

NOTAT

4. FEBRUAR 2021

TVANGSADOPTION – MENNESKERETLIGT BELYST

DOK. NR. XXX.XX

REF. AFJA

Regeringen har i sit udspil 'Børnene Først' foreslået en række ændringer i lovgivningen om støtte til og beskyttelse af udsatte børn.¹ Institut for Menneskerettigheder finder, at mange elementer i udspillet er positive og styrker barnets rettigheder.

Der er imidlertid også dele af udspillet, der lægger op til en betydelig lempet adgang til at gøre indgreb i børns og forældres basale menneskerettigheder. Det drejer sig især om de forslag, der sigter på at fremme muligheder for tvangsadoption. Disse dele af udspillet analyseres i dette notat i lyset af Danmarks menneskeretlige forpligtelser.

REGERINGENS UDSPIL OM TVANGSADOPTION

Regeringen forslår at lempe kravene for, hvornår et barn kan bortadopteres uden samtykke, "så adoption kan ske, når det vurderes at være til barnets bedste, fordi forældrene er og også vil være ude af stand til at varetage omsorgen for barnet. I dag kan det kun ske, når forældrene er ude af stand til at tage sig af barnet i hele barnets opvækstperiode, og det skal ændres".² (understregning tilføjet her og nedenfor).

Videre hedder det, at "(b)ørn skal kunne adopteres af deres plejeforældre, når der er opstået en tilstrækkelig tæt relation, og både barnet og plejeforældrene ønsker det. I dag kan det kun ske, hvis det vurderes til skade for barnet at bryde relationen til plejefamilien".³

Endvidere foreslås det, at tvangsadoption kan beslattes, "før barnet bliver født, så barnet straks ved fødslen kan komme med sin adoptivfamilie".⁴

Nedenfor vil instituttet gennemgå udspillet tre ovennævnte forslag til at lempe adgang til tvangsadoption i lyset af de menneskeretlige

¹ Social- og Ældreministeriet: "Børnene Først. Et trygt hjem og flere rettigheder til udsatte børn", januar 2021.

² "Børnene Først", januar 2021, s. 15.

³ "Børnene først", januar 2021, s. 16.

⁴ "Børnene først", januar 2021, s. 16.

forpligtelser, som kan udledes af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) samt af FN's Børnekonvention. Disse standarder kan hermed inddrages i de videre politiske forhandlinger om udspillet omsætning til lovgivning.

MENNESKERETLIGE PRINCIPPER VED INDGREB I FAMILIELIVET

Nedenfor gennemgås de centrale principper for indgreb i retten til familieliv, herunder tvangsadoption, der kan udledes fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis. Derefter følger et fortolkningsbidrag fra FN's Børnekomité, der præciserer børnekonventionens artikel 3 om barnets tarv med relevans for indstillinger til adoption.

Menneskerettighedsdomstolens principper ved tvangsadoption

Enhver, både barn og voksen, har ret til respekt for og beskyttelse af sit familieliv. Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK), artikel 8. Myndighederne kan dog gøre indgreb i retten til familieliv, hvis en række betingelser er til stede. Helt overordnet skal indgreb i retten til familieliv leve op til visse krav, som er angivet i EMRK, art. 8, stk. 2.

Menneskerettighedsdomstolen går som hovedregel ikke ind i en meget detaljeret prøvelse af konkrete tiltag i familieretlige sager. Her overlades et ret bredt skøn til staterne selv. Det skyldes, at der er forskellige holdninger og traditioner i medlemsstaterne på netop dette felt.

Domstolens anerkendelse af staternes skønsret bliver dog begrænset i takt med et indgrebs intensitet. Tvangsadoption og afbrydelse af kontakt mellem børn og forældre er de mest drastiske og definitive indgreb i retten til familieliv. Her går domstolen således ind i en både processuel og indholdsmæssig vurdering af sagen.⁵

Menneskerettighedsdomstolen har afsagt en lang række domme om disse typer af indgreb, herunder er Norge blevet dømt i fire sager inden for det seneste halvandet år.⁶ Dommene mod Norge er vigtige også for

⁵ Strand Lobben v. Norway, pkt. 210-211.

⁶ M.L. v. Norway, nr. 64639/16, dom af 20.12.2020. Pedersen and Others v. Norway, nr. 39710/15, dom af 10.3.2020. Abdi Ibrahim v. Norway, nr. 15379/16, dom af 17.12.2019. Strand Lobben vs. Norway, nr. 37283/13, dom af 10.9.2019 (Storkammerdom).

Danmark, da tvangsadoptionsbestemmelserne i de to lande minder meget om hinanden.⁷

Domstolen har i gennem sine mange afgørelser om retten til familieliv konkretiseret en række principper, som medlemsstaterne skal følge i disse sager. Det er udgangspunktet for Menneskerettighedsdomstolen, at hvis det er nødvendigt, at et barn fjernes fra hjemmet, må det ske med henblik på, at barnet igen kan hjemgives. Det forpligter myndighederne til at arbejde for, at samvær og kontakt mellem barnets og dets forældre under anbringelsen kan medvirke til at fremme hjemgivelse.⁸

Forældrene kan dog ikke gøre krav på foranstaltninger, der vil kunne skade et barns sundhed og udvikling med henvisning til deres ret til familieliv.⁹ Det betyder også, at myndighederne ikke er forpligtede til at søge at fremme hjemgivelse i det uendelige.¹⁰ Ved beslutninger om adskillelse af børn fra deres forældre skal barnets bedste imidlertid ikke kun vurderes på kort sigt. Domstolen peger på, at også langsigtede konsekvenser må tages i betragtning.¹¹

I konflikter, hvor et barn ikke nødvendigvis har samme interesser som sine forældre, vil domstolen gå ind i en afvejning og søge at tage hensyn til begge sider. Det vil dog altid være barnets tarv, der er udslagsgivende, hvis der skal træffes et valg mellem de to parter.¹²

I en storkammerdom, der har særlig principiell vægt, har domstolen endvidere udtalt, at fjernelsen af en nyfødt fra moren umiddelbart efter fødslen er en ekstremt hård indgriben ('extremely harsh measure').¹³ Den kan kun forsvares under ekstraordinært tvingende omstændigheder. Er den fødende mor indlagt og fødselstidspunktet kendt, påhviler det myndighederne at søge at beskytte barnet med mindre indgribende midler.

⁷ Lov om barneverntjenester (Barnevernsloven), § 4-20, https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100/KAPITTEL_4#%C2%A74-19 (2.2.2021) Adoptionsloven § 9, <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/775> (2.2.2021)

⁸ Strand Lobben v. Norway, pkt. 205, 207, 221.

⁹ Strand Lobben v. Norway, pkt. 207.

¹⁰ Mohamed Hasan v. Norway, nr 27496/15, dom 26.4.2018, pkt. 150.

¹¹ Gögülü v. Germany, nr. 74969/01, dom 26.5.2004, pkt 46.

¹² Strand Lobben v. Norway, pkt. 206, 220

¹³ K. and T. v. Finland, nr. 25702/94, 12.7.2001, pkt 168.

Hvis der skal træffes beslutning om tvangsadoption, har domstolen slået fast som et grundlæggende princip, at der skal være exceptionelle omstændigheder ('exceptional circumstances'), der gør sig gældende.¹⁴ Typisk skal det kunne dokumenteres,¹⁵ at forældrene vil være særligt uegnede til at varetage deres forældrerolle ('particularly unfit').¹⁶ Domstolen lægger herunder vægt på, hvilken kvalitet der har været i barnets kontakt med dets biologiske forældre også efter en fjernelse fra hjemmet.¹⁷

På den anden side kan barnet dels have en skrøbelighed, der kræver særlig beskyttelse og tryghed, og dels kan der være opbygget et tilknytningsforhold til plejefamilien, som det vil være skadeligt for barnet at bryde.¹⁸ Konsekvenser for barnet skal være vurderet grundigt og med opdaterede undersøgelser af børnefaglige specialister.¹⁹ Det er ikke tilstrækkeligt at påvise, at et barn kan anbringes i et miljø, der er bedre for dets udvikling.²⁰

I tvangsadoptionssager ser domstolen også på, om det er muligt at fastholde et vist samvær og en kontakt mellem barnet og dets biologiske forældre og eventuelle søskende efter adoptionen. Aftalte former for 'åben adoption' betyder, at indgrebet i forældrenes ret til familieliv anses for at være mindre drastisk og definitivt og kan derfor understøtte, at der ikke bliver tale om et uproportionalt indgreb.²¹

FN's Børnekomité's fortolkningsbidrag

I FN's Børnekonvention er det et helt centralt og gennemgående princip, at i alle foranstaltninger vedrørende børn, skal barnets tarv komme i første række. Det fastslås i konventionens artikel 3, stk. 1. FN's Børnekomité, der overvåger staternes gennemførelse af konventionen, har udsendt en 'generel kommentar' nr. 14, som præciserer, hvad dette

¹⁴ Strand Lobben vs. Norway, 2019, pkt. 207, 209.

¹⁵ Strand Lobben vs. Norway, 2019, pkt 222-224

¹⁶ Strand Lobben vs. Norway, pkt 207.

¹⁷ Strand Lobben, 2017, 123.

¹⁸ Mohamed Hasan v. Norway , 2018, pkt. 150, 154-55.

¹⁹ Strand Lobben vs. Norway, pkt 224.

²⁰ Y.C. v UK, nr. 4547/10, dom 13.3.2012, pkt. 134.

²¹ Aune v. Norway, nr 52502/07, dom af 28.10.2010, pkt. 76-78.

princip betyder i praksis.²² Komiteens fortolkninger er ikke retligt bindende for medlemsstaterne, men de regnes for autoritative udlægninger af konventionens bestemmelser.

Komitéen påpeger, at i en vurdering af hvad der er i barnets interesse, skal barnets langsigtede udvikling tænkes med. Det betyder, at beslutninger på barnets vegne bør kunne revideres og tilpasses over tid fremfor at have en definitiv og uigenkaldelig karakter. Vurderinger af, hvad der er i barnets tarv, skal således både tage et aktuelt og et langsigtet, fremtidigt perspektiv på den problemstilling, der skal vurderes.²³

REGERINGENS UDSPIL I LYSET AF MENNESKERETTEN

Regeringens to forslag til lempelse af kravene til tvangsadoption signalerer, at der skal ændres i adoptionsloven. Det skal ikke længere sandsynliggøres, at forældrene varigt er ude af stand til at tage sig af barnet, som det kræves nu.²⁴ Adoptionslovens alternative krav, om at det vil kunne skade barnet at bryde relationen til plejefamilien,²⁵ foreslås også fjernet. Det vil være tilstrækkeligt, at barnet og plejeforældrene ønsker en adoption.

Udspillet er formuleret ganske bredt og skal præciseres i et egentlig lovforslag. Imidlertid kan de to ovennævnte forslag gøre det svært at skelne mellem tilfælde, hvor der bør indstilles til tvangsadoption fremfor tvangsfjernelse efter servicelovens § 58.

Kravene i den gældende adoptionslov svarer til de principper, som Menneskerettighedsdomstolen kræver, skal indgå i en indstilling til tvangsadoption. Som nævnt ovenfor: Der skal være helt exceptionelle omstændigheder ('exceptional circumstances'), hvis de retlige bånd mellem et barn og dets forældre endegyldigt skal ugyldiggøres. Forældrene skal være helt uden forældreevne ('particularly unfit'), eller barnet skal have opnået en sådan tilknytning til plejeforældre, at det vil skade barnet at bryde denne ('harm the child'). Hvis man nu fjerner de gældende krav i adoptionslovens § 9, stk. 3 og 4, kan det se ud som om,

²² Committee on the Rights of the Child, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1).

²³ General comment no. 14, pkt 84.

²⁴ Adoptionslovens § 9, stk. 3.

²⁵ Adoptionslovens § 9, stk. 4.

enhver tvangsanbringelse fremover vil kunne afløses af en tvangs-adoption.

Barnets og forældrenes ret til familieliv skal, som nævnt, vurderes både i et aktuelt og et langsigtet perspektiv. Menneskeretsdomstolen og FN's Børnekomité fastslår begge, at barnets tarv ikke alene kan vurderes på kort sigt. Barnets relation til sine biologiske forældre vil altid have en betydning, både for forældrene og barnet. Derfor skal retten til familieliv beskyttes i et helt livsperspektiv for barnet.

Selvom der kan være alvorlige aktuelle interessekonflikter mellem forældre og deres barn, er det barnets ret såvel som forældrenes, at relationen til forældrene støttes og beskyttes, så længe det ikke strider mod barnets tarv. Udspillet lægger op til, at mere kortvarige problemer hos forældrene og tæt tilknytning til plejeforældre uanset relationens varighed, skal være tilstrækkelige begrundelser for at tvangsadoptere barnet.

OPSUMMERING

Regeringens udspil 'Børnene først' rummer en række aspekter, der vil kunne styrke børns rettigheder.

Udspillet har imidlertid også forslag, som kan betyde en svækkelse af forældres og børns ret til familieliv. Det drejer sig om udvidelserne i adgangen til at indstille til tvangsadoption. Regeringens udspil lægger op til at fjerne krav i den gældende adoptionslov, der udskiller de forældre og børn, som har så omfattende vanskeligheder, at det mest definitive tiltag, adoption, er den rigtige løsning.

Det er instituttets vurdering, at Danmark risikerer at krænke børnenes og forældrenes ret til familieliv ved at fjerne de særlige krav, der skal kvalificere en tvangsadoption til forskel fra en tvangsanbringelse efter servicelovens § 58.

Det kan endelig bemærkes, at Højesteret udtrykkeligt har fastslået, at adoptionslovens regler skal fortolkes i lyset af retten til familieliv, som beskyttes af EMRK artikel 8, og at en adoption derfor – uanset om den sker i overensstemmelse med de danske regler – kun kan ske, hvis det er foreneligt med konventionen.²⁶ Der er derfor grænser for hvor lempede regler, der kan indføres i dansk ret.

²⁶ Dette sket i sag 140/2018 og 144/2018, s. 29. Højesteret har siden gentaget sine egne præmisser.