

Sammanfattning

Uppdraget

Utredningen har i uppdrag att göra en allmän översyn av reglerna om adoption i 4 kap. föräldrabalken. Utredningen ska ta ställning till om det i syfte att stärka barnperspektivet finns anledning att ändra reglerna om domstolens prövning i ärenden om adoption. Domstolarnas beslutsunderlag i adoptionsärenden ska undersökas, innefattande bl.a. en undersökning av vilka åtgärder socialnämnden vidtar vid en begäran om yttrande och i vilken utsträckning barn får komma till tals. Utredningen 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 utredningen uppmärksamma frågor om sambors möjlighet att adoptera, samtycken till adoption och åldersgränserna för att få adoptera.

I uppdraget ingår vidare att utreda vissa frågor som särskilt gäller internationell adoption. Behovet av åtgärder för att säkerställa barnets bästa i situationer där en adoption inte sker genom en förmedling av en auktoriserad sammanslutning (enskild adoption) ska undersökas. Vidare ska behovet av företrädare för barn som kommer till Sverige i syfte att adopteras övervägas. Slutligen ska en allmän översyn göras av lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption (1971 års lag).

4 kap. föräldrabalken

Ett tydligare barnperspektiv

De centrala bestämmelserna om adoption finns i 4 kap. föräldrabalken. Bestämmelserna är tillämpliga i alla ärenden om adoption som prövas av svensk domstol, dvs. även vid internationell adoption.

Utredningen föreslår att 4 kap. föräldrabalken upphävs och ersätts av ett nytt kapitel. Det nya kapitlet har en annan systematik och ett modernare språk. Enligt utredningens bedömning ges det i lagstiftningen inte tillräcklig ledning för bedömningen i ärenden om adoption. I syfte att tydliggöra barnperspektivet föreslår utredningen att det i 4 kap. föräldrabalken införs en grundläggande bestämmelse om att barnets bästa ska vara avgörande för alla beslut om adoption som rör barn under 18 år. Detta är i linje med bl.a. FN:s barnkonvention och den i Haag den 29 maj 1993 dagtecknade konventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner (1993 års Haagkonvention). I lagtexten anges vissa omständigheter som ska beaktas särskilt vid bedömningen av vad som är bäst för barnet. En sådan omständighet är viljan och förmågan hos barnets biologiska föräldrar att ge barnet omvårdnad, trygghet och en god fostran. Vidare ska beaktas den personliga relationen i övrigt mellan barnet och de biologiska föräldrarna och sökandens förutsättningar att ge barnet ett varaktigt och stabilt föräldra-barnförhållande. Den redan gällande bestämmelsen om att hänsyn ska tas till barnets vilja samordnas med bestämmelsen om barnets bästa.

Utredningen föreslår vidare att det införs en särskild bestämmelse om adoption av den som har fyllt 18 år (vuxenadoption). Adoption ska i dessa fall få ske om det finns särskild anledning med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och den som sökanden vill adoptera. Vid bedömningen ska särskilt beaktas om sökanden har uppfostrat den som han eller hon vill adoptera eller om det på annat sätt har uppkommit ett varaktigt och stabilt föräldra-barnförhållande mellan dem.

Lägstalder för att adoptera

Utredningen anser att den som vill adoptera, liksom i dag, normalt bör ha fyllt 25 år. Generellt sett ställs andra krav på adoptivföräldrar än på biologiska föräldrar och föräldraskapet kräver en särskilt stor mognad. Liksom i dag bör sökanden dock få vara yngre än 25 år vid en styvbarnsadoption. Undantag från 25-årsgränsen bör också i andra fall kunna göras om det med hänsyn till barnets bästa finns särskild anledning, t.ex. om det finns en annan nära personlig anknytning mellan barnet och sökanden.

Sambor och adoption

Utredningen föreslår att sambor ska kunna prövas som adoptivföräldrar på samma sätt som gifta par och registrerade partner. Det innebär att två sambor gemensamt kan adoptera ett barn och att en sambo kan adoptera den andra sambons barn. Genom adoptionen ska vårdnaden om barnet automatiskt bli gemensam för båda samborna.

Utredningen föreslår vidare att möjligheten för en make att adoptera ensam om den andra maken lider av en allvarlig psykisk störning tas bort. Även om barnet inte får något föräldrabarnförhållande till adoptantens make riskerar barnet att hamna i en miljö som kan vara mycket påfrestande.

Samtycken

Liksom i dag bör huvudregeln vara att den som har fyllt 12 år inte får adopteras utan eget samtycke. En vetorätt för barnet är viktig med hänsyn till de mycket ingripande rättsverkningar som en adoption innebär. Det undantag från kravet på samtycke som i dag gäller i vissa fall när barnet är mellan 12 och 16 år tas bort.

Ett barn under 18 år bör som huvudregel inte få adopteras utan föräldrarnas samtycke. Det undantag från samtyckeskravet som gäller för en förälder som inte är barnets vårdnadshavare bör enligt utredningens mening behållas. Det är visserligen viktigt att en förälders motstånd mot en adoption beaktas i adoptionsärendet. Även en förälder som inte har del i vårdnaden om barnet kan betyda mycket för barnet. Han eller hon kan vara väl insatt i barnets förhållanden och ha en god kontakt med barnet.

Utredningen anser dock att det i lagen inte bör ställas upp särskilda krav för adoption mot en icke vårdnadshavande förälders vilja. Detta skulle ytterligare försvåra adoptioner, t.ex. när barnet har varit placerat i ett familjehem och en överflyttning av vårdnaden har skett. Även styvbarnsadoptioner skulle avsevärt försvåras jämfört med i dag.

Utredningen gör vidare bedömningen att den vetorätt som en vårdnadshavande förälder normalt har i ett ärende om adoption bör behållas. Här beaktar utredningen framför allt att det saknas stöd för att just vetorätten är anledningen till det i dag låga antalet nationella adoptioner. Med hänsyn till de mycket ingående rättsverkningar som en adoption innebär finns det särskild anledning att vara försiktig med inslag av tvång. I syfte att underlätta nationella adoptioner när detta är till barnets bästa är det lämpligt att det utvecklas arbetssätt för att främja samförstånds-lösningar i frågor om adoption och att det ges stöd till dem som arbetar med dessa frågor inom kommunerna. Detta bör vara Socialstyrelsens uppgift.

Domstolens beslutsunderlag

Utredningen har genomfört en enkätundersökning riktad till socialnämnder och har även haft andra kontakter med bl.a. företrädare för socialtjänst, domstolar och adoptionsorganisationer. Mot bakgrund av det som har framkommit föreslår utredningen att ett antal åtgärder vidtas för att domstolen ska få ett bättre beslutsunderlag i ärenden om adoption. Utredningen har följande förslag.

- Det ska inte längre ska vara socialnämnden som yttrar sig till domstolen. På samma sätt som i vårdnadsutredningar ska nämnden i stället utse någon att genomföra utredningen. Begäran ska normalt rikta sig till endast en kommun som får ansvaret för hela utredningen.
- Domstolen ska kunna ge riktlinjer för utredningen och bestämma en viss tid inom vilken den ska vara slutförd.
- Barnet ska inom ramen för utredningen om det är möjligt ges relevant information och erbjudas den rådgivning som kan behövas.
- Om det behövs, ska utredaren försöka klarlägga inställningen hos barnets föräldrar och särskilt förordnade vårdnads-

havare. Utredaren ska om det är möjligt informera om förutsättningarna för och rättsverkningarna av adoptionen och erbjuda den rådgivning som kan behövas.

- Utredaren ska redovisa det som har framkommit för domstolen och lämna förslag till beslut.
- Sekretess ska inte hindra utredaren från att inhämta uppgifter från en annan kommun.
- Det införs en bestämmelse om reservforum för socialnämnden.
- Domstolen får en tydligare skyldighet att skriftväxla med bl.a. föräldrarna till den som sökanden vill adoptera.

Utredningen gör också bedömningen att de som genomför utredningar i ärenden om adoption behöver tydligare stöd och vägledning än i dag. Vägledning behövs dels när det gäller frågor om hur utredningen ska bedrivas, bl.a. om när och hur samtal ska ske med barnet och barnets föräldrar, dels till hjälp för den bedömning som utredaren ska göra av vad som är bäst för barnet. Detta bör vara Socialstyrelsens uppgift.

Upplysning om barnets ursprung

Utredningen föreslår att det införs en bestämmelse om att den som har adopterat ett barn så snart det lämpligen kan ske ska upplysa barnet om att han eller hon är adopterad. Om någon har adopterat sin makes eller sambos barn är denna skyldighet gemensam för adoptanten och maken eller sambon. Bestämmelsen är inte sanktionerad men är en viktig markering av att barnet har rätt till kunskap om sitt ursprung.

Enskild adoption

Huvudregeln är att den som vill adoptera ett barn med hemvist utomlands ska anlita en auktoriserad sammanslutning för förmedlingen av adoptionen. MIA kan dock ge tillstånd till att adoptionen får ske utan sådan förmedling (s.k. enskild adoption). Det har under utredningens arbete framkommit att enskild adoption ofta är förenad med problem när det gäller dokumentation och utredning. Gällande rätt tillåter också adoptanterna att

vända sig direkt till svensk domstol med en ansökan om adoption utan att socialnämnden har gett sitt medgivande till att sökanden får ta emot barnet i adoptionssyfte och utan att MIA har gett sitt tillstånd till att adoptionen får ske utan förmedling av en adoptionsorganisation.

Utgångspunkterna för utredningens förslag är att det ur ett barnperspektiv är bättre att en adoption förmedlas av en adoptionsorganisation. Det är önskvärt att få en ökad korrespondens mellan det socialrättsliga och det civilrättsliga regelverket, så att det inte finns flera vägar att gå för att adoptera. Utredningen föreslår därför att regelverket kring enskild adoption stramas upp och görs mer enhetligt.

Möjligheterna att få ett tillstånd till enskild adoption begränsas till att gälla släktingbarn eller situationer där det annars med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning att adoptera utan förmedling av en auktoriserad adoptionsorganisation. Prövningen ska inte som i dag göras av MIA utan av socialnämnden. Ett tillstånd till enskild adoption ska få ges endast om ett medgivande har lämnats för sökanden att ta emot barnet för adoption och det därvid har prövats att den tänkta adoptionen är till barnets bästa.

Om ansökan avser ett barn under 18 år som har förts eller avses bli fört till Sverige för adoption, ska svensk domstol få ta upp en ansökan om adoption till prövning endast om adoptionen har förmedlats av en auktoriserad adoptionsorganisation eller tillstånd har givits till enskild adoption.

Medgivande att ta emot ett barn för adoption

Bestämmelser om medgivande att i adoptionssyfte ta emot ett barn med hemvist utomlands finns i 6 kap. 12–15 §§ socialtjänstlagen (2001:453). Utredningen föreslår att det införs en uttrycklig bestämmelse som reglerar sökandens ålder vid en ansökan om medgivande. Huvudregeln blir att ett medgivande inte får lämnas om den eller de sökande har fyllt 43 år. Detta gäller dock inte om barnet har en personlig anknytning till sökanden eller det annars finns särskilda skäl. Den tid som medgivandet gäller förlängs från två till tre år. Det ska vara tillräckligt att sökandena inom denna tid har fått barnet i sin vård. Barnet ska däremot inte behöva ha tagits emot i sökandenas hem.

I vissa fall kan det redan vid ansökan om medgivande stå klart vilket barn sökanden vill adoptera. Utredningen föreslår att socialnämnden i ett sådant fall ska pröva om den tänkta adoptionen är till barnets bästa. Om det t.ex. framkommer att barnet har en fungerande familj i sitt hemland och därför saknar behov av en adoption, ska medgivande inte lämnas. På detta sätt får medgivandeprövningen ett tydligare barnperspektiv och en adoption som inte är till barnets bästa kan avstyras på ett tidigare stadium än vad som är fallet i dag.

När ett medgivande har lämnats avseende ett bestämt barn, ska det inte behöva göras någon ytterligare prövning av om adoptionsförfarandet får fortsätta (6 kap. 14 § socialtjänstlagen) förutsatt att adoptionen inte omfattas av 1993 års Haagkonvention. Prövningen fyller ingen praktisk funktion i dessa fall eftersom socialnämnden redan vid medgivandeprövningen har bedömt att den tänkta adoptionen är till barnets bästa.

För det fall ett barn med hemvist i Sverige ska adopteras av någon med hemvist i ett land som är anslutet till 1993 års Haagkonvention föreslår utredningen att det inte som i dag ska vara MIA utan socialnämnden som utför de uppgifter som anges i artikel 16.1 i 1993 års Haagkonvention. Socialnämnden ska alltså sammanställa en rapport med bl.a. upplysningar om barnets bakgrund och tillgänglighet för adoption, säkerställa att nödvändiga samtycken har lämnats och fastställa om den tänkta placeringen är till barnets bästa.

Internationellt privaträttsliga frågor

1971 års lag innehåller internationellt privaträttsliga bestämmelser i frågor om adoption. Utredningen föreslår att 1971 års lag ersätts av en ny lag. Den föreslagna lagen utgår i större utsträckning än 1971 års lag från den s.k. hemvistprincipen. Svensk domstol ska vara behörig om den eller de sökande har hemvist i Sverige eller om den som sökanden vill adoptera har hemvist här. Vidare ska behörighet finnas om en sökande eller den som sökanden vill adoptera är svensk medborgare, förutsatt att hemviststatens myndigheter saknar behörighet att pröva ansökan. En ansökan ska också i andra fall kunna prövas om det finns särskild anledning att saken prövas i Sverige. Så kan vara fallet om det finns anknytning

till flera länder, men ingen anknytning är starkare än den till Sverige.

Även enligt den föreslagna lagen är huvudregeln att en ansökan om adoption ska prövas enligt svensk lag. Utredningen föreslår dock ett undantag från detta. Om ansökan avser ett barn under 18 år som har hemvist utomlands eller som har förts till Sverige i syfte att adopteras, ska frågor om föräldrarnas samtycke till adoptionen prövas enligt lagen i barnets ursprungsstat. Om det enligt den utländska lagen inte krävs något samtycke av barnets föräldrar, t.ex. därför att föräldrarna har fräntagits föräldraansvaret, behövs det alltså inte heller något samtycke i det svenska adoptionsärendet. Den föreslagna lagvalsregeln ska inte tillämpas om det saknas regler om adoption i barnets ursprungsstat.

Det ligger i barnets intresse att en adoption som har beslutats i en stat som barnet och/eller adoptanterna hade en naturlig nära anknytning till erkänns i Sverige. Genom att erkänna en sådan adoption kan dubbla processer undvikas och barnets rättsliga ställning stärkas. Med denna utgångspunkt föreslår utredningen att ett lagakraftvunnet avgörande om adoption ska erkännas i Sverige om det har meddelats eller annars erkänns i den stat där adoptanten hade hemvist när avgörandet meddelades. Ett avgörande ska vidare erkännas om det har meddelats eller annars erkänns i den stat där den som har adopterats hade hemvist när adoptionsförfarandet inleddes. I detta fall krävs – om den som har adopterats var under 18 år och adoptanten hade hemvist i Sverige – att adoptionen har förmedlats av en auktoriserad adoptionsorganisation eller att adoptanten har fått tillstånd att adoptera utan förmedling av en sådan organisation. Ett godkännande av MIA ska krävas om den som har adopterats var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige när det utländska avgörandet meddelades. MIA ska också kunna godkänna andra avgöranden om adoption om det med hänsyn till en parts hemvist, medborgarskap eller annan anknytning fanns skäligen anledning att ansökan prövades i den andra staten. MIA:s beslut ska inte som i dag få överklagas till regeringen utan till allmän förvaltningsdomstol.

Utredningen bedömer att det – utöver den gällande bestämmelsen om s.k. ordre public – inte behövs några andra bestämmelser om vägrat erkännande, konkurrerande förfaranden eller fastställelse av utländska avgöranden.

Ett utländskt avgörande som erkänns i Sverige ska som regel ha samma rättsverklningar som en svensk adoption. Om adoptionen

enligt lagen i den stat där den beslutades inte innebär att det rättsliga förhållandet mellan den som har adopterats och hans eller hennes ursprungliga släkt har upphört (svag adoption), ska adoptionen dock inte heller i Sverige få sådan verkan.

Det ska vara möjligt att omvandla en svag adoption till en stark adoption. Omvandling beslutas av allmän domstol på ansökan av adoptanten eller adoptanterna.

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

Utredningen har övervägt behovet av särskild företrädare för barn som kommer till Sverige i avsikt att adopteras. Utredningens bedömning är att gällande rätt ger tillräckliga förutsättningar för att tillvarata dessa barns rättigheter. Så länge barnet inte har fått uppehållstillstånd i Sverige är det möjligt att förordna en god man för barnet med stöd av lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn. Berörda myndigheter (främst Migrationsverket, socialnämnden och överförmyndaren) kan dock behöva uppmärksammas på detta. Från den tidpunkt barnet har fått uppehållstillstånd – och därmed normalt hemvist i Sverige – kan bestämmelserna i 6 kap. föräldrabalken om särskild företrädare för barnet användas för att tillgodose barnets behov av representation.