den nu aktuella situationen noterar Högsta förvaltningsdomstolen följande.
43. Det saknas alltså lagstöd för att lägga ett i utlandet fastställt föräldraskap till grund för registrering i folkbokföringen. En registrering av en sådan föräldrarelation förutsätter därmed adoption eller att föräldraskapet fastställs i Sverige.
44. För att i Sverige erhålla rättsligt erkännande av faderskap eller föräldraskap efter assisterad befruktning som utförts utomlands med donerade spermier gäller enligt föräldrabalken samma förutsättningar, bl.a. ett krav på att barnet har rätt att ta del av uppgifter om spermiedonatören. Samma förutsättningar gäller således för olikkönade par som för samkönade kvinnliga par.
45. Ett faderskap som fastställts i ett annat nordiskt land ska emellertid som utgångspunkt erkännas i Sverige. En utländsk faderskapsfastställelse kan således direkt ligga till grund för registrering i folkbokföringsdatabasen. Detta innebär att

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

registrering kan ske på grundval av en sådan fastställelse även i fall då fastställelsen skett efter assisterad befruktning med donerade spermier oavsett hur behandlingen utförts och alltså även om barnet skulle sakna rätt att ta del av uppgifter om spermiedonatorn.

46. Det sagda innebär att förutsättningarna för registrering i den svenska folkbokföringsdatabasen av ett faderskap som fastställts i ett annat nordiskt land efter assisterad befruktning med donerade spermier, kan sägas skilja sig från vad som gäller för såväl föräldraskap som fastställts i utlandet som för faderskap respektive föräldraskap som fastställs i Sverige efter assisterad befruktning som utförts utomlands.
47. Utgångspunkten vid bedömningen av vad som i aktuellt fall utgör en liknande situation bör emellertid enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening vara förutsättningarna för att få en relation registrerad i den svenska folkbokföringsdatabasen efter assisterad befruktning som ägt rum utomlands med donerade spermier, oaktat huruvida en sådan relation tidigare fastställts i utlandet eller inte.
48. Vid en sådan jämförelse finner Högsta förvaltningsdomstolen att någon skillnad i behandling av personer i en liknande situation inte sker, då samma förutsättningar gäller för olikkönade par som för samkönade kvinnliga par. Det förhållandet att en för de enskilda mer förmånlig situation i vissa fall möjligen ändå kan uppstå – och att den situationen enbart kan avse utländska olikkönade par – påverkar inte denna bedömning.
49. Någon kränkning har således inte heller skett av artikel 14 i förening med artikel 8.

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

50. Mot bakgrund av det ovan anförda ska kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden upphävas och Skatteverkets beslut fastställas.

I avgörandet har deltagit justitieråden Henrik Jermsten, Anita Saldén Enérus, Thomas Bull (skiljaktig), Mari Andersson (skiljaktig) och Mats Anderson (skiljaktig).

Föredragande har varit justitiesekreteraren Marianne Bergqvist.

SKILJAKTIGA

Justitierådet Anderson är skiljaktig beträffande motiveringen och anser att skälen från och med punkt 42 borde ha utformats enligt följande.

42. Det nu aktuella fallet avser möjligheterna för en inflyttad kvinna med ett i det tidigare nordiska hemlandet fastställt föräldraskap att få en föräldrarelation till barnet registrerad i folkbokföringen. Starka skäl föreligger för att jämföra denna situation med den som gäller för alla från nordiska länder inflyttade personer med en där fastställd relation till ett barn. Det är den jämförelse där situationerna rent konkret är mest lika eftersom det rör analoga situationer; förutsättningarna för

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

folkbokföring när ett nordiskt par med barn flyttar till Sverige. Vid en sådan jämförelse kan följande konstateras.

43. Om en man vars faderskap fastställts genom dom eller i annan form i ett annat nordiskt land flyttar till Sverige medför bestämmelserna i lagen om erkännande av nordiska faderskapsavgöranden att Skatteverket kan lägga dessa uppgifter till grund för registreringen i folkbokföringen. Detta gäller oavsett hur barnet tillkommit. Om en kvinna, som inte fött barnet, flyttar till Sverige med motsvarande handlingar om föräldraskap saknas emellertid stöd för en direkt registrering. Inom denna jämförelsegrupp är det alltså betydligt enklare att få relationen till barnet registrerad i Sverige när det är fråga om ett fastställt faderskap än när det gäller en kvinnas fastställda föräldraskap. Här föreligger således en särbehandling genom lagstiftningens utformning.
44. Eftersom det är faderskap som gynnas i förhållande till föräldraskap för en kvinna synes det mest lämpligt att betrakta grunden för särbehandlingen som baserad på kön, även om det förhållandet att det är samkönade par som missgynnas också kan anses leda till att det är fråga om en särbehandling på grund av sexuell läggning. Båda dessa diskrimineringsgrunder omfattas som framgått av artikel 14.
45. Det kan uppfattas som en orättvis särbehandling att AA och BB som har levt tillsammans med CC som en familj sedan CCs födelse inte, till skillnad från en man vars faderskap fastställts genom dom eller i annan form i ett annat nordiskt land, kan lägga BBs i Island fastställda föräldraskap till grund för registreringen i folkbokföringen. Avgörande för frågan om en särbehandling utgör diskriminering i den mening som avses i artikel 14 är dock inte om särbehandlingen kan uppfattas som orättvis utan om den inte kan motiveras sakligt eller inte är proportionerlig (jfr punkt 39).
46. Motiven till regleringen i lagen om erkännande av nordiska faderskapsavgöranden framgår tydligast i förarbetena till den motsvarande regleringen i lagen om internationella faderskapsfrågor. Den lagen tillkom eftersom utländska

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

faderskapsdomar inte kunde erkännas utan stöd i lag. De lösningar på frågor om faderskap till i utlandet födda barn som man tillämpat i rättspraxis hade kommit att framstå som mindre lämpliga med hänsyn till barnets bästa. Det framhölls att inställningen till gällande utländska faderskapsavgöranden knappast kunde vara att dessa inte skulle gälla, eftersom detta skulle leda till att det redan vid inflyttningen till Sverige skulle behöva sättas igång en ny rättegång för att genom en svensk dom få underlag för pastorsämbetets anteckning om faderskap. Utgångspunkten var enligt regeringen i stället att utländska faderskapsavgöranden borde erkännas (prop. 1984/85:124 s. 10 ff.).

47. Den tidigare antagna lagen om erkännande av nordiska faderskapsavgöranden baserades på liknande överväganden, men tillkom i sammanhang med ett nordiskt lagstiftningssamarbete på området. Lagen antogs därför innan man tagit ställning till vad som borde gälla för alla internationella förhållanden (prop. 1979/80:5 s. 12 f.).
48. Det kan konstateras att praktiska skäl och hänsyn till barnets bästa utgjort de huvudsakliga motiven till att införa det enkla sätt på vilket utländska faderskap erkänns i Sverige.
49. För personer som inte omfattas av bestämmelserna i faderskapslagarna gäller reglerna i föräldrabalken om fastställelse av faderskap och föräldraskap. Dessa bestämmelser har ändrats ett flertal gånger under de senare decennierna. Utformningen av bestämmelserna har i huvudsak motiverats med hänsyn till barnets bästa och då särskilt intresset av att barn ska kunna få information om sitt genetiska ursprung (se t.ex. prop. 2017/18:155 s. 52 f.).
50. I föräldrabalken gjordes tidigare skillnad avseende faderskap och föräldraskap mellan fall där modern var gift eller sambo med en man eller med en kvinna. Detta har numera ändrats och samma regler gäller nu oavsett om det är fråga om faderskap eller föräldraskap. Åtskillnaden anses alltså inte längre ha tillräckligt

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

starka skäl för sig (prop. 2017/18:155 s. 52 f.). I förhållande till faderskapslagarna kvarstår den dock.

51. Några överväganden angående hur reglerna om utländska faderskap och föräldraskap förhåller sig till varandra ur diskrimineringssynpunkt synes inte ha gjorts. Ett förslag om att ändra reglerna om erkännande av utländska fastställelser av faderskap för att ge svenska myndigheter större möjligheter att vägra att erkänna faderskap för barn som tillkommit genom surrogatarrangemang har lagts fram nyligen, men syftet var då inte att åtgärda skillnaden i behandling mellan faderskap och föräldraskap, utan att stärka möjligheterna att inte godta surrogatarrangemang i Sverige. Regeringen fann dock inte skäl att göra en sådan principiell ändring av faderskapslagarna och i det sammanhanget lyftes också fram att en ändring skulle kunna stå i konflikt med barnets bästa (a. prop. s. 42 f.).
52. Regleringen grundas således på hänsyn till barnets bästa, men i olika avseenden. De skäl som ligger bakom reglerna får i princip anses vara lika giltiga oavsett om det är frågan om faderskap eller föräldraskap. Det går därmed inte att på grundval av de motivuttalanden som gjorts i de skilda lagstiftningsärendena avgöra om särbehandlingen är sakligt motiverad eller inte.
53. Av den föregående redogörelsen (se särskilt punkterna 46, 47, 49–51 och även punkt 31 ovan) framgår att lagstiftningen om föräldraskap och faderskap varit föremål för omfattande och i relativt hög takt genomförda förändringar under de senaste årtiondena. Faktorer som drivit på lagstiftningen kan övergripande sägas vara dels den tekniska utvecklingen, dvs. möjligheterna att få barn genom insemination eller befruktning utanför kroppen liksom surrogatarrangemangen, dels den i samhället rådande synen på frågor som rör familjebildning, kön och sexualitet.
54. Att artikel 14 inte innebär att alla de lagar och administrativa föreskrifter som inte tillförsäkrar alla människor en helt likartad behandling vid utövandet av de erkända fri- och rättigheterna skulle stå i strid med konventionen konstaterades av

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

Europadomstolen i det s.k. belgiska språkmålet (Europadomstolens dom den 23 juli 1968, s. 30 f. punkt 10). Inte minst med tanke på den utveckling som skett sedan dess, såväl i fråga om den i konventionsstaterna rådande synen på bl.a. sådana frågor som aktualiseras i det här målet som utvecklingen av konventionsrätten i sig, bör så gamla avgöranden tillämpas med stor försiktighet. Den princip som uttalandet ger uttryck för bör dock alltså anses äga giltighet.

55. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening är den särbehandling det här är fråga om sakligt motiverad, då det knappast är rimligt att kräva av lagstiftaren att se till, att lagstiftningen på det komplicerade och mångfacetterade område det här är fråga om och som i så relativt hög takt varit föremål för förändringar, ständigt hålls uppdaterad på ett sådant sätt att alla behandlas exakt lika ifråga om förutsättningar för att få en familjerelation registrerad i folkbokföringsdatabasen. Av det föregående framgår att artikel 14 inte heller innebär så långtgående krav. Då svensk rätt inte hindrar att det etableras en rättslig relation mellan BB och CC på sätt som framgår av punkt 35 ovan kan särbehandlingen inte heller betraktas som oproportionerlig.

56. Någon kränkning har således inte heller skett av artikel 14 i förening med artikel 8.

57. Mot bakgrund av det ovan anförda ska kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden upphävas och Skatteverkets beslut fastställas.

Justitieråden Bull och Andersson är skiljaktiga beträffande motiveringen och anser att skälen från och med punkt 42 borde ha utformats enligt följande.

42. Det nu aktuella fallet avser möjligheterna för en inflyttad kvinna med ett i det tidigare nordiska hemlandet fastställt föräldraskap att få en föräldrarelation till barnet registrerad i folkbokföringen. Starka skäl föreligger för att jämföra denna situation med den som gäller för alla från nordiska länder inflyttade personer med en där fastställd relation till ett barn. Det är den jämförelse där situationerna rent

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

konkret är mest lika eftersom det rör analoga situationer; förutsättningarna för folkbokföring när ett nordiskt par med barn flyttar till Sverige. Vid en sådan jämförelse kan följande konstateras.

43. Om en man vars faderskap fastställts genom dom eller i annan form i ett annat nordiskt land flyttar till Sverige medför bestämmelserna i lagen om erkännande av nordiska faderskapsavgöranden att Skatteverket kan lägga dessa uppgifter till grund för registreringen i folkbokföringen. Detta gäller oavsett hur barnet tillkommit. Om en kvinna, som inte fött barnet, flyttar till Sverige med motsvarande handlingar om föräldraskap saknas emellertid stöd för en direkt registrering. Inom denna jämförelsegrupp är det alltså betydligt enklare att få relationen till barnet registrerad i Sverige när det är fråga om ett fastställt faderskap än när det gäller en kvinnas fastställda föräldraskap. Här föreligger således en särbehandling genom lagstiftningens utformning.
44. Eftersom det är faderskap som gynnas i förhållande till föräldraskap för en kvinna synes det mest lämpligt att betrakta grunden för särbehandlingen som baserad på kön, även om det förhållandet att det är samkönade par som missgynnas också kan anses leda till att det är fråga om en särbehandling på grund av sexuell läggning. Båda dessa diskrimineringsgrunder omfattas som framgått av artikel 14.
45. Att en lagstiftning medför en särbehandling innebär dock inte automatiskt att det är fråga om diskriminering i strid med artikel 14. Konventionen kräver i ett sådant fall att särbehandlingen kan motiveras sakligt och det är konventionsstaten som ska visa detta (se t.ex. Biao, punkt 114 och Alexandru Enache, punkt 70). Skälen bakom skillnaden mellan regleringen av i utlandet fastställda faderskap och föräldraskap måste alltså undersökas för att man ska kunna bedöma om den motiverats av tillräckligt tungt vägande skäl. Särbehandlingen måste dessutom vara proportionerlig i förhållande till de legitima syften som motiverar den.
46. Motiven till regleringen i lagen om erkännande av nordiska faderskapsavgöranden framgår tydligast i förarbetena till den motsvarande regleringen i lagen om

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

internationella faderskapsfrågor. Den lagen tillkom eftersom utländska faderskapsdomar inte kunde erkännas utan stöd i lag. De lösningar på frågor om faderskap till i utlandet födda barn som man tillämpat i rättspraxis hade kommit att framstå som mindre lämpliga med hänsyn till barnets bästa. Det framhölls att inställningen till gällande utländska faderskapsavgöranden knappast kunde vara att dessa inte skulle gälla, eftersom detta skulle leda till att det redan vid inflyttningen till Sverige skulle behöva sättas igång en ny rättegång för att genom en svensk dom få underlag för pastorsämbetets anteckning om faderskap. Utgångspunkten var enligt regeringen i stället att utländska faderskapsavgöranden borde erkännas (prop. 1984/85:124 s. 10 ff.).

47. Den tidigare antagna lagen om erkännande av nordiska faderskapsavgöranden baserades på liknande överväganden, men tillkom i sammanhang med ett nordiskt lagstiftningssamarbete på området. Lagen antogs därför innan man tagit ställning till vad som borde gälla för alla internationella förhållanden (prop. 1979/80:5 s. 12 f.).
48. Det kan konstateras att praktiska skäl och hänsyn till barnets bästa utgjort de huvudsakliga motiven till att införa det enkla sätt på vilket utländska faderskap erkänns i Sverige.
49. För personer som inte omfattas av bestämmelserna i faderskapslagarna gäller reglerna i föräldrabalken om fastställelse av faderskap och föräldraskap. Dessa bestämmelser har ändrats ett flertal gånger under de senare decennierna. Utformningen av bestämmelserna har i huvudsak motiverats med hänsyn till barnets bästa och då särskilt intresset av att barn ska kunna få information om sitt genetiska ursprung (se t.ex. prop. 2017/18:155 s. 52 f.).
50. Några överväganden angående hur reglerna om utländska faderskap och föräldraskap förhåller sig till varandra ur diskrimineringssynpunkt synes inte ha gjorts. Ett förslag om att ändra reglerna om erkännande av utländska fastställelser av faderskap för att ge svenska myndigheter större möjligheter att vägra att

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

erkänna faderskap för barn som tillkommit genom surrogatarrangemang har lagts fram nyligen, men syftet var då inte att åtgärda skillnaden i behandling mellan faderskap och föräldraskap, utan att stärka möjligheterna att inte godta surrogatarrangemang i Sverige. Regeringen fann dock inte skäl att göra en sådan principiell ändring av faderskapslagarna och i det sammanhanget lyftes också fram att en ändring skulle kunna stå i konflikt med barnets bästa (a. prop. s. 42 f.).

51. Regleringen grundas således på hänsyn till barnets bästa, men i olika avseenden. De skäl som ligger bakom reglerna får i princip anses vara lika giltiga oavsett om det är frågan om faderskap eller föräldraskap. Det står t.ex. inte klart varför ett barns intresse av att få veta sitt genetiska ursprung skulle vara mindre i fall då ett olikkönat par skaffat barn med donator och faderskapet fastställts utomlands än när ett kvinnligt par skaffat barn på samma sätt och föräldraskap fastställts. Inte heller framgår varför barnets intresse av en snabb och enkel lösning av frågan om relationen till sin förälder inte skulle väga lika tungt vid kvinnors föräldraskap som vid faderskap. Något egentligt skäl till varför i utlandet fastställda faderskap får en mer gynnsam behandling än sådana föräldraskap kan alltså inte utläsas med hänvisning till de olika reglernas syften.
52. I föräldrabalken gjordes tidigare skillnad avseende faderskap och föräldraskap mellan fall där modern var gift eller sambo med en man eller med en kvinna. Detta har numera ändrats och samma regler gäller nu oavsett om det är fråga om faderskap eller föräldraskap. Åtskillnaden anses alltså inte längre ha tillräckligt starka skäl för sig (prop. 2017/18:155 s. 52 f.). I förhållande till faderskapslagarna kvarstår den dock.
53. Sammanfattningsvis kan konstateras att det i förarbetena saknas närmare förklaringar till den skilda behandlingen av i utlandet fastställda faderskap och föräldraskap. Den baseras dessutom på föräldrars kön liksom sexuella läggning, områden där det ansetts krävas särskilt tungt vägande skäl för att sådana åtskillnader ska vara godtagbara. Enbart det förhållandet att det finns sakliga skäl för de olika reglerna – intresset av kunskap om genetiskt ursprung respektive ett

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

enkelt system för folkbokföring – innebär inte att *särbehandlingen* är sakligt motiverad. Den kan då inte anses motiveras av tillräckligt tungt vägande skäl och är inte heller proportionerlig i förhållande till sitt syfte. Det innebär att särbehandlingen utgör en diskriminering i strid med artikel 14 i förening med artikel 8 i EKMR.

Vad är konsekvensen av att en konventionskränkning konstaterats?

54. Den återstående frågan är då vad som bör ske när ett regelverk befunnits brista på ett sådant sätt att en konventionskränkning föreligger redan genom hur regleringen är utformad. Kammarrätten har i den överklagade domen funnit att Skatteverket vid dessa förhållanden ska registrera det aktuella föräldraskapet.
55. Ett första alternativ i en sådan situation är att tolka lagen så att en lösning i enlighet med konventionsbestämmelserna kan uppnås. Endast om den svenska lagregeln måste uppfattas som så entydig att inget tolkningsutrymme finns föreligger en verklig konflikt med konventionen (prop. 1993/94:117 s. 37). Inom ramen för den begränsade prövning som sker i folkbokföringssammanhang kan det dock inte anses finnas utrymme för en tolkning där faderskap inkluderar också en kvinnas föräldraskap.
56. Ett annat alternativ är att tillämpa konventionens bestämmelser direkt på den uppkomna situationen (se RÅ 1997 ref. 6) eller att med stöd av 2 kap. 19 § och 11 kap. 14 § regeringsformen inte tillämpa de regler som står i strid med konventionen. Tillämpning av dessa bestämmelser förutsätter dock att det är fråga om en mer entydig normkonflikt mellan svensk lagstiftning och konventionen. De nu aktuella målen gäller inte en sådan normkonflikt, utan att avsaknaden av viss svensk reglering leder till att diskriminering kan uppkomma. Inte heller detta är därför ett möjligt sätt att förhindra konventionskränkningen.
57. Konventionen uppställer i artikel 13 ett krav på att staterna tillhandahåller effektiva rättsmedel för att enskilda ska kunna få upprättelse vid kränkningar av

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

konventionsrättigheterna. I konventionen regleras dock inte på vilket sätt staterna ska utforma ett sådant effektivt rättsskydd. När det gäller rätten att få till stånd en domstolsprövning av en rättighet som omfattas av konventionen har svenska domstolar gett enskilda möjlighet att föra talan i domstol utan att det funnits klart lagstöd för det (se t.ex. 1997 ref. 65, RÅ 2001 ref. 56, NJA 2002 s. 288 och HFD 2019 ref. 43). Avseende andra kränkningar av konventionen har domstolarna funnit att ingripande åtgärder kan hindras av konventionsbestämmelser eller att sådana åtgärder kan behöva lindras för att uppfylla kravet på effektiva rättsmedel (se t.ex. HFD 2014 ref. 12). Domstolarna har även kommit att döma ut skadestånd för kränkningar av konventionen utan uttryckligt lagstöd (se t.ex. NJA 2005 s. 462 och NJA 2007 s. 584). Genom ändringar i skadeståndslagen (1972:207) har denna praxis kommit att kodifieras (3 kap. 4 § skadeståndslagen).

58. Som framgått är regleringen i föräldrabalken del av ett system med syfte att garantera barns rätt till uppgifter om sitt genetiska ursprung. Regleringen har också syftat till att inte underlätta för surrogatarrangemang. Reglerna i faderskapslagarna medför undantag från denna ordning i en speciell situation. Ett av domstol skapat krav på direkt registrering i folkbokföringen för utländska föräldraskap skulle utvidga detta undantag i en i övrigt övervägd ordning när det gäller föräldraskap till barn som tillkommit genom assisterad befruktning. En genom rättspraxis etablerad ordning kan vidare få svåröverblickbara konsekvenser. Inte minst för den enskilde kan det vara svårt att avgöra om och i så fall hur registreringen i folkbokföringen påverkar rättigheter och skyldigheter.
59. Mot denna bakgrund bör det enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening endast i särskilda fall, t.ex. när en konventionskränkning med långtgående verkningar inte kan undvikas, komma i fråga att i domstol göra avsteg från den ordning som kommer till uttryck genom lagstiftningen (jfr NJA 2018 s. 936 punkterna 37 och 39 samt NJA 2019 s. 504 punkterna 36 och 42). Det får i stället anses vara en uppgift för lagstiftaren att se till att regleringen inte leder till kränkningar av EKMR, något som för övrigt kan uppnås på olika sätt.

DOM

Mål nr
3456-18
3457-18

60. Som framgått finns möjligheter att etablera en rättslig föräldrarelation, t.ex. genom adoption, i situationer som den nu aktuella. Det förhållandet att en föräldrarelation inte registreras direkt på grundval av ett i utlandet fastställt föräldraskap leder inte till långtgående negativa konsekvenser för de berörda. Som framgår av punkt 57 finns det också en möjlighet till skadestånd vid konventionskränkningar. I en sådan situation finns det inte tillräckligt starka skäl för att en myndighet eller domstol utan klart författningsstöd ska vidta en viss åtgärd. Det finns därför inte skäl att inom ramen för den nu aktuella prövningen förordna att Skatteverket ska vidta en registrering.

61. Mot bakgrund av det ovan anförda ska kammarrättens och förvaltningsrättens avgöranden upphävas och Skatteverkets beslut fastställas.