

Kommittédirektiv



Modernare adoptionsregler

**Dir.
2007:150**

Beslut vid regeringssammanträde den 22 november 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska göra en allmän översyn av reglerna om adoption i 4 kap. föräldrabalken. Utredaren ska ta ställning till om det i syfte att stärka barnperspektivet finns anledning att ändra reglerna om domstolens prövning i ärenden om adoption och om principen om barnets bästa bör komma till tydligare uttryck i lagtexten. Det ska undersökas vilket beslutsunderlag domstolarna i dag har i ärenden om adoption, bl.a. vilka åtgärder socialnämnden vidtar vid en begäran om yttrande, hur nämndens yttranden utformas och i vilken utsträckning barn får komma till tals. Utredaren ska mot bakgrund av det som framkommer ta ställning till om reglerna behöver ändras eller kompletteras för att förbättra domstolens beslutsunderlag och säkerställa att adoptionen är till barnets bästa. Vidare ska utredaren uppmärksamma frågor om sambors möjlighet att adoptera, samtycken till adoption och åldersgränserna för att få adoptera.

Även frågor som särskilt gäller internationell adoption ska utredas. Utredaren ska ta ställning till behovet av åtgärder för att säkerställa barnets bästa i situationer där en adoption inte sker genom förmedling av en auktoriserad sammanslutning (enskild adoption). Utredaren ska överväga frågor om behovet av företrädare för barn som kommer till Sverige i syfte att adopteras. En översyn ska göras av 1971 års lag om internationella rättsförhållanden rörande adoption.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2009.

Bakgrund

Genom en adoption skapas ett varaktigt föräldra-barnförhållande mellan den som adopterar (adoptanten) och den som adopteras (adoptivbarnet). Den som adopteras betraktas i rättsligt hänseende som adoptantens barn, samtidigt som de rättsliga banden till tidigare förälder klipps av. Detta får betydelse bl.a. när det gäller arvsrätten, vårdnaden om barnet och skyldigheten att svara för underhåll åt barnet.

Regler om adoption finns i flera författningar. De grundläggande bestämmelserna finns i 4 kap. föräldrabalken. När det gäller internationella adoptioner finns också bestämmelser i lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. För adoption med internordisk anknytning finns regler i förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap. Det finns också allmänna regler om svensk domsrätt, lagval och erkännande av utländska avgöranden i lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption. Bestämmelser om förmedling vid internationell adoption finns i lagen (1997:192) om internationell adoptionsförmedling (LIA). I socialtjänstlagen (2001:453) regleras frågor om socialnämndens medgivande vid internationell adoption.

Den grundläggande regleringen av adoption i föräldrabalken kan sägas utgå från adoption av ett barn med ursprung i Sverige. De senaste årtiondena har dock antalet adoptioner av svenska barn successivt minskat. De flesta sådana adoptioner avser numera styvbarn och barn placerade i familjehem. I stället har antalet adoptioner av barn med ursprung utanför Sverige ökat markant och utgör i dag en klar majoritet av samtliga adoptioner.

Parallellt med denna utveckling har frågor om barnets ställning och rättigheter vid adoption kommit allt mer i fokus. Konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen), antagen av FN:s generalförsamling år 1989, slår fast viktiga principer, bl.a. att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn och att barnet är bärare av de rättigheter

som räknas upp i konventionen. Vid adoption ställs särskilda krav. Det ska säkerställas att barnets bästa främst beaktas. Det innebär att inga andra intressen får ta över eller jämsställas med barnets. Regler till skydd för barnet vid adoption finns också i 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Konventionen tillträdde av Sverige år 1997. En ny konvention om adoption av barn utarbetas för närvarande inom Europarådet.

Bland annat mot bakgrund av den utveckling som skett och vissa problem som har gjort sig gällande i samband med adoption finns det nu anledning att göra en översyn av vissa adoptionsrättsliga frågor. En särskild utredare bör därför utses och ges följande uppdrag.

Uppdraget

En översyn av 4 kap. föräldrabalken

En översyn av den adoptionsrättsliga regleringen har länge varit föremål för diskussion. Utredningen om barnens rätt fick år 1982 i uppdrag att göra en översyn (dir. 1982:25). Uppdraget överfördes till Förmynderskapsutredningen, som i betänkandet Adoptionsfrågor (SOU 1989:100) föreslog en modernisering av 4 kap. föräldrabalken. Förslagen har dock, med något undantag, inte lett till lagstiftning.

Regleringen i föräldrabalken har i flera avseenden kritiserats även under senare år. En central fråga har varit behovet av ett tydligare barnperspektiv. Det har bl.a. i motioner i riksdagen framförts synpunkter om att det inte är tillräckligt klart i vilka fall en adoption kan anses vara till fördel för barnet och att principen om barnets bästa bör komma till bättre uttryck i lagtexten. Vidare har det ansetts att det vid internationell adoption ibland kan vara svårt för domstolen att få ett tillräckligt bra beslutsunderlag. Det har också framförts synpunkter bl.a. om att sambor bör få möjlighet att adoptera på samma sätt som gifta par och registrerade partner och att ålderskraven för adoption bör ändras (se t.ex. bet. 2004/05:LU10, 2005/06:LU9 och 2006/07:CU8).

Utredaren ska mot denna bakgrund göra en allmän översyn av 4 kap. föräldrabalken. Det finns ett visst beredningsunderlag i Förmynderskapsutredningens betänkanden och i departementspromemorian Föräldrars samtycke till adoption, m.m. (Ds 2001:53), men det behöver kompletteras. Utredaren ska särskilt överväga följande frågor.

Ett tydligare barnperspektiv

För den som vill adoptera ett barn i Sverige krävs tillstånd av domstol (4 kap. 1 § föräldrabalken). Domstolen får ge sitt tillstånd endast om adoptionen är till fördel för barnet. Dessutom krävs att sökanden har uppfostrat barnet eller vill uppfostra barnet eller att det med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning till adoptionen. Vid bedömningen ska hänsyn tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad (4 kap. 6 § föräldrabalken).

Utredaren ska ta ställning till om det i syfte att stärka barnperspektivet finns anledning att ändra reglerna om domstolens prövning i ärenden om adoption. Frågor som ska uppmärksammas är om principen om barnets bästa bör komma till tydligare uttryck i lagtexten och om det till ledning för tillämpningen behöver anges vilka omständigheter som ska beaktas särskilt. Bedömningen ska göras med utgångspunkt särskilt i de grundläggande principer som kommer till uttryck i barnkonventionen och 1993 års Haagkonvention.

Domstolens beslutsunderlag

I ett ärende om adoption ska domstolen inhämta upplysningar om barnet och sökanden samt om huruvida ersättning eller bidrag till barnets underhåll har lämnats. Har barnet inte fyllt 18 år, ska yttrande inhämtas dels från socialnämnden i den kommun där sökanden är folkbokförd, dels från socialnämnden i den kommun där den som har vårdnaden om barnet är folkbokförd. Den kommun där sökanden är folkbokförd ska, om det inte är olämpligt, försöka klarlägga barnets inställning och redovisa den för domstolen (4 kap. 10 § föräldrabalken). När den

som adoptionen avser är utomnordisk medborgare och tolv år eller äldre, ska ett yttrande dessutom inhämtas från Migrationsverket (2 § tredje stycket lagen om internationella rättsförhållanden rörande adoption).

Det framstår delvis som oklart vad socialnämndens yttrande ska innehålla och hur långt socialnämndens utredningsskyldighet egentligen sträcker sig. Detta kan innebära problem särskilt i vissa fall där barnet har sitt ursprung utomlands. Svårigheter kan också finnas när sökanden inte är folkbokförd i Sverige.

Utredaren ska undersöka vilket beslutsunderlag domstolarna i dag har i ärenden om adoption. I denna del av uppdraget ligger att utredaren ska undersöka vilka åtgärder socialnämnden normalt vidtar vid en begäran om yttrande enligt 4 kap. föräldrabalken och hur socialnämndens yttranden utformas.

Vidare ska utredaren undersöka i vilken utsträckning barn får komma till tals och i vilken omfattning det i yttrandet ges en rekommendation till beslut. Det ska särskilt uppmärksammas hur domstolen får underlag för sina ställningstaganden när barnet eller den sökande inte är folkbokförd i Sverige, bl.a. när yttranden begärs in från Migrationsverket och Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA).

Utredaren ska mot bakgrund av det som framkommer genom undersökningen ta ställning till om reglerna behöver ändras eller kompletteras i syfte att förbättra domstolens beslutsunderlag och säkerställa att adoptionen är till barnets bästa. Här kan olika lösningar tänkas. En ordning som ska prövas är att ansvaret för att bistå domstolen med utredning läggs på socialnämnden i sökandens hemkommun som ges i uppgift att göra en heltäckande utredning och möjlighet att ta in uppgifter från t.ex. andra socialnämnder, MIA och Migrationsverket.

Enligt 6 kap. 14 § socialtjänstlagen ska socialnämnden pröva om samtycke ska ges till att adoptionsförfarandet får fortsätta när ett visst barn har föreslagits för adoption. Utredaren ska överväga om det behövs tydligare regler för denna prövning då ett tidigare okänt barn föreslagits för adoption. Utredaren ska vidare överväga om samma regler är ändamålsenliga när det redan vid hemutredningen enligt 6 kap. 12 § socialtjänstlagen varit känt vilket barn som ska adopteras.

Sambors möjlighet att adoptera m.m.

Enligt gällande rätt får den som har fyllt 25 år, med rättens tillstånd, anta adoptivbarn. Rätten att anta adoptivbarn tillkommer även den som har fyllt 18 år men inte 25 år, om adoptionen avser eget barn, makes barn eller makes adoptivbarn eller om det finns synnerliga skäl (4 kap. 1 § föräldrabalken). Makar får inte adoptera annat än gemensamt. Den ena maken får dock ensam anta adoptivbarn om den andre vistas på okänd ort eller lider av en allvarlig psykisk störning. Den ena maken får också annars med den andres samtycke adoptera dennes barn eller adoptivbarn eller eget barn (4 kap. 3 § föräldrabalken). Vad som sagts om makar gäller också registrerade partner.

I dag får sambor inte adoptera ett barn tillsammans. Utredaren ska ta ställning till om denna begränsning fortfarande har skäl för sig eller om sambor bör kunna adoptera, eventuellt sedan samboförhållandet varat viss tid. Det ska vidare övervägas om det behövs några särskilda regler om adoption av eget barn och om ålderskraven för att adoptera bör ändras. I samband med det ska betydelsen av sökandens ålder vid socialnämndens lämplighetsprövning enligt 6 kap. 12 § socialtjänstlagen beröras. Övervägandena ska ske med utgångspunkt från barnets bästa.

Samtycke till adoption

Huvudregeln är i dag att den som har fyllt 12 år inte får adopteras utan eget samtycke. Det finns en möjlighet till undantag om barnet är under 16 år och det skulle skada barnet att bli tillfrågat. Samtycke krävs inte heller om den som ska adopteras är varaktigt förhindrad att lämna samtycke på grund av en psykisk störning eller på grund av något annat liknande förhållande (4 kap. 5 § föräldrabalken). Den som är under 18 år får inte adopteras utan föräldrarnas samtycke. Samtycke behövs dock inte från en förälder som lider av en allvarlig psykisk störning, är utan del i vårdsnaden eller befinner sig på okänd ort (4 kap. 5 a § föräldrabalken).

Undantaget när det gäller samtycke av barn mellan 12 och 16 år infördes år 1959 och tar i första hand sikte på barn som

har placerats i familjehem och som skulle kunna ta allvarlig skada av att få kännedom om att familjehemsföräldrarna inte är biologiska föräldrar. Synen på barnets ställning, barnets vilja och barnets rätt till information om sitt ursprung har sedan dess förändrats. Utredaren ska ta ställning till om den 12-årsgräns som gäller i dag för barnets samtycke bör sänkas och i vilka fall det bör kunna göras undantag från kravet på samtycke. Det bör övervägas om den särskilda regeln för barn mellan 12 och 16 år bör tas bort.

Utredaren ska vidare ta ställning till om det finns skäl till förändringar när det gäller krav på samtycke från barnets föräldrar. När det gäller familjehemsplacerade barn har det framförts att dagens regler kan hindra att adoptioner som skulle vara till barnets bästa genomförs (SOU 2000:77 s. 142). Lagen bör ge en så god garanti som möjligt för att barnets bästa sätts i främsta rummet vid ett beslut om adoption, samtidigt som hänsyn ska tas till Europakonventionens bestämmelser om förälders rätt till skydd för privat- och familjelivet. Utredaren ska beakta eventuella förslags konsekvenser när det gäller internationella adoptioner och behovet av särreglering t.ex. i fråga om eventuella krav på samtycke från en förälder som inte är vårdnadshavare (jfr Ds 2001:53 s. 88).

Utredaren ska även ta ställning till behovet av åtgärder för att säkerställa att de personer som ska ge sitt samtycke till en adoption har fått den rådgivning som behövs och underrättats om verkningarna av sina samtycken och att samtycket skett frivilligt. Ställning ska också tas till om samtycket bör uttryckas i särskild form. Regler om detta finns såväl i 1993 års Haagkonvention som i den konvention om adoption av barn som för närvarande utarbetas i Europarådet.

Enskild adoption

Om någon i Sverige vill adoptera ett barn med hemvist utomlands, ska det som huvudregel ske genom förmedling av en sammanslutning som är auktoriserad enligt lagen om internationell adoptionsförmedling. Detta gäller dock inte om adoptionen avser släktingbarn eller om det annars finns särskilda

skäl, s.k. enskild adoption. MIA ska i sådana fall innan barnet lämnar landet pröva om förfarandet är godtagbart (4 § lagen om internationell adoptionsförmedling). Detta gäller både när adoptionen ska beslutas i Sverige och när den ska ske i barnets ursprungsland.

Det har i flera avseenden framförts kritik mot den gällande regleringen när det gäller enskild adoption.

Utredningen om internationella adoptioner uttalade i betänkandet Adoption – till vilket pris? (SOU 2003:49 s. 302 f.) att adoptionsprocessen vid enskild adoption är otydlig och att ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter är oklar. Det vanligaste för den som vill adoptera enskilt är att först ansöka om socialnämndens medgivande enligt 6 kap. 12 § socialtjänstlagen att ta emot barnet. Om medgivande lämnas och MIA finner att förfarandet är godtagbart, har den som vill adoptera, efter vederbörligt tillstånd från Migrationsverket och i förekommande fall utländska myndigheter, rätt att ta barnet till Sverige. I stället för detta tillvägagångssätt förekommer det att den som vill adoptera ansöker om adoption direkt vid tingsrätten. Någon ansökan om medgivande enligt socialtjänstlagen eller prövning av förfarandet enligt lagen om internationell adoptionsförmedling görs då inte. I stället yttrar sig socialnämnden enligt 4 kap. 10 § föräldrabalken.

En brist som har påtalats är att det ofta kan vara svårt för domstolen att få fram uppgifter om barnets hemförhållanden och inställning till en adoption, samt att socialnämnden varken vid en hemutredning enligt 6 kap. 12 § socialtjänstlagen eller när domstolen begär ett yttrande enligt 4 kap. 10 § föräldrabalken har en tillräckligt tydlig skyldighet att utreda barnets hemförhållanden (se rättsfallet RÅ 1991 ref 70). Det är vidare vid enskilda adoptioner möjligt att barnet redan har kommit till Sverige innan en lämplighetsprövning av sökanden har gjorts.

Utredaren ska analysera vilka problem som i dag finns när det gäller enskild adoption. Mot bakgrund av det som framkommer vid analysen ska utredaren ta ställning till behovet av åtgärder för att säkerställa barnets bästa i dessa fall. Frågor som ska uppmärksammas är hur adoptionsprocessen kan göras mer enhetlig och hur det i varje enskilt fall kan säkerställas att barnets

situation är tillfredsställande utredd innan barnet lämnar sitt ursprungsland. En lösning som ska övervägas är att en ansökan om adoption vid domstol ska förutsätta att ett medgivande redan har lämnats av socialnämnden och att nämnden ges ett tydligare ansvar när det gäller utredningen om barnets hemförhållanden och inställning till adoptionen. Det ska övervägas vilken roll MIA bör ha i sammanhanget och om utrymmet för enskild adoption bör begränsas. Utredaren ska också ta ställning till om det finns behov av ytterligare åtgärder för att tillgodose intresset av insyn vid enskild adoption, bl.a. för att förhindra att det från någon sida har getts eller utlovats ersättning.

Internationellt privaträttsliga frågor

Internationellt privaträttsliga bestämmelser om adoption finns i flera författningar. Bestämmelser om bl.a. erkännande av beslut om adoption som har meddelats i länder som är anslutna till 1993 års Haagkonvention framgår av lagen med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Regler om domsrätt, lagval och erkännande av beslut i nordiska förhållanden finns i 1931 års förordning. Allmänt tillämpliga bestämmelser finns i 1971 års lag. En ansökan om adoption prövas av svensk domstol om den eller de sökande har svenskt medborgarskap eller har hemvist i Sverige. Ansökan kan också prövas här efter medgivande av regeringen (1 § i 1971 års lag). Ansökan prövas enligt svensk lag (2 §). Ett utländskt adoptionsbeslut gäller i Sverige om den eller de sökande var medborgare eller hade hemvist i den främmande staten när beslutet meddelades. Om adoptivbarnet var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige, förutsätter erkännandet att adoptionen godkänts av MIA (3 §). MIA kan också i andra fall godkänna utländska adoptionsbeslut.

Frågor om skydd för barn och barnets ställning har kommit allt mer i fokus, såväl i Sverige som internationellt. Detta gäller även den internationellt privaträttsliga regleringen. Barnets rättsliga ställning har på flera områden stärkts genom enhetliga regler om erkännande av utländska avgöranden och genom

domsrättsregler som utgår från barnets förhållanden. En allmän tendens är att den s.k. hemvistprincipen fått allt större betydelse på bekostnad av nationalitetsprincipen.

Utredaren ska mot denna bakgrund göra en allmän översyn av 1971 års lag. En fråga som ska uppmärksammas är om det finns anledning att erkänna utländska avgöranden om adoption i större utsträckning än i dag. Ändringar i den riktningen föreslogs av Förmynderskapsutredningen (SOU 1989:100 s. 186 f.). Sedan dess har skyldigheten att erkänna utländska avgöranden utvidgats genom Sveriges tillträde till 1993 års Haagkonvention. Det ska också övervägas om några förändringar bör göras när det gäller behörigheten för svenska domstolar att besluta om adoption. Det ska, i syfte att stärka barnets ställning, övervägas om barnets hemvist i Sverige bör grunda domsrätt för svenska domstolar och om dispensmöjligheten för regeringen bör tas bort eller läggas på domstol eller annan myndighet.

Utredaren ska i sammanhanget ta ställning till om det finns behov av regler om hur förfarandet ska gå till och vilka som ska vara ansvariga myndigheter när ett barn med hemvist i Sverige adopteras till ett annat land (jfr prop. 1996/97:91 s. 72).

Behovet av företrädare för barn som kommer till Sverige för att adopteras

Socialstyrelsen har i en skrivelse till regeringen (dnr S2007/4377/SK) uppmärksammat att det kan finnas behov av att skyndsamt utse en ställföreträdare för ett barn som kommer till Sverige för att adopteras. Så kan vara fallet t.ex. när barnet inte har adopterats i sitt ursprungsland utan adoptionen ska ske i Sverige. För det fall det inträffar något som innebär att det behövs en vårdnadshavare som kan företräda barnet fram till dess att det finns ett adoptionsbeslut är det vanligen lämpligt att de tilltänkta adoptivföräldrarna utses. Det kan dock finnas situationer då någon annan bör utses. Det kan t.ex. vara så att den som har tagit emot ett barn i syfte att adoptera det i Sverige inte fullföljer en planerad ansökan om adoption eller att ansökan avslås.

Utredaren ska ta ställning till om det behövs åtgärder för att stärka barnets ställning i dessa och liknande fall. En ordning som ska övervägas är att det för barnet utses en god man med motsvarande uppgifter som enligt lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

Övrigt

Utredaren ska i första hand ta upp de frågor som anges ovan. Utredaren får dock ta upp även andra frågor om adoption som aktualiseras under utredningsarbetet om det bedöms tillräckligt motiverat och det finns utrymme för det under utredningstiden. Förslag och överväganden kan anknyta till det arbete med en konvention om adoption som för närvarande pågår inom Europarådet. I utredningsuppdraget ligger dock inte att överväga om Sverige ska tillträda konventionen.

Utredaren ska lägga fram de förslag till författningsändringar som översynen ger anledning till.

Utgångspunkten för övervägandena ska vara barnkonventionen och dess grundläggande principer i allmänhet och i fråga om adoption. Det innebär bl.a. att inga andra intressen får ta över eller jämsställas med barnets.

Utredaren ska redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i länder som utredaren bedömer vara av intresse och i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade. Regleringen i andra nordiska länder bör ges en särskild belysning och beaktas i arbetet.

Utredaren ska inhämta synpunkter från berörda myndigheter och organisationer, innefattande de adopterades egna organisationer. Utredaren ska samråda med den i prop. 2006/07:129 aviserade utredningen om en översyn av bestämmelserna om skydd och stöd för barn och unga i socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 juli 2009.

(Justitiedepartementet)