

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 15/2011 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till revidering av lagstiftningen om adoption samt till godkännande av den europeiska konventionen om adoption av barn och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen

Till lagutskottet

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 oktober 2011 regeringens proposition till riksdagen med förslag till revidering av lagstiftningen om adoption samt till godkännande av den europeiska konventionen om adoption av barn och till lag om sättande i kraft av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i konventionen (RP 47/2011 rd) till lagutskottet för beredning och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna utlåtande till lagutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Tuomo Antila, justitieministeriet
- juris licentiat Anna-Kaisa Aaltonen
- professor Raija Huhtanen
- juris doktor, docent Liisa Nieminen
- professor Veli-Pekka Viljanen.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- professor Mikael Hidén.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen en ny adoptionslag, ändringar i äktenskapslagen och vissa andra lagändringar. Adoptionslagen får mer ingående bestämmelser om villkoren för adoption, bland annat ålderskillnad och ålderskrav, och adoptionsrådgivning. Dessutom ska det krävas tillstånd för adoptioner inom landet på samma sätt som för internationella adoptioner. Vidare breddas rätten att överklaga beslut som fattas under adoptionsprocessen. Domstolen ska kunna fastställa att ett adoptivbarn har rätt att hålla kontakten med sina tidigare föräldrar efter adop-

tionen. Adoptionsnämnden och övriga förvaltningsärenden som rör adoption flyttas över från social- och hälsovårdsministeriet till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården.

Vidare föreslår regeringen att riksdagen godkänner konventionen om adoption av barn samt en lag om sättande i kraft av de bestämmelser i konventionen som hör till området för lagstiftningen. Den föreslagna adoptionslagstiftningen överensstämmer innehållsmässigt med konventionen.

Lagen om ikraftsättande av konventionen avses träda i kraft genom förordning av republikens president. De övriga lagarna avses träda i kraft den 1 juli 2012. Bestämmelserna om ikraftträdandet av vissa bestämmelser i adoptionslagen ska dock utfärdas genom förordning av statsrådet.

I motiven till lagstiftningsordningen säger regeringen att så gott som hela konventionen innehåller bestämmelser som hör till lagstiftningsområdet. Därför krävs det riksdagens samtycke för att den ska kunna antas. Dessutom krävs det samtycke från riksdagen för en reservation enligt artikel 27.1 i konventionen. Enligt reservationen kommer Finland inte att tillämpa artikel 22.3 i konventionen när det gäller information till barn under femton år. Regeringen anser att konventionen inte innehåller några sådana be-

stämmelser som gäller grundlagen på det sätt som dess 94 § 2 mom. eller 95 § 2 mom. avser. Följaktligen kan konventionen antas med enkel majoritet och förslaget till ikraftsättandelag i vanlig lagstiftningsordning.

I motiven till behandlingsordning behandlas följande frågor: ålderskraven på adoptionssökande med avseende på kravet på att ingen får diskrimineras, att barnets åsikt måste utredas och beaktas på grundval av 6 § 3 mom. i grundlagen, adoption som fastställs utan samtycke från föräldrarna med avseende på privatlivet och skyddet för familjelivet, adoptivbarns rätt att få information, adoptivbarns arvsrätt i vissa fall med avseende på egendomsskyddet och rättssäkerheten och möjligheten att anförtro andra än myndigheter offentliga förvaltningsuppgifter.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Likabehandling

Åldersgränserna. I förslaget till adoptionslag införs ett nytt ålderskrav. Den som adopterar ett minderårigt barn får inte vara över femtio år (6 §). Adoptionssökandena ska fortfarande normalt vara minst 25 år, och 18 år föreslås vara den absolut lägsta åldersgränsen. Ålderskillnaden mellan det minderåriga barnet och adoptionssökanden ska vara minst 18 och högst 45 år (7 §). Också detta är ett nytt krav, men det motsvarar den praxis som tillämpas i adoptionsammanhang. Vid gemensam adoption gäller ålderskravet båda makarna.

Ålderskraven kan frångås vid adoption inom familjen eller när det har uppstått en fast relation jämförbar med förälder-barn-förhållande mellan den som ska adopteras och sökanden eller när det finns "synnerligen vägande skäl" att göra avsteg från kravet med tanke på barnets bästa (6 och 7 §). Enligt propositionen ska kravet på "synnerligen vägande skäl" tolkas mycket strängt (s. 46—47) när ett främmande barn adop-

teras. Då ska möjligheten att göra avsteg från ålderskravet vara små. Någon som är 46 år ska alltså inte kunna adoptera ett nyfött barn. Äkta makar som är 35 respektive 51 år gamla får inte heller adoptera ett främmande barn.

Åldersgränserna motiveras rent allmänt med barnets bästa och likabehandling av alla sökande och dessutom med effektivare användning av resurserna för adoptionsrådgivning (s. 24, 92). Den högsta åldersgränsen motiveras med att man vill minimera barnets upplevelser av förlust och med att adoptivföräldrarna bör kunna ta hand om barnet tills det är myndigt och även kunna stödja det i tidig vuxenålder. Däremot motiveras inte regeringen de lägsta åldersgränserna eller den minsta ålderskillnaden på något sätt.

Konventionen har betydligt generösare åldersgränser och den anger inte någon högsta tillåtna ålder för adoptionssökande eller högsta tillåtna ålderskillnad. Den medger således stor nationell prövningsrätt visavi ålderskraven.

Ålderskraven måste bedömas utifrån jämlikhetsbestämmelserna i 6 § i grundlagen. I 6 § 1 mom. säger grundlagen att alla är lika inför lagen. Denna generella bestämmelse kompletteras

av diskrimineringsförbudet i 2 mom. som förbjuder särbehandling utan godtagbara skäl bland annat på grund av ålder.

I sin tolkningspraxis har grundlagsutskottet inte ansett det konstitutionellt sett vara något problem att åldersgränser anges, men det kräver ett godtagbart skäl med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna. Skälet måste dessutom ha ett reellt och fast samband med lagens syfte (se en samlad tolkning av åldersgränser, GrUU 44/2010 rd, s. 5—6). Som det framhålls i förarbetena till reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna är kraven höga på de förbjudna särbehandlingsgrunderna, särskilt de som räknas upp i 6 § 2 mom. i grundlagen (se RP 309/1993 rd).

Det finns alltså enligt grundlagsutskottets mening godtagbara skäl enligt 6 § 2 mom. i grundlagen att införa ålderskrav vid adoption. Men motiven i propositionen håller inte till alla delar för en närmare granskning, och i vissa fall saknas motivering helt, påpekar utskottet och anser att lagutskottet måste förtydliga dem i sitt betänkande. Utskottet har förståelse för att administrationen kring adoptioner förenklas av åldersgränser när färre fall behöver prövas enskilt, men bristande resurser i administrationen eller effektiviseringsbehov kan inte vara ett godtagbart skäl för särbehandling på grund av ålder. Utskottet menar att de kategoriska ålderskraven är ogrundat stränga och intar en dominerande roll vid bedömningen av adoptionsvillkoren. De stöder inte heller entydigt på alla punkter målet att garantera adoptivbarn tillräcklig omsorg, fostran och försörjning till dess att barnet är självständigt.

Grundlagsutskottet menar att de principiella lägsta och högsta åldersgränserna och kravet på åldersskillnad åtminstone delvis bör göras generösare. Ett annat alternativ är att det tillåts fler undantag från dem. Följaktligen kunde lagutskottet till exempel ändra undantagsvillkoret "synnerligen vägande skäl" till "grundad anledning" och föreslå att möjligheten att göra avsteg från ålderskravet inte behöver gälla båda makarna.

Gemensam adoption. I 9 § i den föreslagna adoptionslagen föreskrivs det precis som i den gällande lagen att andra än äkta makar inte ska kunna adoptera tillsammans. Sambor eller samkönade personer i registrerat partnerskap får alltså inte adoptera tillsammans. Däremot ska ensamstående kunna adoptera precis som nu. De sökande särbehandlas därmed på grund av rättslig status för deras parrelation och sexuell läggning.

I utlåtandet 2001 om förslaget till lag om registrerat partnerskap påpekade utskottet att äktenskapslagstiftningen och med den jämförliga lagar gäller den typen av särskilda avgöranden med effekter för samhällets framtid och värderingar som motiverar att äktenskap mellan kvinnor och män ges specialstatus som parförhållande i lagstiftningen. Lagtolkningen kan dock förändras med tiden och tolkningen av grundlagen aktivt påverka värderingar och attityder, framhöll utskottet (GrUU 15/2001 rd). Vidare ansåg utskottet att särbehandling av personer i registrerat partnerskap i relation till äkta makar bland annat beträffande adoptionsrätten "i jämförelse med utskottets hävdvunna tolkningspraxis" kan inordnas i den prövningsbehörighet som lagstiftaren har. En liknande bedömning av jämlikhetskravet gjorde utskottet vid behandlingen av villkoren för assisterad befruktning (GrUU 59/2002 rd, GrUU 16/2006 rd och GrUU 26/2006 rd).

Konventionen om adoption (artikel 7) samt Europakonventionen och tolkningspraxis för den ger konventionsstaterna fria händer i dessa fall.

Utskottet hänvisar till sin tidigare tolkningspraxis och anser att 6 § 2 mom. i grundlagen i den rådande samhällssituationen inte ställer så absoluta krav att andra än äkta makar också måste få rätt till gemensam adoption. Det ligger således på lagstiftaren att bestämma om gemensam adoption ska tillåtas eller inte. En tillåtande inställning kan betyda att gemensam adoption utsträcks till personer i registrerat partnerskap och personer i etablerat samboförhållande, till exempel om de bott i samma hushåll i minst fem år (se definitionen på sambo och samboförhål-

lande i lagen om upplösning av sambors gemensamma hushåll, 26/2011, 3 §).

Hörande av barn. I 3 § 2 mom. sägs det att barnets önskemål och åsikter ska beaktas i enlighet med barnets ålder och utvecklingsnivå, när ärendet avgörs. Enligt 10 § krävs det samtycke av barnet om det är över tolv innan adoptionen kan fastställas. Samtycke krävs av barn under tolv år om de är så utvecklade att deras vilja kan beaktas. Bestämmelserna stämmer överens med 6 § 3 mom. i grundlagen som föreskriver att barn ska bemötas som jämlika individer och att de ska ha rätt till medinflytande enligt sin utvecklingsnivå i frågor som gäller dem själva.

Skydd för privatlivet

Barns rätt att få information. Uppgifter om tidigare föräldrar ingår i rätten till personlig identitet som i sin tur ingår i skyddet för privatlivet enligt 10 § i grundlagen. Följaktligen har grundlagsutskottet ansett det nödvändigt att rätten att få information om sitt ursprung är garanterad (GrUU 59/2002 rd och GrUU 16/2006 rd). Bestämmelserna i 93 § i förslaget till adoptionslag och 38 § i det nionde lagförslaget om barns rätt att få information medför inga problem med avseende på grundlagen.

Adoptivbarns rätt till kontakt. Domstolen kan fastställa att ett adoptivbarn har rätt hålla kontakt med sina tidigare föräldrar efter adoptionen (58 §). Ett villkor är att den tidigare föräldern och adoptivföräldrarna har kommit överens om det och att det inte finns någon anledning att anta att det skulle strida mot barnets bästa. När det görs på det sättet stämmer kontakten med den tidigare föräldern överens med skyddet för barnets familjeliv.

Adoption utan samtycke från föräldrarna. Enligt 11 § är huvudregeln att adoption av minderåriga barn kräver samtycke av föräldrarna. Men adoptionen kan "av synnerligen vägande skäl" fastställas utan samtycke från föräldrarna, trots att de vägrat ge sitt samtycke eller har återkallat sitt samtycke, om man anser att adoptionen "på

ett uppenbart avgörande sätt är till barnets bästa". Ett annat villkor är att det ska finnas fullgod anledning för föräldern att inte ge sitt samtycke "med beaktande av barnets bästa, graden av umgänge mellan barnet och föräldern samt arten av förhållandet mellan dem".

Adoption utan samtycke från föräldrarna är ett stort ingrepp i skyddet för familjelivet som ingår i skyddet för privatlivet enligt 10 § i grundlagen och respekten för familjelivet enligt artikel 8 i Europakonventionen. Praxis vid europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna visar att kriterierna för att ingripa i familjelivet på det här sättet är mycket stränga i enskilda fall, men att de tillåter ingrepp under extraordinära förhållanden och vid mycket viktiga krav i samband med barnets bästa (t.ex. *Aune mot Norge*, 28.10.2010).

Den föreslagna 11 § uttrycker att adoption utan samtycke är ett mycket extraordinärt fall och att sådana fall därför inte är problematiska med avseende på vår grundlag eller våra förpliktelser visavi de mänskliga rättigheterna. Utskottet vill samtidigt påpeka att uttrycket "av synnerligen vägande skäl", som också förekommer i 6 och 7 § i förslaget, inte på bästa möjliga sätt uttrycker att kriterierna i artikel 5.3 i konventionen om adoption avser undantagsfall (*on exceptional grounds determined by law*). För att förhindra kränkningar av de mänskliga rättigheterna i enskilda fall måste lagen kräva att bestämmelsen tillämpas med hänsyn till kraven på grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter där respekten för familjeliv ingår.

Rättssäkerhet

Överklagande till högsta förvaltningsdomstolen. Ett beslut av förvaltningsdomstolen ska få överklagas till högsta förvaltningsdomstolen om den medger besvärstillstånd. Besvärstillstånd gäller beslut om att avbryta adoptionsrådgivning (29 § 2 mom.), serviceavgift eller kostnadsersättning (36 § 2 mom.), vägran att tillhandahålla internationell adoptionstjänst eller avbruten adoptionstjänst (37 § 2 mom.), tillstånd för adoption, fortsatt tillstånd eller återkallat tillstånd (50 § 2 mom.) och rätt att få uppgifter (93 § 4 mom.).

Vid en bedömning av möjligheten att använda besvärstillstånd för att begränsa rättssäkerheten, som är en grundläggande rättighet, spelar bland annat frågans betydelse och beskaffenhet en roll med avseende på proportionalitetsprincipen (GrUU 35/2009 rd och de utlåtanden som nämns där). De flesta av de beslut som föreslås omfattas av besvärstillstånd är visserligen viktiga för individen, men trots det delvis beroende av prövning, och därför kan det anses räcka till som rättssäkerhetsgaranti att högsta förvaltningsdomstolen måste bevilja besvärstillstånd om det finns något kriterium i 13 § 2 mom. i förvaltningsprocesslagen som talar för det. Bestämmelserna om besvärstillstånd står inte i strid med grundlagens 21 § 2 mom.

Myndigheters rätt att överklaga. Inte bara privatpersoner utan också myndigheter (eller jämförbara privata som handhar offentliga förvaltningsuppgifter) ska ha besvär rätt när ett beslut av förvaltningsdomstolen gäller vägran att tillhandahålla internationell adoptionstjänst eller avbruten adoptionstjänst (37 § 2 mom.) eller adoptionstillstånd (50 § 2 mom.).

I sin praxis har grundlagsutskottet haft en återhållsam inställning till specialbestämmelser om allmän rätt för myndigheter att överklaga beslut (t.ex. GrUU 47/2005 rd och GrUU 45/2006 rd). Den föreslagna rätten är godtagbar med hänsyn till frågans natur och målet med beslutet som är att garantera barnets bästa och förutsatt att rätten inskränks till vissa viktiga grupper av frågor (jfr GrUU 58/2006 rd).

Adoptionsnämnden

I 86 § ingår det bestämmelser om adoptionsnämnden som ska vara en expert-, tillstånds- och tillsynsnämnd knuten till Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården. Nämnden kommer till stor del att regleras genom förordning av statsrådet. På grund av 119 § 2 mom. i grundlagen måste bestämmelserna kompletteras med bestämmelser om hur nämnden tillsätts, vilken sammansättning den har och vilken dess mandattid är (t.ex. GrUU 17/2009 rd, GrUU 28/2004 rd och GrUU 12/2004 rd).

Övriga synpunkter

Adoptionsrådgivning och internationell adoptionstjänst är offentliga förvaltningsuppgifter enligt 124 § i grundlagen. Men det handlar inte om den typen av betydande utövning av offentlig makt som bara kan anförtros myndigheter. Enligt lagförslaget får adoptionsrådgivning och internationell adoptionstjänst anförtros någon annan än myndigheter. I det hänseendet uppfyller lagförslaget kraven i 124 § i grundlagen på det sätt som regeringen redogör i avsnittet om behandlingsordning (s. 92—94).

I 98 § 1 mom. sägs det att 86 § 2 mom. 2 punkten och 94 § träder i kraft vid en tidpunkt som bestäms genom förordning av statsrådet. I grundlagen kräver 79 § 3 mom. att det finns särskilda skäl för att tidpunkten för ikraftträdande ska få bestämmas genom förordning. I sin praxis har grundlagsutskottet ansett att kravet på särskilda skäl uppfylls om ikraftträdandetidpunkten har en koppling till den tidpunkt då internationella förpliktelser träder i kraft (GrUU 5/2004 rd, GrUU 16/2004 rd och GrUU 48/2004 rd). De paragrafer som nämns i ikraftträdandebestämmelsen har ett direkt samband med Europarådets konvention om adoption. Följaktligen är ikraftträdandebestämmelsen inget problem med avseende på grundlagen.

Riksdagens samtycke och behandlingsordningen

Enligt 94 § 1 mom. i grundlagen är det riksdagen som ska godkänna fördrag och andra internationella förpliktelser som innehåller sådana bestämmelser som hör till området för lagstiftningen eller annars har avsevärd betydelse, eller som enligt grundlagen av någon annan anledning kräver riksdagens godkännande. Grundlagsutskottet brukar också utgå från att riksdagen genom ett explicit beslut ger sitt samtycke till reservationer, uttalanden och förklaringar som påverkar innehållet i en internationell förpliktelse för Finland eller förpliktelsens omfattning i relation till själva konventionen (se t.ex. GrUU 29/2010 rd).

Konventionen om adoption av barn kräver godkännande av riksdagen eftersom de materiel-

GrUU 15/2011 rd — RP 47/2011 rd

la bestämmelserna ingår i lagstiftningsområdet (artikel 1—22, utom artikel 21). Riksdagens samtycke krävs också för en reservation enligt artikel 27.1, eftersom den gäller adoptivbarns rätt att av myndigheterna få information om sina biologiska föräldrar och därför ingår i lagstiftningsområdet.

Konventionen rör inte grundlagen på det sätt som dess 94 § 2 mom. och 95 § 2 mom. avser. Konventionen kan godkännas med enkel majoritet och förslaget till ikraftsättandelag kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Helsingfors den 22 november 2011

I den avgörande behandlingen deltog

vordf. Outi Mäkelä /saml
medl. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /gröna
Maarit Feldt-Ranta /sd
Tarja Filatov /sd
Kalle Jokinen /saml
Pia Kauma /saml
Kimmo Kivelä /saf

Ställningstagande

Grundlagsutskottet anser

att riksdagens samtycke krävs för att anta konventionen i propositionen och för att göra en reservation enligt propositionen,

att besluten kan fattas med enkel majoritet och

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Anna Kontula /vänst
Elisabeth Naucclér /sv
Vesa-Matti Saarakkala /saf
Tapani Tölli /cent
ers. Lea Mäkipää /saf
Simo Rundgren /cent
Kimmo Sasi /saml.

Sekreterare var

utskottsråd Tuula Majuri.