

NOU

Norges offentlige utredninger 2009:21

Adopsjon – til barnets beste

En utredning om de mange ulike sidene ved adopsjon



Norges offentlige utredninger 2009

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

1. Individ og integritet.
Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
2. Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv.
Finansdepartementet.
3. På sikker veg.
Samferdselsdepartementet.
4. Tiltak mot skatteunndragelser.
Finansdepartementet.
5. Farskap og annen morskap.
Barne- og likestillingsdepartementet.
6. Tilstandsrapport ved salg av bolig.
Barne- og likestillingsdepartementet.
7. Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2009.
Arbeids- og inkluderingsdepartementet.
8. Kompetanseutvikling i barnevernet.
Barne- og likestillingsdepartementet.
9. Lov om offentlige undersøkelseskomisjoner.
Justis- og politidepartementet.
10. Fordelingsutvalget.
Finansdepartementet.
11. Kredittavtaler.
Justis- og politidepartementet.
12. Et ansvarlig politi.
Justis- og politidepartementet.
13. Bedre pensjonsordninger.
Finansdepartementet.
14. Et helhetlig diskrimineringsvern.
Barne- og likestillingsdepartementet.
15. Skjult informasjon – åpen kontroll.
Justis- og politidepartementet.
16. Globale miljøutfordringer – norsk politikk.
Finansdepartementet.
17. Sikring mot tap av felleskostnader i borettslag.
Kommunal- og regionaldepartementet.
18. Rett til læring.
Kunnskapsdepartementet.
19. Skatteparadis og utvikling.
Utenriksdepartementet.
20. Ny grenselov.
Justis- og politidepartementet.
21. Adopsjon – til barnets beste.
Barne- og likestillingsdepartementet.

NOU

Norges offentlige utredninger **2009: 21**

Adopsjon – til barnets beste

En utredning om de mange ulike sidene ved adopsjon

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 29. august 2008
Avgitt til Barne- og likestillingsdepartementet 8. oktober 2009

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1041-6

Lobo Media AS

Til Barne- og likestillingsdepartementet

Ved kongelig resolusjon av 29. august 2008 ble det oppnevnt et utvalg til å foreta en utredning om adopsjonspolitikken som setter adopsjon inn i en bredere faglig og samfunnsmessig sammenheng. Etter mandatet skulle utvalget foreta en nærmere drøfting av de mange ulike sidene ved adopsjon, blant annet for å belyse hva som bør være myndighetenes oppgaver og ansvar på dette feltet.

Utvalget legger med dette frem sin utredning. Utredningen er enstemmig med unntak av ett spørsmål, se kapittel 9.5.

Oslo, 8. oktober 2009

Harald Hove
Leder

Lena Lauritsen Bendiksen

Monica Dalen

Magne Raundalen

Elizabeth Skogrand

Trude Sveen
sekretær

Lover og offentlige publikasjoner

Nedenfor gis en oversikt over de mest sentrale lover, konvensjoner, forskrifter, retningslinjer og offentlige publikasjoner som er benyttet i denne utredningen.

Lover, konvensjoner med videre

Adopsjonsloven	lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon
Barnelova	lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre
Barnevernloven	lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester
Offentleglova	lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd
Menneskerettsloven	lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett
Forskrift 30. november 1999 nr. 1194	om formidling av innenlandsadopsjon der foreldre samtykker til adopsjon
Forskrift 30. november 1999 nr. 1195	om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon
FNs barnekonvensjonen, barnekonvensjonen	FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989
Haagkonvensjonen	Konvensjon 29. mai 1993 om beskyttelse av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner

Offentlige publikasjoner

Ot.prp. nr. 40 (1984–85)	Om lov om adopsjon
Ot.prp. nr. 63 (1997–98)	Om lov om endringer i lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon m.m.
Ot.prp. nr. 45 (2002–2003)	Om lov om endring i menneskerettsloven mv. (innarbeiding av barnekonvensjonen i norsk lov)
St.prp. nr. 77 (1995–96)	Om samtykke til ratifikasjon av konvensjon av 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner
NOU 1976: 55	Adopsjon og adopsjonsformidling
NOU 2009: 5	Farskap og annen morskap
SOU 2009: 61	Modernare adoptionsregler
Q-1045	Retningslinjer for saksbehandlingen ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon og særlig om skjønnsutøvelsen ved innenlandsadopsjon
Q-0972	Rundskriv om utenlandsadopsjon med retningslinjer for undersøkelse og godkjenning av adoptivhjem
Q-1046	Veiledningshefte om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon

VEJ nr. 10282 af 14. december 2007	Vejledning til statsforvaltningerne om adoption
VEJ nr. 9359 af 19. juni 2009	Vejledning om vurderingen af adoptionsansøgers fysiske og psykiske helbredsforhold
SOSFS 2008:8	Håndboken Adoption - Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2009, allmänna råd
Guide to Good Practice 2008	The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention, Guide No.1, http://www.hcch.net

Innhold

Del I	Innledning og bakgrunn	13	2.5.2	Karakteristika ved forskningen	41
1	Innledning	15	2.5.3	Sentrale forskningsresultater	42
1.1	Sammendrag	15	2.5.3.1	Innledning	42
1.1.1	Bakgrunn	15	2.5.3.2	Adoptivfamiliene	42
1.1.2	Rettskildene på adopsjonsområdet....	17	2.5.3.3	Den første tiden i familien	43
1.1.3	Vilkår for adopsjon, krav til søkerne .	17	2.5.3.4	Kommunikasjon, språk og læring	43
1.1.4	Adopsjonsformidling og internasjonalt samarbeid.....	18	2.5.3.5	Skole og utdanning	43
1.1.5	Barn med behov for spesiell støtte....	19	2.5.3.6	Adopsjon, identitet og etnisitet	45
1.1.6	Myndighet og saksbehandling	19	2.5.4	Konklusjoner	48
1.1.7	Støtte og tiltak før og etter adopsjon .	20	2.5.5	Perspektiver fremover	48
1.1.8	Opplysninger om biologisk opphav...	20	2.6	Barns utvikling – utviklingsoppgaver de første leveår	49
1.1.9	Særlige spørsmål	20	2.6.1	Innledning	49
1.1.10	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	21	2.6.2	Barnehjernens utvikling	49
1.2	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	21	2.6.3	Tidlig samspill og tilknytning	50
1.2.1	Oppnevning og mandat	21	2.6.4	Etablering og nyoppretting av arbeidsmodeller	51
1.2.2	Referansegruppen for utvalget.....	23	2.6.5	Emosjonsregulering	52
1.2.3	Utvalgets arbeid.....	23	2.6.6	Kompensasjon for det tapte	52
1.3	Utvalgets begrepsbruk	23	3	Oversikt over rettskildene på adopsjonsområdet	54
1.4	Utvalgets forståelse av mandatet.....	24	3.1	Innledning	54
2	Perspektiver og samfunnsmessig bakgrunn	26	3.2	Lovgivning og forarbeider	54
2.1	Innledning	26	3.3	Internasjonale konvensjoner	56
2.2	Formål med adopsjon	26	3.3.1	Innledning	56
2.2.1	Innledning	26	3.3.2	Nordisk familierettskonvensjon	56
2.2.2	Adopsjon – et offentlig ansvar	27	3.3.3	FNs barnekonvensjon	56
2.2.3	Adopsjon i et barneperspektiv.....	27	3.3.4	Haagkonvensjonen	57
2.2.4	Nærmere om likhet og likeverdighet	28	3.3.4.1	Innledning	57
2.2.5	Adopsjon i et søker- og foreldreperspektiv	28	3.3.4.2	Haagkonvensjon 29. mai 1993	58
2.2.6	Objektiv og subjektiv adopsjonsvirkelighet.....	29	3.3.4.3	Norges gjennomføring av Haagkonvensjonen.....	58
2.3	Barneperspektivet, barnets beste	29	3.3.4.4	Guide to Good Practice 2008	59
2.4	Sentrale data og statistikk av betydning for adopsjon	31	3.3.4.5	Rekommandasjon om flyktningebarn	59
2.4.1	Innledning	31	3.3.5	Europarådskonvensjoner	59
2.4.2	Fruktbarhet og barnløshet	32	3.4	Utvalgets vurderinger og forslag	60
2.4.3	Familiekonstellasjoner og brudd	33	3.4.1	Hensyn	60
2.4.4	Internasjonal adopsjon	33	3.4.2	Bruk av lov og forskrift	61
2.4.4.1	Nedgang i antall internasjonale adopsjoner til Europa og USA.....	33	3.4.3	Forholdet til forvaltningsloven	61
2.4.4.2	Sentrale data og statistikk	34	3.4.4	Internasjonale konvensjoner	62
2.4.4.3	Barn som adopteres til Norge – alder, kjønn, opprinnelsesland	38	3.4.5	Åpenhet og offentlighet	62
2.4.5	Nasjonal adopsjon	39	3.4.6	Nordisk rettsenhet	62
2.5	Kunnskaps- og forskningsstatus	40	4	Oversikt over dansk og svensk rett	63
2.5.1	Innledning	40	4.1	Danmark	63
			4.1.1	Gjeldende rett	63
			4.1.2	Saksbehandling	64
			4.1.3	Særlig om undersøkelses- og godkjenningprosedyren	64

4.2	Sverige	65	7	Internasjonal adopsjon	
4.2.1	Gjeldende rett	65		utenom organisasjon	107
4.2.2	Forslag i SOU 2009: 61	66	7.1	Innledning	107
4.2.3	Saksbehandling	66	7.2	Gjeldende rett	107
			7.3	Dansk og svensk rett	109
Del II	Vilkår for adopsjon	69	7.4	Utvalgets vurderinger og forslag	110
			7.4.1	Innledning	110
5	Generelle vilkår for adopsjon	71	7.4.2	Vilkår for adopsjon	111
5.1	Innledning	71	7.4.2.1	Internasjonal adopsjon av	
5.2	Til gagn for barnet	71		ukjent barn	111
5.2.1	Gjeldende rett	71	7.4.2.2	Internasjonal adopsjon av	
5.2.2	Utvalgets vurderinger og forslag	72		kjent barn	111
5.3	Barnets mening	73			
5.3.1	Innledning	73	8	Nasjonal adopsjon av ukjent	
5.3.2	Barns samtykke	74		spedbarn	112
5.3.2.1	Gjeldende rett	74	8.1	Innledning	112
5.3.2.2	Utvalgets vurderinger og forslag	75	8.2	Gjeldende rett	112
5.3.3	Barns deltakelse	76	8.3	Utvalgets vurderinger og forslag	112
5.3.3.1	Gjeldende rett	76			
5.3.3.2	Utvalgets vurderinger og forslag	77	9	Stebarnadopsjon	114
5.4	Foreldresamtykke	77	9.1	Innledning	114
5.4.1	Gjeldende rett	77	9.2	Gjeldende rett	114
5.4.2	Utvalgets vurderinger og forslag	78	9.3	Nærmere om forvaltningspraksis	117
5.5	Krav til adoptivforeldrene	78	9.4	Utvalgets vurderinger og forslag	120
5.5.1	Gjeldende rett	78	9.4.1	Innledning	120
5.5.2	Utvalgets vurderinger og forslag	79	9.4.2	Særlige dilemmaer ved	
5.6	Forbud mot vederlag	80		stebarnadopsjon	120
			9.4.3	Mindreårige stebarn	121
6	Internasjonal adopsjon via		9.4.4	Stebarn over 18 år	123
	organisasjon	82	9.4.5	Nærmere om sentrale temaer	
6.1	Innledning	82		i gagnsvurderingen	124
6.2	Gjeldende rett	82	9.4.5.1	Farskap	124
6.3	Særlig om krav til alder	83	9.4.5.2	Kontakt med biologisk forelder –	
6.4	Særlig om krav til helse	84		protester	125
6.5	Særlig om adopsjon av barn med		9.4.5.3	Konflikt mellom biologiske foreldre .	125
	behov for spesiell støtte	85	9.4.5.4	Manglende reaksjon	126
6.6	Særlig om øvrige krav til søkerne	86	9.4.5.5	Andre forhold	126
6.7	Samarbeidslandenes krav til søkerne	87	9.4.6	Stebarnadopsjon av barn født av	
6.7.1	Innledning	87		surrogatmor	126
6.7.2	Aktuelle samarbeidslands krav	88	9.4.7	Stebarnadopsjon etter skilsmisse	128
6.8	Dansk og svensk rett	90	9.4.8	Stebarnadopsjon etter at søkers	
6.9	Utvalgets vurderinger og forslag	91		ektefelle er død	129
6.9.1	Innledning	91	9.5	Særlig om ny adopsjon av	
6.9.2	Alder	92		egne barn	130
6.9.3	Helse	95			
6.9.4	Vandel	98	10	Fosterbarnadopsjon	133
6.9.5	Bolig og økonomi	99	10.1	Innledning	133
6.9.6	Ekteskapets varighet	99	10.2	Tvangsadopsjon	134
6.9.7	Enslige søkere	99	10.2.1	Innledning	134
6.9.8	Barn med behov for spesiell støtte ...	101	10.2.2	Gjeldende rett	134
6.9.9	Den individuelle vurdering	103	10.2.3	Utvalgets vurderinger og forslag	135
6.9.10	Betydningen av graviditet	104	10.3	Andre fosterbarnadopsjoner	136
6.9.11	Oppsummering	105	10.3.1	Gjeldende rett	136
			10.3.2	Utvalgets vurderinger og forslag	136

11	Andre typer adopsjonssaker	138	14.2	Nasjonale og internasjonale rammer for samarbeid	168
11.1	Innledning	138	14.3	Norsk adopsjonspolitikkk	168
11.2	Adopsjon av barn søker har foreldreansvar for	138	14.4	Bilaterale avtaler	169
11.3	Nasjonal familieadopsjon	139	14.5	Barne-, ungdoms- og familie- direktoratets ansvar	170
11.4	Adopsjon av person over 18 år	140	14.6	Samarbeidsland	171
Del III	Adopsjonsformidling og internasjonalt samarbeid	141	14.6.1	Gjeldende samarbeidsland	171
12	Adopsjonsformidling via organisasjon	143	14.6.2	Utviklingen fremover	172
12.1	Innledning	143	14.7	Dansk og svensk rett	173
12.2	Gjeldende rett	143	14.8	Utvalgets vurderinger og forslag	174
12.3	Særlig om formidlingstillatelse	145	14.8.1	Internasjonalt samarbeid innen rammen av konvensjonene	174
12.3.1	Organisasjonene	145	14.8.2	Rom for økt internasjonalt engasjement	175
12.3.2	Aktuelle formidlingstillatelser	145	14.8.3	Bilaterale avtaler	179
12.4	Særlig om organisasjonenes ansvar	146	14.8.4	Barne-, ungdoms- og familie- direktoratets ansvar	179
12.5	Særlig om organisasjonenes økonomi	147	14.8.5	Samarbeidsland	180
12.5.1	Gebyr	147	14.8.6	Myndighetene må ta ansvar for utadrettet informasjon	182
12.5.2	Driftsstøtte	148	14.8.7	Norge – et attraktivt mottakerland? ..	182
12.5.3	Bistand	149	Del IV	Adopsjon av barn med behov for spesiell støtte	185
12.5.4	Oppsummering	150	15	Barn med behov for spesiell støtte	187
12.6	Særlig om myndighetenes tilsyn	150	15.1	Innledning	187
12.7	Dansk og svensk rett	151	15.2	Gjeldende rett	187
12.8	Utvalgets vurderinger og forslag	153	15.3	Utviklingen	188
12.8.1	Autorisasjon og formidlingstillatelser	153	15.4	Utvalgets vurderinger og forslag	189
12.8.2	Myndighetenes og organisasjonenes ansvar må defineres	153	15.4.1	Konvensjonenes ikke-diskrimineringsprinsipp	189
12.8.3	Nærmere om ansvaret	154	15.4.2	Nødvendig tilrettelegging	190
12.8.4	Organisasjonenes gebyrer	157	15.4.3	Utvalgets forslag – relatert til barn med behov for spesiell støtte	192
12.8.5	Driftsstøtte	159	Del V	Myndighet og saksbehandling	195
12.8.6	Bistand	160	16	Nærmere om gjeldende saksbehandling	197
12.8.7	Tilsyn	162	16.1	Innledning	197
12.8.8	Adopsjonsstøtten til adoptivsøkerne	162	16.2	Avgjørelsesmyndighet	197
13	Adopsjonsformidling utenom organisasjon	163	16.3	Internasjonal adopsjon via organisasjon	198
13.1	Innledning	163	16.3.1	Innledning	198
13.2	Gjeldende rett	163	16.3.2	Formidlingsbekreftelse	198
13.3	Dansk og svensk rett	164	16.3.3	Utredning i kommunen	198
13.4	Utvalgets vurderinger og forslag	164	16.3.4	Forhåndssamtykke, Bufetat	199
13.4.1	Internasjonal adopsjon av ukjent barn	164	16.3.5	Saksbehandling etter utstedelse av forhåndssamtykke	200
13.4.2	Internasjonal adopsjon av kjent barn	166	16.3.6	Spesielle tildelinger, Faglig utvalg ..	200
13.4.3	Adopsjonsstøtten til adoptivsøkerne	167	16.4	Internasjonal adopsjon utenom organisasjon	201
14	Internasjonalt samarbeid	168			
14.1	Innledning	168			

16.5	Nasjonal adopsjon	202	18.7	Særlige spørsmål ved internasjonal adopsjon	228
16.5.1	Innledning	202	18.7.1	Sosialrapport	228
16.5.2	Adopsjon av mindreårige	202	18.7.2	Godkjenningsvedtaket	228
16.5.3	Norsk samtykkeadopsjon, Faglig utvalg	202	18.7.3	Tildeling av foreldre til barnet	229
16.5.4	Stebarnadopsjon i partnerskap	203	18.7.4	Erklæring etter Haagkonvensjonen artikkel 17c)	230
16.5.5	Adopsjon av person over 18 år	203	18.8	Særlige spørsmål ved nasjonal adopsjon	230
17	Vurdering av myndighet og saksbehandling	205	18.8.1	Liste med registrerte søkere	230
17.1	Overordnede forhold og hensyn	205	18.8.2	Stebarnadopsjon av barn født av surrogatmor	231
17.1.1	Innledning	205	18.8.3	Klageadgang for biologisk forelder ved avslag	231
17.1.2	Barneperspektivet	205	18.9	Frister i saksbehandlingen	231
17.1.3	Hensynet til søkerne	205	18.10	Tiltak for å sikre likebehandling	232
17.1.4	Krav til faglighet og kompetanse	206	18.11	Utvalgets forslag – hovedpunkter	233
17.1.5	Internasjonale konvensjoner	206	19	Bevisbyrdekrav	235
17.1.6	Forvaltningsrett	206	Del VI	Støtte og tiltak før og etter adopsjon	237
17.2	Tildeling av myndighet – delegasjon	207	20	Støtte og tiltak før og etter adopsjon	239
17.3	Utredning av adoptivsøkere	207	20.1	Innledning	239
17.3.1	Erfaringer med kommunenes utredningsarbeid	207	20.2	Tiltak før adopsjon	240
17.3.2	Nærmere om sosialrapportens tilråding	211	20.2.1	Gjeldende situasjon	240
17.3.3	Bufetats myndighet og saksbehandling	212	20.2.2	Særlig om adopsjonsforberedende kurs	240
17.4	Faglig utvalg	213	20.2.3	Utvalgets vurderinger og forslag	241
17.4.1	Internasjonal adopsjon	213	20.3	Tiltak etter adopsjon	242
17.4.2	Nasjonal adopsjon	215	20.3.1	Gjeldende situasjon	242
18	Utvalgets forslag – myndighet og saksbehandling	219	20.3.2	Utvalgets vurderinger og forslag	242
18.1	Innledning	219	20.3.2.1	Hovedpunkter	242
18.2	Nye vedtaksorganer	219	20.3.2.2	Nærmere om rådgivning og veiledning til adoptivfamilier	244
18.2.1	Innledning	219	20.3.2.3	Nærmere om nettverksbygging	244
18.2.2	Regionsrådene	220	20.3.2.4	Nærmere om oppsøking av biologisk opphav	244
18.2.3	Adopsjonsrådet	220	21	Kompetanseutvikling	246
18.3	Søknad og innledende saksforberedelse	221	21.1	Innledning	246
18.3.1	Innsending av søknad og vedlegg	221	21.2	Styrket foreldrekompetanse	246
18.3.2	Nærmere om saksforberedelse ved adopsjon av ukjent barn	221	21.3	Økt kompetanse i barnehager og skoler	246
18.3.3	Innhenting av samtykker og uttalelser	222	21.4	Økt kompetanse på helsestasjoner og i hjelpeapparatet	246
18.3.4	Sporing av parter	222	21.5	Økt kompetanse i samfunnet	247
18.4	Nærmere om utredning av og vedtak i adopsjonssaker	223	Del VII	Biologisk opphav	249
18.5	Trinnvis behandling av alle adopsjonssaker	225	22	Innsyn i adopsjonssak – biologisk opphav	251
18.6	Nærmere om faseinndelingen ved adopsjon av ukjent barn	225			
18.6.1	Behovet for faseinndeling	225			
18.6.2	Nærmere om de ulike fasene	226			

22.1	Innledning	251
22.2	Gjeldende rett	251
22.3	Nærmere om saksbehandlingen	252
22.4	Utvalgets vurderinger og forslag	253
22.4.1	Myndighet til å behandle henvendelser om innsyn	253
22.4.2	Innsynsretten	254
22.4.3	Innholdet i innsynsretten	254
22.4.4	Saksbehandling	255

Del VIII Økonomiske og administrative konsekvenser.....	257
--------------------------------------------------------------------	------------

23 Økonomiske og administrative konsekvenser	259
---------------------------------------------------------------	------------

Litteraturliste.....	262
-----------------------------	------------

Vedlegg

1	Beredskap for kompenserende tiltak	266
2	Moderne foreldreskap	281

Del I
Innledning og bakgrunn

Kapittel 1 Innledning

1.1 Sammendrag

1.1.1 Bakgrunn

Utvalgets arbeid

Adopsjonsutvalget ble oppnevnt av regjeringen 29. august 2008. Barne- og likestillingsdepartementet nedsatte deretter en referansegruppe for utvalget bestående av representanter for adopsjonsorganisasjonene, myndighetene samt ulike interessegrupper.

Referansegruppen har bidratt til utvalgets arbeid i form av to møter samt skriftlige innspill. Utvalget har også tatt i betraktning en rekke andre innspill fra organisasjoner og privatpersoner. Dette gjelder både de som er sendt direkte til utvalget og de som er oversendt utvalget fra departementet.

Det er ikke foretatt en helhetlig gjennomgang av adopsjonsinstituttet og -politikken i nyere tid og under gjeldende samfunnsforhold. Adopsjon var gjenstand for utredning i NOU 1976: 55 Adopsjon og adopsjonsformidling, men denne utredningen representerte ingen samlet vurdering av adopsjonsområdet. Heller ikke i forbindelse med at nåværende adopsjonslov ble vedtatt i 1986, ble det egentlig foretatt en mer helhetlig gjennomgang av adopsjonsfeltet. Det har skjedd store endringer i samfunnet etter denne tid. Frukthet har gått markert ned og interessen for adopsjon er økt i Norge og verden for øvrig. Adopsjon er i denne perioden blitt regulert gjennom internasjonale konvensjoner. Dette er viktige forhold som utvalget har lagt vekt på i sin gjennomgang av adopsjonspolitikken.

Se nærmere i kapittel 1.

Perspektiver og samfunnsmessig bakgrunn

Adopsjonsutvalget har utredet hva et barneperspektiv innebærer og dessuten andre overordnede formål med adopsjon.

Utvalget slutter seg fullt og helt til at prinsippet om at barnets beste skal være styrende på adopsjonsområdet og at det derfor er viktig å få frem barneperspektivet. Barneperspektivet er derfor omtalt særskilt. Adopsjonsutvalget vil uttrykke støtte til adopsjonsinstituttet og vil fremheve at

internasjonal adopsjon er klart ønskelig og i det store og hele til det beste for barn. Adopsjonsutvalget har i sitt arbeid tatt utgangspunkt i og har hatt som mål å synliggjøre og fremme barns interesser i størst mulig grad i adopsjonsspørsmål.

I kapitlet om «Perspektiver og samfunnsmessig bakgrunn» inngår sentrale nasjonale og internasjonale data, statistikk og opplysninger som beskriver utviklingen på adopsjonsområdet. Utvalget beskriver bakgrunnen for denne utviklingen, som kan oppsummeres slik:

Barns rettigheter på adopsjonsområdet ble styrket gjennom FNs barnekonvensjon fra 1989 og Haagkonvensjonen fra 1993. Konvensjonene bestemmer at internasjonal adopsjon bare kan finne sted der barnet ikke kan få tilfredsstillende omsorg i sitt hjemland, hvilket har ledet til økt satsning på nasjonal adopsjon i opprinnelseslandene. Ufrivillig barnløshet øker også i disse landene. Når interessen for nasjonal adopsjon øker i opprinnelseslandene, synes dette å ha som konsekvens at flere av de barna som er aktuelle for internasjonal adopsjon har behov for spesiell støtte og oppfølging. Økt fokus på menneskehandel i opprinnelseslandene bidrar videre til en strengere praksis med frigivelse av barn for internasjonal adopsjon.

Det har over år skjedd store endringer i hvilke opprinnelsesland som frigir barn for internasjonal adopsjon. I noen år var Kina det største opprinnelseslandet for internasjonal adopsjon til Norge. I 2005 kom 62 % av barna fra Kina, mens andelen var sunket til 28 % i 2008. I årene 2004 til 2007 sank antall adopsjoner til utlandet med 35 % i Kina, 48 % i Russland og 44 % i Sør-Korea. Samtidig økte antall adopsjoner til utlandet i flere andre opprinnelsesland, herunder Vietnam med 250 % og Etiopia med 98,5 %.

Det er endrede holdninger til og praksis for internasjonale adopsjoner i flere opprinnelsesland. Særlig gjelder dette Sør-Korea hvor forholdene har forandret seg svært mye fra tiden da internasjonale adopsjoner startet opp der. Kina er blant de land som har frigitt mange barn for adopsjon til utlandet, men det har vært en merkbar reduksjon i antall adopsjoner de senere år. Kina ser i dag mer kritisk på egen praksis, og blant annet har de nes-

ten stoppet adopsjoner til enslige adoptanter. Kina har også satset på nasjonale adopsjoner og delvis åpnet for at kinesiske familier får ha mer enn ett barn. Vi fikk en kraftig økning i adopsjoner fra Romania etter Ceausescus fall i 1989, men også der er virksomheten sterkt redusert i de senere årene. En tilsvarende tendens har vi sett i andre østeuropeiske land, noe som kan ha sammenheng med et ønske om medlemskap i EU, idet EU stiller seg kritisk til visse aspekter ved internasjonale adopsjoner.

Parallelt med reduksjonen i antall adopsjoner fra land som har spilt en dominerende rolle innen internasjonale adopsjoner, er nye land kommet til så som Etiopia, Guatemala og Sør-Afrika. Mye tyder på at adopsjonsvirksomheten forflytter seg og får feste i land som er preget av fattigdom, nød og uholdbare tilstander for ivaretagelse av små barns behov. I slike land vil det være mange barn med behov for spesiell hjelp og støtte. Naturkatastrofer og krig vil kunne ramme nye land i årene som kommer, og dette vil føre til at barn som frigis for adopsjon i langt større grad vil omfatte barn med behov for spesiell hjelp og støtte. Kravene i konvensjoner og rekommandasjoner for å sikre forsvarlig adopsjon vil likevel kunne begrense adopsjonsmuligheter fra slike områder, se kapittel 2.4.4 og 14.8.1.

Norge har ligget på topp når det gjelder antall internasjonale adopsjoner målt i forhold til befolkningens mengde hvert år fra 1998 til 2007. Etter 2002 har antall formidlinger til Norge vært synkende, og nådde en foreløpig bunn i 2008 med 304 formidlinger. Første halvår 2009 ble det formidlet 135 barn gjennom adopsjonsorganisasjonene. Det ligger følgelig an til en videre nedgang i 2009. Antall saker som gjelder barn med behov for spesiell støtte, det vil si saker som er behandlet i Faglig utvalg, er doblet fra 2005.

Det er en klar tendens til nedgang i antall internasjonale adopsjoner både i Europa og USA, noe som følgelig må ses på bakgrunn av de ovennevnte forhold. Antall adopsjoner til Danmark sank med 16,3 % og i Norge med 5,5 % i 2001-2004. Enkelte land har imidlertid hatt en økning i samme periode. Internasjonale adopsjoner har økt med 122 % i Irland, 89 % i Italia og 61 % i Spania. Se kapittel 1.1.4 for informasjon om fortsatt reduksjon i antall formidlinger 2002–2008 (nordisk).

Når det gjelder de nasjonale adopsjonene er det ikke skjedd tilsvarende store endringer senere år. Fra 2006 til 2008 er det årlig gitt mellom 21 og 37 bevillinger til fosterbarnadopsjon. Dette omfatter

– tvangsadopsjon, jf. barnevernloven § 4-20

- fosterbarnadopsjon der biologisk forelder samtykker, jf. adopsjonsloven § 7
- adopsjoner av personer over 18 år, det vil si tidligere fosterbarn.

Totalt over disse tre år er det maksimalt gitt 11 adopsjonsbevillinger i Bufetat region på grunnlag av tvangsadopsjon, følgelig en svært liten andel. Rundt halvparten av antall fosterbarnadopsjoner årlig gjelder person over 18 år, det vil si tidligere fosterbarn. Antall stebarnadopsjoner har ligget på mellom 174 og 236 i årene 2006 til 2008. Adgangen til stebarnadopsjon i partnerskap gav seg utslag i statistikken i form av en økning i antall stebarnadopsjoner. Andelen stebarnadopsjoner i partnerskap var 30 i 2006, 70 i 2007 og 64 i 2008.

Adopsjonsutvalgets vurderinger og forslag bygger som nevnt på sentrale formål med adopsjon som at adopsjonen skal være til barnets beste samt på data, statistikk og opplysninger om den internasjonale og nasjonale utviklingen på adopsjonsområdet.

Utvalgets vurderinger og forslag er også forankret i utvalgsmedlemmenes kompetanse samt oppdatert kunnskap og forskning om adopsjon og barns utvikling.

I Norge har vi lite forskning knyttet til nasjonale adopsjoner, herunder anonyme samtykkeadopsjoner av ukjent barn, adopsjoner av fosterbarn og stebarn. Internasjonalt finnes det imidlertid mye forskning som klart viser at adopsjon er den løsningen som gir de beste prognoser for senere god utvikling sammenholdt med andre omsorgstiltak for barn som ikke kan vokse opp hos sine biologiske foreldre. Dette under forutsetning av at adopsjonen foregår på en faglig og etisk forsvarlig måte.

Det finnes derimot betydelig mer forskning om internasjonale adopsjoner, også i Norge. Samlet sett gir forskningsresultatene et positivt bilde av hvordan barn som er adoptert fra utlandet klarer seg i sine nye familier og hjemland. Dette må sies å være et optimistisk resultat, ikke minst fordi mange av barna har hatt en vanskelig og til tider traumatisk start på livet. De fleste synes å utvikle seg på lik linje med barn som vokser opp hos sine biologiske foreldre. Det er viktig at de positive forskningsresultatene rundt internasjonale adopsjoner blir publisert og gjort kjent i befolkningen. Det vil kunne påvirke våre holdninger til adopsjon og til ny innsats på dette feltet.

Samtidig dokumenteres det i forskningen at rundt en tredjedel av barna får en del problemer hovedsakelig knyttet til språk, læring og identitet. Denne andelen er heller ikke vesentlig større enn

hva en finner i den vanlige befolkningen, men problemene kan være av noen annen karakter.

Forskningen dokumenterer imidlertid at det er en liten prosentandel, 3–5 %, som viser mer alvorlig problematikk. Denne prosentandelen er noe høyere enn hva en finner blant barn og unge som har vokst opp hos sine biologiske foreldre. Følgelig er det spesielt nødvendig at adoptivforeldre forberedes på å kunne forebygge og møte mulige vansker som kan oppstå, og at de også får veiledning og oppfølging etter at barnet er kommet.

I de siste årene er det som nevnt registrert en stor nedgang i antall barn som er tilgjengelig for adopsjon fra utlandet. De barna som blir adoptert har i økende grad behov for spesiell støtte og er noe eldre enn tidligere. Koblet opp mot et økende antall utfrivillig barnløse, kan det bety en økning i barn med høyere adopsjonsalder og barn med behov for spesiell hjelp og støtte. Vi har få studier som kan gi oss forskningsbasert kunnskap om hvordan barn med behov for spesiell støtte klarer seg i sine nye familier, og hvordan familiene mestrer situasjonen. Et omfattende langtidsstudium av barna som ble adoptert fra Romania på slutten av 1980-tallet konkluderer med betydelige gevinster, også ved adopsjon av eldre barn, til tross for langvarige påkjenninger og forsømmelser forut for adopsjonen.

Se nærmere i kapittel 2.

Adopsjonsutvalget gir nedenfor et sammen- drag av utredningens mest sentrale forslag og vurderinger.

1.1.2 Rettskildene på adopsjonsområdet

Utvalgets forslag

- Alle bestemmelser om adopsjon av bindende karakter nedfelles i lovgivning.

Utvalget mener at rettskildet på adopsjonsområdet er for fragmentert og uoversiktlig. Praksis i Bufetat har etter utvalgets syn for stor betydning som rettskilde etter gjeldende rett. Det må foretas en grundig gjennomgang av departementets mange ulike skriftlige retningslinjer slik at bestemmelser kan nedfelles i lovgivning, det vil si i lov eller forskrift.

Utvalget foreslår at vedtak i klagesaker gjøres tilgjengelig i anonymisert resyméform på Adopsjonsportalen: en ny portal for myndighetenes informasjon om adopsjon på Bufetats hjemmesider.

Se nærmere i kapittel 3.

1.1.3 Vilkår for adopsjon, krav til søkerne

Vilkår for adopsjon

De generelle vilkår for adopsjon omfatter adopsjonsloven § 2 om at adopsjonen vil bli «til gagn for barnet», adopsjonens virkning for barnet, barnets mening, samtykke fra foreldrene samt krav til adoptivforeldrene. Utvalget foreslår i § 2 en språklig endring ved at «til gagn for barnet» endres til «barnets beste».

De mer spesifikke vilkår for adopsjon, herunder det som kan beskrives som krav til søkerne, har utvalget relatert til de enkelte adopsjonssaker og behandlet særskilt.

Se nærmere i kapittel 5.

Nærmere om krav til søkerne ved internasjonal adopsjon

Utvalgets forslag

- Krav til søkerne av mer objektiv karakter som alder, helse, vandel, bolig, økonomi og ekteskaps varighet reguleres i lov eller forskrift.
- Søkers alder skal være under 42 år på søknadstidspunktet. Det åpnes for begrensede unntak.
- Krav til søkers helse tydeliggjøres. Det utarbeides en skriftlig veileder.

Noen sentrale krav til søkerne er av en slik karakter at Adopsjonsutvalget mener at de ikke utelukkende bør utledes av grunnvilkåret «til gagn for barnet» i adopsjonsloven § 2. Det bør stilles enkelte minstekrav til søkerne som er av en slik karakter at disse bør fastsettes i lov eller forskrift.

Adopsjonsutvalget mener at søker som hovedregel ikke bør være eldre enn 40–42 år på søknadstidspunktet for adopsjon av de yngste barna. Adopsjonsutvalget understreker at en aldersgrense på 42 år på søknadstidspunktet er den absolutt høyeste aldersgrense utvalget vil anbefale. Utvalget har tatt utgangspunkt i denne øverste aldersgrensen ved formuleringen av sitt forslag. I praksis vil en alder ved søknad på 40–42 år gi en alder ved selve adopsjonen på 45–47 år. Utvalget foreslår videre:

- unntaksbestemmelser for flergangssøkere samt for ektefeller med aldersforskjell
- ny adgang for eldre søkere til å adoptere eldre barn og barn med behov for spesiell støtte.

Adopsjonsutvalget mener videre at det er behov for et tydelig helsekrav nedfelt i lovgivning, og at det i tillegg er viktig at myndighetene sikres et bedre grunnlag for å vurdere søkers helse. Utvalget foreslår derfor at det utarbeides en veileder

for vurdering av søkers helse samt at det gis adgang til spesialistundersøkelser av søkers helse.

Ved vurderingen av krav til alder og helse er det lagt vekt på de krav som gjennomgående stilles i samarbeidslandene.

Se nærmere i kapittel 6.

Særlig om vilkår ved nasjonal adopsjon

Utvalgets forslag

- Det bør gjelde samme krav til søkerne ved nasjonal adopsjon av ukjent barn som ved internasjonal adopsjon av ukjent barn.
- Posisjonen til biologisk forelder som ikke bor sammen med barnet foreslås styrket i stebarnsaker.
- Adopsjonsutvalget foreslår at det gis adgang til stebarnadopsjon der barnet bare har én juridisk forelder og denne er død.
- Det bør videre gis adgang til stebarnadopsjon etter skilsmisse der barnets biologiske far er dokumentert ukjent.

Se nærmere i kapittel 8–11.

1.1.4 Adopsjonsformidling og internasjonalt samarbeid

Utvalgets forslag

- Adopsjonsformidling av ukjent barn bør bare kunne foretas gjennom godkjent organisasjon.
- Dersom adopsjonsorganisasjonene skal ivareta forvaltningsoppgaver på vegne av myndighetene etter Haagkonvensjonen, må dette nedfelles i lovgivning.
- Driftsstøtten til organisasjonene bør økes og bli en egen post på statsbudsjettet, slik at den blir offentlig og kan bli mer forutsigbar.
- Organisasjonene må få større muligheter til å drive bistandsarbeid.
- Adopsjonsutvalget foreslår styrket engasjement i internasjonalt samarbeid om adopsjon og et økt barnefokus i norsk bistandspolitikk.

Det har skjedd en opphopning av søkere i organisasjonene. Over 2000 søkere eller søkerpar har formidlingsbekreftelse fra organisasjonene. Rundt 1600 søkere har forhåndssamtykke og står i kø for tildeling, det vil si at de venter på tildeling i opprinnelseslandet. Antall formidlinger var 304 i 2008. Dette innebærer at det godkjennes flere søkere årlig enn antall formidlinger årlig, samtidig som organisasjonene heller ikke makter å ta inn det store etterslepet.

Det er nå kun et lite antall søknader om tillatelse til å starte adopsjonsformidling i nye land til behandling hos adopsjonsmyndighetene. Det er intet som tyder på at antall formidlinger i etablerte samarbeidsland vil øke i tiden fremover, tvert imot.

Myndighetene har gitt norske organisasjoner tillatelse til formidling i 18 land. Danske organisasjoner har tillatelse til samarbeid i 26 land, mens tallet for svenske organisasjoner er 36. Internasjonale adopsjoner formidlet gjennom organisasjonene har falt betydelig mer i Norge enn i Danmark og Sverige. Mens antallet er redusert med 59 % i Norge fra 2002 til 2008, er reduksjonen 36 % i Danmark og 44 % i Sverige.

Utvalget foreslår at organisasjonene gis større adgang til å drive bistandsarbeid. De fleste opprinnelsesland krever bistand for å etablere samarbeid. Myndighetene må i samråd med organisasjonene finne gode ordninger for etisk bistandsarbeid i tråd med Haagkonvensjonen. Samtidig må myndighetenes tilsynsarbeid på dette området økes. Dette vil bedre organisasjonenes økonomi og øke mulighetene for nye samarbeidsavtaler.

Driftsstøtte til organisasjonene bevilges etter årlig søknad til departementet. Denne ble justert til 1,2 millioner kroner i 2008, men lå på samme nivå fra 1991 til 2007, hvor denne utgjorde 1 million kroner. Organisasjonene utfører en rekke myndighetsoppgaver etter Haagkonvensjonen uten at driftsstøtten er relatert til dette.

Dersom adopsjonsorganisasjonenes rammevilkår forbedres i tråd med utvalgets forslag, vil organisasjonene kunne utvikle flere nye samarbeidsland.

Det ideelle ville være at det ikke var behov for internasjonal adopsjon, og at opprinnelseslandene maktet å sikre sine foreldreløse barn oppvekst i en permanent familiesituasjon i hjemlandet. Dette er neppe mulig verken på kort eller mellomlang sikt. Det bør være et legitimt politisk mål å legge til rette for at flere barn, som med sikkerhet er reelt foreldreløse, kan sikres en god oppvekst i en familie som følge av internasjonal adopsjon.

Norsk politikk synes å være at økt norsk internasjonal aktivitet ikke vil lede til flere internasjonale adopsjoner. Utvalget mener likevel at myndighetene har et handlingsrom her. Myndighetene bør også i større grad og på ulike måter bistå organisasjonene slik at disse kan ivareta oppgaven med å etablere nye samarbeidsland.

Norge bør videre styrke det internasjonale engasjementet for å øke antall tiltredelser til Haagkonvensjonen samt sette trykk på arbeidet med å motvirke adopsjoner som er i strid med konvensjonen.

Adopsjonsutvalget ser ingen grunn til at Norge bør arbeide for å inngå bilaterale avtaler med opprinnelsesland som allerede er medlemmer av Haagkonvensjonen. Inngåelse av slike avtaler synes å være en ikke-eksisterende praksis medlemsland imellom. Norge bør følge samme linje som andre mottakerland som er medlemmer av Haagkonvensjonen.

Adopsjonsutvalget forutsetter imidlertid at myndighetene fremover setter av tilstrekkelig med ressurser til arbeid med bilaterale avtaler med ikke-medlemsland der slike avtaler settes på dagsorden. Det må ikke være slik at manglende ressurser og manglende prioritering hos myndighetene bidrar til å forlenge behandlingstiden i slike saker.

Spørsmålet om inngåelse av bilaterale avtaler forutsetter avklaringer av interne rettsforhold i opprinnelseslandet samt vurderinger av om disse rettsforhold er i samsvar med konvensjonskrav. Adopsjonsutvalget støtter den praksis at konvensjonskravene legges til grunn også ved adopsjonssamarbeid med land som ikke er medlemmer i Haagkonvensjonen. Ved internasjonal adopsjon foreligger det en risiko for menneskehandel, og konvensjonskrav skal bidra til at slik risiko reduseres og aller helst elimineres. Adopsjonsutvalget mener for øvrig at myndighetenes arbeid mot menneskehandel må styrkes og inngå som et ledd i økt internasjonalt engasjement på adopsjonsområdet.

Det bør være en målsetting at Norge blir et mer attraktivt mottakerland for internasjonale adopsjoner sett fra opprinnelseslandenes side. Etter Haagkonvensjonen er det opp til det enkelte opprinnelsesland å bestemme hvilke mottakerland det er ønskelig å formidle barn til.

Myndighetenes internasjonale engasjement kan etter utvalgets mening ikke ha fokus på å tilfredsstille bestemte søkergruppers behov. Barneønsket er legitimt, men utvalget viser til at norske myndigheters internasjonale engasjement må ta utgangspunkt i hensynet til barna og opprinnelseslandenes ønsker.

Se nærmere i kapittel 12–15.

1.1.5 Barn med behov for spesiell støtte

Utvalgets forslag

- Adopsjonsmyndighetene må legge til rette for at flere barn med behov for spesiell støtte kan få adoptivforeldre i Norge.

Tildeling av barn med behov for spesiell støtte skjer nå i Faglig utvalg, noe som er et unntak fra

hovedregelen om at tildeling skjer i opprinnelseslandet. Adopsjonsutvalget har funnet store svakheter både ved regelverk og saksbehandling på dette området. Forslag om ny utrednings- og godkjenningssprosess samt forslag om støtte og tiltak før og oppfølging etter adopsjonen er ment å skulle bote også på disse svakhetene.

Adopsjonsutvalget mener det bør skje en oppfølging av barna og adoptivfamiliene slik at både politikken og regelverket på området kan evalueres. Oppfølging vil også belyse hvilke behov barna og familiene har for støtte, herunder etteradopsjonstiltak. Haagkonvensjonens krav om ikke-diskriminering tilsier at alle barn skal ha samme mulighet til å bli adoptert. Norge kan ikke følge en politisk kurs der vi i realiteten søker etter bare de lett adopterbare barna og lar andre grupper av barn bli værende igjen i opprinnelseslandene. Adopsjonspolitikken må forankres også i opprinnelseslandenes behov, slik at det legges til rette for internasjonal adopsjon av de barna som har behov for det.

Det kan og tenkes at økt tilrettelegging for internasjonal adopsjon av barn med behov for spesiell støtte, kan føre til en økning av slike adopsjoner. Samtidig kan dette lede til en økning også i antall adopsjoner av små barn og barn uten på forhånd kjente støttebehov.

Se nærmere i kapittel 15.

1.1.6 Myndighet og saksbehandling

Utvalgets forslag

- Alle adopsjonssøknader sendes Bufetat region som skal forberede og utrede alle adopsjonssaker. Kommunene skal ikke lenger utrede slike saker.
- Det må bli større adgang til å avslå klare avslagssaker om adopsjon av kjent barn før full utredning av saken er gjennomført.
- Utrednings- og godkjenningssforløpet for internasjonal og nasjonal adopsjon av ukjent barn faseinndeles. I fase 1 utredes og avgjøres de mer objektive vilkår for adopsjon som alder, helse med mer. Fase 2 består av obligatorisk adopsjonsforberedende kurs. I fase 3 utredes den individuelle egnethet og endelig vedtak om godkjenning fattes.
- Det skal i tilknytning til de enkelte regionene i Bufetat oppnevnes fem regionsråd av departementet som skal fatte vedtak i adopsjonssaker. Videre foreslår utvalget at departementet skal oppnevne et Adopsjonsråd i tilknytning til direktoratet i Bufetat. Adopsjonsrådet skal være klageinstans over vedtak som fattes i regions-

rådene samt ha enkelte andre oppgaver. Faglig utvalg for adopsjonssaker foreslås nedlagt som følge av disse forslagene.

- Adopsjonsutvalget foreslår at det etableres nye godkjenningsskammer:
 - «allmenn godkjenning 0–3 år»
 - «utvidet godkjenning 3–5 år og/eller andre mindre støttebehov»
 - «utvidet godkjenning 5 år+ og/eller andre større støttebehov».
- Adopsjonsutvalget foreslår at regionsrådene skal godkjenne alle tildelinger ved adopsjon av ukjent barn. Vedtak om tildeling kan påklages til Adopsjonsrådet.

Utvalget foreslår at søkerne ved tildeling får tilbud om veiledning hos uavhengige spesialister innen medisin oppnevnt av myndighetene.

Siktemålet med opprettelsen av regionsråd og Adopsjonsrådet er å styrke det faglige grunnlaget for vedtaket samt å sikre at vedtaket fattes i et kollegialt organ. Disse enhetene vil ikke være nye forvaltningsorganer, men inngå i Bufetat og således være underlagt departementet.

Bufetat region og Bufdir vil være sekretariat for henholdsvis regionsrådet og Adopsjonsrådet.

Se nærmere i kapittel 16–18.

1.1.7 Støtte og tiltak før og etter adopsjon

Utvalgets forslag

- Adopsjonsforberedende kurs gjøres obligatorisk både ved internasjonal og nasjonal adopsjon av ukjent barn.
- Utvalget vil tilrå at de adoptivfamilier som har behov for hjelp i de første årene etter adopsjon av ukjent barn, gis tilbud om rådgivning og veiledning.
- Myndighetene må ta et større ansvar for utadrettet informasjon om adopsjon gjennom etablering av en adopsjonsportal som bør administreres av Bufdir.
- Utvalget foreslår at Bufdir styrkes. Dette som et første steg på veien mot et kompetansesenter som kan formidle kunnskap om og veilede personer som gjennom sitt arbeid kommer i kontakt med adopterte og deres familier.
- For å heve kunnskapen om adopsjon foreslår utvalget at Nasjonalt bibliotek for barnevern og familievern utvides til å omfatte adopsjon.

Det er behov for å styrke kompetanse om adopsjon både hos søkerne, hos særlige aktører som helse-

stasjon, barnehage, skoler og så videre samt i samfunnet som sådan.

Det har vært drøftet hvordan kompetanse om adopsjon kan bygges opp i Norge. Utvalget ser at det på sikt kunne være ønskelig med et eget kompetansesenter, men ser at veien dit er lang og at et første skritt på veien kunne være å styrke kompetansen i Bufdir.

Adopsjonsutvalget mener at de store mulighetene som foreligger for formidling av kunnskap om adopsjon via Internett, må utvikles. Utvalgets foreslår derfor å etablere en digital adopsjonsportal i Bufetat samt å utvide Nasjonalt bibliotek for barnevern og familievern til også å omfatte adopsjon.

Utvalget har fremmet noen helt konkrete forslag på området for støtte og tiltak etter adopsjon samt kompetanseutvikling. Når utvalget ikke har formulert flere spesifikke forslag, har dette blant annet sammenheng med at adopsjonsmyndighetene på noen områder bør initiere et samarbeid med andre myndigheter og virksomheter, eksempelvis de myndigheter som har ansvar for utdanning av førskolelærere, lærere og helsepersonell. Adopsjonsutvalgets vurderinger kan derfor inngå som et bakteppe for myndighetenes videreutvikling av adopsjonsfeltet.

Se nærmere i kapittel 20–21.

1.1.8 Opplysninger om biologisk opphav

Utvalgets forslag

- Bufetat region skal behandle alle henvendelser om adopsjon og biologisk opphav.
- Det gis lovgivning eller retningslinjer om hvordan retten til innsyn skal håndteres både for nasjonalt og internasjonalt adopterte.
- Adopsjonsutvalget foreslår at det skal gjelde et krav om å begrunne innvilgelsener i alle adopsjonssaker for å sikre at den adopterte får en reell innsynsrett i sakens sentrale opplysninger.

Se nærmere i kapittel 22.

1.1.9 Særlige spørsmål

Utvalgets forslag

- Det inntas en bestemmelse i adopsjonsloven som forbyr vederlag ved adopsjon.
- Bevisbyrdekrav ved adopsjon tydeliggjøres og dels skjerpes. Adopsjonsutvalget foreslår at adopsjonsloven § 2 endres slik at adopsjonsbe-

villing bare må gis der det «klart må antas» at adopsjonen vil bli til barnets beste.

Se nærmere i kapittel 5.6 og 19.

1.1.10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget mener det er mulig å oppnå store effektiviseringsgevinster dersom forslagene gjennomføres, samtidig som forslagene er nødvendige for å oppnå en adopsjonsprosess der både barneperspektivet og søkerne ivaretas bedre enn i dag. Adopsjonsutvalget har i utredningen hatt effektivisering og kortere saksbehandlingstid som sentrale målsettinger i sitt arbeid.

Se nærmere i kapittel 23.

1.2 Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

1.2.1 Oppnevning og mandat

Adopsjonsutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 29. august 2008. Utvalget ble gitt følgende mandat:

«Bakgrunn for mandatet:

Adopsjon er ofte gjenstand for diskusjon i media og i den offentlige debatt. Fokus er rettet både mot det etablerte systemet for behandling av søknad om adopsjon og myndighetenes praktisering av regelverket.

Status for norsk adopsjonspolitik

Departementet er opptatt av å legge forholdene til rette for forsvarlige ordninger når det gjelder både innenlands- og utenlandsadopsjon og for at behandlingen av adopsjonssaker skal foregå på en god og betryggende måte. På denne bakgrunn har departementet i de senere årene lagt vekt på å få relevant regelverk på plass. Flere viktige spørsmål knyttet til adopsjon er derfor blitt drøftet og tatt stilling til. Dette gjelder blant annet innarbeiding av kapittelet i adopsjonsloven som regulerer formidlingen av norske og utenlandske adopsjoner og Norges ratifikasjon av Haagkonvensjonen om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner. Nye regler om stebarnsadopsjon i registrert partnerskap, er innført. En bestemmelse om barns rett til å få uttale seg før det tas avgjørelse om adopsjon, ble inntatt i adopsjonsloven i forbindelse med innarbeidingen av FNs barnekonvensjon i norsk rett. Ny organisering for behandling av søknad om adopsjon ble iverksatt fra 1. januar 2004. Et forslag om felles

ekteskapslov for heterofile og homofile par har nylig vært ute på høring, der det foreslås at homofile ektepar skal kunne bli vurdert for adopsjon på lik linje med heterofile ektepar. Departementet har også gjennom årene tildelt midler til ulike forskningsprosjekt om adopsjon. Et tilbud om adopsjonsforberedende kurs for førstegangssøkere i offentlig regi er igangsatt.

Dagens organisering av adopsjonssaker

Det er regionene i Barne-, ungdoms- og familie-etaten som i førsteinstans behandler søknad om innenlandsadopsjon og søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet. Kommunene bistår adopsjonsmyndighetene i å opplyse søknaden, herunder utreder søkere som ønsker å adoptere et norsk eller utenlandsk barn. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er klageinstans over regionenes vedtak. Direktoratet er også sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner. Adopsjonsformidling av barn fra utlandet skjer gjennom de tre private organisasjonene; Adopsjonsforum, Verdens Barn og InorAdopt, som har fått myndighetenes tillatelse til å drive slik virksomhet. Det er myndighetene i barnas opprinnelsesland som frigir barnet for adopsjon og som hovedregel tildeler foreldre til det enkelte barn. Hvorvidt en adopsjon av et utenlandsk barn skal gjennomføres i Norge eller i utlandet, avhenger av hvilket land barnet kommer fra. Faglig utvalg for adopsjonssaker er oppnevnt for å foreta tildeling eller godkjenne opprinnelseslandets forslag om tildeling av foreldre til barn fra utlandet med særlige behov. Utvalget foretar også utvelgelse av adoptivforeldre til norske barn der foreldrene har bedt myndighetene om bistand til å finne et adoptivhjem til barnet.

Talloversikter

Utenlandsadopsjon utgjør i dag hovedtyngden av antallet gjennomførte adopsjoner i Norge. I verdenssammenheng har vi fram til det siste vært ett av de land som mottar flest utenlandsadopterte barn sett i forhold til folketallet. Tall fra Bufdir viser at det i 2004 ankom 706 adoptivbarn fra utlandet gjennom de tre norske godkjente adopsjonsorganisasjonene, Adopsjonsforum, Verdens Barn og InorAdopt. I 2006 var tallet gått ned til 448. Når det gjelder innenlandsadopsjonene utgjør stebarnsadopsjonene langt de fleste av sakene. I 2006 ble det i følge Bufdirs talloversikter gjennomført om lag 145 stebarnsadopsjoner, rundt 30 fosterbarnsadopsjoner og 7 adopsjoner der barnets biologiske foreldre har bedt myndighetene om bistand til å adoptere bort barnet sitt.

Rettsvirkninger av adopsjon og utøvelse av skjønn

Ved adopsjon får adoptivbarnet etter norsk rett samme rettsstilling som om det hadde vært adoptivforeldrenes egne fødte barn. Samtidig faller rettsforholdet til den opprinnelige slekten bort. Adopsjon er derfor svært inngripende for dem den gjelder, og et adopsjonsforhold kan ikke oppheves. På denne bakgrunn må myndighetene få brakt på det rene hvor veloverveid og begrunnet søknaden om adopsjon og eventuelle erklæringer fra biologiske foreldre og barnet er. Adopsjonsloven av 1986 inneholder ingen formålsbestemmelse utover bestemmelsen om at adopsjonsbevilling bare må gis når det kan antas at adopsjonene vil bli til gagn for barnet. Selv om det foreligger objektive kriterier i loven, forskrifter og retningslinjer, er saker etter adopsjonsloven saker som overlater til myndighetene å utøve stor grad av skjønn. Dette stiller faginstansene overfor store krav til fagligheten i det skjønnet som utøves.

Mandat:

Det er i de senere årene, først og fremst gjennom regelverket, tatt stilling til viktige spørsmål knyttet til adopsjon. Dette gjelder også organiseringen av arbeidet med adopsjonssakene. Det er imidlertid lenge siden det har vært foretatt en gjennomgang av adopsjonspolitikken som setter adopsjon inn i en bredere faglig og samfunnsmessig sammenheng. Tiden er derfor inne til å foreta en nærmere drøfting av de mange ulike sidene ved adopsjon for å belyse hva som bør være myndighetenes oppgaver og ansvar på dette feltet.

På denne bakgrunn skal utvalget utrede hva som ligger i formålet med adopsjon i dag og belyse hvilke dilemmaer som naturlig reiser seg i denne forbindelse. Det skal i utredningen legges vekt på å få frem barneperspektivet og det skal tas utgangspunkt i gjeldende adopsjonslov om at en adopsjon skal være til barnets beste. Utredningen skal omfatte både innenlands- og utenlandsadopsjonene. Problemstillingene skal belyses ut i fra et juridisk, sosialfaglig og etisk perspektiv, der vårt forhold til internasjonale forpliktelser må inkluderes.

Med utgangspunkt i gjeldene regelverk skal utvalget etter dette blant annet belyse og eventuelt foreslå endringer når det gjelder:

- Hva som bør være offentlige myndigheters ansvar og oppgaver på adopsjonsfeltet.
- Myndighetenes behandling av søknad om adopsjon, herunder hvordan partene i adopsjonssaken blir ivaretatt.
- Tidsperspektivet fra søknaden om adopsjon blir mottatt av myndighetene til adopsjonen er gjennomført, herunder samordning mel-

lom de instanser som er involvert i adopsjonssaken.

- Kommunens bistand når det gjelder å opplyse en adopsjonssak, herunder utredningen av adoptivsøkerne ved utenlands- og innenlandsadopsjon.
- Kravene norske myndigheter stiller til adoptivsøkere i lys av de krav utenlandske myndigheter setter til de samme søkerne, herunder kravet til søkerens helse og alder.
- Oppgave- og ansvarsfordelingen mellom myndighetene og de private organisasjonene ved adopsjon av barn fra utlandet, herunder myndighetenes tilsynsansvar med utenlandsadopsjonene.
- Spørsmål knyttet til omgåelse av regelverket ved utenlandsadopsjon der en adopsjon blir gjennomført uten norske myndigheters samtykke på forhånd.
- Stebarnadopsjonene, herunder kravene myndighetene stiller.
- Behandlingen av saker som gjelder barnets rett til opplysninger om sitt biologiske opphav.

Utredningen skal i tillegg:

- Gi en samlet oversikt over den kunnskap vi i dag har om adopterte og deres familiesituasjon. Behovet for eventuell ytterligere forskning på adopsjonsfeltet skal vurderes.
- Gi en kort beskrivelse av adopsjonsinstituttet i de andre nordiske landene.

Det ble innført ny organisering for behandling av adopsjonssakene gjeldende fra 2004. Det legges derfor til grunn at søknad om adopsjon fortsatt skal behandles og avgjøres av regionene i Barne-, ungdoms- og familieetaten med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet som klageinstans.

Økonomiske, administrative og andre vesentlige konsekvenser av forslagene skal utredes i samsvar med utredningsinstruksens kapittel 2. Minst ett forslag skal baseres på uendret ressursbruk.

Utvalget skal legge fram sitt arbeid for Barne- og likestillingsdepartementet i form av en NOU innen 1. september 2009. »

Utvalgets frist ble senere korrigert til 1. oktober 2009.

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

Harald Hove, advokat, Bergen (leder)

Lena Renate L. Bendiksen, førsteamanuensis dr. juris, Tromsø

Monica Dalen, professor dr.philos, Oslo

Magne Raundalen, barnepsykolog, Bergen

Elizabeth Skogrand, informasjonssjef, Røyken.

Utredningsleder Trude Sveen i Barne- og likestillingsdepartementet har vært utvalgets sekretær fra 19. oktober 2008.

1.2.2 Referansegruppen for utvalget

Adopsjonsutvalget ble orientert av departementet 3. november 2008 i notats form om at departementet hadde nedsatt en referansegruppe for utvalget bestående av representanter fra adopsjonsorganisasjonene, myndighetene samt ulike interessegrupper:

- Adopsjonsforum
- Asker kommune
- Barneombudet
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
- Bufetat region
- Enestående adoptanters forening
- Faglig utvalg for adopsjonssaker
- Foreningen adopterte
- Forum for koreanskfødte barn
- Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
- InorAdopt
- Nettverk for spedbarn og småbarns psykiske helse
- Verdens Barn
- Ønskebarn.

I forbindelse med innkalling til det første møtet med referansegruppen ble det avklart at Barneombudet ikke ønsket å være medlem i referansegruppen.

1.2.3 Utvalgets arbeid

Adopsjonsutvalget hadde sitt første møte 29. september, herunder et innledende møte hvor blant andre daværende ekspedisjonssjef Haktor Helland samt avdelingsdirektør Tone G. Smith fra departementet var til stede.

Det har til sammen blitt avholdt tolv ordinære utvalgsmøter, hvorav to ble holdt over to dager. Ett møte ble avholdt i Bergen, mens øvrige møter er avholdt i Oslo.

Utvalget har videre hatt to møter med referansegruppen for utvalget. I tillegg har et samlet utvalg hatt særmøte med Faglig utvalg. Utvalgsleder og sekretær har videre hatt særmøte med Utenriksdepartementet.

Etter mandatet skal utvalget gi en kort beskrivelse av adopsjonsinstituttet i de andre nordiske land. Etter en innledende utredning av nordisk rett besluttet utvalget å ha et hovedfokus på dansk og svensk rett idet dette var mest relevant for utvalgets arbeid. Adopsjonsutvalget gjennomførte en studiereise til København 14. og 15. april hvor utvalget møtte Familiestyrelsen, Statsfor-

valtningen Hovedstaden samt organisasjonen DanAdopt.

Til grunn for utvalgets arbeid ligger også en rekke innspill fra privatpersoner. Enkelte av disse er sendt utvalget direkte, men utvalget har også fått kopier i anonymisert form av korrespondanse mellom privatpersoner og departementet/statsråden. Flere medlemmer av referansegruppen har videre sendt inn skriftlige innlegg til utvalget.

Utvalget takker Knut Steenberg for velvillig gjennomgang av tekstens fremstillinger av gjeldende rett. Gjennomgangen ble foretatt som et ledd i kvalitetssikringen i forbindelse med slutfasen av utvalgsarbeidet.

1.3 Utvalgets begrepsbruk

Adopsjonsutvalget har funnet det hensiktsmessig å foreslå ny begrepsbruk i adopsjonssaker for å sonde mellom saker som har henholdsvis nasjonal og internasjonal forankring samt saker som gjelder henholdsvis kjent og ukjent barn. Dette gir mulighet for å bruke felles begreper i alle saker og å kombinere begrepene etter situasjonen i den enkelte sak.

Det er sentralt å kunne identifisere en sak som «internasjonal» idet dette stiller krav om at saksbehandling og vedtak skal være i tråd med den internasjonale Haagkonvensjonen som Norge har tiltrådt. Ved å erstatte begrepet «utenlandsadopsjon» med «internasjonal adopsjon» oppnås bedre svar med internasjonal begrepsbruk.

Utvalget bemerker at begrepet «innenlandsadopsjon der foreldre samtykker til adopsjonen», som i dag er mye benyttet, ikke gir en dekkende beskrivelse av denne sakstypen idet samtykke fra forelder med foreldreansvar er nødvendig i alle adopsjonssaker av mindreårige som ikke er tvangssaker etter barnevernloven.¹ Utvalget foreslår derfor at «nasjonal adopsjon av ukjent barn» benyttes. Ved å benytte begrepet «ukjent» får man frem det som er felles ved nasjonal og internasjonal adopsjon av ukjent barn: at barnet er ukjent for søkerne.

Begrepene «opprinnelsesland» og «samarbeidsland» vil i mange tilfelle være overlappende og bli brukt om hverandre. Begge begrep refererer seg til de land hvor adoptivbarna, ved internasjonal adopsjon, har sin opprinnelse og således de land myndighetene og organisasjonene samarbei-

¹ Også andre begreper benyttes i regelverk og departementets retningslinjer Q-1045 for å omtale slik adopsjon.

der med. Valg av begrep vil avhenge av den konkrete sammenhengen det brukes i.

Adopsjonsutvalget anser at begrepet «barn med spesielle behov» er upresist og foreslår at dette erstattes med begrepet «barn med behov for spesiell støtte». Nytt begrep er mer treffende idet det er behovet for støtte som er sentralt i adopsjonssammenheng. Endrede begreper, som er mer i samsvar med moderne språkbruk, vil ha den funksjon at fokus i adopsjonssaken og ved støtte og tiltak før og etter adopsjonen dreies mot hvilken støtte søkerne, adoptivfamilien og samfunnet for øvrig kan tilby barnet.

Støtte og tiltak før og etter adopsjonen omtales ofte som pre- og postadopsjon i adopsjonsfaglige sammenhenger. Preadopsjon omfatter blant annet adopsjonsforberedende kurs. Adopsjonsutvalget benytter for det meste begrepet «støtte og tiltak før og etter adopsjon» som et samlebegrep om de ulike former for støtte og tiltak som er aktuelle ved internasjonal adopsjon av ukjent barn.

Adopsjonsutvalget viser til at Haagkonvensjonen og Guide to Good Practice 2008 omtaler «private adoptions», noe utvalget kaller «private adopsjoner». Adopsjonsutvalget viser til at det mest nærliggende ville være å benytte «uavhengige» adopsjoner om «independent adoptions». Utvalget finner imidlertid at dette begrepet ville være for positivt ladet og har således valgt å oversette dette til «tilfeldige adopsjoner». Dette begrepet illustrerer de ulike former for tilfeldigheter som gjerne ligger til grunn for slike adopsjoner.

Adopsjonsutvalget benytter i hovedsak begrepet «myndighet» så langt råd er om personell kompetanse, det vil si hvilke organer som har myndighet i adopsjonssaker. Dette er begrunnet i behovet for å ha et tydelig skille mot begrepet «faglig kompetanse».

Det refereres en rekke ganger i denne utredningen til Barne-, ungdoms- og familieetaten, som her er fortkortet til «Bufetat». «Bufetat» benyttes om hele etaten og inkluderer Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), de fem regionene samt fagteam. Utvalget bruker «Bufetat region» eller «regionen» når dette er nødvendig. Der det refereres til «departementet» vil dette være Barne- og likestillingsdepartementet, der ikke annet fremgår av sammenhengen.

Utvalgets bruk av begrepene «til gagn for barnet» og «til barnets beste» er omtalt i kapittel 5.2.2.

1.4 Utvalgets forståelse av mandatet

Adopsjonsutvalget har lagt til grunn at mandatet er bredt og at det er en helhetlig gjennomgang av adopsjonsområdet som er oppdraget for utvalget. På departementets hjemmesider er mandatet inn tatt i pressemeldingen som understreker at statsråden vil ha en «ein full gjennomgang av adopsjonsfeltet» samt at det «er lenge sidan adopsjonspolitikken var gjenstand for ei samla vurdering».

Adopsjon var gjenstand for utredning i NOU 1976: 55 Adopsjon og adopsjonsformidling, men denne utredningen representerte ingen samlet vurdering av adopsjonsområdet. Heller ikke i forbindelse med at nåværende adopsjonslov ble vedtatt i 1986, ble det egentlig foretatt en mer helhetlig gjennomgang av adopsjonsfeltet.

Det har skjedd store endringer i samfunnet og i familiekonstellasjonene etter denne tid. Fruktbarheten har gått markert ned og interessen for adopsjon er økt, både i Norge og verden for øvrig. Internasjonal adopsjon er i denne perioden blitt internasjonalt regulert gjennom Haagkonvensjonen.

Adopsjon reiser mange spørsmål som etter mandatet skal drøftes «ut ifra et juridisk, sosialfaglig og etisk perspektiv, der vårt forhold til internasjonale forpliktelser må inkluderes». Utvalget vil legge til at drøftelsene i utvalget har inkludert også samfunnsmessige og barnepsykologiske perspektiver.

Utvalget hadde sitt første møte 29. september 2008, men ble ikke operativt før departementet engasjerte sekretær som tiltrådte 19. oktober 2008. Utvalget har således i praksis hatt mindre enn ett år til rådighet. Det er ikke foretatt en helhetlig gjennomgang av adopsjonspolitikken og adopsjonsinstituttet i nyere tid og under gjeldende samfunnsforhold. Adopsjonsfeltet reiser en rekke store og sammensatte problemstillinger. Utvalget ser at det kunne vært ønskelig å drøfte også andre spørsmål enn de som har fått plass i utredningen, men utvalget har måttet gjøre noen prioriteringer innenfor den knappe tidsfristen.

Departementet har parallelt med utvalgets arbeid tatt enkelte initiativ på adopsjonsområdet. Utvalget viser til at departementet fremmet høringsutkast 16. april 2009 om åpen adopsjon etter barnevernloven samt om innstramming i adopsjonsloven når det gjelder anerkjennelse av internasjonale adopsjoner på grunnlag av statsborgerskap. Videre har departementet nylig besluttet at Bufetat region øst skal delegeres oppgaver til å være førsteinstans ved behandling av enkelte adopsjonssaker.² Adopsjonsutvalget har således ikke sett det som sin oppgave å utrede nevnte forhold

nærmere. Utvalget vil imidlertid påpeke at adgang til åpen adopsjon er en så sentral endring av gjeldende rettsvirkninger av adopsjon at det ville vært ønskelig at endringen hadde vært gjenstand for utredning i dette utvalget.

Adopsjonsutvalget mener at det ville falle innunder mandatet å drøfte samboeres adopsjonsadgang, men utvalget har på grunn av den korte tidsfristen ikke kunnet prioritere dette.

Farskapsutvalget oppfordret Adopsjonsutvalget til å foreta en drøftelse av begrepsbruken på likekjønnede foreldre i adopsjonssaker.³ Adopsjonsutvalget har i nærværende NOU ikke hatt mulighet for å prioritere dette. Adopsjonsutvalget har heller ikke tolket mandatet slik at utvalget skulle ha et særlig fokus på saker om adopsjon i partnerskap. Det vises til Ot.prp. nr. 33 (2007–2008) Om lov om endringer i ekteskapsloven, barnelova, adopsjonsloven, bioteknologiloven mv. (felles ekteskapslov for heterofile og homofile par) som nylig har vurdert spørsmål på adopsjonsområdet. Utvalget legger til grunn at begrepsbruken når det gjelder partnere bør tilsvare den som ellers

gjelder i stebarnssaker. Dette innebærer fortsatt bruk av de kjønnsnøytrale begrepene «søker» og «søkers ektefelle» eller «søkers partner». Tilsvarende begreper kan brukes ved adopsjon av stebarn der barnet er født av surrogatmor. Den som adopterer vil i adopsjonssammenheng anses som «adoptanten», «adoptivmor» eller «adoptivfar». Adopsjonsutvalget anser at det faller utenfor dette utvalgs mandat å ta stilling til hvilke begreper som bør benyttes i andre sammenhenger, eksempelvis ved registrering hos folkeregistermyndigheten.

Det er forutsatt i mandatet for Adopsjonsutvalget at regionene i Bufetat fortsatt skal behandle og avgjøre søknader om adopsjon:

«Det ble innført ny organisering for behandling av adopsjonssakene gjeldende fra 2004. Det legges derfor til grunn at søknad om adopsjon fortsatt skal behandles og avgjøres av regionene i Barne-, ungdoms- og familieetaten med Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet som klageinstans.»

Adopsjonsutvalget har lagt dette til grunn for sine forslag. Utvalget forstår «regionen» dit hen at dette omfatter Bufetat region som sådan, noe som omfatter både regionkontoret samt fagteam. Adopsjonsutvalget forstår videre at mandatet gir anledning til å foreslå at det opprettes nye vedtaksprosedyrer innenfor Bufetat region.

² Dette gjelder saker der Bufdir fra 2004 har vært førsteinstans, det vil si internasjonal adopsjon utenom organisasjon. Departementet har videre endret flere av de skriftlige retningslinjene for adopsjon i mars 2009.

³ Brev fra Farskapsutvalget til Adopsjonsutvalget av 20. mars 2009.

Kapittel 2

Perspektiver og samfunnsmessig bakgrunn

2.1 Innledning

Utredning av «Perspektiver og samfunnsmessig bakgrunn» omfatter flere forhold som danner premisser for utvalgets vurderinger og forslag.

Utvalget innleder i kapittel 2.2 med å sette hovedfokus på formål med adopsjon samt på enkelte mer overordnede dilemmaer.

I henhold til utvalgets mandat skal det i denne utredningen «legges vekt på å få frem barneperspektivet og det skal tas utgangspunkt i gjeldende adopsjonslov om at en adopsjon skal være til barnets beste». Barneperspektivet er det formål som legitimerer hele adopsjonsinstituttet, og utvalget har således drøftet barneperspektivet og barnets beste særskilt i kapittel 2.3.

Adopsjonsutvalget presenterer i kapittel 2.4 sentrale data, statistikk og opplysninger om adopsjon. Her legger utvalget frem opplysninger både om nasjonale og internasjonale forhold. Adopsjonsutvalget refererer til blant andre Peter Selmans forskning som dokumenterer omfanget av internasjonal adopsjon i global sammenheng.

Det er i utvalgets mandat direkte sagt at utvalget skal gi «en samlet oversikt over den kunnskap vi i dag har om adopterte og deres familiesituasjon. Behovet for eventuell ytterligere forskning på adopsjonsfeltet skal vurderes». I kapittel 2.5 presenterer utvalget kunnskap om og forskning spesielt knyttet til adopsjon. Dette er i det alt vesentlige knyttet til internasjonal adopsjon. Så langt denne forskningen gir et kunnskapsgrunnlag, har utvalget lagt disse til grunn for sine vurderinger og forslag.

Barns vekst og utvikling utgjør en helt sentral bakgrunn for problemstillinger knyttet til adopsjon. Det innebærer at oppdatert, forskningsbasert kunnskap får stor betydning for deler av denne utredningen. Dette gjelder så vel adopsjonsspesifikk forskning som nyvinningene innen generell utviklingspsykologi. Barns utvikling er behandlet i kapittel 2.6.

Samtidig med fremveksten av ny barnekunnskap, har det skjedd store endringer i utforming og utøvelse av foreldrerollen. På denne bakgrunn har utvalget invitert to forskere, dr. psychol Hanne

Cecilie Braarud og professor dr. philos. Frode Thuen, til å skrive hvert sitt bidrag til utvalgets arbeid. Bidragene har dannet bakteppe for utvalgets vurderinger og forslag og er tatt inn som vedlegg til utredningen. Hanne Cecilie Braarud gir en oversikt over ny forskning som kan belyse hvilke kompensierende tiltak som kan anvendes for å fremme utviklingen hos barn som er blitt eksponert for tidlige brudd og påkjenninger for øvrig. Frode Thuen skriver om moderne foreldreskap og illustrerer hvilke utfordringer alle foreldre møter ved utøvelse av foreldreskap i vår tid som preges av store samfunnsmessige, kulturelle og teknologiske endringer.

2.2 Formål med adopsjon

2.2.1 Innledning

Adopsjonsutvalget vil innledningsvis uttrykke støtte til adopsjonsinstituttet som sådan og vil også fremheve at internasjonal adopsjon er klart ønskelig.

Utvalgets samlede utredning omfatter i realiteten en lang rekke drøftelser som også i stor grad berører temaer som kan betraktes som «formål og dilemmaer», herunder blant annet:

- hvilke krav stilles i dag til søkerne; og hvilke bør stilles fremover
- hvordan er barneperspektivet ivaretatt i gjeldende lovgivning; og hvordan bør det ivaretas fremover
- hvor stor vekt har det ukjente barnets interesser i forhold til søkers interesser i forvaltningspraksis; og hvordan bør disse interessene veies mot hverandre fremover.

Utvalget har likevel valgt å løfte ut noen mer overordnede og generelle forhold knyttet til formål og dilemmaer for særskilt behandling i nærværende kapittel. Utvalget har nedenfor et hovedfokus på «formål», men nevner også enkelte dilemmaer ved adopsjon av mer overordnet karakter. I kapittel 9 om stebarnadopsjon redegjør utvalget for noen spesifikke dilemmaer ved stebarnadopsjon.

Når det gjelder internasjonal adopsjon legger utvalget til grunn at barna vil kunne få det langt bedre hos godkjente adoptivforeldre i Norge med et gjennomtenkt motiv for å overta omsorgen for et barn, enn ved å bli værende i opprinnelseslandet. Forskning gir støtte til at det beste tiltaket for et barn som har opplevd tidlige brudd og står uten nære omsorgspersoner, er å få en varig positiv relasjon til voksne omsorgspersoner i en familiesetting. Dette innebærer at en adopsjon, forutsatt at den er forsvarlig, vil innebære et gode for barnet. Adopsjonsutvalget har hatt dette perspektivet – denne positive grunnholdningen til adopsjon – med seg i arbeidet med denne utredningen.

Adopsjon betyr å ta imot barnet som sitt eget. Formålet med en adopsjon vil for alle typer av adopsjonssaker være et ønske om å oppnå adopsjonens rettsvirkninger. Den sentrale rettsvirkningen ved adopsjon er at adoptivbarnet kommer i rettsforhold til adoptanten og således likestilles med adoptantens egenfødte barn. Hvilke rettsvirkninger som inntreder ved adopsjon av mindreårige er vesensforskjellig fra rettsvirkninger ved adopsjon av voksen person. Når ektefeller adopterer et mindreårig barn, får adoptantene ansvaret for barnets videre oppvekst, herunder foreldreansvaret og det ansvar som er knyttet til dette etter barnelova. Slike rettsvirkninger inntreder ikke ved adopsjon av voksen person. Det vil således være en rekke ulike problemstillinger som reiser seg knyttet til de forskjellige adopsjonssaker og adopsjonssituasjoner.

2.2.2 Adopsjon – et offentlig ansvar

Det krever som kjent ingen form for offentlig godkjenning for å bli biologiske foreldre. Slik sett er det å bli foreldre til et barn via adopsjon annerledes. Det krever etter dagens lov et offentlig vedtak, i utgangspunktet med myndighet lagt til departementet, for å komme i den posisjon at man får adoptere et barn.

Adopsjonsbevilling er en av de mest personlig inngripende vedtak offentlige myndigheter kan fatte. Et adopsjonsvedtak kan videre ha karakter av tvang både ved fosterbarnadopsjon, stebarnadopsjon og andre typer adopsjonssaker idet det er adgang til å innvilge en adopsjon til tross for protester fra en biologisk forelder uten del i foreldreansvaret for barnet. Tilsvarende der barnet er over 18 år.

Adopsjonsutvalget mener at myndighetene må utvikle adopsjonslovgivningen samt etablere en ny utrednings- og godkjenningsprosess for å sikre at formålet med adopsjon kan nås. Adopsjonsvedtak er av så inngripende karakter at de må fattes på et

forsvarlig og kunnskapsbasert grunnlag. Adopsjonsutvalget mener at gjeldende utrednings- og godkjenningsprosess har svakheter som leder til at det oppstår en rekke dilemmaer både for søker, andre parter, utreder og adopsjonsmyndighetene. Det er også en svakhet at rettskildebildet på adopsjonsområdet er fragmentert og uoversiktlig. Utvalgets forslag tar sikte på å redusere antall dilemmaer på dette området, jf. kapittel 3.4 og 18.

Adopsjonsutvalget betrakter det også som et dilemma, all den stund adopsjon er et klart offentlig ansvar, at det ikke satses mer på støtte og tiltak før og etter adopsjonen. Se nærmere i kapittel 20.

2.2.3 Adopsjon i et barneperspektiv

Det at en adopsjon skal være et gode for barnet er fremhevet i gjeldende lov som det sentrale vilkåret for adopsjon ved at adopsjonsbevilling bare kan tiltales når den vil bli til «gagn for barnet». Barneperspektivet legitimerer hele adopsjonsinstituttet. Utvalget har derfor drøftet barneperspektivet og barnets beste særskilt i kapittel 2.3. Adopsjon skal ta utgangspunkt i barnets situasjon, og adopsjon er bare berettiget dersom dette vil være forenlig med formålet om å sikre barnets interesser.

Ved adopsjon av kjent barn kan dilemmaer være knyttet til ivaretagelsen av barnet i adopsjonsprosessen. Ved adopsjon av ukjent barn kan dilemmaer være knyttet til å synliggjøre barneperspektivet ved utforming av regelverk samt å sikre at barneperspektivet har tilstrekkelig vekt ved utredning og vedtak.

Utvalget mener at myndighetene må legge til rette gjennom støtte og tiltak for adoptivsøkere, adoptivbarnet og adoptivfamilien før og etter adopsjonen for at formålet med adopsjon av ukjent barn skal kunne nås, det vil si at adopsjonen vil kunne bli til barnets beste. Utvalget viser til kapittel 20 hvor disse forhold behandles.

Utvalget viser til at myndighetenes holdning hittil har vært at internasjonalt adopterte og adoptivfamiliene kan få støtte gjennom det alminnelige hjelpeapparatet og ordinær helsetjeneste ved behov. Dette har vært begrunnet med at adoptivbarn ikke skal skille seg ut og at barnas støttebehov ikke nødvendigvis gjør særskilte støttetiltak. Adopsjonsutvalget mener at et dilemma er oppstått her idet mange adopterte og deres adoptivfamilier erfarer at de ikke får den støtten og de tiltak de har behov for gjennom det ordinære hjelpeapparatet. Nyere kunnskap og forskning om adopsjon og barns utvikling tilsier at den holdning som beskrives ovenfor må nyanseres nettopp av hensyn til barnet og adoptivfamiliene. Internasjonal adopsjon

av ukjente barn som har opplevd ett eller flere brudd med mor og andre nære omsorgspersoner, har behov for å bli ivaretatt av adoptivforeldre som er tilstrekkelig forberedt og veiledet på barnets særskilte behov for støtte og oppfølging. Videre har mange barn og familier behov for å kunne søke støtte og veiledning etter adopsjonen i enheter som har spesifikk og oppdatert spisskompetanse på adopsjon. Adopsjonsutvalget mener at hvordan barnet blir ivaretatt disse første dagene og månedene i sin nye familie, er av vesentlig betydning for at adopsjonens formål skal kunne nås – at foreldrene skal kunne ta imot barnet som sitt eget.

Dilemmaer knyttet til identitet med mer er nærmere behandlet i kapittel 2.5 om kunnskaps- og forskningsstatus.

2.2.4 Nærmere om likhet og likeverdighet

Det er et utbredt ønske hos adoptivforeldre at barna skal oppfattes som mest mulig like andre barn. Offentlige myndigheter har i praksis fulgt samme linje på en rekke områder, for eksempel ved helseoppfølging, i barnehage og skole. Dette ønsket og denne politiske holdningen har bidratt til å gjøre formidlingen av nyansert forskning vanskeligere.

Motivet om å fremheve fellestrekk og likhet er forståelig, men etter utvalgets oppfatning kan det hindre gjennomføring av nødvendige tiltak og oppfølging som kan bedre situasjonen for de adoptivbarn og adoptivfamilier som har behov for det. Aksept av forskjeller kan være en forutsetning for å oppnå større grad av likeverdighet.

En anerkjent adopsjonsforsker, David Kirk, hevdet tidlig at adoptivforeldre ofte sammenligner sitt foreldreskap med et biologisk foreldreskap.¹ Noen foreldre fremholder at det ikke er noen vesensforskjell mellom det å føde et barn og det å adoptere et barn. Kirk betegner en slik holdning som å «fornekte forskjeller». Andre erkjenner at det er en reell forskjell, men fremhever at begge måter å få barn på er likeverdige. En slik holdning beskriver Kirk som å «erkjenne forskjeller». Han mener videre at erkjennelse er den gunstigste måten å møte ulikheten i adoptivfamilien på, fordi foreldrene da vil åpne opp for kommunikasjon om adopsjonsforholdet.

Kirks forskning var utelukkende knyttet til nasjonale adopsjoner der forskjellen mellom adop-

tivbarnet og den nye familien ikke er synlig. Dalen og Sætersdal (1992) fant i sin forskning om internasjonale adopsjoner at Kirks modell måtte utvides for å forstå disse familienes situasjon. De innførte en tredje dimensjon, nemlig muligheten for å stresse eller overbetone forskjeller. Modellen kan også brukes til å illustrere den unge adoptertes situasjon. Det er faktisk mulig å bevege seg mellom de tre dimensjonene alt etter hvilke samfunnsarenaer den unge opptrer på. Innenfor familien er atmosfæren i overveiende grad preget av anerkjennelse. På skolen kan situasjonen være motsatt. Her vil en gjerne møte alle elever mest mulig likt. Dette kan imidlertid føre til at en for eksempel overser noen av adopterte barns språklige vansker. Når den unge adopterte så ferdes alene i nye omgivelser, kan bare et annerledes utseende føre til diskriminerende og rasistiske reaksjoner fra omgivelsene. Det er videre lett å stresse eller overbetone adopsjonsforholdet når det oppstår problemer enten hjemme eller på skolen. Da forklares plutselig alle reaksjoner ved å vise til at barnet er adoptert, og andre årsaksforhold dempes tilsvarende ned. Det er viktig at balansen mellom vektleggingen av disse dimensjonene blir gjenstand for en grundig individuell vurdering.

2.2.5 Adopsjon i et søker- og foreldreperspektiv

Gjennom internasjonal og nasjonal adopsjon av ukjent barn er det barnet som tildeles foreldre. Det er viktig at barneperspektivet fremheves. Barneperspektivets forrang er sentralt og må reflekteres i lovgivning, forvaltningspraksis og saksbehandling.

Søkernes erfaringer, ønsker og motiver er mange og sammensatte.

Primærønsket om egenfødte barn er allment antatt og Adopsjonsutvalget mener at ønsket om egenfødte barn ikke er å anse som et negativt element i vurderingen for å bli godkjent som adoptivforeldre. Adopsjonsutvalget viser samtidig til at graviditet og adopsjon som parallelle prosesser reiser flere dilemmaer som er særskilt behandlet i kapittel 6.9.10. Det avgjørende er om de aktuelle foreldrene oppfatter adopsjon som en fullgod løsning og for øvrig har god motivasjon. Det vil trolig kunne være et positivt tilleggselement for noen adoptivsøkere at man ved adopsjon kan gi bedre livsvilkår for et barn som allerede er født.

Ønsket om egenfødte barn og ofte langvarige forsøk med assistert befruktning innebærer at adoptivsøkere gjerne er vesentlig eldre enn foreldre til egenfødte barn. Dette reiser dilemmaer som er behandlet i kapittel 6.9.2.

¹ Kilde: Kirk, D. (1988). The collected adoption paper. Washington: Ben Simon Publication. Dalen, M. & Sætersdal, B. (1992). Utenlandsadopterte barn i Norge, tilpasning - opplæring - identitetsutvikling. Doktoravhandling. Universitetet i Oslo.

Mange undres over at det er så lange ventetider for å adoptere fra utlandet, mens antallet foreldreløse barn i verden er økende. Det kan oppleves som et dilemma for søkerne at det er et stort antall barn i nød, mens antall barn som frigis for internasjonal adopsjon er så få. Slike dilemmaer er omtalt av utvalget i kapittel 14 om internasjonalt samarbeid og kapittel 15 om barn med behov for spesiell støtte.

Når det gjelder andre sakstyper som familieadopsjon, stebarnadopsjon og fosterbarnadopsjon, kan foreldreperspektivet relateres også til flere parter enn søker. Dette kan være søkers ektefelle og biologisk forelder som ikke bor eller har bodd sammen med barnet. Disse kan ha ulike rettigheter, interesser og ønsker i en adopsjonsprosess, noe som kan skape en rekke dilemmaer i adopsjonssaken. Slike forhold inngår i utvalgets vurderinger i utredningen kapittel 8–11 om vilkår for adopsjon samt i kapittel 17–18 om myndighet og saksbehandling.

2.2.6 Objektiv og subjektiv adopsjonsvirkelighet

Adopsjonsutvalget mener at det kan skilles mellom en objektiv adopsjonsvirkelighet og den mer subjektive adopsjonsvirkelighet.

I den objektive adopsjonsvirkelighet inngår den internasjonale og nasjonale utviklingen på adopsjonsområdet, en virkelighet som lar seg dokumentere og analysere. Sentrale data, statistikk og opplysninger over utviklingen i opprinnelsesland og mottakerland viser et nytt adopsjonsbilde, herunder at stadig flere av barna som frigis for internasjonal adopsjon har behov for spesiell støtte. Myndighetene må ved fastsettelse av lovgivning og praksis for internasjonalt adopsjonssamarbeid ta hensyn til Norges forpliktelser etter FNs barnekonvensjon og Haagkonvensjonen. Denne objektive adopsjonsvirkeligheten må kommuniseres utad slik at det skapes forståelse for hvilke rammer, begrensninger og muligheter som foreligger når det gjelder å øke antall internasjonale adopsjoner eller øke adopsjonsmulighetene til bestemte grupper av søkere. Når det gjelder den viktige formidlingen av adopsjonsvirkeligheten, har den allmenne tilgangen til og bruk av nettbasert informasjon gitt nye og uante muligheter. Disse bør stadig utvides og forbedres. Dette er behandlet nærmere blant annet i kapittel 21.5. Legitime formål med adopsjon må først og fremst ta utgangspunkt i den objektive adopsjonsvirkeligheten.

Den subjektive adopsjonsvirkeligheten kan være summen av søkerens, adoptivbarnas og

adoptivfamiliers erfaringer med adopsjon. Slike erfaringer må tas på alvor av myndighetene idet disse har et spesielt behov for å bli ivaretatt. Personlige erfaringer er sentrale som innspill til hvordan adopsjonsprosessen bør utformes i fremtiden.

Det vil i seg selv kunne oppstå utfordringer og dilemmaer dersom det oppstår et gap mellom den objektive adopsjonsvirkeligheten og den subjektive. Adopsjonsutvalget har til hensikt å beskrive den objektive adopsjonsvirkeligheten og samtidig formidle viktige budskap fra søkerens subjektive erfaringer.

2.3 Barneperspektivet, barnets beste

Barneperspektivet

I henhold til utvalgets mandat skal det i denne utredningen «legges vekt på å få frem barneperspektivet og det skal tas utgangspunkt i gjeldende adopsjonslov om at en adopsjon skal være til barnets beste».

Utvalget slutter seg fullt og helt til at prinsippet om at barnets beste skal være styrende på adopsjonsområdet, og at det derfor er viktig å få frem barneperspektivet. Utvalget finner det imidlertid nødvendig å se litt nærmere på hva det innebærer å «få frem barneperspektivet», samt hvordan det kan gjøres. Prinsippet om barnets beste trenger også å diskuteres noe nærmere.

Å fremstille noe ut fra barns perspektiv må språklig sett innebære at et tema blir fremstilt ut fra barns egne premisser, deres virkelighetsoppfatning, tanker, ønsker og behov. Adopsjonsutvalget har ikke mulighet til å få frem barns perspektiv på denne måten. Utvalget ønsker likevel å anlegge og synliggjøre et barneperspektiv i dette arbeidet, men da basert på utvalgets voksne forståelse av abstrakte barns tanker, ønsker og behov.

Dette innebærer at utvalget i dette arbeidet har tatt utgangspunkt i og har hatt som mål å synliggjøre og fremme barns interesser i størst mulig grad i adopsjonsspørsmål. Det vil således bli argumentert ut fra barns interesser og behov. Selvsagt vil også andre interesser og hensyn være relevante og bli trukket inn, men det mest sentrale vil være hensynet og interessene til barna.

Siden barn ikke selv kommer direkte til uttrykk i denne utredningen, vil utvalgsmedlemmenes syn på og erfaring med barn bli sentralt for det barneperspektivet som legges til grunn.

Utvalgets medlemmer har til sammen en variert og bred erfaring hva gjelder barn. Ulik faglig bakgrunn og erfaringer med arbeid med ulike bar-

negrupper og barn i ulike situasjoner, gir dette utvalget et variert og sammensatt syn på barn og deres tanker, ønsker og behov. Ulik faglig bakgrunn og ulike erfaringer har vært en klar styrke i utvalgets diskusjoner om barneperspektivet.

Det er ikke til å komme forbi at også utvalgsmedlemmenes personlige erfaringer er med på å prege utvalgets perspektiver på barn. Utvalgets medlemmer besitter både langvarig og mer kortvarig erfaring med ulike grupper av barn: adoptivbarn, stebarn, biologiske barn og barnebarn. Erfaringer med disse barna og med rollen som omsorgsperson har også vært med på å prege diskusjonene. Like fullt må det påpekes at det ikke er denne personlige delen av perspektivet som er mest fremtredende i en slik utredning. Her vil det sentrale være interesser og verdier som det er stor enighet om at er av betydning for barn, og som dermed er kommet til uttrykk i overordnede rettslige normer som menneskerettigheter og prinsipper, eller som er mer konkret forankret i vårt regelverk.

Tradisjonelt har perspektivet på barn vært preget av to ulike hovedsynspunkter. På den ene siden har paternalismen tatt utgangspunkt i utviklingspsykologi, og fokusert på at barnet ikke selv kan ivareta sine interesser og rettigheter, og derfor i stor grad trenger beskyttelse. Barnefrigjøringen tar derimot utgangspunkt i at barnet som menneske har samme rettigheter som andre mennesker, og barnets rett til å bestemme selv er dermed sentralt fra denne synsvinkelen.

De to opprinnelige deklarasjonene om barns rettigheter fra 1924 og 1959, hadde begge størst fokus på barnets behov for beskyttelse og velferd. Erklæringene inneholdt i liten grad noen anerkjennelse av barnet som et autonomt menneske, med egne meninger og rett til med- og selvbestemmelse. FNs barnekonvensjon fra 1989 anerkjenner i større grad at barn har selvstendige rettigheter, samtidig som barn er sårbare og behøver særskilt beskyttelse og støtte.

Barnekonvensjonen bygger dermed på et barneperspektiv som både anerkjenner barn som selvstendige individer, og som samtidig fremhever deres behov for beskyttelse. Fordi så mange land har tiltrådt konvensjonen, kan dette hevdes å være det nærmeste vi kommer et kollektivt barneperspektiv. Likefullt svekkes den kollektive enigheten av at mange land har tatt omfattende reservasjoner.

Begge rettighetene som er fremhevet i barnekonvensjonen er etter utvalgets mening viktige når barneperspektivet skal iakttas. Både barns behov for og krav på særskilt beskyttelse, og barns rett til

respekt for sitt syn og til å få delta selv, må ivaretas. Avveiningen mellom dem vil variere ut fra situasjonen og spørsmålene som behandles, og ut fra barnets alder og modenhet. Noen enkel avveining er det imidlertid ikke. Avveiningen av disse til tider noe motstående hensyn, vil i utvalgets arbeid og utredning variere ut fra ulike typer spørsmål og ulike grupper barn det gjelder. Eksempelvis vil barnets behov for beskyttelse og omsorg være mest fremtredende for yngre institusjonsplasserte barn med behov for adoptivforeldre, mens barnets rett til respekt for sitt syn og til å delta, ofte kan bli mer fremtredende ved stebarnadopsjon av eldre barn.

Utvalget finner det vanskelig å gi en nærmere konkretisering av det barneperspektivet som er lagt til grunn i dette arbeidet. Utvalget mener imidlertid at det vil være tydelig gjennom hele utredningen at utvalgets mål først og fremst har vært å synliggjøre og fremme barns interesser i størst mulig grad. Det betyr ikke at utvalget dermed ikke har vært opptatt av de øvrige involvertes interesser, som biologiske foreldre, adoptivforeldre, steforeldre og fosterforeldre, de som ønsker å bli foreldre, øvrig familie til de involverte, adopsjonsorganisasjonene og offentlige etater og institusjoner. I så måte har utvalget hatt stor nytte av møtene med referansegruppen og øvrige innspill fra disse. Denne har vært bredt sammensatt, noe som har vært en styrke for utvalget når det gjelder til å få frem ulike interesser, behov og syn. Videre har referansegruppen på en god måte vært med på å fremme barneperspektivet og gi nyttige innspill ut fra gruppens omfattende erfaringer og kunnskap knyttet til adoptivbarn, adopsjonsprosessen og adopsjonslovgivningen.

Barnets beste

Det følger direkte av § 2 i lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon (adopsjonsloven) at adopsjon bare kan gjennomføres når det antas at adopsjonen vil bli «til gagn for barnet». Dette er i samsvar med § 48 i lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova) som fastslår at avgjørelser om foreldres ansvar og bosted for barn først og fremst «skal rette seg etter det som er best for barnet». Disse presiseringene av at hensynet til barnets beste skal være styrende, er i samsvar med det overordnede prinsippet om barnets beste. Prinsippet kommer klart til uttrykk i FNs barnekonvensjon artikkel 3 og i Haagkonvensjonen artikkel 4. FNs barnekonvensjon har en egen artikkel 21 om adopsjon, hvor det klart fremgår at «the best interests of the child shall be the paramount consideration». Prinsippet

om barnets beste har altså en klar menneskerettslig forankring.

Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) inneholder ikke noen direkte forankring av prinsippet om barnets beste, men det er likevel slik at Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) i økende grad henviser til og trekker inn prinsippet i sine vurderinger.

Selv om barnets beste fremstår som et prinsipp, er det i andre tilfeller mer naturlig å omtale barnets beste som et grunnleggende hensyn ved lovgivning som vedrører barn, og dermed som et hensyn som må vektlegges ved tolkning av lovene. I offentlige utredninger er det ofte vanlig å omtale barnets beste som en overordnet grunnverdi, slik det eksempelvis ble gjort i Befringutvalgets utredning NOU 200: 12 og i St.meld. nr. 40 (2001–2002) om barne- og ungdomsvernet. I andre relasjoner er prinsippet ytterligere konkretisert, eksempelvis som en vektet avveiningsnorm, se lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester (barnevernloven) § 4-1, eller som et konkret vilkår slik det er det for samtykke til adopsjon etter barnevernloven § 4-20 tredje ledd bokstav b.

Både FNs barnekonvensjon og øvrige lovfestinger av prinsippet om barnets beste viser til barnet i bestemt form entall. Det er således det enkelte barnets beste som skal være avgjørende. Slik vil det klart være når det skal tas stilling til konkrete spørsmål knyttet til et bestemt barn. Adopsjonen må være til det beste for barnet det gjelder.

Prinsippet om barnets beste har som nevnt ulike funksjoner. For noen av disse funksjonene er det barnas – i form av en større gruppe, barn flest eller flertallet av barns beste – som må legges til grunn.

Det er ikke et konkret barn som er gjenstand for utvalgets vurderinger. Adopsjonsinstituttet må i tilstrekkelig grad tilgodese hensynet til barn som gruppe. I tillegg må utvalgets vurderinger og forslag gi tilstrekkelig rom for at det kan tas hensyn til det spesifikke barnets beste i konkrete saker. Denne balansegangen er vanskelig, og kan lett komme i konflikt med viktige rettssikkerhetshensyn som forutberegnelighet og likebehandling.

Innholdsmessig gir prinsippet om barnets beste først og fremst anvisning på hva vurderingstemaet skal være. Dernest må det samtidig være klart at vurderingen ikke er helt fri og åpen. Utvalget kan således ikke på fritt grunnlag fastsette og legge vekt på hva utvalget mener er til barns beste i adopsjonsspørsmål. Selv om det åpenbart vil være et stort skjønsmessig spillerom hvor utvalgets vurderinger og meninger vil ha stor betydning, må

barnets beste særlig forstås i lys av barnekonvensjonens øvrige rettigheter.

Ved tilblivelsen av FNs barnekonvensjon hadde ikke diskusjoner rundt innholdet av prinsippet noen fremtredende plass. Verken innholdet i prinsippet eller mulige konflikter mellom barns beste og de spesielle rettighetene i konvensjonen, ble særlig diskutert. At innholdet ble tatt noe for gitt kan skyldes at uttrykket barnets beste allerede var godt kjent i de enkelte landenes lovgivning, samt et ønske om rom for at barnets beste kunne forstås på forskjellige måter og mer i samsvar med det enkelte lands kultur.

Uavhengig av dette er det lagt til grunn at barnets beste må forstås i sammenheng med de øvrige rettighetene som barnekonvensjonen gir. Disse gir på ulikt vis uttrykk for interesser eller løsninger som regnes som gode eller nødvendige for barn, og således interesser som generelt regnes å være til barnets beste.

Barnekonvensjonens rettigheter kan deles inn på ulike måter, jf. kapittel 3.3.3. For adopsjonsspørsmål kan det være grunn til å fremheve barnekonvensjonens fokus på å forhindre bortføring, salg av og handel med barn, samt at barnet skal beskyttes mot alle former for utnyttning. Videre er barnets rett til å kjenne sine foreldre, og til – så langt det er mulig – ikke å bli skilt fra disse, sentralt. Samtidig har barn en ubetinget rett til omsorg, derunder rett til tilstrekkelig levestandard, helsehjelp, skolegang, og så videre. Barnets rett til å gi uttrykk for sin mening og bli hørt i spørsmål som angår dem, må også særlig nevnes.

Barnekonvensjonens artikkel 21 gjelder direkte adopsjonsspørsmål, og fremhever at barnets beste skal være det overordnede hensynet. Artikkel 21 gir videre føringer som er med på å gi innhold til prinsippet om barnets beste. Se nærmere i kapittel 3.3.3 for en gjengivelse av bestemmelsen.

2.4 Sentrale data og statistikk av betydning for adopsjon

2.4.1 Innledning

Formålet med fremstillingen i nærværende kapittel er å gi en oversikt over data og statistikk som illustrerer hovedlinjer i samfunnsutviklingen av betydning for Adopsjonsutvalgets utredning. Fremstillingen bygger på informasjon fra Statistisk sentralbyrås (SSB) hjemmesider www.ssb.no.²

Utvalgets fremstilling av den internasjonale utvikling på adopsjonsområdet i kapittel 2.4.4 er

blant annet forankret i dr. Peter Selmans forskning.³

Når det gjelder den nasjonale utviklingen refereres det til opplysninger fra Statistisk sentralbyrå, adopsjonsorganisasjonene samt adopsjonsmyndighetene.

Spesifikk statistikk knyttet til myndighetenes behandling av adopsjonssøknader er hovedsakelig behandlet i tilknytning til de ulike typer adopsjonsaker i del 2 om vilkår for adopsjon.

2.4.2 Fruktbarhet og barnløshet

Norge

Fruktbarhetsøkningen i etterkrigstiden varte til midten av 1960-tallet og ble avløst av en nedgang som nådde bunnen på begynnelsen av 1980-tallet. Deretter økte fruktbarheten igjen noe og synes nå å ha stabilisert seg på om lag 1,9 barn per kvinne.

Samlet fruktbarhetstall må ligge rundt 2,1 for at folketallet ikke skal synke på lengre sikt, når det ses bort fra inn- og utvandring. I Norge har fruktbarhetstallet ligget under dette nivået siden midten av 1970-tallet.

Mødres gjennomsnittsalder ved første fødsel var 28,1 år i 2007. Gjennomsnittlig fødealder for alle fødsler ligger i 2008 på 30,3 år for kvinner, mens fedres gjennomsnittsalder var 33,4.

Kvinner i alderen 25–29 år hadde høyest fruktbarhetsrate i 2008, med 127,0 fødte barn per 1000 kvinner, etterfulgt av kvinner i aldersgruppen 30–34 år hvor raten var 125,6. Fruktbarheten synker brått i neste aldersgruppe 35–39 år, til 56,1. For kvinner i alderen 40–44 samt 45–49 år er fruktbarhetsraten på henholdsvis 9,8 og 0,4.

Det er blant kvinner i alderen 30–39 år fruktbarheten har økt mest. Fruktbarheten blant kvinner i alderen 15–24 år er halvert, sammenlignet med slutten av 1970-tallet. Omkring 1970 utgjorde tenåringsfødsler 20 % av alle førstefødsler, i dag er andelen under 5 %.

Andelen flerfødsler lå lenge på om lag 1 %. Fra slutten av 1980-tallet begynte andelen å øke, og er nå 2 %. Denne utviklingen antas å ha sammenheng med økningen i mødrenes fødealder og økt bruk av assistert befruktning.

Etter innføringen av lov om selvbestemt abort i 1978 har aborttallene ligget nokså stabilt mellom 14 000 og 16 000 aborter årlig. I 2007 utgjorde

andelen aborter 25 % av alle levendefødte. Aborthyppigheten er særlig høy blant yngre kvinner i alderen 20–24 år.

Svært få kvinner får barn etter at de har blitt 45 år, mens det er noen menn som blir fedre i høyere alder. Andelen barnløse menn ved 50-årsalder og kvinner ved 45-årsalder er økende. I 2007 var 12 % kvinner barnløse ved 45-årsalder, mens 9 % var barnløse i 1990. Blant menn som var 50 år i 2007, var 18 % barnløse. I 1990 var 13,6 % menn på 50 år barnløse. Andelen barnløse menn ved 50-årsalder har økt mer enn andelen barnløse kvinner ved 45-årsalder.

Verden for øvrig

De siste tiårs fruktbarhetsfall er et generelt fenomen i Europa. For eksempel er det gjennomsnittlige fruktbarhetstallet i EU-landene nå 1,5, med Italia, Spania og Hellas nede på 1,3. I europeisk sammenheng er Norge blant de land med høyest fruktbarhet. Fødselsratene har sunket i de fleste deler av verden. I nesten alle industrialiserte land i verden, spesielt i de østlige og også i flere utviklingsland, ligger fruktbarheten under reproduksjonsnivået.⁴ I den vestlige verden har lav fruktbarhet, sammen med dødelighetsnedgang, spesielt for spedbarn, lenge ført til aldring av befolkningen. Det samme er nå i ferd med å skje i mange utviklingsland, der andelen eldre øker raskt.

Ifølge FNs estimerer fødes det i verden gjennomsnittlig om lag 2,7 barn per kvinne. Dette er over to barn færre enn på 1960-tallet, da tilsvarende tall var nesten 5 barn per kvinne. Det er imidlertid store forskjeller mellom ulike deler av verden i hvor mange barn kvinnene får. Rundt 2000 varierte fruktbarheten fra 1,07 barn per kvinne i Georgia til 8,0 barn per kvinne i Niger.

I den vestlige delen av verden var det en betydelig nedgang i fruktbarheten allerede på slutten av 1800-tallet. I mange utviklingsland begynte den første nedgangen i fruktbarheten på 1960-tallet. I Latin-Amerika gikk for eksempel fruktbarheten ned med nesten ett barn i løpet av 1960-årene. I Afrika derimot ble tegnene på fruktbarhetsnedgang synlige først på slutten av 1980-tallet. Fortsatt er det i Afrika sør for Sahara det har skjedd minst nedgang. Kina er et av de landene i verden som har hatt størst nedgang i fødselsratene. Fra slutten av 1960-tallet har denne gått ned fra rundt 6,0 til 1,8 barn per kvinne i dag. Utviklingen i Kina har stor

² Herunder SSB, Dette er Norge, revidert 2009, Samfunnspeilet 2008 nr. 5, Samfunnspeilet nr. 3 2004, Trude Lappgård, Den globale fruktbarheten på vei ned, publisert på SSBs hjemmesider 28. februar 2002.

³ Dr. Peter Selman, Visiting Fellow, School of Geography, Politics & Sociology, Newcastle University.

⁴ Den fruktbarheten som er nødvendig for å få balanse mellom fødsler og dødsfall på lang sikt, når det ses bort fra inn- og utvandring.

betydning for den globale utviklingen fordi den kinesiske befolkningen utgjør en femtedel av verdens befolkning. I Øst-Europa har det vært en stor nedgang i fruktbarheten de senere år. Rundt 1990 hadde flere av disse landene fødselsrater på godt over 2 barn per kvinne, mens det cirka ti år senere var nede i 1,1 barn per kvinne i land som Russland, Den tsjekkiske republikk og tidligere Øst-Tyskland.

2.4.3 Familiekonstellasjoner og brudd

Ekteskap

Fra begynnelsen av 1970-tallet sank ekteskaphyp-pigheten, samtidig som antall skilsmisser økte. Det var 23 500 par som giftet seg i 2007.

Gjennomsnittsalderen for de som gifter seg første gang, øker fremdeles, slik den har gjort i mange år. Den var i 2007 33,7 år for menn og 30,8 år for kvinner.

Stadig flere finner seg en ektefelle fra utlandet. 20 % av alle ekteskap inngått i 2007 gjaldt ekteskap mellom norsk og utenlandsk borger. Det har særlig vært en stor økning i norske menns ekteskapsinngåelser med utenlandske kvinner.

Etter en langvarig økning i antall skilsmisser frem til begynnelsen av 1990-tallet, synes antallet nå å ha stabilisert seg. Om lag 45 % av inngåtte ekteskap kan forventes oppløst ved skilsmisse. Ut fra skilsmissemønsteret i 2007 er det beregnet at 11 % av ekteskapene vil ende i skilsmisse etter å ha vart i fem år.

Partnerskap

I 1993 ble også partnerskap som samlivsform omfattet av statistikken.

Det ble inngått 267 partnerskap i 2007, herunder 110 mellom menn og 157 mellom kvinner.

Fra og med 2000 har antall partnerskap som blir oppløst ved separasjon og skilsmisse, stadig økt. I 2007 ble 50 registrerte partnerskap oppløst ved skilsmisse, 70 partnerskap ble oppløst ved separasjon.

Samboerskap

Stadig flere velger å være samboere fremfor å gifte seg. Blant de under 30 år er det mer vanlig å være samboende enn gift.

Det foreligger ikke statistikk over antall samboere som flytter fra hverandre.

Aleneboende

Det er også slik at stadig flere bor alene. 39 % av husholdningene i Norge består nå av aleneboende, og disse utgjør nesten 18 % av alle personer.

Barn i familien

Det er om lag 1,2 millioner mindreårige barn i Norge.⁵ Rundt 60 000 barn fødes årlig, halvparten av disse i ekteskap.

Statistikken for 2008 viser følgende om familieforholdene til barn på henholdsvis 1 år og 17 år:⁶

- 46 % (56 %) bor med gifte foreldre
- 42 % (6 %) bor med samboende foreldre
- 10 % (23 %) bor med enten mor eller far
- 2 % (15 %) bor med mor og stefar eller med far og stemor.

Tre av fire barn i Norge bor sammen med begge foreldrene, gifte eller samboende.

Andelen barn som ikke bor sammen med begge foreldrene, er økt fra 18 til 25 % i løpet av de siste 20 årene.

Mens 18 % av mindreårige barn bor uten søsken, bor 44 % av alle barn sammen med én bror eller én søster.

2.4.4 Internasjonal adopsjon

2.4.4.1 Nedgang i antall internasjonale adopsjoner til Europa og USA

Vi opplever i dag en klar nedgang i antall internasjonale adopsjoner både i Europa og i USA. Det er flere årsaker til denne nedgangen, men noe skyldes nok endrede holdninger og praksis i flere land. Dette gjelder for eksempel Sør-Korea hvor forholdene har forandret seg markert fra tiden da internasjonale adopsjoner startet opp i landet. På 1970-tallet var Sør-Korea et utviklingsland med stor nød og fattigdom, men har nå utviklet seg til å bli et mer velstående samfunn. Som følge av dette er praksisen med internasjonale adopsjoner blitt kritisert, og Sør-Korea satser i dag langt mer på generell velferd for alle og øker innsatsen for å styrke nasjonale adopsjoner.

Kina er også et land som har frigitt mange barn for adopsjon til utlandet, men også her har reduksjonen i antall adopsjoner de senere årene vært merkbar. Kina ser i dag mer kritisk på egen praksis, og har innført strengere krav til søkerne. Adopsjon til enslige adoptanter er så å si stoppet opp.

⁵ Folkemengden er 4 799 300 1. januar 2009.

⁶ 17 år i parentes.

Kina har også satset på nasjonale adopsjoner og åpnet for at familier kan få mer enn ett barn.

Etter Ceausescus fall i 1989 økte antall adopsjoner fra Romania, men også her er antall adopsjoner sterkt redusert i de senere årene. En tilsvarende tendens gjelder i andre østeuropeiske land. Dette kan ha sammenheng med et ønske om medlemskap i EU, idet EU stiller seg kritisk til visse aspekter ved internasjonale adopsjoner.

Parallelt med reduksjonen i antall adopsjoner fra land som har spilt en dominerende rolle innen internasjonale adopsjoner, er nye land kommet til. Dette gjelder for eksempel Etiopia, Guatemala og Sør-Afrika. Mens enkelte land fases ut, kommer nye til.⁷ Dette er gjerne land preget av fattigdom, nød og uholdbare tilstander for ivaretagelse av yngre barns behov. I disse landene vil det være mange barn med behov for spesiell hjelp og støtte. Naturkatastrofer og krig vil kunne ramme nye land i årene som kommer, og dette vil føre til at barn

som frigis for adopsjon i langt større grad vil omfatte barn med behov for spesiell hjelp og støtte. Kravene i konvensjoner og rekommandasjoner for å sikre forsvarlig adopsjon vil begrense adopsjonsmuligheter fra slike områder, noe som er nærmere omtalt i kapittel 14.8.1.

2.4.4.2 Sentrale data og statistikk

Internasjonale forhold

Tabell 2.1 viser hvilke land som var de største mottakerland på området for internasjonal adopsjon i perioden 1998–2007.

Antall adopsjoner til Danmark sank med 16,3 % og i Norge med 5,5 % i perioden 2001–2004 jf. tabell 2.2. Andre mottakerland hatt økning i samme periode. Antallet internasjonale adopsjoner har økt med 122 % i Irland, 89 % i Italia og 61 % i Spania. Se kapittel 14.8.5 for informasjon om fortsatt reduksjon i antall formidlinger 2002–2008 (nordisk).

Som tabell 2.3 viser har Norge ligget på topp hvert år fra 1998 til 2007 når det gjelder antall internasjonale adopsjoner målt i forhold til befolkningsmengde.

⁷ Kilder: Selman, P. (2009), *From Bucharest to Beijing: Changes in Countries Sending Children for International Adoption 1990 to 2006*. I: G.M. Wrobel & E. Neil (Ed), *International Advances in Adoption Research for Practice*. Wiley-Blackwell. UK.

Tabell 2.1 Intercountry Adoption to selected receiving countries 1998 to 2007: By rank in 2004–peak year in bold

Country	1998	2001	2003	2004	2006	2007
USA	15,774	19,237	21,616	22,884	20,679	19,613
Spain	1,487	3,428	3,951	5,541	4,472	3,648
France	3,777	3,094	3,995	4,079	3,977	3,162
Italy	2,233	1,797	2,772	3,402	3,188	3,420
Canada	2,222	1,874	2,180	1,955	1,535	1,713
Sub-total for 5 top States	25,493	29,430	34,514	37,861	33,851	31,556
Netherlands	825	1,122	1,154	1,307	816	778
Sweden	928	1,044	1,046	1,109	879	800
Norway	643	713	714	706	448	426
Denmark	624	631	523	528	447	429
Australia	245	289	278	370	421	405
Total ¹	31,710	36,379	41,530	45,288	39,742	37,526
(max 23)	(21)	(23)	(23)	(23)	(22)	(23)
% to top 5	80 %	81 %	83 %	84 %	85 %	84 %
% to USA	49 %	53 %	52 %	51 %	52 %	52 %

¹ 13 other countries are included in the overall totals: Belgium, Cyprus (no data available for 2005), Finland, Germany, Iceland, Luxembourg, Malta, New Zealand, Norway, Switzerland and the UK, - with addition of Andorra and Israel from 2001.

Kilde: Selman P. (2009), *The rise and fall of intercountry adoption*, *International Social Work*, 52:5 Table 1 p 2.

Tabell 2.2 Percentage Change in Number of Adoptions 2001 – 2004: Selected Receiving States- peak year in bold

Country	Adoptions 2001	Adoptions 2002	Adoptions 2003	Adoptions 2004	Change2001-2004 %
Ireland	179	357	358	398	+ 122.4
Italy	1,797	2,225	2,772	3,402	+ 89.3
Spain	3,428	3,625	3,951	5,541	+ 61.6
Finland	218	246	238	289	+ 32.6
France	3,094	3,551	3,995	4,079	+ 31.8
Australia	289	294	278	370	+ 28.0
USA	19,237	20,099	21,616	22,884	+ 19.0
Netherlands	1,122	1,130	1,154	1,307	+ 16.5
Sweden	1,044	1,107	1,046	1,109	+ 6.2
Canada	1,874	1,926	2,180	1,955	+ 4.3
Norway	713	747	714	706	- 5.5
Israel	269	165	256	226	-16.0
Denmark	631	609	523	528	- 16.3
Totala	36,379	38,524	41,530	45,288	+ 24.5

Kilde: Peter Selman (2009), The rise and fall of intercountry adoption, International Social Work, 52-5 Table 2 p 4.

Tabell 2.4 viser at det har skjedd en endring i hvilke land som er dominerende opprinnelsesland. Tabellen viser at noen land fases ut, mens nye land kommer til.

I årene 2004 til 2007 sank antall adopsjoner til utlandet med 35 % i Kina, 48 % i Russland og 44 % i Sør-Korea jf. tabell 2.5. Samtidig økte antall adop-

sjoner til utlandet i flere andre opprinnelsesland, herunder Vietnam med 250 % og Etiopia med 98,5 %.

Tabell 2.6 viser andelen barn som ble adoptert bort i perioden 2003–2007 i ulike opprinnelsesland, målt i forhold til befolkningsmengde.

Tabell 2.3 Crude intercountry adoption rates (per 100,000 population¹): selected receiving countries 1998 – 2007: ranked by rate in 2004. Peak year for each country in Bold

Country	2007	Adoptions per 100,000 population			
		2006	2004	2001	1998
Norway	9.1	9.6	15.4	15.9	14.6
Spain	8.2	10.2	13.0	8.6	3.8
Sweden	8.8	9.7	12.3	11.8	10.5
Denmark	7.9	8.3	9.8	9.8	11.8
Ireland	9.1	7.4	9.8	9.3	3.3
Netherlands	4.7	5.0	8.1	7.2	5.3
U.S.A.	6.4	6.8	7.8	7.6	5.8
France	5.1	6.5	6.8	6.7	6.4
Canada	5.2	4.7	6.1	7.0	5.3
Italy	5.8	5.4	5.9	4.8	3.9
Belgium	3.4	3.7	4.5	4.2	4.8
Australia	2.0	2.1	1.9	1.4	1.3
U.K.	0.6	0.6	0.6	0.5	0.4

¹ Population data from State of the World's Children (UNICEF), 2000, 2003, 2006, 2007.

Kilde: Selman, P. (2009), From Bucharest to Beijing: changes in countries sending children for international adoption 1990 to 2006, In G. Wrobel & E. Neil (eds) International Advances in Adoption Research for Practice, London: John Wiley, Table 3.2 p 44.

Tabell 2.4 Countries sending mot children for intercountry adoption, 1980-2004

1980-89	1995	1998	2003	2004
Korea	China	Russia	China	China
India	Korea	China	Russia	Russia
Colombia	Russia	Vietnam	Guatemala	Guatemala
Brazil	Vietnam	Korea	Korea	Korea
Sri Lanka	Colombia	Colombia	Ukraine	Ukraine
Chile	India	Guatemala	Colombia	Colombia
Philippines	Brazil	India	India	Ethiopia
Guatemala	Guatemala	Romania	Haiti	Haiti
Peru	Romania	Brazil	Bulgaria	India
El Salvador	Philippines	Ethiopia	Vietnam	Kazakhstan

Kilde: Peter Selman, Trends in intercountry adoption.

Tabell 2.5 Contribution to decline in number of adoptions 2004-7 of Three key sending countries and counter influence of three countries sending more children—peak year in bold

Country	2004	2005	2007	Total Change	% Change
Total sent to 23 receiving States	45,288	43,857	37,526	2004 – 2007 7,781	2004 – 7 - 17 %
Countries sending fewer children					
CHINA	13,404	14,493	8,753	- 4,651	-35 % (-40 %) ¹
RUSSIA	9,425	7,471	4,873	- 4,552	- 48 %
KOREA	2,258	2,101	1,265	- 993	- 44 %
Total for 3 countries	25,087	24,065	14,891	- 10,196	- 41 %
Countries sending more children ²					
GUATEMALA	3,424	3,857	4,844	+ 1,420	+ 41 %
ETHIOPIA	1,527	1,778	3,031	+ 1,448	+ 98.5 %
VIETNAM	483	1,190	1,692	+ 1,209	+ 250 %
Total for 3 countries	5,434	6,555	9,567	+ 4,133	+ 76 %

¹ Bracketed figure is decline from 2005, when number of adoptions peaked

² In FY 2008 the number of adoptions from Guatemala to the United States fell by 12 per cent; and those from Vietnam by 9 %; but adoptions from Ethiopia rose by 37%

Kilde: Selman P. (2009), The rise and fall of intercountry adoption, International Social Work, 52-5 Table 5 p 7.

Tabell 2.6 Selected States of origin 2003-2007 – by rank in 2003 Peak year in bold

	2003	2004	2005	2006	2007	Ratio ¹ in Peak year
China	11,230	13,048	14,493	10,740	8,753	0.83
Russia	7,745	9,425	7,471	6,752	4,844	7.7
Guatemala	2,677	3,424	3,857	4,227	4,844	10.9
Korea	2,287	2,258	2,101	1,899	1,208	4.8
Ukraine	2,052	2,021	1,705	1,031	1,611	5.0
Colombia	1,750	1,741	1,434	1,595	1,597	1.8
India	1,172	1,062	857	798	941	0.03
Haiti	1,055	1,159	914	1,063	736	5.4
Bulgaria	962	378	125	96	87	15.5
Vietnam	935	483	1,190	1,364	1,692	1.02
Kazakhstan	861	903	823	699	753	6.0
Ethiopia	854	1,527	1,713	2,118	2,975	0.93
Belarus	656	627	23	34	14	7.5
ALL ²	41,530	45,288	43,857	39,742	37,526	

¹ Ratio = number of adoptions per 1,000 live births

² Total children sent to 23 receiving states

Kilde: Selman P. (2009), The rise and fall of intercountry adoption, International Social Work, 52-5 Table 4 p 6.

Nasjonale forhold

Det var en jevn økning i antall internasjonale adopsjoner til Norge fra 1975, med 294 internasjonale adopsjoner, frem til 1980-tallet hvor dette stabiliserte seg på rundt 500 adopsjoner årlig. Etter år 2000 økte det årlige antallet, mens dette igjen ble redusert betydelig fra 2005 til 2008.

Statistisk sentralbyrås statistikk over internasjonale adopsjoner bygger på adopsjonsregisteret hvor alle adopsjoner hvor det er gitt forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon inngår. Dette omfatter både adopsjon via godkjent adopsjonsorganisasjon samt adopsjon utenom slik organisasjon.⁸ Se tabell 2.7.

Statistikken fra de tre godkjente adopsjonsorganisasjonene viser hvor mange internasjonale adopsjoner som er blitt formidlet gjennom Adopsjonsforum, Verdens Barn og InorAdopt fra 1999 til 2008 jf. tabell 2.8. Dette gir således et mer dekkende bilde av det folk flest oppfatter som de egentlige utenlandsadopsjonene.

Første halvår 2009, fra 1. januar til 30. juni, ble det formidlet 135 barn gjennom adopsjonsorganisasjonene.⁹ Dersom antall formidlinger annet

⁸ Adopsjon utenom organisasjon omfatter både adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon samt internasjonale familieadopsjoner.

⁹ Dette tallet refererer til antall barn «kommet hjem» i 2009.

Tabell 2.7 Internasjonale adopsjoner i Norge 1989–2008

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
578	563	549	564	543	545	605	523	534	795
1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
527	657	711	785	656	652	704	438	417	298

Kilde: SSB tabell 06683.

Tabell 2.8 Barn formidlet gjennom adopsjonsorganisasjonene 1999–2008

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
590	589	713	747	714	706	582	448	426	304

Kilde: Opplysninger fra adopsjonsorganisasjonene.

halvår i 2009 blir tilsvarende lavt, vil antall formidlinger i 2009 kunne bli så lavt som 270. Det er således en risiko for en ny nedgang i antall formidlinger i 2009.

2.4.4.3 Barn som adopteres til Norge – alder, kjønn, opprinnelsesland

Nedenfor gjengir utvalget statistikk som viser barnas alder ved internasjonal adopsjon jf. tabell 2.9. Som nevnt ovenfor omfatter Statistisk sentralbyrås statistikk over internasjonale adopsjoner alle adopsjoner hvor det er gitt forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon, noe som omfatter mer enn internasjonal adopsjon gjennom organisasjon.

Tabell 2.9 Internasjonale adopsjoner i Norge, etter alder

	2000	2002	2004
> 1 år	142	155	294
1–2	381	496	289
3–11	131	138	72
12 >	5	13	12
	2006 ¹		2008
> 3 år	372		244
3–4	49		42
5–6	16		8
7–11	1		3
12–17	0		1

¹ Registrering av barnets alder i adopsjonsregisteret skjer etter dato for innvilgelse av adopsjon i utlandet, eventuelt i Norge. Fra 2006 er alderskategoriene i adopsjonsstatistikken endret.

Kilde: SSB tabell 06685 og 04766.

Tabell 2.10 Barn formidlet gjennom adopsjonsorganisasjonene 2008, etter alder

	0–1 år	1–2 år	2–3 år	3–4 år	4–5 år	5–7 år	over 7 år
Adopsjonsforum	51	60	23	13	7	4	0
Verdens Barn	67	30	12	3	1	0	0
InorAdopt	3	11	6	1	1	5	6
	40 %	33 %	13 %	6 %	3 %	5 %	av barna var over 5 år

Kilde: Adopsjonsorganisasjonene.

Tall fra organisasjonene viser at antall formidlede barn gjennom organisasjonene i alderen 0–1 år ligger på mellom 36 % og 49 % i perioden 2000–2008. Antall formidlede barn mellom 1–2 år har ligget mellom 33 % og 43 % i samme periode. Flere opplysninger om barnas alder fremkommer i tabell i kapittel 15.3.

Tabell 2.11 Internasjonale adopsjoner i Norge, etter kjønn

	2006	2007	2008
Gutter	180	192	140
Jenter	258	225	158

Kilde: SSB tabell 06685.

I årene 2003–2004 var Kina det største opprinnelsesland for internasjonal adopsjon, jf. kapittel 2.4.4.1–2.4.4.2. Kina fikk økende betydning som opprinnelsesland ved adopsjonsformidling til Norge på begynnelsen av 1990-tallet. Totalt ble det formidlet 528 barn gjennom organisasjonene i 2005, herunder 326 fra Kina (62 %). I 2008 ble det formidlet totalt 304 barn gjennom organisasjonene, herunder 84 fra Kina (28 %). Det vises videre til kapittel 6.7.2 hvor det redegjøres for innstrammingen i kinesisk regelverk for internasjonal adopsjon i 2007.

Når det gjelder adopsjon av barn med behov for spesiell støtte vises det til kapittel 15. Videre vises det til kapittel 15.3 for informasjon om barnas alder fordelt på organisasjonene.

Tabell 2.12 Internasjonale adopsjoner, etter tidligere statsborgerskap

	2000	2002	2004	2005	2006	2008
Kina	138	314	269	326	165	84
Colombia	106	129	86	113	85	48
Sør-Korea	136	106	93	82	63	45
Etiopia	59	40	47	39	26	22
India	49	37	27	23	17	15
Sør-Afrika					8	21
Filippinene	27	40	33	21	15	14
Ungarn	23	18	8	15	9	6
Russland	24	10	11			
Brasil	16	24	11	16	5	6
Thailand	17	19	31	24	21	8
Bolivia					3	4
Peru					2	6
Chile	9	12		9		
Andre					19	19

Kilde: SSB tabell 06688 og 05739

2.4.5 Nasjonal adopsjon

Antall stebarnadopsjoner lå på 255 i 1971 og steg på ett år til 425 (1972). Deretter fortsatte antallet å stige til det nådde en topp i 1976 med 541 stebarnadopsjoner. Etter dette toppåret sank antall stebarnadopsjoner. I 1984 var tallet 359, antallet sank videre til 257 i 1985. I flere år lå tallet rundt 200, noen år noe under og noen år noe over dette. Utviklingen etter dette fremgår av tabellen. Det er langt flere stefedre enn stemødre som stebarnadopterer, se tabell 2.14. Andelen stebarnadopsjoner der adoptanten er stemor har holdt seg lavt stabilt i alle år.

Det ble åpnet for stebarnadopsjon i partnerskap etter lovendring i adopsjonsloven som trådte i kraft 1. januar 2002. Det foreligger ikke opplysninger i Statistisk sentralbyrås statistikker om antall stebarnadopsjoner i partnerskap før 2006.¹⁰ Se tabell 2.14. Statistikken viser at det har skjedd en

økning i andelen stebarnadopsjoner av barn under 3 år, men dette må ses i sammenheng med statistikk over stebarnadopsjon i partnerskap. Det kan derfor ikke sies å ha vært noen reell økning i andelen adopsjoner av barn under 3 år i ordinære stebarnssaker. Som tabell 2.15 viser er en stor andel av de som stebarnadopteres over 18 år.

Det foreligger også statistikk over barnas kjønn når det gjelder stebarnadopsjon. Adopsjonsutvalget viser til Statistisk sentralbyrås hjemmeside for mer informasjon. Det er omtrent like mange jenter som gutter som stebarnadopteres.

Også når det gjelder fosterbarnadopsjoner er en stor andel over 18 år ved adopsjonen jf. tabell 2.16. Adopsjonsutvalget foreslår i kapittel 10.1 at antall voksenadopsjoner samles i separat statistikk.

¹⁰ SSBs statistikker bygger på de opplysninger som fremkommer i Adopsjonsregisteret.

Tabell 2.13 Stebarnadopsjoner og andre adopsjoner¹

	1970	1980	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008
Stebarnadopsjoner	226	461	197	184	162	220	210	105	157	101	174	223
Andre adopsjoner			95	103	81	79	89	30	47	38	10	9
Fosterbarnadopsjon											35	23

¹ Fra og med 2006 er datagrunnlaget hentet fra adopsjonsregisteret. Før 2006 bygger statistikken på adopsjonsmeldinger utlånt fra Folkeregisteret. Før 2006 omfatter dette fosterbarnadopsjoner, anonyme adopsjoner og andre typer av adopsjoner. Fra og med 2006 er fosterbarnadopsjoner i egen gruppe.

Kilde: SSB tabell 06683.

Tabell 2.14 Stebarnadopsjoner, etter adoptantens kjønn og spesifisert på partnerskap

	1970	1980	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008
Stefar	220	444	181	164	150	207	201	93	152	98	141	159
Stemor	6	17	16	20	12	13	9	12	5	3	3	-
Partner i partnerskap											30	64

Kilde: SSB tabell 06689.

Tabell 2.15 Stebarnadopsjoner, etter adoptivbarnets alder

År	Totalt	Under 3	3–4	5–6	7–11	12–17	Over 18
1970	226	18	37	42	62	45	22 (10 %)
1980	461	4	38	94	176	94	55 (12 %)
1990	197	2	7	16	44	37	91 (46 %)
2000	105	1	-	3	19	19	63 (60 %)
2002	157	-	3	11	21	29	93 (59 %)
2004	101	1	1	2	17	34	46 (46 %)
2006	174	25	6	3	18	27	95 (55 %)
2008	223	60	5	3	17	31	107 (48 %)

Kilde: SSB tabell 06690.

Tabell 2.16 Fosterbarnadopsjoner, etter adoptivbarnets alder

År	Totalt	Under 3	3–4	5–6	7–11	12–17	Over 18 antall, prosent
2006	35	2	4	4	6	7	12 (34 %)
2007	43	3	1	3	14	63	16 (37 %)
2008	23	1	4	4	2		9 (40 %)

Kilde: SSB tabell 06686

2.5 Kunnskaps- og forskningsstatus

2.5.1 Innledning

Forskning på adopsjoner i Norge har hovedsakelig vært fokusert mot internasjonale adopsjoner. Denne type adopsjoner har da også dominert feltet fra slutten av 1970-tallet. Før den tiden hadde nasjonale adopsjoner et betydelig omfang, og fremdeles adopteres det et lite antall norskfødte barn hvert år. Det er imidlertid påfallende at det ikke kan vises til forskningsprosjekter av større omfang på dette feltet. Det har vært lite åpenhet knyttet til nasjonale eller såkalt «usynlige» adopsjoner, og mange adoptivforeldre ønsket ikke at det skulle fokuseres for mye rundt denne virksomheten. Mange adopsjonsforhold ble holdt hemmelig, og det sier seg selv at dette gjorde det vanskelig for forskere å nærme seg feltet. En konsekvens

av slike holdninger var at adoptivforeldre og kanskje også voksne adopterte vegret seg mot å være informanter i aktuelle forskningsprosjekter (Selzer 1977).¹¹

Internasjonalt ble det imidlertid gjennomført flere større forskningsprosjekter om nasjonale adopsjoner, og disse gav et entydig bilde av at adopsjon er den løsning som gir de beste prognoser for senere god utvikling sammenholdt med andre omsorgstiltak for barn som ikke kan vokse opp hos sine biologiske foreldre (Bohman 1995, Bohman & Sigvardsson 1990, Tizard & Phoenix 1995, Hodges & Tizard 1989, Hjern et al. 2002, Elmund et al. 2007).

I det følgende vil utvalget fokusere på den forskning som er utført blant internasjonalt adop-

¹¹ Fullstendig litteraturliste er inntatt bakerst i utredningen.

terte, da dette i dag utgjør den langt største gruppen av adopterte barn og unge i Norge, og det er her det i hovedsak finnes forskningsresultater.

Oppstartsfasen

Forskning på internasjonale adopsjoner startet på begynnelsen av 1970-tallet i land som USA, England og Canada. De første studiene handlet om adopsjoner over ulike kultur- og landegrenser innen ett og samme land. Dette ble naturlig nok praktisert i land som hadde etniske minoriteter i egen befolkning så som for eksempel USA, Australia og England. Denne tradisjonen ble omtalt som «transracial adoption» og omhandlet oftest fargede barn adoptert av hvite foreldre.¹²

Forskning om adopsjoner over kultur- og landegrenser omtales i litteraturen som «intercountry adoption» og «international adoption». Denne virksomheten har vært mest utbredt i USA, Canada og i Vest-Europa, hvor de skandinaviske landene har vært ganske dominerende. Mye av forskningen har vært utført i Nederland og Sverige.¹³

I Norge startet forskningsvirksomheten opp rundt 1980, nærmere 10 år etter at adopsjoner fra utlandet fikk et visst omfang her i landet. Både forskningsråd (NAVF og NFR) og det aktuelle departement har bevilget penger til større forskningsprosjekter om internasjonale adopsjoner.¹⁴ Sentrale forskere har publisert flere bøker og artikler fra disse prosjektene.¹⁵ For tiden pågår det et større longitudinelt forskningsprosjekt hvor barn som er adoptert fra utlandet i 2007, 2008 og 2009 følges opp fra de kommer til Norge og frem til fireårsalder. Prosjektet, kalt «Internasjonalt adopterte barns sosiale utvikling», er et søsterprosjekt til et større forskningsprosjekt om barns sosiale utvikling som gjennomføres ved Atferdssenteret i Oslo og støttes økonomisk av Barne- og likestillingsdepartementet.

2.5.2 Karakteristika ved forskningen

Forskningen har vokst med feltet

Da forskningsvirksomheten startet opp, var de adopterte barna ganske små og nettopp kommet til sine nye familier. Forskningen fikk dermed fokus på forhold som barnas fysiske og psykiske helsetilstand ved ankomsten til Norge. Mange av barna hadde tilbrakt det første leveåret på institusjon og var sterkt understimulert og retardert på flere områder. Et annet sentralt tema for forskningen var den første tilknytningen i familien, og barnets generelle utvikling i den første tiden i familien.

Etter hvert som barna vokste til, ble fokus rettet mot kommunikasjon og språk. Hvordan lærte barna norsk, og hvordan forløp den første språkutviklingen? Noen barn begynte i barnehage og senere på skolen, og flere prosjekter ble knyttet opp mot læring, skoleprestasjoner og sosial utvikling. Etter hvert som barna ble ungdommer og unge voksne, skiftet fokus fra hva som foregikk i den nære familie og i nabolag til å omfatte den unge i forhold til venner og til egen identitet.

I dag er en opptatt av hvordan de unge klarer seg i videre utdannings- og yrkesliv, hvordan de etablerer seg i forhold til partnere og i hvilken grad de stifter egen familie. Samtidig er det oppstått en fornyet interesse for adoptivbarnas tidlige utviklingsår i sine nye familier. Denne interessen er koblet sammen med ønske om å kunne følge opp barna over flere år ved såkalte longitudinelle forskningsprosjekter.

Tverrfaglig forskningsprofil

Adopsjonsfeltet har vært preget av en tverrfaglig forskningsprofil. Forskere som har vært aktive på feltet har hatt bakgrunn som leger, psykiatere, psykologer, pedagoger/spesialpedagoger, lingvister, sosionomer og sosialantropologer. Adopsjon kan betraktes fra flere ulike synsvinkler og perspektiver med utgangspunkt i interesse for fysisk og psykisk helse, barns utvikling og tilknytning, språk og læring, skole og utdanning samt spørsmål knyttet til familie, slektskap, diskriminering og rasisme.

Dilemmaer i forskningen

Internasjonalt har forskningen vært langt mer preget av politiske perspektiver enn hva vi har sett i Skandinavia og Norge (Triseliotis 1999). I land med egne store minoritetsgrupper, som i USA, Australia og England, har diskusjonen omkring etiske perspektiver ved adopsjoner over kultur- og landegrenser vært omdiskutert. Mange har stilt

¹² Simon & Alstein 2000, Grow & Shapiro 1974, Feigel & Silverman 1983, McRoy et al., 1984.

¹³ Nederland: Hoksbergen 1987, Verhulst et al. 1990, Juffer et al. 2005, van Izenoorn et al. 2005). Sverige: Cederblad, 1982, 1989, Cederblad et al., 1994, 1999, Gardell 1979, Hjern et al. 2002, Lindblad et al. 2003.

¹⁴ Dalen & Sætersdal 1987, 1992, Dalen et al. 1999, Dalen & Rygvold 2006, Howell 2001, 2007, Dalen 2009.

¹⁵ Botvar 1999, Brottveit 1999, Dalen & Sætersdal 1992, Dalen & Rygvold 1999, 2006, Howell 2001, 2007, Rygvold 1999, Sætersdal & Dalen 1999.

seg kritiske til berettigelsen av slike adopsjoner, og i perioder var det vanskelig å få forskningsmidler til nye prosjekter på dette feltet. I Skandinavia har vi ikke vært like opptatt av den politiske og etiske siden ved internasjonale adopsjoner, men hatt fokus mer rettet mot psykologiske og pedagogiske sider ved virksomheten. Hvordan har barna tilpasset seg sine nye familier, hvordan har de utviklet seg språklig og hvordan klarer de seg på skolen og i samfunnet generelt?

Et annet dilemma er knyttet til hvilket perspektiv en skal vinkle forskningen mot. Ofte har forskningen tatt utgangspunkt i det problematiske ved å være adoptert. Psykologien har vært opptatt av utfordringer ved tilknytningen til nye omsorgspersoner, betydningen av å tilbringe første levetid på institusjon og identitetsproblemer ved å være adoptert og ha en annen etnisk bakgrunn. Pedagogikken og spesialpedagogikken har hatt fokus mot mulige språkproblemer og konsekvenser av tidlig stimulering for senere kognitive utvikling,

Senere års forskning har vært mer opptatt av mestringsperspektivet. Hva kommer det av at barn som nettopp har startet livet med dårlige vilkår i form av understimulering og manglende tilknytning, klarer seg så bra når omgivelsene endres i positiv retning? Hva er det ved adoptivbarna som gjør dem resiliente, og hva karakteriserer adoptivfamilien som klarer å legge forholdene til rette for en god utvikling og læring?

Det samme dilemmaet kan knyttes til formidling av forskningsresultatene. Hvor problemorientert skal de formidles, og hvordan skal de gjenspeile heterogeniteten blant barn og unge som adopteres fra utlandet. Internasjonalt adopterte er like forskjellige som alle andre mennesker, men fremstilles lett som en ensartet gruppe.

Ved å kombinere et problemorientert perspektiv på adoptivbarnas utvikling og samtidig omtale dem som en gruppe, står en i fare for å stigmatisere dem.

I dag er flere av dem blitt unge voksne, og de begynner selv å gi uttrykk for slike synspunkter. Geir Follevåg (2002, 2007) som selv er adoptert fra Sør-Korea, forteller om at mange unge adopterte:

- føler seg ekstremt «synlige» sammenlignet med ikke-adopterte
- føler ubehag ved å lese litteratur og forskning knyttet til identitetsproblematikk
- føler seg ofte negativt stigmatisert på grunn av status som adoptert
- ønsker at adopsjon må bli sett på som en normal og naturlig situasjon og ikke som en patologisk tilstand.

En annen ung kvinne (42 år, førstegenerasjonsadoptert fra Sør-Korea) stiller seg også svært kritisk til mye av litteraturen rundt adopsjon, nettopp fordi den er for problemfokuset. Hun ønsker ikke å være et offer, uttaler hun i sin bok *Adoptert. Et annerledes perspektiv. Et livsløp. Et oppgjør* (Ramm 2007).

Som forsker er det et dilemma å ikke rose male bildet ved å bare formidle positive resultater fra forskningen, men samtidig ikke svartmale situasjonen ved bare å fokusere på problemer som kan oppstå. Bildet er sammensatt, og det blir viktig å få frem nyansene.

2.5.3 Sentrale forskningsresultater

2.5.3.1 Innledning

Forskningsresultater om internasjonale adopsjoner er ganske sammenfallende både i nordisk og internasjonal sammenheng. Selv om studier opererer med ulike målgrupper og det kan være vanskelig å få oversikt over svarprosent og frafallet, synes hovedkonklusjonen å være at majoriteten (75 %) av internasjonalt adopterte barn og unge klarer seg bra i sine nye familier (Juffer et al. 2005, van Ijzendoorn et al. 2005). Tatt i betraktning at mange av barna har hatt en vanskelig start i livet, må dette oppfattes som optimistisk og lovende.

Samtidig viser også flere studier at en viss prosentandel (25 %) får en del problemer særlig knyttet til språkutvikling, læring og skolefaglig utvikling samt identitet og psykisk tilpasning (Cederblad et al. 1994, Verhulst et al. 1990, Dalen 2001, Brodzinsky & Palacios 2005). I senere studier fra Sverige er det påvist at internasjonalt adopterte synes å ha en øket risiko for utvikling av alvorlige psykiske vansker sammenholdt med den generelle svenske befolkningen (Hjern et al. 2003). Likevel understreker de svenske forskerne at antall ungdommer som får slike vansker likevel er lavt, og det handler om barn som har kommet fra land hvor omsorgen både fysisk og psykisk har vært særdeles lite tilfredsstillende.

2.5.3.2 Adoptivfamiliene

Adoptivforeldre utgjør ikke en representativ foreldregruppe sammenholdt med foreldre til biologiske barn. De er eldre førstegangsførelde, er noe høyere utdannet og representerer høyere sosiale lag i samfunnet (Lindblad et al. 2003, Dalen et al. 2008, Odenstad et al. 2008). En sammenlikning mellom fars yrkestilknytning i henholdsvis adoptivfamilier og familier med biologiske barn viser at særlig de humanistisk-sosiale mellomlagene er

sterkt overrepresentert blant adoptivfedrene (Botvar 1999). Hver fjerde internasjonalt adopterte har en far som jobber innenfor helse-, sosial- eller undervisningssektoren. Slike forhold kan ha stor betydning for barnas videre stimulering og utvikling i sine nye familier. Flere studier har vist at adoptivforeldre er spesielt støttende i forhold til barnas læring og skolegang. Dette kan imidlertid representere en utfordring i forhold til for høye krav og forventninger til barnas intellektuelle fungering (Dalen 2001, Lindblad et al. 2003, Van Ijzen-doorn et al. 2005).

2.5.3.3 *Den første tiden i familien*

Naturlig nok kan den første tiden i familien være en ganske stor utfordring både for barna og familiene. Flere forskningsprosjekter har dokumentert at barna har det vanskelig, og de strever med søvn, spising, tilknytning og kommunikasjon (Dalen & Sætersdal 1999, Rutter et al. 2005). For de fleste avtar disse vanskene i løpet av en omstillingsperiode på 1–3 måneder, mens for de av barna som har levd under svært vanskelige forhold, vil vanskene kunne fortsette. Barn som ble adoptert til Norge på slutten av Vietnamkrigen og barn som er adoptert fra Øst-Europa, utgjør spesielt sårbare grupper. Mange av disse barna har opplevd traumer og til dels grov omsorgssvikt både på grunn av krig og nød, men også ved å tilbringe første leveår på utilfredsstillende barnehjem og tilsvarende institusjoner. Noen av disse barna vil streve med tilkyningsproblemer i lang tid, og på grunn av manglende ernæring og stimulering vil barnas senere kognitive utvikling kunne hemmes (Dalen & Sætersdal 1999, Rutter et al. 2009). Mest utsatt er barn som har høy adopsjonsalder og som har levd under svært ugunstige forhold i fødelandet. Samtidig viser forskningen at noen av disse barna likevel utvikler seg tilfredsstillende på tross av ugunstige levevilkår (Rutter et al. 2002, 2009).

2.5.3.4 *Kommunikasjon, språk og læring*

Barn som adopteres fra utlandet vil gjennomgå en kommunikasjonskrise når de kommer til sine nye familier. Selv om barna ikke har utviklet et fullt språk eller er midt i en begynnende språktilegnelse, vil alle lyder og inntrykk rundt dem endres på en dramatisk måte. Selv de av barna som måtte ha utviklet språkferdigheter, vil ikke kunne anvende sitt opprinnelige språk da dette ikke lenger er funksjonelt. Noen barn blir tause, andre bruker kroppsspråk i utpreget grad. Det viser seg likevel at de fleste barna tilegner seg norsk ganske

raskt, og deres språkutvikling ser ut til å følge samme mønster som for enspråklig norskfødte barn (Rygvold 1999, Glennen 2005, Pollock 2005). Det viser seg videre at barna mister sitt opprinnelige språk eller de rester av det de måtte ha, etter hvert som de tilegner seg norsk (Gindis 2005, Rygvold 1999).

Mange adoptivforeldre prøver å legge forholdene til rette for at barna skal kunne opprettholde sitt opprinnelige språk ved ankomsten til Norge. De lar barnet møte personer som for eksempel behersker spansk eller koreansk. Det viser seg imidlertid at barna ikke makter eller ønsker å opprettholde førstespråket. Mye forskning viser at internasjonalt adopterte barn blir enspråklige (Dalen & Rygvold 2008). De har en brutt, ikke kontinuerlig språkutvikling, og de bytter faktisk førstespråk ved adopsjonstidspunktet.

Studier fra Skandinavia og USA viser at de fleste av barna som adopteres fra utlandet mestrer byttet av språk veldig bra, og de tar igjen sine jevnaldrende i språklige ferdigheter ved skolestart (De Geer 1992, Glennen & Master 2002, Roberts et al. 2005, Dalen & Rygvold 2008). Det viser seg imidlertid at adoptivbarna særlig mestrer dagligspråket på en aldersadekvat måte. Derimot strever de noe mer med språkforståelsen, noe som kan påvirke deres skolespråklige fungering. Nedenfor omtales særskilt hvordan manglende språkforståelse kan påvirke kognitiv fungering og senere skolefaglige ferdigheter.

2.5.3.5 *Skole og utdanning*

Det er dokumentert stor spredning i internasjonalt adopterte barn og unges skoleprestasjoner (Verhulst et al. 1990, Kvifte Andresen 1992, Dalen 2001, van Ijzenendoorn et al. 2005, Dalen og Rygvold 2006, Lindblad et al. 2009). Noen av dem skårer faktisk høyere enn norskfødte klassekamerater, mens andre ligger klart under i prestasjoner. Det er derfor problematisk å gjengi forskningsresultater ved å henvise til gjennomsnittsmål, da slike mål faktisk kan skjule en stor spredning innen gruppen. På mange måter kan det være positivt å dokumentere at internasjonalt adopterte barn gjennomsnittlig har like gode skoleprestasjoner som norskfødte barn, men samtidig overskygger et slikt budskap at noen klarer seg langt dårligere og har behov for spesiell hjelp og støtte. Forskning fra Sverige viser at vi finner den samme spredningen i adoptertes kognitive fungering. De av barna med lavest kognitive skårer (IQ-skårer) er barn som kommer fra land der forholdene i barns første levetid/år har vært svært mangelfulle og preget av alvorlig

omsorgssvikt og understimulering som for eksempel et land som Romania (Rutter et al. 2009). I andre land er utvelgelsen av barn som frigis for adopsjon selektiv, slik at gruppen av barn som adopteres fra et land som for eksempel Sør-Korea kan være svært ulik barn som adopteres fra land som Colombia og India.

En stor metaundersøkelse foretatt i Nederland viste at en høyere prosentandel av de utenlandsadopterte barna utviklet lærevansker og langt flere fikk en eller annen form for spesialpedagogisk hjelp for sine vansker (van Ijzendoorn et al. 2005). Lignende funn er også dokumentert i andre studier (Verhulst et al. 1990, Dalen 1995, 2001). Mange av lærevanskene er knyttet til bristende språklige ferdigheter (Hene 1987, Rygvold 1999) og en del til hyperaktiv atferd som virker forstyrrende inn på konsentrasjon og motivering (Verhulst et al. 1990, Kvifte-Andresen 1992, Dalen 1995 og 2001, Lindblad et al. 2009).

Adoptivbarnas språklige ferdigheter er omtalt ovenfor. I litteraturen skilles det mellom følgende tre aspekter ved språklig mestring:

- Dagligspråket, eller hverdagspråket som omfatter mestring av språk der mening og forståelse er knyttet like mye til kroppsspråk og den konkrete situasjonen som til ordene som brukes.
- Skolespråket hvor meningen ikke formidles gjennom situasjonen. Dette språket er mer abstrakt og løsrevet fra den konkrete situasjonen.
- Skriftspråket hvor mening i prinsippet er helt løsrevet fra kroppsspråk og fellesskap i situasjonen.¹⁶

Forskningsresultater tyder på at det særlig er språkforståelsen som svikter hos de av adoptivbarna som strever med språket (Gindis 2005, Rygvold 1998). Dette påvirker deres skolespråklige ferdigheter og senere også skriftspråket (Dalen & Rygvold 2008). Ofte kan det være vanskelig å registrere at barna ikke har en fullgod språkforståelse fordi de mestrer dagligspråket så godt. Omgivelsene tror de forstår mer enn de faktisk gjør, og i litteraturen er dette betegnet med at «språkfasaden blender» (Hene 1987). Når barna imidlertid begynner på skolen, og særlig etter hvert som de beveger seg oppover på høyere klassetrinn, vil svak språkforståelse kunne hemme deres evne til å bruke språket på mer abstrakt måter og dermed også svekke skolefaglig læring.

Andre forhold som også kan påvirke skolefaglige ferdigheter, er atferd knyttet til fenomenet

hyperaktivitet. Flere studier har dokumentert at hyperaktiv atferd er langt mer utbredt blant internasjonalt adopterte barn sammenholdt med ikke adopterte (Kvifte-Andresen 1992, Dalen 2001, McGuinness & Pallansch 2000, Lindblad et al. 2009). Hyperaktiv atferd er imidlertid en omdiskutert samlebeskrivelse og rommer mange ulike tilstander som blir betegnet på forskjellige måter i faglitteraturen. Dette gjelder også årsaksforholdene som spenner fra forhold knyttet til små, usynlige hjerneskader og andre nevrologiske tiltander til mer emosjonelle og psykologiske faktorer. I litteraturen snakkes det om «minimal brain dysfunction» (MBD) «Attention Deficit Hyperactiv Disorders» (ADHD) og «Executive functions» (Gindis 2005). Særlig har en i de siste årene vært opptatt av de eksekutive funksjoner som omfatter prosesser involvert i bearbeiding av sanseinntrykk, lagring av sanseinntrykk og utløsning av adekvate reaksjoner i forhold til påvirkning. Manglende ferdigheter i slike prosesser vil lett lede til impulsiv og ukonsentrert atferd, noe som ofte kjennetegner tilstander som er assosiert med ADHD (Lindblad et al. 2009).

Samtidig er det en del forskere som også peker på mer emosjonelle faktorer og deres betydning for manglende konsentrasjon i læringsprosessen. Brodzinsky (1990, 2005) beskriver hvordan en del adopterte barn får en periode i oppveksten (rundt 10 år) hvor de blir veldig opptatt av at de er blitt forlatt av sitt biologiske opphav. Han betegner dette som en form for sorgprosess «adaptive grieving» og hevder at denne følelsesmessige uroen kan virke negativt inn på konsentrasjon og motivasjon i forhold til læring.

De siste svenske undersøkelsene viser at internasjonalt adoptertes skoleprestasjoner i likhet med deres kognitive ferdigheter generelt er lavere enn ikke adopterte (Dalen et al. 2008, Lindblad et al. 2009). Dette gjelder særlig ferdigheter i mer teoretisk baserte fag som matematikk og fysikk. I fag som sport og musikk er prestasjonene mer like. Dette kan være et uttrykk for at kognitive forutsetninger setter en grense for skoleprestasjoner i fag som i stor grad bygger på slike evner. Et interessant fenomen i denne sammenheng kommer frem når vi ser på hvordan adopterte og ikke adopterte med samme kognitive funksjonsnivå presterer. Her kommer barn og unge som er adopterte internasjonalt best ut. De oppnår både bedre skoleprestasjoner og når høyere utdanningsnivå enn ikke adopterte med samme test-skårer (Lindblad et al. 2003, Odenstad et al. 2008, Dalen et al. 2008, Lindblad et al. 2009). Det må bety at adoptivhjem utgjør gode pedagogiske miljøer for barna som sti-

¹⁶ Dalen & Rygvold 2008.

mulerer til økte skoleprestasjoner og ønske om å ta høyere utdanning. Det finnes da også uttalelser fra fagfolk som nettopp fremhever dette perspektivet:

«As we have seen, in addition to family SES and material circumstances, measures of the educational environment of the home, and parental interest in education, emerged as key markers here.»¹⁷

Som tidligere antydnet er dette svært positive forhold, men kan også representere risikofaktorer der «mismatchen» mellom foreldre og barn er spesielt stor. «Eplet faller langt fra stammen» er en uttalelse som nettopp fanger det fenomen at korrelasjonen mellom akademiske forutsetninger og ferdigheter mellom adopterte barn og deres adoptivforeldre er svært lav (Nicolaysen 1998). Det motsatte er tilfelle i familier med biologiske barn (Neiss & Rowe 2000). Det betyr i praksis at en familie uten spesielle kognitive forutsetninger kan oppdra et barn som kanskje har spesielt gode evner. Den største utfordringen kan imidlertid være i familier der adoptivforeldre og eventuelle biologiske barn mestrer skole og utdanning svært godt, mens adoptivbarnet ikke har forutsetninger til å leve opp til dette. Her blir det viktig at foreldrene ser situasjonen og møter den på en konstruktiv og forståelsesfull måte. Forskningen peker nettopp på uheldige konsekvenser av for store krav og forventninger om gode prestasjoner i adoptivfamilier (Bohman 1995, Lindblad et al. 2003).

Utdanning er naturlig nok knyttet til kognitiv utvikling og tidligere skoleprestasjoner. Som tidligere påpekt er det innenfor gruppen av internasjonalt adopterte barn og unge en større spredning når det gjelder kognitive potensialer og skoleprestasjoner (van Ijzendoorn et al. 2005, Odenstad et al., 2008, Lindblad et al. 2009). Noen ungdommer gjør det veldig bra på skolen, ja faktisk bedre enn sine klassekamerater, mens andre klarer seg svært dårlig. Vi finner den samme spredning med hensyn til utdanning i gruppen. Svenske registerstudier viser at sammenholdt med svensk majoritetsbefolkning er det lavere prosentandel som tar høyere utdanning blant internasjonalt adopterte. Det fremkommer imidlertid et interessant funn i denne forbindelse. Når det korrigeres for kognitive forutsetninger og skoleprestasjoner, kommer internasjonalt adopterte best ut. Dette må bety at adoptivfamilier er stimulerende og støttende i forhold til barnas utdanningsnivå, noe vi tidligere påpekte

også var tilfelle i forhold til skoleprestasjoner. I Lindblad et al.s undersøkelse fra 2003, viste det seg at internasjonalt adopterte oppnådde samme utdanningsnivå som svenskfødte ungdommer, men sammenholdt med sine ikke-adopterte søsken og adoptivforeldre, lå de langt lavere.

2.5.3.6 Adopsjon, identitet og etnisitet

Adopsjon

Mye forskning har vært fokusert mot adoptivbarns forhold til det å være adoptert (Kirk 1964, 1985, Cederblad 1989, Brodzinsky 1987, 1990, 2005, Sætersdal & Dalen 1999). Hvordan oppleves det å leve med vissheten om at ens biologiske opphav ikke ønsket eller hadde mulighet til å fortsette foreldreoppgaven? Vi vet lite eksakt om dette, og erfaringene blant ungdom som senere har fortalt om sine tanker og opplevelser rundt slike følelsesladete temaer, er ikke sammenfallende (Sætersdal & Dalen 1999, Irhammer & Bengtsson 2004, Nilson 2005). Mange unge gir uttrykk for at de har tenkt mye over slike spørsmål, mens andre ikke har viet dem mye oppmerksomhet. Fra klinisk praksis og fra litteratur knyttet til psykologiske perspektiver, finner vi mange uttalelser omkring det problematiske ved å være adoptert. Brodzinsky (1990, 2005) hevder at mange adopterte barn og unge vil kunne føle rotløshet i tilværelsen og få vansker med tilknytning og trygghet i nye omgivelser. På hvilken måte og i hvilken grad slike forhold vil påvirke adoptertes utvikling og tilpasning, vil selvsagt variere med hvordan de forholder seg til sin bakgrunn og hvilken støtte de møter i oppveksten.

Alle adopterte må forholde seg til to sett av foreldre, de biologiske som fødte dem, men som ikke maktet å beholde dem, og adoptivforeldrene som de ikke har genetiske bånd til, men som valgte dem og ønsket dem spesielt. Da de ble adoptert, mistet de fleste muligheten for å opprettholde kontakt med sitt biologiske opphav.

Noen vil være veldig opptatt av slike spørsmål gjennom oppveksten, andre vil ha perioder der tanker rundt biologisk opphav står sentralt, mens andre igjen ikke tenker mye over slike spørsmål. I intervjuer med ungdom fra Colombia, Sør-Korea og India kom det tydelig frem hvor ulikt de unge forholder seg til at de er adoptert (Sætersdal & Dalen 1999). Selv om de unge hadde et åpent forhold til sine foreldre og følte at de kunne snakke med dem om det meste, var det for noen vanskelig å direkte berøre spørsmål knyttet til biologisk opphav slik denne jenta uttrykker:

¹⁷ Maughan et al. 1998, s. 683.

«Det er vanskelig å snakke om at jeg er adoptivbarn. Hvis man snakker for mye om det, er man redd for å såre dem. Ellers kan jeg snakke med dem om det meste, men akkurat det synes jeg er ekkelt. De ser jo på meg som sin datter.»

(Jente 18 år, adopsjonsalder: 4 måneder)

Etnisitet

Barn og unge som er adoptert fra utlandet må også forholde seg til at de kommer fra et annet land og har et annerledes utseende enn sin nære familie og sine venner. Sætersdal og Dalen (1999) har beskrevet denne situasjonen ved å vise til følgende tre aspekter de unge må forholde seg til: *utseende, opprinnelsesland/bakgrunn og andre etniske minoritetsgrupper i samfunnet*. Det viser seg at det mest sentrale for mange unge adopterte er å ikke være så synlige og ikke skille seg ut fra de nære omgivelsene. Følgende to uttalelser er representative for mange av de unge informantene:

«Jeg skulle i grunnen ønske at jeg var norsk, og at ingen la merke til meg.

Da jeg var liten, var det mange som misunte meg den hudfargen. Jeg føler meg bare norsk, men utseendet viser noe annet.»

(Jente 14 år, adopsjonsalder: 12 måneder)

«Jeg føler meg så vanvittig norsk, så når jeg ser meg i speilet, så ser jeg jo at jeg ser annerledes ut. Men når jeg tenker inne i hodet mitt, så ser jeg meg ikke som orientalsk/farget. Jeg er bare meg og er norsk og er hvit inni hodet mitt.»

(Jente 22 år, adopsjonsalder: 9 måneder)

De unges opptatthet og forhold til eget opprinnelsesland varierte også veldig. Noen hadde spurt masse og vært veldig opptatt av forhold knyttet til det landet de var adoptert fra. Andre hadde vist svært liten interesse og gav uttrykk for at foreldrene hadde mast mye om at de måtte vise interesse for slike spørsmål, slik denne jenta gir uttrykk for:

«Nei, fint lite opptatt av at jeg er fra Vietnam. Jeg synes de andre har vært mer opptatt av det. Egentlig føler jeg ikke noe for å reise til Vietnam. Jeg synes det er litt ekkelt at de spør, for jeg føler at de venter at jeg skal svare at jeg kunne tenke meg det. Jeg vet ikke hva jeg skal svare.»

(Jente 20 år, adopsjonsalder: 9 år)

Intervjuer med ungdommene vitner om at de har et sammensatt, ambivalent og komplisert forhold både til egen etnisk gruppe og til andre minoritetsgrupper i samfunnet (Rørbeck 1992, Brottveit

1999, Dalen & Sætersdal 2000, Irhammer & Bengtsson 2004). De gir på ulik måte og noen ganger litt fordekt, uttrykk for at de ønsket å markere en avstand mellom seg selv og innvandrere og flyktninger både fysisk og sosialt. Brottveit (1999) hevder at innvandrere har fått en kulturell stigmatisert minoritetsposisjon som de adopterte prøver å beskytte seg mot nettopp ved en avstandsmarkering, slik disse ungdommene gir uttrykk for:

«Jeg har ikke hatt noen kontakt med dem. Jeg har ikke unngått dem, men det har bare blitt slik. Vi har ikke noen på den skolen jeg har gått heller. Heller ikke i nærheten her.»

(Jente 22 år, adopsjonsalder: 8 måneder)

«Det er tøysete egentlig. Hvorfor spør folk hvor jeg kommer fra egentlig? Jeg sier at jeg er norsk, men at jeg kommer fra India. Men jeg føler, og det tror jeg andre adoptivbarn også har følt, at jeg ikke kan gå med klær som fører til at jeg kan bli forvekslet med innvandrere. Det er veldig viktig for meg.»

(Jente 20 år, adopsjonsalder: 4 år)

Nilson (2005) har intervjuet ungdom som er adoptert fra Peru, og denne gruppen synes å ha et noe annet forhold både til egen etnisitet og til innvandrere og flyktninger. Adoptivforeldrene har hatt mye informasjon om barnas biologiske opphav og ofte hatt kjennskap til og konkret informasjon om biologisk mor. De fleste av disse ungdommene har gjennom oppveksten hatt en åpen dialog med sine adoptivforeldre om sin bakgrunn. De har fått anledning til å bevare sin etniske egenart i tillegg til det norske. Nilson mener dette har gitt ungdommene en trygghet som også gjenspeiler en mer åpen holdning til andre etniske minoritetsgrupper i Norge. En ungdom har følgende uttalelse:

«Jeg synes det var litt morsomt. Når jeg går rundt i byen har det også kommet en som har et indiansk utseende forbi meg og som kommer bort og spør om jeg er fra Peru. Det er litt morsomt. Jeg synes egentlig det er veldig stilig at folk klarer å se hvor du er ifra. Så det er veldig morsomt.»¹⁸

Brottveit (1999) beskriver tre ulike kategorier som til sammen synes å fange opp måter ungdom som er adoptert fra utlandet, mestrer sin identitetsutforming. Den første kategorien betegner han som «de norske». Ungdom som faller inn under denne kategorien har et uttalt ønske om å være norsk og bli identifisert av andre som norsk. Dette fører til at de misliker sterkt å bli tilsnakket som innvandrere

¹⁸ Nilson, 2005: 58.

eller å bli lagt merke til på grunn av et annerledes utseende. Det blir viktig for dem å opptre norsk, snakke norsk og omgi seg med etnisk norske venner. Den andre kategorien betegner Brottveit som «de dobbeltetniske». Denne gruppen omfatter ungdom som både aksepterer den utenlandske og den norske delen i seg, og de er stolte over å ha en dobbel identitet. Den siste kategorien betegnes som «de kosmopolitiske» og beskriver en gruppe ungdommer som ofte hadde omgang med mennesker fra andre land, og de var ikke så opptatt av egen etnisitet. Disse ungdommene fremhevet at de var mennesker, og dette var mer betydningsfullt enn hvor de kom fra og at de var adoptert fra et annet land.

Søking etter røtter

Gjennom intervjuer med unge adopterte, har en funnet at det er naturlig å skille mellom en indre og *en ytre søking* etter røtter eller biologisk opphav og fødeland (Irhammer & Bengtsson 2004). De fleste unge adopterte (cirka 70 %) vil under oppveksten være engasjert i en indre søking, mens en langt lavere prosentandel gjør noe aktivt for å søke opp biologisk opphav. Av de som inngår i en indre søking, oppgir rundt halvparten at de har snakket med adoptivforeldrene om dette. Rundt 14 % har snakket med noen andre utenom familien om slike tanker, mens hele 36 % hadde holdt tankene for seg selv. Dette er en forholdsvis høy prosentandel og kan indikere at en del ungdommer strever med vanskelige spørsmål helt for seg selv. Videre er det dokumentert at rundt 7 % av ungdommene var intenst opptatt av tanker omkring biologisk og etnisk opprinnelse. Denne gruppen hadde lavere selvbilde og en slik indre søking synes å være en «flukt» fra en utilfredsstillende livssituasjon. Det er vanskelig å oppdage denne gruppen adopterte, da de synes å holde tankene sine for seg selv.

En ytre søking er ofte forbundet med et ønske om å reise tilbake til fødelandet og noen ganger også behov for å oppsøke biologisk opphav. Slike tilbakereiser kan være konfliktfylte på ulike plan. Noen ganger er de planlagt av adoptivforeldrene i beste hensikt, men de adopterte har selv ikke virkelig gitt uttrykk for et ønske om en slik tilbakereise. Andre ganger har den unge et sterkt behov for å fylle inn noen brikker i livet, men et slikt behov kan ikke imøtekommes da all informasjon om barnets biologisk opphav er ukjent eller taushetsbelagt. Andre ganger får en i stand et møte mellom barnet og for eksempel en biologisk mor, men dette blir ikke vellykket verken fra barnets eller morens synsvinkel. Selvsagt er det også

eksempler på at tilbakereiser og gjenforening med biologiske familier har representert noe svært positivt og viktig, men all erfaring tyder på at her må en gå svært varsomt frem.

Intern og ekstern kategorisering

Det er viktig å skille mellom hvordan de adopterte selv oppfatter sin tilhørighet (etnisk selvidentifikasjon) og hvordan omverdenen kategoriserer dem (ekstern identifikasjon). Hvis forholdet mellom de to aspektene er entydige, som det for eksempel er for barn født i Norge, er forholdet uproblematisk. Etnisk norskfødte føler seg og behandles som norske uten at de noensinne blir stilt spørsmål om hvor de hører til. Forholdet blir mer problematisk hvis et internasjonalt adoptert barn føler seg som norsk, men på grunn av sitt eksotiske utseende i mange sammenhenger behandles som ikke-norsk. Da oppstår det en konflikt mellom etnisk selvidentifikasjon og ekstern identifikasjon.

Alle adopterte må forholde seg til en dobbelhet i sin livssituasjon. Forskningsresultater viser at identitetsutviklingen hos internasjonalt adopterte på vesentlige punkter skiller seg fra tilsvarende utvikling hos norskfødte – og fra innvandrerungdommer. Den som er adoptert har et mer definitivt brudd i sin livshistorie og har foretatt en lang kultur- og klassereise uten returbillett (Sætersdal & Dalen 1999). De vokser ikke opp som innvandrere i et tospråklig miljø i kontakt med biologisk familie, slekt og venner i fødelandet. Adopterte ungdommer sliter heller ikke på samme måte som innvandrerungdommer med å forholde seg til to forskjellige kulturer og ulike familietradisjoner. Deres frigjøringsproblemer fra foreldregenerasjoner minner mer om alminnelig norskfødte ungdoms frigjøringsprosess. Men de har et tilleggsarbeid å gjøre for å finne frem til en harmonisk identitetsoppfatning av hvem de er og på hvilken måte de ønsker at samfunnet skal definere dem. Derfor får det eksistensielle spørsmålet «Hvem er jeg?» et dypere og mer komplisert meningsinnhold for dem enn for mange andre.

Psykisk helse

Det har vært gjennomført flere undersøkelser med fokus på psykisk eller mental helse blant internasjonalt adopterte barn og unge. Da de første barna ble adoptert til Norge, fulgte det ofte med solskinnshistorier om den vellykkede, lille, adopterte jenta fra Sør-Korea som vokste opp i Hardanger.

Dette bildet holdt seg en del år, men så begynte det å komme studier som gav et annet bilde. Både

fra Nederland og Sverige kom det forskningsresultater som viste en noe høyere frekvens av atferdsproblemer særlig blant adopterte gutter (Verhulst et al. 1990, Cederblad et al. 1994). Da disse resultatene ble publisert, vakte de en viss uro og utfordret myten om at adopsjoner fra utlandet synes å være svært vellykket. Samtidig begynte de første adopterte å bli ungdommer, og en del unge og deres familier hadde behov for assistanse fra det offentlige hjelpeapparatet. På begynnelsen av 1990-tallet ble det hevdet at utenlandsadopterte ungdommer var overrepresentert i barnevernstatistikken (Kalve). I Sverige satte en søkelyset på dette fenomenet, og gjennomførte en epidemiologisk komparativ undersøkelse i et distrikt med søkelys på psykisk helse blant barn og unge (Cederblad et al. 1999). Resultatet fra denne undersøkelsen viste ingen overvekt av psykiske vansker hos adopterte sammenholdt med svenskfødte barn og unge. Noen år senere blir dette resultatet utfordret av nye undersøkelser særlig fra Sverige og Nederland. I Sverige benyttet en registerstudier for å sammenholde risiko for utvikling av psykiske vansker hos internasjonalt adopterte med nasjonalt adopterte, fosterbarn og vanlig svensk befolkning (Hjern et al. 2002, Lindblad et al. 2003). Samtlige studier påviste en økt risiko for utvikling av alvorlige mentale lidelser hos internasjonalt adopterte. Det var imidlertid stor spredning blant de adopterte, og prosentandelen som utviklet alvorlige psykiske vansker var forholdsvis liten. De ulike resultatene fra studien til Cederblad og registerstudiene i Sverige, kan skyldes at det var et større fall i den første undersøkelsen. Det kan tenkes at familier med stor problematikk nettopp ikke ønsker å delta i forskningsprosjekter. I registerstudiene inngår imidlertid alle.

2.5.4 Konklusjoner

Resultater fra forskning om internasjonale adopsjoner både nasjonalt og internasjonalt er i store trekk positive og viser at adopsjon er en intervensjon som gir gode vekst- og utviklingsmuligheter for den som adopteres. Særlig sett i forhold til den ofte vanskelige starten på livet flere av barna har hatt, må resultatene sies å være optimistiske. Samtidig viser forskningen også at en viss prosentandel naturlig nok får noen problemer gjennom oppveksten. De fleste av disse er knyttet til språk, læring og identitet. En liten prosentandel utvikler til dels alvorlige psykiske vansker og vil trenge profesjonell hjelp i visse faser i livet.

For at en adopsjon skal være til gode for et barn, er det flere forutsetninger som må være til

stede. Noen områder og aldersperioder vil kunne bli særlig utfordrende, og de fleste av barna som adopteres til Norge har en spesiell bakgrunn. Noen av dem har hatt det svært vanskelig, og en del barn er spesielt sårbare og utsatte. Andre er mer robuste og klarer seg på tross av vanskelige og lite stimulerende forhold i første levetid. Vi vil komme tilbake til disse forholdene i et senere kapittel om før- og etteradopsjonstiltak.

2.5.5 Perspektiver fremover

Det er viktig at de positive forskningsresultatene rundt internasjonale adopsjoner blir publisert og gjort kjent i befolkningen. Det vil kunne påvirke våre holdninger til denne virksomheten og til nye innsatser på dette feltet.

Samtidig er det viktig å kunne peke på hvor vi må sette inn spesielle tiltak for å kunne møte eventuelle problemer som kan oppstå i utviklingsforløpet. De forskningsresultatene som er presentert i det foregående bygger på barn som er adoptert til Norge etter 1980, og disse barna har, med unntak av de første barna som kom, vært forholdsvis små og vært i relativt god helsetilstand. Vi har imidlertid noe kunnskap om barn som har kommet fra svært dårlige forhold i fødelandet og som har vært noe eldre ved adopsjonstidspunktet. Forskning på barn som ble adoptert på slutten av Vietnamkrigen til Norge (Dalen & Sætersdal 1992) og barn adoptert fra Romania til England (Rutter et al. 2009) kan si oss noe om utviklingsmulighetene for barn som startet livet under de mest ugunstige forhold. Forskningen viser at disse barna ble adoptert av en spesiell foreldregruppe som kan betegnes som altruistiske, og kanskje har foreldrenes tidligere erfaringer som mor og far og deres romslighet hatt en spesielt god innvirkning på de skadde barnas utvikling. Likeledes tyder det på at selv barn som har levd under de minst gunstige forhold og som i tillegg er noe eldre når de adopteres, viser utviklingspotensial.

Dette er viktig kunnskap å ta med seg med tanke på at det kan skje en endring i gruppen av barn som vil være aktuelle for internasjonale adopsjoner. I de siste årene er det registrert en dramatisk nedgang i antall barn som er tilgjengelig for adopsjon fra utlandet. Koblet opp mot et økende antall ufrivillig barnløse, kan det bety at vi vil få en økning i barn med høyere adopsjonsalder og barn med spesielle behov for hjelp og støtte. Utover de få studiene vi har vist til, har vi lite forskningsbasert kunnskap om hvordan barn med spesielle behov klarer seg i sine nye familier, og hvordan familiene mestrer situasjonen.

Det er flere hvite felter på forskningskartet, og vi har her pekt på noen, som for eksempel nasjonale adopsjoner, adopsjon av eldre barn og barn med behov for spesiell støtte. I tillegg vil vi nevne at vi har lite dokumentert kunnskap om stebarnadopsjoner og adopsjon av fosterbarn i Norge. Det er viktig med økt forskningsinnsats på disse områdene for å kunne forvalte slike adopsjoner på en best mulig måte.

2.6 Barns utvikling – utviklingsoppgaver de første leveår

2.6.1 Innledning

Adopsjon er et intervensjonstiltak som har som mål å bedre barns omsorgs- og utviklingsmuligheter. For å kunne vurdere når adopsjon vil være et egnet tiltak, er det viktig å kjenne til hvilke forhold som har avgjørende betydning for barns vekst og utvikling. Psykologien gir oss viktig kunnskap på dette området.

Vi vet i dag mye om forhold som fremmer trygghet og god tilknytning. Videre finnes det betydelig kunnskap om hva manglende stimulering kan bety for barnets emosjonelle, kognitive og sosiale utvikling. Nyere hjerneforskning viser at stressfylt og mangelfull erfaring i barnets første levetid, kan sette varige spor i hjernen og hemme senere utvikling (Myhre, Gjevik & Grøholt, 2006).

Når barn lever under forhold som har skadelig innvirkning på deres utviklingsmuligheter, er adopsjon ett av flere tiltak som vil kunne bedre deres fremtidige livssituasjon. Dette betinger at de som skal overta omsorgen, adoptivforeldrene, har forutsetninger og innsikt i hva barna har opplevd og hva som kan hjelpe dem videre fremover.

Dette er bakgrunnen for at utvalget har viet barnets utvikling så vidt mye plass både i selve teksten og i vedlegg til utredningen.

Barnet møter livet med mange medfødte kapasiteter, men det er samtidig store oppgaver som ligger foran det. Mye er bygget ferdig på de ni månedene svangerskapet har vart. Påvirkningen fra den nye verdenen utenfor starter ved barnets fødsel. Forskere har oppdaget at nyfødte barn, som bare har levd få timer, kan rekke tunge tilbake til en voksen som rekker tunge til dem (Meltzoff & Moore, 1983). Så tidlig som ti dager etter fødselen ser man tegn på at barnet registrerer forskjell på natt- og dagaktiviteter. Fra nå av er den genstyrte utviklingen underlagt et samspill med de nye erfaringene. Det dreier seg om følgende to systemer som er lenket til hverandre:

barnets utviklingssystem og de voksnes omsorgssystem. Barnet i vekst og utvikling er fullstendig avhengig av tilgjengeligheten og kvaliteten i det voksne omsorgssystemet for bygging av mentale strukturer og forming av positive forventninger til livet (Eriksen, 2006).

2.6.2 Barnehjernens utvikling

Til tross for at minst halvparten av barnets gener er reservert for hjernen og sentralnervesystemets utvikling, er mindre enn en femtedel av hjernen ferdig ved fødsel. De over 100 milliarder hjernecellene har hver enkelt kapasitet for mer enn ti tusen kontakter. Hele denne prosessen, i dataalderen også kalt «oppkoblingen av hjernen», skjer nå i et sammenvevd samspill med erfaringene. Det viktigste i denne sammenheng er begrepet «hjernens bruksavhengighet», det vil si at vekst og utvikling gjennom barnealderen skjer i samspill mellom det genetiske programmet samt påvirkninger og erfaringer. En av pionerene på dette feltet hevder at det ikke finnes noe mer biologisk enn erfaringene (Perry, 2009). Bare 15–20 % av oppkoblingene i barnehjernen er utført ved barnets fødsel. En god del av denne veksten og utviklingen er totalt avhengig av stimulering og erfaring.

Barnets opplevelser på makronivå og samspillet med omsorgspersoner i en familie, legger føringer for utvikling på mikronivå, det vil si byggingen av konkrete, neurobiologiske nettverk i hjernen. Mange av disse nettverkene skal vare hele livet, som for eksempel lydene i morsmålet. Et faktum som har vært kjent lenge er at hvis barnet ikke ble snakket til, ville det heller ikke utvikle noe språk. Det som er nytt de siste tiårene er detaljkunnskapen om at store deler av hjernen er bruksavhengig (Perry 2001, Gopnik, Meltzoff & Kuhl 2002). Både storhjernen og den underliggende emosjonshjernen blir i stor grad strukturert av erfaringene. Ikke minst viktig er utbyggingen av kontakten dem imellom, det vil si mellom språk og følelser.

Kunnskapen om at barnets hjerne er i vekst og utvikling gjennom hele barndommen, legger grunnlaget for et optimistisk syn særlig i forhold til adoptivbarn. Mange av dem har opplevd omsorgsbrudd og manglende stimulering i første levetid. Denne optimismen er i de senere år dempet ned, særlig med tanke på tidsspennet i barndommen som blir preget av forsømmelse, understimulering og påkjenninger for øvrig (Myhre, Gjevik & Grøholt 2006, Rutter 2008).

Utviklingen i barndommen går som nevnt hurtig, og det viser seg at det ikke er så enkelt å repa-

rere det som ble forsømt i tidlig barndom. På dette feltet gjør imidlertid forskningen stor fremgang. Programmer for å styrke disse strukturene og nettverkene, bygget på forskningen innen det relativt nye fagområdet kalt kognitiv nevrovitenskap, er under utforming og utprøving (Perry et al. 2009). I en såkalt nevrosekvensiell terapimodell undersøker forskerne mulighetene for å gjenoppbygge hjernestrukturer for å minske langtidsskadene av skadelig påvirkning. Med dagens kombinasjon av nevrobiologiske målinger og kognitive observasjoner kan nye former for kompensierende stimuleringer og erfaringer bli evaluert (Perry 2009, Sprang 2009). Allerede på det nåværende stadium kan denne forskningen gi nye og nyttige innspill til adoptivforeldre.

Kognitiv nevrovitenskap

De siste tiår har det vært en sterk utvikling av et relativt nytt forskningsområde som i stor grad baserer seg på de nye metodene for å studere hjernens utvikling over tid, og at denne forstyrres. Metoden har fått navnet fMRI (functional Magnetic Resonance Imaging – funksjonell, magnetisk resonans avbildning). I korthet går den ut på å måle blodtilstrømning til ulike hjerneavsnitt og hjernebaner, for dermed å regne ut oksygenforbruket (Gopnik, Meltzoff & Kuhl 2002). Dette skjer under ulike stimuleringer, eksponeringer og oppgaver, og oksygenforbruket blir et mål på aktivitetsnivået. Metoden gjør det mulig å studere aktivitet i ulike sentraler, samt nye oppkoblinger, noe som gjør det mulig å kartlegge utviklingen av barnehjernen over tid og med stigende presisjon. I avbildningene kan man etter hvert se konkrete konsekvenser av for eksempel tidlig barnemishandling og alvorlig understimulering (Walker 2009).

I forhold til adopsjon er utviklingen av trafikken og de konkrete trafikkårene mellom emosjonshjernen og språkhjernen av stor betydning. Dette fordi disse blant annet henger sammen med, og legger grunnlaget for, den viktige emosjonsreguleringen. I denne sammenheng har forskningen på barnets medfødte stresssystem blitt satt inn i en mer alvorlig kontekst. Man har introdusert begrepet nevrotoksisk, som i praksis betyr at kontinuerlig aktivisering av barnets stresssystem fører til utskillinger av stoffer (kortisol-glucokorticoider) som har en hemmende, toksisk effekt på deler av hjernen (Myhre, Gjevik & Grøholt 2006). Særlig er sentrale områder av hukommelsessystemet blitt sterkt fokusert.

Denne nye vitenskapsgrenen forsterker alvoret ved det å vente med å handle for å fjerne tidlige

påkjenninger og redusere forsømmelser i barndommen. I forskernes budskap dreier dette seg ikke lenger bare om at barnet får plagsomme minner når det blir utsatt for traumer og overgrep, men om at de får skader på selve verktøyet som skal styre den mentale mestringssentralen nå og fremover i livet. Særlig er balansen i det medfødte og tidlig aktiviserbare stresssystemet, som nevnt ovenfor, kommet i fokus for forskningen. Overdoseringer og underleveranse av visse hormoner kan være skadelige. Mens overdosering fører til celledød, kan underskudd medføre sensitivitet som fører til depresjon og angstproblemer senere i livet. Dette fordi stresssystemets reaksjonsprofil ikke endres, men systemet blir stående på alarm, eller det blir slått av. Underskudd på glucocorticoider, dersom det blir en varig realitet, hevdes også å kunne føre til utsatthet for mer eller mindre permanent tretthet.

Selv om dette ikke er fullt dokumentert, er signalene fra vitenskapen tydelig. Flere av dagens forskere hevder at vi nok har vært for optimistiske når det gjelder hjernens egen reparasjonskapasitet. Samtidig presenterer denne vitenskapen det positive budskapet om mulighetene. Vi har vekstkrefte på vår side dersom vi gjør det riktige tidlig nok. Intet i den nye forskningen rettfærdiggjør at vi utsetter og venter med å endre skadelige oppvekstforhold i barndommen (Myhre, Gjevik & Grøholt 2006). Dette stiller for det første krav til kvaliteten i de tiltak som settes inn. For det andre tilsier forskningen at tiltak må settes inn tidlig og følges opp på en systematisk måte.

2.6.3 Tidlig samspill og tilknytning

Det første halvåret i barnets liv er preget av en kontinuerlig utvikling av samspill mellom voksne omsorgsgivere og ekspansjonen av barnets kapasiteter, det vil si barnets hjerne. En enorm sensitivitet i hjerneutviklingen fører til forbløffende sprang i modning av ferdigheter. Denne samme sensitiviteten formes imidlertid like aktivt av negative erfaringer. Fra detaljerte studier av for eksempel interaksjon mellom deprimert mor og spedbarn vet vi at det ofte fører til et forstyrret samspill de første leveukene og månedene. Et forstyrret samspill mellom mor og barn er et samspill ute av kontekst. Det lille barnet klarer ikke å finne system og forutsigbarhet og blir svært ofte et utilfreds barn som skriker mye (Braarud 2009, se vedlegg).

Den mottagelige og organiserende barnehjerne er langt mer formbar av erfaringene enn den modne hjernen. Forskjellen består i at erfaringer hos voksne fører til endring av atferd, mens

erfaringer i barnets første levetid bokstavelig talt former hjernens organiserende rammeverk. Det tidlige samspillet er blant annet med på å strukturere funksjonen til barnets medfødte system for stressreaksjoner. Det får betydning for barnets neste store utviklingsoppgave, nemlig trygg tilknytning. Den tilknytning til trygghetspersoner som manifesterer seg i 7–8-månedersalderen, er en medfødt biologisk plan felles for alle barn. Faktisk ble de første og grunnleggende tilknytningsstudier, som fortsatt er retningsgivende for vår forståelse, gjennomført av amerikanske forskere i Uganda tidlig på 1970-tallet (Ainsworth 1973, Smith 2002).

Tilknytningssystemet

Tilknytning er noe annet enn en beskrivelse av kontaktforholdet mellom barn og omsorgspersoner. Det er snarere en regulering av forholdet mellom barnets medfødte forskertrang og eksplorering på den ene side, og behovet for trygghet og beskyttelse på den annen side. Det dreier seg om overlevelse. Det innebærer at barnet søker fysisk nærhet til utvalgte voksne. Barnets system har sitt motsvar i den voksne alarmsentralen som slår seg av og på alt etter hvor trygt man har det lille barnet under kontroll og innen rekkevidde. Utviklingspsykologene er ganske sikre på at den universelle debuten av tilknytningssystemet i god tid før barnet begynner å gå, har sammenheng med nettopp det. Barnet skal bære med seg sin egen trygghetsalarm som et indre hinder for at de skal gå til de ville dyrene, utfor de store stupene eller havne usett på dypt vann. Tilknytningssystemet er robust, men samtidig en finstilt plan. Barnet skaper ganske snart sitt eget hierarki av tilknytningspersoner. Dette hierarki av preferanser kalles monotropi. Det innebærer ikke at barnet bare har én tilknytningsperson, men at det har en person som det foretrekker fremfor de andre når den personen er til stede og kan velges. Dette gjelder både ved behov for fysisk nærhet når den ytre verden oppleves som utrygg, eller for trøst og emosjonsregulering når uroen har oppstått på indre bane.

Det at noen gir virksom trøst til det gråtende barnet, og samtidig er den mest villige til å delta i sosiale samhandlinger, er blant de viktigste faktorene som avgjør hvem barnet velger som tilknytningsperson. Det er tre faktorer, ifølge forskere på tilknytning, som fastlegger hierarkiet. Det er hvor mye kvalitetstid, aktiv omsorg og emosjonell investering ved gjentatt tilstedeværelse som blir investert i relasjonen til barnet. Monotropien er barnets mest effektive organisering av sin del av tilknyt-

ningsforholdet og den påfølgende atferden (Smith 2002).

Trygg og utrygg tilknytning

I de tidlige pionerstudiene oppdaget man at barnet på grunn av ytre omstendigheter kunne etablere enten en trygg tilknytning, ambivalent og til dels avvissende tilknytning, en direkte utrygg tilknytning, og sist og viktigst med tanke på langtidsvirkningene, en desorganisert tilknytning.

I den desorganiserte tilknytningen var det ikke system verken på personer eller situasjoner for trygghet og trøst. Det er stor sannsynlighet for at brudd, understimulering og traumer øker risikoen for desorganisert og utrygg tilknytning. Det bør derfor tas for gitt at tiltak for å bøte på dette er nødvendig. Det er liten tvil om at slike skader kan skje indirekte dersom mors omsorgssystem settes under press og kollapser. Når det gjelder langtidsvirkningene av et destabilisert tilknytningssystem mangler vi fortsatt dokumentert forskning som kan gi et sikkert svar på om det er dette som gjør at utryggheten i barndommen kan plage dem og redusere deres livskvalitet hele livet, men igjen kan vi ikke gjøre noe bedre enn å forebygge her og nå.

2.6.4 Etablering og nyoppretting av arbeidsmodeller

I disse første leveårene hvor hjernen kobles opp og forskerbarnet studerer og systematiserer fra livet mellom menneskene, etablerer det gradvis og langsomt sin arbeidsmodell for dette, best beskrevet som en forventning, eller mangel på sådan. Forskerne er i dag klare på at mentale forestillinger utvikles på grunnlag av generaliserte representasjoner av hendelser som barnet har opplevd (Smith 2002). Det antas at barnets hukommelse fungerer i form av generelle skripter som organiserer erfaringene på basishendelser og reaksjoner som finner sted. De husker og lagrer oppsummeringer av det de erindrer. Allerede i annen halvdel av første leveår har barnet utviklet primitive arbeidsmodeller med bakgrunn i forskjellige tilknytningsforhold. Disse internaliserte arbeidsmodellene er imidlertid ikke faste og fikserte. De er meget fleksible og kan dermed revideres når tilstrekkelig ny kunnskap og nye erfaringer foreligger.

Begrepet «indre arbeidsmodeller» legger et teoretisk grunnlag for betydningen av det som skjer under tidlig samspill og i tilknytningsfasen for senere utvikling. Barnet opparbeider en forventning om det er lett eller vanskelig å få hjelp av tilknytningspersonene. Disse indre arbeidsmodel-

lene er både kognitive og affektive. Resonnementet som legges til grunn er at barnet utvikler en modell av sitt eget selv som henholdsvis verdsatt og beskyttet, eller motsatt lite verdsatt og ganske ubeskyttet. Enkelt kunne vi formulere det som effekten av samspillet og tilknytningens historikk.

Når barn lever med mennesker i et nært fellesskap, for eksempel med foreldre, besteforeldre, slektninger for øvrig og med venner, lærer de hvordan mennesker fungerer sammen. Arbeidsmodellene med utspring i erfaringene fra det tidlige samspillet, går med årene inn i de store strukturene som beskrives som identitet, selvbylde, egenverdi, opplevd mental helse og livskvalitet. Det har vært meget tankevekkende å lese de kliniske rapportene fra dem som gjennom tiår har arbeidet med barn som lever med de uhyggelige resultatene av en desorganisert tilknytning og en totalt forstyrret arbeidsmodell, fordi barndommen var preget av vold og uforutsigbarhet. Deres tillit til voksne ligger i ruiner. Forholdet til andre er preget av en uhensiktsmessig sort-hvitt-tenkning, styrt av en underliggende trusselorientering. Terapeutene beskriver sitt arbeid som en langsom og møysommelig prosess hvor de må bygge på nesten ingenting fordi barnet har levd barndommen med et plyndret indre (Roseby 2005). De blir konfrontert med at det ikke finnes noen snarvei til de tidlige skadde strukturene dypere nede i hjernen via de nye tankemessige strukturene de gjennom gruppearbeidet bygger opp i de kognitive sentrene. Heldigvis pågår det, som tidligere nevnt, et intenst klinisk arbeid innefor rammen av kognitiv nevrovitenenskap for å bli bedre til å hjelpe dem med tidlige kjente eller ukjente forsømmelser.

2.6.5 Emosjonsregulering

Når det gjelder skadene barn kan bli påført under mishandling eller eksponering for andre påkjenninger, er det viktig å orientere seg i forskningen knyttet til temaområdet emosjonsregulering. Dette er stikkordet for et meget aktivt og bredt forskningsfelt knyttet til tidlige traumer og negative hendelser i barndommen for øvrig. Det er derfor av betydning å være oppdatert på hva det dreier seg om når det antagelig vil få en like sentral plass i fremtidig forskning, og få stor betydning for bedre hjelp til utsatte barn (Koole 2008). Emosjoner oppstår og reguleres og moduleres i kontekst. Det dreier seg om en meget komplisert og langvarig prosess som på kognitivt neuro-nivå består i å forbinde eldre, mer primitive deler av hjernen, blant annet og viktigst, kamp- og fluktsentrene i emosjonshjernen med en styrende

språkhjerne. Emosjonsregulering starter imidlertid lenge før språket, og har nok en genetisk basis i nedarvede temperamentsstrukturer for eksempel langs dimensjonen høy-aktiv-utadrettet i den ene enden av skalaen og lav-aktiv-mykt-sjenert i den andre. Det vil si at barn med en understimulert, ikke «innredet» emosjonsregulering kan ha en utagerende, aggressiv fremtoning, eller det motsatte, det vil si en innadrettet, nedstemt og fryktorientert atferd.

Emosjonsregulering starter tidlig og er en viktig og langvarig læringsprosess. Konteksten er situasjonene og intensitet i et samspill med reaksjonsformen fra voksne. Det er en sterk sammenheng mellom god emosjonsregulering og trygg tilknytning. Det er en komplisert og viktig læringsprosess som består i at medfødte emosjonelle uttrykk blir håndtert i forskjellige situasjoner langs dimensjon ubehag – behag. Emosjonsreguleringen er en livlig prosess gjennom hele førskolealderen og den formateres i samspillet mellom det lille barnet og voksne omsorgspersoner. Forståelige, beroligende signaler fra voksne som stemmeleie, smil, «ikke farlig», kombinert med fysisk kontakt er sentrale virke- og læremidler. Barn er erfaringsbaserte på et tidlig utviklingstrinn, og de blir trygge av å erfare at voksne forsikrer dem om, i ulike situasjoner, at de stort sett er til å stole på. Stemmen er en viktig signalformidler sammen med ansiktsuttrykket og kroppsbevegelser. En del systematiske observasjoner tyder på at stemmen er en viktigere kilde til å tolke situasjonen enn ansiktsuttrykket er det. Hos barn som er blitt eksponert for mange påkjenninger, ser vi en uheldig dobbelteffekt ved at de generelt blir mer aktivert av negative, ubehagelige emosjoner, og at de samtidig utviser en mangelfull inhibisjon, det vil si egenkontroll, av de samme følelsene. Derfor blir barn som blir eksponert for sterkt sinne og aggresjon i hjemmet ofte mer aggressive – ikke ensidig på grunn av læring via modelleffekten, men fordi selve kontrollstasjonen blir underbemannet.

2.6.6 Kompensasjon for det tapte

Det voksne omsorgssystemet krever spesiell oppmerksomhet. Det har blant annet sammenheng med at det er et underkommunisert tema. Det dreier seg om noe så viktig som at ytre påkjenninger, stress og mangel på hjelp og støtte, kan redusere sensitiviteten i den voksnes eget omsorgssystem. Den voksnes omsorgssystem er forbundet med barnets tilknytningssystem, men det fungerer uavhengig av dette som en forhånds-lagret tilgang for barnet. Foreldrerollen er vår

mest emosjonelle og den lengst varende voksenrolle (Eriksen 2007).

Hovedbudskapet i denne sammenheng er at det voksne omsorgssystemet kan bli destabilisert av tidlige forstyrrelser i tilknytningen gjennom egen barndom og av traumatiske hendelser i familien. Dette kan derfor knyttes til redusert kvalitet på utøvet foreldrepraksis i neste generasjon.

Når det gjelder styrking og vern av det voksne omsorgssystemet, er konklusjonen klar: Barnet profiterer på alle virksomme støttetiltak.

Barnet som skal adopteres har allerede opplevd brudd i sitt system. Institusjonen de er på mens de venter, har antagelig bare i redusert grad kunnet erstatte dette bruddet. Når dagen er kommet og barnet kommer til oss i vårt land, må vi anvende kunnskap for å støtte de nye foreldrene som skal kompensere for det tapte.

Kapittel 3

Oversikt over rettskildene på adopsjonsområdet

3.1 Innledning

I dette kapitlet vil Adopsjonsutvalget gi en oversikt over rettskildene på adopsjonsområdet og vil deretter foreta en vurdering av sentrale rettskildepørsmål.

For sammenhengens skyld gir utvalget en kort presentasjon av ulike typer adopsjonssaker samt bestemmelser om myndighet og saksbehandling. Internasjonal adopsjon kan deles inn i følgende sakstyper:

- adopsjon av ukjent barn gjennom organisasjon
- adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon
- internasjonal familieadopsjon.

Nasjonal adopsjon kan inndeles på følgende måte:

- nasjonal adopsjon av ukjent spedbarn
- stebarnadopsjon, herunder stebarnadopsjon i partnerskap
- tvangsadopsjon av fosterbarn
- fosterbarnadopsjon der biologiske foreldre samtykker
- adopsjon der søker har overtatt foreldreansvaret etter barnelova
- nasjonal familieadopsjon
- adopsjon av person over 18 år.

Etter adopsjonsloven § 1 er det departementet som har myndighet til å gi adopsjonsbevilling, men denne oppgaven er delegert til Bufetat. Bufetat ble opprettet 1. januar 2004. I brev av 11. desember 2003 orienterte Bufdir om hvilke saker som etter dette skulle behandles av Bufetat, hvilket må betraktes som et delegasjonsvedtak.

Bufetat region er førsteinstans for behandling av de fleste typer adopsjonssaker. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er klageinstans for vedtak fattet i regionene. Fra 2004 har Bufdir imidlertid vært førsteinstans og departementet klageinstans i enkelte typer adopsjonssaker:

- søknad om internasjonal adopsjon utenom organisasjon
- anerkjennelse av adopsjoner gjennomført i utlandet.

Departementet besluttet i brev av 3. juni 2009 at Bufetat region øst fremover skal være førsteinstans i saker om internasjonal adopsjon utenom organisasjon, og Bufdir klageinstans.

Bufdir behandler videre sak om bortadopsjon av nyfødt spedbarn der biologiske foreldre samtykker til dette. Faglig utvalg tildeler foreldre til barnet.

Kommunen utreder søknader om internasjonal og nasjonal adopsjon. Som regel skjer dette i barneverntjenesten, men kommunen står i prinsippet fritt når det gjelder organisering av adopsjonsarbeidet. Kommunen utarbeider en sosialrapport om søkerne som inneholder både en faktadel og en vurderingsdel.

Enkelte tildelingssaker ved internasjonal adopsjon av ukjent barn, de som gjelder barn med behov for spesiell støtte, skal legges frem for Faglig utvalg. Faglig utvalg er oppnevnt av departementet.

Myndighet og saksbehandling er nærmere omtalt i kapittel 16 flg. Vilkår for adopsjon behandles i del 2.

3.2 Lovgivning og forarbeider

Det norske adopsjonsinstituttet er nedfelt i lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon.¹

Adopsjonsloven av 1986 er endret en rekke ganger.² Den mest omfattende lovendring ble foretatt ved lov 11. juni 1999 nr. 38 da kapittel 3 A om adopsjonsformidling og godkjenning av adoptivorganisasjoner ble tilføyd i loven.

¹ Loven trådte i kraft 1. januar 1987. Forarbeider til denne loven er Ot.prp. nr. 40 (1984–85) samt Innst. O. nr. 19 (1985–86).

² Jf. lov 21. mai 1999 nr. 32 der bestemmelsen om statsborgerskap ble flyttet fra adopsjonsloven til riksborgerrettsloven, jf. Ot.prp. nr. 7 (1998–1999), lov 15. juni 2001 nr. 36 om stebarnadopsjon i partnerskap, jf. Ot.prp. nr. 71 (2000–2001), lov 1. august 2003 nr. 86 om innarbeiding av FNs barnekonvensjon i adopsjonsloven, jf. Ot.prp. nr. 45 (2002–2003), lov 17. juni 2005 nr. 65 om forenklet saksbehandling ved tvangsadopsjon etter barnevernloven § 4-20, jf. Ot.prp. nr. 64 (2004–2005), lov 1. desember 2006 nr. 65, lov 27. juni 2008 nr. 53 om felles ekteskapslov, jf. Ot.prp. nr. 33 (2007–2008).

En prinsipielt viktig lovendring kom ved lov 15. juni 2001 da registrerte partnere fikk adgang til å stebarnadoptere.

Ved lov 1. august 2003 nr. 86 ble FNs barnekonvensjon innarbeidet i norsk lov, se kapittel 3.3.3.

Ved lov 17. juni 2005 nr. 65 ble nåværende § 1 annet ledd tilføyd loven. Denne bestemmelsen fastsetter at fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker har den reelle vedtaksmyndighet når det gjelder adopsjon etter lov 17. juli 1992 nr. 100 (barnevernloven) § 4-20.

Ved lov 27. juni 2008 nr. 53 om felles ekteskapslov for heterofile og homofile par ble adopsjonsloven § 5a som medfører at dagens lovtekst ble vedtatt. Denne fastsetter at det for ektefeller av samme kjønn er den begrensning i adgangen til å adoptere at denne ikke gjelder dersom «barnet er et adoptivbarn som opprinnelig kommer fra en fremmed stat som ikke tillater slik adopsjon». Den praktiske betydningen av denne lovregelen er i realiteten liten, da den bare vil kunne gjelde for en ny adopsjon av et allerede adoptert barn dersom vilkårene for dette er til stede. Tilsvarende regel for homofile par i partnerskap ble fastsatt i 2001, se ovenfor.

Adopsjon var gjenstand for en begrenset utredning i NOU 1976: 55 Adopsjon og adopsjonsformidling. Det er ikke foretatt utvalgsarbeid på adopsjonsområdet etter dette.

Det er gitt en rekke forskrifter med hjemmel i loven, flere av disse gjelder delegasjonsbestemmelser.

- 1986.12.05 nr. 2163, ikrafttredelse av lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon. Delegering av myndighet.
- 1999.11.30 nr. 1192, delegering av myndighet til Statens ungdoms- og adopsjonskontor etter adopsjonsloven.
- 1999.11.30 nr. 1193, delegering av myndighet til fylkesmennene etter adopsjonsloven.
- 1999.11.30 nr. 1194, forskrift om formidling av innenlandsadopsjon der foreldre samtykker til adopsjon.
- 1999.11.30 nr. 1195, forskrift om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon.
- 2005.12.21 nr. 1613, forskrift om overgangsbestemmelser til lov 17. juni 2005 nr. 65 om endringer i lov 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester og lov 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester (sosialtjenesteloven) m.v.³

Departementet har gitt retningslinjer for anvendelsen av adopsjonsloven i flere dokumenter.

- retningslinjer for saksbehandlingen ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon og særlig om skjønnsutøvelsen ved innenlandsadopsjon, Q-1045, 2002
- rundskriv om utenlandsadopsjon med retningslinjer for undersøkelse og godkjenning av adoptivhjem, Q-0972, 1998
- veiledningshefte om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon, Q-1046, 2002
- retningslinjer for tildeling av engangsstøtte ved adopsjon av barn fra utlandet, Q-1013, 2000
- rundskriv 5. januar 2006 om blant annet behandling av saker om tvangsadopsjon etter barnevernloven § 4-20, jf. adopsjonsloven § 1 andre ledd.

Departementet gjorde en teknisk revisjon av retningslinjene Q-1045, rundskriv Q-0972 samt veiledningshefte Q-1046 i mars 2009. Det ble ikke gjort innholdsmessige endringer av betydning for saksbehandling eller skjønnsutøvelse ved behandling av adopsjonssøknader.

Særlig om lovgivningen i opprinnelseslandet

Ved internasjonal adopsjon er adopsjonen ved siden av å være knyttet til norske regler, også knyttet til regler i barnets opprinnelsesland.

Det er det enkelte opprinnelsesland som gjennom sine beslutninger frigjør et barn for adopsjon til Norge. Søkerne må oppfylle krav som opprinnelseslandet stiller for tildeling. Opprinnelseslandenes krav til søkerne kan være nedfelt i lov, forskrift med mer.

Hovedregelen ved internasjonal adopsjon er at selve adopsjonsvedtaket treffes i barnets opprinnelsesland, og at dette så får gyldighet i Norge gjennom søkerens forhåndssamtykke. I enkelte tilfeller er det likevel slik at barnet flytter til Norge før selve adopsjonsvedtaket er truffet, og i slike tilfeller fattes det endelige adopsjonsvedtaket i Norge.

Det er opprinnelseslandet som frigjør barnet for adopsjon og som hovedregel er det opprinnelseslandet som foretar tildeling av foreldre til barnet. Tildelingen må være i tråd med forhåndssamtykket truffet i Norge. Dette innebærer at de vilkår som er knyttet til forhåndssamtykket må være oppfylt ved tildeling. Dersom dette ikke er tilfellet, har organisasjonene plikt til å forelegge spørsmålet for norske adopsjonsmyndigheter. En rekke forhold knyttet til sistnevnte problemstilling er omtalt i departementets retningslinjer Q-1045. Adopsjonsutvalget antar at det kan oppstå en situasjon der opprinnelseslandet tildeler et barn til søkerne som

³ Jf. opplysninger fra Lovdata.

er utenfor søkerens rammer for forhåndssamtalke. Denne situasjonen kan ikke alene løses utelukkende gjennom norsk lovgivning eller praksis, men gjennom internasjonalt samarbeid og interlegalt rett.

3.3 Internasjonale konvensjoner

3.3.1 Innledning

Det internasjonale samarbeidet på adopsjonsområdet ble initiert på 1930-tallet med en nordisk konvensjon. Deretter har Norge tiltrådt flere konvensjoner av betydning for internasjonalt samarbeid om adopsjon.

Nedenfor gis en kort oversikt over konvensjoner og rekommandasjoner på området i kronologisk rekkefølge samt status i forhold til tiltrådelse. I det følgende vil utvalget blant annet gå nærmere inn i de mest sentrale konvensjonene.

- Konvensjon mellom Norge, Danmark, Finland, Island og Sverige inneholdende internasjonalprivatrettslige bestemmelser om ekteskap, adopsjon og vergemål. Konvensjonen trådte i kraft 1. januar 1932 og er tatt direkte inn i norsk lov.
- Haagkonvensjon 15. november 1965 om kompetanse, lovvalg og anerkjennelse i adopsjonsaker. Kun få land tiltrådte konvensjonen og denne opphørte å gjelde 23. oktober 2008. Norge tiltrådte aldri denne konvensjonen.
- Europarådets konvensjon 24. april 1967 om adopsjon. 18 land har tiltrådt. Norge ratifiserte 30. januar 1972.
- FNs barnekonvensjon 20. november 1989. 193 land har tiltrådt. Norge ratifiserte 8. januar 1991. Konvensjonen er tatt direkte inn i norsk lov.
- Haagkonvensjon 29. mai 1993 om beskyttelse av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner. 76 land har tiltrådt. Norge ratifiserte 25. september 1997.
- Haagkonferansens rekommandasjon om flyktningebarn 21. oktober 1994.
- Europarådets konvensjon 27. november 2008 om adopsjon. 11 land har nå signert.⁴ Norge signerte 27. november 2008. Konvensjonen trer i kraft etter tre ratifikasjoner.

3.3.2 Nordisk familierettskonvensjon

Konvensjon mellom Norge, Danmark, Finland, Island og Sverige som trådte i kraft 1. januar 1932

⁴ 21. september 2009.

inneholder internasjonalprivatrettslige bestemmelser om ekteskap, adopsjon og vergemål. Konvensjonen er det første internasjonale regelverk om adopsjon som Norge ble part i. Reglene om adopsjon er nedfelt i konvensjonens kapittel II og artikkel 22 og omfatter

- hvilket lands myndigheter som skal avgjøre en adopsjonssak
- hvilket lands rett som skal anvendes
- bestemmelser om anerkjennelse av adopsjoner mellom de nordiske land.

Konvensjonen gjelder bare hvis alle parter i adopsjonssaken er bosatt i og har statsborgerskap i et nordisk land.

Konvensjonen gjelder med lovs kraft i Norge, jf. lov 19. desember 1969 nr. 75. Kommer konvensjonens bestemmelser til anvendelse, gjelder de i tilfelle motstrid som spesialregler foran bestemmelsene i adopsjonsloven kapittel 4.

3.3.3 FNs barnekonvensjon

FNs konvensjon om barnets rettigheter, barnekonvensjonen, ble vedtatt av FNs generalforsamling 20. november 1989.⁵

Både Declaration of the Rights of the Child fra 1924, den bearbejdede og utvidede utgave av denne fra 1948 og Declaration of the Rights of the Child vedtatt av FNs generalforsamling i 1959, danner bakgrunnen til konvensjonen. Gjennomgangstemaet i de tre sistnevnte erklæringene var barns behov for særlig beskyttelse og omsorg.

I tiden etter disse erklæringene og i de ti årene hvor det ble arbeidet med barnekonvensjonen, skjedde det mye med synet på barn og barns rettigheter. Dette bidro til at barnekonvensjonen i større grad både fokuserer på at barn har selvstendige rettigheter, samtidig som det legges til grunn at barn er sårbare og behøver særskilt beskyttelse og støtte.

FNs barnekonvensjon er den konvensjon som er ratifisert av flest land i verden, alle foruten Somalia og USA. Flere land har imidlertid tatt nokså omfattende reservasjoner. Norge ratifiserte konvensjonen 8. januar 1991. I 2003 ble konvensjonen tatt direkte inn i norsk lov gjennom menneskerettsloven § 2 nr. 4.⁶ Barnekonvensjonen gjelder således som norsk lov, og skal ved motstrid gå

⁵ Om barnekonvensjonen og dens tilblivelse: se Lucy Smith, kapittel 1 i barnekonvensjonen, barns rettigheter i Norge. Universitetsforlaget 2008.

⁶ Lov 21. mai 1999 nr. 30.

foran bestemmelser i annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

Barnekonvensjonen gir barn et særlig menneskerettsvern, og inneholder både bestemmelser om alminnelige menneskerettigheter og om særlige rettigheter for barn. Konvensjonens innhold kan deles inn ut fra ulike hovedområder eller rettighetstyper. I internasjonal litteratur er det vanlig å fremheve barnekonvensjonens fire p-er: participation, protection, prevention og provision. Reglene kan også klassifiseres ut fra bestemmelser om tradisjonelle menneskerettigheter, bestemmelser knyttet til barns særlige behov for beskyttelse, og bestemmelser som gir barn selvbestemmelsesrett og uttalelsesrett. Dersom fokus rettes mot rettighetenes innhold, kan de inndeles etter barns rett til liv og helse, skolegang og utvikling, deltakelse og innflytelse samt omsorg og beskyttelse.

En rekke av barnekonvensjonens bestemmelser er relevante for utvalgets drøftelser. For det første omhandler artikkel 21 adopsjon helt direkte. For sammenhengens skyld tas hele artikkel 21 inn her, i norsk oversettelse:

«Parter som anerkjenner og/eller tillater adopsjon, skal sikre at barnets beste skal være det overordnede hensynet, og de skal:

- a) sikre at tillatelse til adopsjon bare blir gitt av kompetente myndigheter som i samsvar med gjeldende lover og saksbehandlingsregler og på grunnlag av alle relevante og pålitelige opplysninger beslutter at adopsjon kan tillates på bakgrunn av barnets situasjon i forhold til foreldre, slektninger og verger, og at de berørte personer, om nødvendig, har gitt sitt samtykke til adopsjonen etter å ha fått full informasjon og den rådgivning som måtte være nødvendig,
- b) erkjenne at adopsjon fra et land til et annet kan betraktes som en alternativ form for omsorg for et barn, dersom barnet ikke kan plasseres i en fosterfamilie eller adopteres bort, eller det ikke på noen egnet måte er mulig å dra omsorg for barnet i hjemlandet,
- c) sikre at barn som adopteres til et annet land, nyter godt av de samme beskyttelsestiltak og regler som gjelder for adopsjon innenlands,
- d) treffe alle egnede tiltak for å sikre at utenlandsadopsjon ikke fører til utilbørlig økonomisk fortjeneste for dem som har medvirket ved adopsjonen,
- e) når det er hensiktsmessig, fremme formålet med denne artikkel ved å inngå bilaterale eller multilaterale ordninger eller avtaler, og innenfor denne ramme bestrebe seg på å sikre at plassering av barnet i et annet land

blir utført av kompetente myndigheter eller organer.»

Artikkel 3 nr. 1 fremhever at barnets beste skal være det grunnleggende hensyn ved alle offentlige handlinger som berører barn, dermed også ved adopsjonsspørsmål.

Artikkel 12 gir barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, rett til å gi uttrykk for disse i forhold som vedrører dem, samt pålegger at barns synspunkter skal tillegges behørig vekt i samsvar med barns alder og modenhet.

Sentralt når det gjelder adopsjonsspørsmål er også barns rett til respekt for sin identitet, sitt privat og familieliv, derunder retten til å kjenne og i utgangspunktet ikke bli skilt fra sine foreldre, jf. artiklene 7, 8, 9 og 16.

Barnekonvensjonens forbud mot all utnyttning, salg og handel med barn, er også svært viktig, se artiklene 35 og 36. I forlengelsen av dette er det også gitt en valgfri protokoll om salg av barn, barneprositusjon og barnepornografi av 25. mai 2000. Se nærmere i kapittel 5.6.

3.3.4 Haagkonvensjonen

3.3.4.1 Innledning

Haagkonferansen for internasjonal privatrett, som er en internasjonal organisasjon, avholdt sitt første møte i 1893 og ble en permanent internasjonal organisasjon i 1955. Haagkonferansen har 69 medlemmer og arbeider blant annet med internasjonal adopsjon.⁷

Haagkonferansens arbeid på området for internasjonale adopsjoner har resultert i to konvensjoner. Haagkonvensjon 15. november 1965 om kompetanse, lovvalg og anerkjennelse i adopsjonssaker var forløperen til Haagkonvensjon 29. mai 1993 om beskyttelse av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner. Konvensjonen av 15. november 1965 opphørte å gjelde 23. oktober 2008.

Haagkonvensjon 29. mai 1993, heretter kalt Haagkonvensjonen, beskytter barn og deres familier mot blant annet illegale og irregulære internasjonale adopsjoner. Konvensjonen angir et sett av basisprosedyrer og minimumsstandarder for internasjonal adopsjon. Bakgrunnen for arbeidet i Haagkonferansen som resulterte i Haagkonvensjon 29. mai 1993 var behov for internasjonal regulering av adopsjonsfeltet etter den store økningen i antall internasjonale adopsjoner som fant sted på 1980-tallet.

⁷ Det vil si stater og organisasjonen EU.

Det har vært avholdt møter i en såkalt Special Commission for å granske anvendelsen av konvensjonen, henholdsvis i 1994, 2000 og 2005.

3.3.4.2 Haagkonvensjon 29. mai 1993

Haagkonvensjonen om beskyttelse av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner ble vedtatt 29. mai 1993. Det er utgitt en Explanatory Report som gir utfyllende merknader til konvensjonens bestemmelser. Det refereres også til denne i utvalgets utredning.

Prinsippene i FNs barnekonvensjon ligger til grunn for Haagkonvensjon 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner. Barnekonvensjonen artikkel 21 åpner for internasjonal adopsjon som et alternativ for barn som ikke på noen måte kan få tilfredsstillende omsorg i sitt hjemland.

Behovet for konvensjonen er sammenfattet blant annet i Guide to Good Practice 2008 som understreker behovet for å verne familier mot at adopsjon benyttes som et middel for utnyttning, salg og trafficking av barn. Det understrekes at familier og barn også har behov for vern mot mer subtile former for utnyttelse og at konvensjonen også tar sikte på å hindre utilbørlig press i retning av adopsjon:

«Families and children also need protection from more subtle forms of exploitation, and protective measures are envisaged in the Convention to prevent undue pressure on, or coercion, inducement or solicitation of birth families to relinquish a child.»

Mottakerlandenes behov for, eller krav om, barn trekkes frem som en utfordring på området for internasjonal adopsjon:

«In the preparatory work for the Convention, it was noted that the demand for children by industrialised nations and the availability of many homeless children in developing nations, has in addition to regular and legal intercountry adoptions, led to practices of international child trafficking either for purposes of adoption abroad, or under the cloak of adoption, for other usually illegal purposes.»⁸

Explanatory Report understreker at konvensjonen ikke direkte hindrer salg og trafficking av barn, men at den indirekte vil ha en slik funksjon.⁹

Artikkel 1 fastsetter følgende formål for konvensjonen:

- «The objects of the present Convention are –
- to establish safeguards to ensure that inter-country adoptions take place in the best interests of the child and with respect for his or her fundamental rights as recognized in international law;
 - to establish a system of co-operation amongst Contracting States to ensure that those safeguards are respected and thereby prevent the abduction, the sale of, or traffic in children;
 - to secure the recognition in Contracting States of adoptions made in accordance with the Convention.»

Det er ikke tilstrekkelig for å oppfylle konvensjonens krav at medlemsstatene i sitt nasjonale regelverk likebehandler nasjonal og internasjonal adopsjon. Haagkonvensjonen fastsetter minimumsregler som medlemslandene er forpliktet til å følge.

Konvensjonen legger opp til at ansvar for internasjonale adopsjoner skal deles mellom opprinnelsesland og mottakerland.

Det foreligger ingen offisiell norsk versjon av konvensjonen og Adopsjonsutvalget benytter derfor den offisielle engelske versjonen av konvensjonsteksten i utvalgets utredning.

3.3.4.3 Norges gjennomføring av Haagkonvensjonen

Haagkonvensjon 29. mai 1993 om beskyttelse av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner ble ratifisert av Norge 25. september 1997. Ratifikasjon skjedde på bakgrunn av forslag i St.prp. nr. 77 (1995–96) om samtykke til ratifikasjon av konvensjonen.¹⁰

I forbindelse med norsk ratifikasjon av Haagkonvensjonen ble det lagt til grunn at det ikke var nødvendig med lovendringer.¹¹ De økonomiske og administrative konsekvensene av ratifikasjon var ansett som ubetydelige. Det ble imidlertid påpekt følgende i stortingsproposisjonen:

«Arbeidet med konvensjonen har synliggjort at vårt system kan presiseres og systematiseres bedre enn det er i dag. Det har også aktualisert behovet for å foreta en nærmere gjennomgang av arbeidet med utenlandsadopsjonene, bl.a. med tanke på å samle kunnskap om de erfaringer som er gjort på dette området og hvorvidt systemet kan forberedes. Haagkonvensjonen legger viktige premisser for innholdet i dette arbeidet.»

⁸ Kapittel 2.2.2.

⁹ Punkt 52.

¹⁰ Jf. tilråding fra Utenriksdepartementet av 31. mai 1996, godkjent i statsråd samme dag.

¹¹ Jf. St.prp. nr. 77 (1995–96) og Innst. S. nr. 267 (1995–96).

Barnekonvensjonen gjelder som nevnt som norsk lov, og da med forrang i forhold til annen norsk lovgivning. Haagkonvensjonen har ikke direkte gyldighet som norsk lov, men er inkorporert i norsk lovgivning gjennom formelle lover, forskrifter og forvaltningspraksis – som skal tilfredsstillende konvensjonenes krav. Ved uklarhet om forståelsen av lovgivningen, vil likevel konvensjonene kunne ha betydning som tolkningsmomenter for den ordinære lovgivningen. Det gjelder en generell tolkningspresumsjon om at norsk lovgivning er i samsvar med de forpliktelser Norge har i henhold til konvensjoner som vi har vedtatt. Spørsmålet om norsk lovgivning, forvaltningspraksis med mer er i tråd med konvensjonen, er gjennomgående behandlet i denne utredningen.

3.3.4.4 *Guide to Good Practice 2008*

Haagkonferansen publiserte i 2008 *Guide to Good Practice*. Dette er den første guiden for 1993-konvensjonen.

Guiden ble initiert av Haagkonferansens sekretariat og utviklet i samarbeid med en ekspertgruppe i 2004.¹² Special Commission 2005 gav generell støtte til utkastet som deretter ble revidert av sekretariatet og en arbeidsgruppe.¹³ Merknader og innspill fra Special Commission 2005 er innarbeidet i den endelige versjonen som nå er publisert. *Guide to Good Practice 2008* er godkjent av medlemsstatene.

Det foreligger ingen offisiell norsk versjon av *Guide to Good Practice 2008* og Adopsjonsutvalget benytter derfor den offisielle engelske versjonen når det siteres fra denne.

Guiden skal være en støtte til stater, sentralmyndigheter med mer ved implementering av konvensjonen. Samtidig er den ment å skulle ha en funksjon for alle medlemsstater i det kontinuerlige arbeidet med etterlevelse av konvensjonen. Guiden understreker at opprinnelsesland og motakerland har et delt ansvar for å utvikle og bevare en etisk adopsjonspraksis med barnets interesser i fokus.

Guide to Good Practice 2008 er ikke et dokument som har bindende karakter på linje med den konvensjon som Norge har tiltrådt på dette området. Den er likevel et sentralt dokument ved tolkningen av konvensjonen, også fordi den er godkjent av medlemslandene. Adopsjonsutvalget fin-

ner derfor at uttalelser i *Guide to Good Practice 2008* må tillegges betydelig vekt.

3.3.4.5 *Rekommandasjon om flyktningebarn*

Det foreligger en Rekommandasjon om flyktningebarn som også bør nevnes som en rettskilde på området for internasjonalt adopsjonssamarbeid.

Special Commission 1994 fattet 21. oktober 1994 en rekommandasjon om flyktningebarn. Dette skjedde i samråd med sekretariatet for FNs høykommissær for flyktninger. Rekommandasjonen gjelder anvendelsen av Haagkonvensjonen i forhold til flyktningebarn og barn som på grunn av uro i sin hjemstat har måttet forlate staten. Rekommandasjonen retter seg mot aktuelle og nye medlemsstater. Haagkonferansen anbefaler at følgende prinsipper hensyntas ved anvendelsen av konvensjonen:

- Den stat hvor barnet har tatt opphold, etter å ha måttet forlate hjemlandet, anses som opprinnelsesstat etter konvensjonen.
- Før sak om internasjonal adopsjon påbegynnes, skal oppholdsstaten legge særlig vekt på å sikre at alle rimelige tiltak for å oppspore barnets foreldre eller familiemedlemmer samt å gjenforene disse er forsøkt. Det må videre sikres at tilbakeføring av barnet til hjemstaten med henblikk på gjenforening er umulig eller ikke ønskelig fordi barnet ikke vil kunne få passende omsorg eller tilfredsstillende beskyttelse der.
- Oppholdsstaten skal legge særlig vekt på å sikre at internasjonal adopsjon bare finner sted dersom de samtykker som kreves etter Haagkonvensjonen artikkel 4c er innhentet og opplysninger om barnets identitet, om han eller hun kan adopteres, eventuelle særlige behov hos barnet med mer er blitt innhentet i den grad dette er mulig.

For å oppfylle kravene ovenfor forutsettes det at myndighetene i oppholdsstaten søker opplysninger fra internasjonale og nasjonale organer, spesielt fra sekretariatet for FNs høykommissær for flyktninger samt ber om medvirkning ved behov.

3.3.5 *Europarådskonvensjoner*

Europarådskonvensjon om adopsjon 24. september 1967 er ratifisert av 18 land, herunder Norge. Konvensjonen har i lengre tid har vært under revisjon. Hensikten har vært å modernisere konvensjonen og bringe den i samsvar med rettspraksis

¹² Special Commission bestod av 250 eksperter fra 66 land.

¹³ Morten Stephansen, avdelingsdirektør i Bufdir, var medlem i arbeidsgruppen.

ved Den europeiske menneskerettighetsdomstolen.

Hittil har 11 land signert den nye konvensjonen som ble vedtatt 27. november 2008. Norge signerte 27. november 2008. Det er nødvendig med 3 ratifikasjoner før denne trer i kraft. Ingen land har foreløpig ratifisert.

I den nye konvensjonen er blant annet muligheten til å bli vurdert som adoptivforeldre utvidet til også å gjelde ektefeller av samme kjønn og registrerte partnere. Europarådets nye konvensjon om adopsjon er den første som åpner adgang for homofile par til å adoptere på lik linje med heterofile par.

3.4 Utvalgets vurderinger og forslag

3.4.1 Hensyn

Regelgivningen på adopsjonsområdet skal ivareta en rekke ulike hensyn. For det første må reglene fastsette virkningene av adopsjon. I denne sammenheng er interlegale spørsmål også vesentlige. Virkningene av en adopsjon er i all hovedsak regulert i adopsjonsloven selv. Dette er nødvendig fordi adopsjon medfører en endring i rettssituasjonen for både den adopterte og adoptivforeldrene, noe som også har betydning for annen lovgivning, eksempelvis arveloven. Tilsvarende reguleres de interlegale spørsmål som reises i forbindelse med adopsjon i hovedsak på en tilfredsstillende måte i adopsjonsloven.

Dernest er det sentralt at regelverket må ivareta det overordnede hensyn ved adopsjon, nemlig at barnets interesser skal ivaretas på en god måte. Barneperspektivet er løpende omtalt i denne utredningen i tilknytning til de ulike delempner, men utvalget påpeker at også ved vurderinger av rettskildebildet kommer barneperspektivet inn.

Regelverket må videre fastsette hvilke vilkår som må være oppfylt for at det skal kunne foretas en adopsjon. Dette gjelder spørsmål om hvem som kan adoptere hvem, og hvilke krav som skal stilles til den som skal kunne adoptere. I denne sammenheng er det ikke minst sentralt at regelverket må være i samsvar med og ivareta de forpliktelser Norge har påtatt seg i forbindelse med internasjonale konvensjoner.

I adopsjonsloven §§ 2 til 7 er det i loven stilt en rekke vilkår som må være oppfylt for at en adopsjon skal kunne gjennomføres, og da i første rekke krav til den eller de som skal adoptere. I forskriftene er det, så langt utvalget kan se, ikke stilt direkte tilleggsvilkår til de som følger av loven. Derimot er det i departementets rundskriv Q-0972

og i retningslinjer Q-1045 om saksbehandlingen gitt en rekke retningslinjer som reelt sett har karakter av tilleggsvilkår i forhold til de som følger av lov og forskrift. Det er utvalgets oppfatning at flere av de momenter som fremheves i retningslinjene burde fastsettes som regler enten i loven eller i forskrifter med hjemmel i loven. Dette gjelder blant annet de mer objektive krav til alder, helse med mer ved søknad om adopsjon.

Innenfor rammen av det å ivareta barnets interesser, må regelverket også ivareta adopsjons søkeres krav på en god, ryddig, hensynsfull og likeverdig behandling av sine saker.

Regelverket må videre ivareta styringshensyn knyttet til Stortingets, regjeringens og departementets politiske ansvar.

Et sentralt hensyn er at regelverket skal ivareta beslutningstakernes behov for å finne støtte til de vurderinger som må foretas før vedtak treffes. Gjennom dette skal regelverket medvirke til så gode og riktige avgjørelser som mulig. Det er utvalgets oppfatning at dagens regelverk er lite egnet til å fungere godt for den som skal treffe vedtak etter adopsjonsloven. Regelverket er lite oversiktlig, og spesielt i forhold til de «regler» som gis i retningslinjer og veiledninger kan det være vanskelig for den som skal treffe vedtak å vite hvilke av disse som er direkte bindende, hvilke som normalt bør følges og endelig hvilke som er gitt av mer veiledende karakter. Det er derfor etter utvalgets oppfatning nødvendig med en annen struktur for regelverket for at dette skal være lettere å anvende for de som skal utrede og treffe vedtak i adopsjonsaker.

Dernest skal regelverket, og prosessene knyttet til det å gi regler og endre regler, ivareta hensyn til offentlighet og åpenhet, det som gjerne kalles gjennomsiktighet med henvisning til det engelske begrepet «transparency». Reglene må også være tydelige og så langt mulig lette å forstå. Dette innebærer at regelverket også må være oversiktlig, og dernest tilgjengelig. En bedre lovgivning vil også ivareta søkerne på en bedre måte. Det ville være lettere for disse å kunne vurdere sine muligheter med hensyn til å oppfylle de krav som stilles. I noen grad vil reglene i forvaltningsloven ivareta søkeres interesser. Men adopsjonsloven, eller forskrifter med hjemmel i loven, burde i langt større grad regulere slike spørsmål ut fra hensynet til søkerne. Dette gjelder krav om en forsvarlig saksbehandling mer presisert enn det som følger av forvaltningsloven § 17 første ledd, samt også at det bør regelfestes enten i lov eller forskrift hvilke opplysninger søkerne må gi knyttet til helse, vandel og personlige forhold. Etter utvalgets oppfatning er

det viktig med langt større åpenhet omkring disse spørsmålene også ut fra hensynet til en forsvarlig likebehandling av de ulike søkere. Se også kapittel 17.1.3 hvor utvalget omtaler hensynet til søkerne som en overordnet og styrende norm for vurdering og forslag om myndighet og saksbehandling i adopsjonssaker.

Et viktig spørsmål i forbindelse med regelverket er hvilken trinnhøyde ulike regler bør ha. Hvilke regler bør høre hjemme i lov? Hvilke bør forankres i forskrifter? Når vil det være mest hensiktsmessig eventuelt å gi reglene i form av instruksjoner av bindende karakter, og endelig når kan det være mest fornuftig å fastsette regler gjennom retningslinjer og veiledning av mindre bindende eller ikke bindende karakter.

Det er i denne sammenheng naturlig å minne om de ulike hensyn som ligger bak valg mellom å gi regler i lov, forskrift eller som instruks. Lovregler gir prinsipielt størst åpenhet og demokratisk legitimitet og kan ha en sentral symbolfunksjon. Lovregler er imidlertid krevende å endre, noe som tilsier at det også er behov for bruk av forskrift. Forskrifter skal høres og blir til som følge av en demokratisk prosess. Instruksjoner kan bli til på en langt enklere måte.¹⁴ I en særstilling står på mange måter vedtak om å delegerer myndighet fra ett organ til et annet organ. Når departementet har valgt å delegerer myndighet etter adopsjonsloven § 1 til andre, kan dette i prinsippet foretas gjennom brev fra departementet til det organ som tildeles myndighet. Beslutningen om delegasjon trenger i prinsippet ikke å kunngjøres. Dette kan åpenbart være et problem, ikke minst dersom det delegerende organ samtidig fastsetter instruksjoner for myndighetsutøvelsen til det organ som tildeles myndighet. Delegasjonsbeslutningen vil likevel være offentlig etter offentleglova.

Utvalget vil nedenfor gjennomgå dagens regelverk med utgangspunkt i ovennevnte hensyn.

3.4.2 Bruk av lov og forskrift

Det er utvalgets oppfatning at adopsjonsloven trenger en gjennomgang. Den har vært endret en rekke ganger etter at den ble gitt i 1986 uten at det har vært en helhetlig gjennomgang og bearbeiding av struktur og innhold.

Utvalget vil gi uttrykk for at dagens regelverk i altfor stor grad bygger på departementets instruksmyndighet.

Det er videre behov for et klarere hjemmelsgrunnlag for å kunne kreve opplysninger fra søkerne. I dag er hjemmelsgrunnlaget i for stor grad knyttet til et samtykke fra søker.

Etter utvalgets oppfatning må bindende regler fastsettes i lovgivning, enten i lov eller forskrift. Dette vil ivareta de hensyn som er nevnt ovenfor i kapittel 3.4.1.

På adopsjonsområdet vil det kunne være behov for retningslinjer og veiledning av mindre formalisert karakter enn regler gjennom lov og forskrift. Disse bør imidlertid være veiledninger – som etter sin karakter ikke er ment å skulle være bindende for de organ som skal treffe vedtak.

3.4.3 Forholdet til forvaltningsloven

Det er klart at både innvilgelse og avslag i adopsjonssak er enkeltevedtak etter forvaltningsloven.

Departementet har videre lagt til grunn at Faglig utvalgs avgjørelser ikke er «å anse som enkeltvedtak i henhold til forvaltningsloven».¹⁵ Dette brukes som en begrunnelse for at slike vedtak ikke kan påklages. Så langt gjelder Faglig utvalgs behandling av saker i forbindelse med nasjonal adopsjon etter adopsjonsloven § 16c, heter det i forskrift 30. november 1999 nr. 1194 § 8 at Faglig utvalgs avgjørelser ikke kan påklages.

Adopsjonsutvalget mener at departementets forståelse av at slike avgjørelser ikke er enkeltvedtak, ikke kan være riktig. Gjennom vedtak knyttet til nasjonal adopsjon er det Faglig utvalg som vedtar hvilke av søkerne som skal bli adoptivforeldre, samt hvilke adoptivforeldre det enkelte barn skal få. Det er vanskelig å se at slike beslutninger ikke oppfyller kravet til enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 a) og b). Det samme må etter utvalgets oppfatning gjelde der Faglig utvalg i forbindelse med internasjonale adopsjoner beslutter at bestemte søkere kan få eller ikke kan få gjennomføre adopsjon av et bestemt barn, herunder velger blant flere søkerpar.

Dersom utvalgets oppfatning av spørsmålet om enkeltvedtak er riktig, har § 8 i forskrift 30. november 1999 nr. 1194 ikke tilstrekkelig hjemmel når den fastsetter at Faglig utvalgs vedtak ikke kan påklages. Unntak fra klagerett etter forvaltningsloven § 28 må enten ha direkte hjemmel i lov, eller vedtas av Kongen i Statsråd gjennom forskrift, jf. forvaltningsloven § 28 siste ledd, jf. også forskrift

¹⁴ Det er strengt tatt ikke noen krav til forutgående saksbehandling som innebærer åpenhet og offentlighet før en instruks gis. Instruksene trenger heller ikke å offentliggjøres. Instruksene vil likevel være offentlige i den forstand at de er offentlige etter lov 19. mai 2006 nr. 16 (offentleglova).

¹⁵ Jf. departementets retningslinjer Q-1045 punkt 6.1 og 7.2.5.

til forvaltningsloven av 15. desember 2006 nr. 1456 § 45 annet ledd. Utvalget bemerker at dersom Faglig utvalgs vedtak ikke skulle være enkeltvedtak, ville for øvrig § 8 i forskriften være unødvendig.

Adopsjonsutvalget konkluderer med at departementet ikke har gjort en tilfredsstillende vurdering av hva som er enkeltvedtak og av spørsmålet om klagerett.

3.4.4 Internasjonale konvensjoner

Det kan etter utvalgets oppfatning på enkelte punkter reises berettiget tvil om dagens regelverk tilfredsstillende de krav Haagkonvensjonen stiller. Dette gjelder for eksempel både i forhold til forbedring av adopsjon og oppfølging etter at adopsjon er foretatt. Disse og andre forhold knyttet til internasjonale forpliktelser er behandlet flere steder i utredningen.

Så sentral som Haagkonvensjonen er i forhold til internasjonal adopsjon, mener utvalget at det bør vurderes om adopsjonsloven bør inneholde en direkte henvisning til Haagkonvensjonen. Det vises til dansk og svensk rett på området.

3.4.5 Åpenhet og offentlighet

Ved siden av forvaltningsloven gjelder også lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) for adopsjonsaker. Det er imidlertid ikke alminnelig offentlighet for de konkrete sakene, verken for saksdoku-

menter utarbeidet underveis i prosessen eller for de endelige vedtakene.

Adopsjon er et lukket rettsområde, noe som har sammenheng med stor grad av taushetsbelagt informasjon. Det er likevel viktig under gjeldende samfunnsforhold at myndighetene også sikrer hensynet til åpenhet og offentlighet – i den grad dette er mulig. Utvalget foreslår derfor at det gjennom Adopsjonsportalen gis innsyn i anonymiserte avgjørelser i adopsjonssaker, jf. kapittel 18.10 og 21.5.

Et godt oppbygget register over vedtak i adopsjonssaker vil også kunne gi betydelig støtte for den som skal treffe vedtak om adopsjon.

3.4.6 Nordisk rettsenhet

Kunnskap om nordisk rett har vært relevant for utvalgets arbeid idet det er nyttig å se hvordan i hovedsak parallelle problemstillinger løses i ulike lands lovgivning. Fordi Danmark og Sverige kulturelt og politisk er nærstående land, er dette spesielt nyttig også for norsk adopsjonspolitik. I tillegg mener utvalget at det har en viss selvstendig egenverdi å ha regler og politikk som ikke umotivert er ulik mellom de nordiske land. Det vil i seg selv representere en styrke for det norske arbeidet med adopsjonsspørsmål å kunne utvide erfaringsområdet fra Norge til også å omfatte de to nærmeste naboland.

Utvalget har bare lagt vekt på nordisk rett ved utforming av forslag der også andre hensyn trekkes i samme retning.

Kapittel 4

Oversikt over dansk og svensk rett

4.1 Danmark

4.1.1 Gjeldende rett

Den danske adopsjonsloven, LBK nr. 928 av 13. september 2004, har mange likelydende bestemmelser med norsk adopsjonslov. Dette er ikke særskilt omtalt her.

Følgende bestemmelser, som avviker, kan nevnes:

- Det er anledning til stebarnadopsjon selv etter at ekteskapet er opphørt ved død, jf. § 5a, stk. 2, 1. pkt. Etter § 5a, stk. 2, 2. pkt. er det adgang til stebarnadopsjon etter skilsmisse, forutsatt at den som søkes adoptert er myndig.¹
- Forbud mot vederlag, jf. § 15.
- Adoptivforholdet kan oppheves, jf kapitel 3.²
- Surrogatvirksomhet er særskilt regulert, jf. § 33.³

I tillegg har adopsjonsloven bestemmelser knyttet til den såkalte utrednings- og godkjenningsprosedyren. Denne er omtalt særskilt nedenfor.

Det er gitt flere forskrifter med hjemmel i adopsjonsloven.⁴ BEK nr. 1366 af 12. december 2006 om adoption regulerer saksbehandlingen i adopsjonsaker. Den inneholder enkelte generelle bestemmelser om innsendelse av søknad og søkers plikt til å sørge for oversettelse av dokumenter på anmodning. Videre inneholder forskriften beskri-

velse av saksbehandling knyttet til de ulike typer adopsjonssaker. Det kan her nevnes at det er statsforvaltningen, og ikke søker, som innhenter vandelstest. BEK nr. 1367 af 12. december 2006 om godkendelse som adoptant regulerer en særskilt prosedyre for enkelte typer saker. Denne omtales nedenfor. Forskriftene om adoptionssamrådet og Adoptionsnævnet inneholder detaljerte bestemmelser om myndighet, sammensetning, saksbehandling, klage med mer. BEK nr. 1141 af 13. december 2002 om anvendelsen af Haagerkonventionen af 1993 om internasjonale adoptioner utpeker Civilrettsdirektoratet som sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen.⁵ Forskriften definerer videre hvilket ansvar sentralmyndigheten har.

Familiestyrelsen har gitt ut en veiledning til statsforvaltningene om behandling av adopsjonsaker.⁶ Veiledningen beskriver saksgang og saksbehandling for de ulike typer adopsjonssaker. Den veileder videre om hensyn som skal og kan vektlegges i vurderingen av den enkelte adopsjonssøknad.⁷

På hjemmesiden til Adoptionsnævnet er det lagt ut resymé av nævnets prinsipielle avgjørelser inndelt etter emner som alder og helse samt etter faser i saksbehandlingen.⁸

Et sentralt forarbeid til den danske adopsjonsloven, i forhold til dette utvalgets mandat, er lovforslaget LSF 1998/1 40, jf. Bættækning nr. 1338/1997 hvor blant annet saksgang for den faseopdelte godkjenningsprosedyren er drøftet samt krav til adoptivsøkerne.

¹ Lovendring i 2004.

² Dette gjelder blant annet der adoptanten «har forset sig groft mod barnet eller i væsentlig grad forsømmer de ham ifølge adoptionen påhvilende forpligtelser, eller såfremt ophævelse i øvrigt skønnes at være af væsentlig betydning for adoptivbarnet.» I slike tilfeller kan retten bestemme at rettsforholdet til opprinnelig slekt skal gjenoppstå.

³ «Hjælp må ikke ydes eller modtages med henblik på at opnå forbindelse mellem en kvinde og en anden, der ønsker, at kvinden skal føde et barn til denne. Stk. 2. Annoncering må ikke foretages med henblik på at opnå en forbindelse, som nævnt i stk. 1.»

⁴ I tillegg til de forskrifter som er nevnt særskilt, er følgende forskrifter gitt med hjemmel i dansk adopsjonslov: BEK nr. 1146 av 1. december 2008 om betaling for de adoptionsforberedende kurser for 2009, BEK nr. 1041 af 16. december 1999 om forretningsorden for Adoptionsnævnet.

⁵ I 2004 ble Familiestyrelsen opprettet og overtok ansvaret som sentralmyndighet.

⁶ VEJ nr. 10282 af 14. december 2007 til statsforvaltningerne om adoption .

⁷ Det tidligere Civilrettsdirektoratet har videre sendt ut følgende såkalte «cirkulæreskrivelser» til statsamtene: Orientering af 25. juni 2003 om behandling af sager om tvangsadoption samt Cirkulæreskrivelse af 28. juni 2002 om rejsning af faderskabssager i forbindelse med sager om bortadoption.

⁸ www.adoptionsnaevnet.dk

4.1.2 Saksbehandling

Søknad om adopsjon sendes statsforvaltningen i den region hvor søker er bosatt. Det foreligger fem regioner. Videre saksgang varierer etter sakstype.

Statsforvaltningen utreder og fatter vedtak i saker som ikke følger særskilt prosedyre etter lov og forskrift om godkjennelse som adoptant.⁹

Statsforvaltningens vedtak kan påklages til Familiestyrelsen.¹⁰ Familiestyrelsen er et organ underlagt Justisdepartementet med ansvar for oppgaver innenfor familierettsområdet, herunder adopsjon. Familiestyrelsen har videre oppgaver knyttet til autorisasjon og tilsyn med adopsjonsorganisasjonene. Familiestyrelsen har også etter fullmakt gitt forskrifter på adopsjonsområdet.

Vedtak om godkjennelse i internasjonal og nasjonal adopsjon av ukjent barn fattes av et adoptionssamråd i statsforvaltningen. Det er opprettet et adoptionssamråd for hver av de fem regionene, det vil si statsforvaltningene. Det er nedfelt i lov og forskrift at adoptionssamrådet skal bestå av et medlem med sosialfaglig utdanning, en jurist og en lege.¹¹ Samrådet utpekes av departementet for fire år av gangen. Statsforvaltningen er sekretariat for samrådet og formulerer en innstilling til vedtak som forelegges samrådet.

Samrådets avslag på godkjenning kan påklages til Adoptionsnævnet. Familiestyrelsen er sekretariat for nævnet.¹² Det gjelder ingen frist for klage til Adoptionsnævnet som er et uavhengig klage- og tilsynsorgan.¹³ Adopsjonsloven § 25b bestemmer at organet skal bestå av en formann som er dommer, og et antall andre medlemmer, se også forskrift.¹⁴

Adoptionsnævnet har også andre oppgaver:

- føre tilsyn med adoptionssamrådene, adopsjonsorganisasjonenes virksomhet i utlandet samt organisasjonenes behandling av tildelingsforslag
- utvelgelse av foreldre til barn ved nasjonal adopsjon av ukjent barn

⁹ § 4a (jf. §§ 25a og 25b) i adopsjonsloven LBK nr. 928 av 13. september 2004 samt forskrift BEK nr. 1367 af 12. december 2006 om godkendelse som adoptant.

¹⁰ § 33 i BEK nr. 1366 af 12. december 2006.

¹¹ Adopsjonsloven § 25 a samt § 2 i af 11. december 2006.

¹² Etter forskrift er Cicilrettsdirektoratet sekretariat for Adoptionsnævnet, jf. § 5 i BEK nr. 1041 af 16. december 1999 om forretningsorden for Adoptionsnævnet. Etter omorganisering i 2004 tilsvarende dette nå Familiestyrelsen.

¹³ Se VEJ nr. 10282 af 14. december 2007 kapittel 20, s. 64.

¹⁴ «Adoptionsnævnet består af en formand, der skal være jurist, og af ni andre medlemmer, heraf fire medlemmer med lægelig sagkundskab (pædiatri, intern medicin, psykiatri og børne- og ungdomspsykiatri), en psykolog, en socialrådgiver, to læge medlemmer samt en jurist fra Civilrettsdirektoratet. (...)»

- samle inn, bearbeide og formidle informasjon på adopsjonsområdet, så vel på nasjonalt som internasjonalt plan.¹⁵

Danske myndigheter er også involvert i tildelingsprosessen ved internasjonal adopsjon av ukjent barn. Prosedyre for behandling av saker om tildeling er detaljert regulert i BEK nr. 1367 af 12. december 2006. Søker har i tildelingsprosessen mulighet for å søke rådgivning hos sakkyndige barneleger ansatt av Adoptionsnævnet. Der er i dag ansatt seks spesialister i pediatri til dette formålet.

Det er statsforvaltningen som utsteder adopsjonsbevillingen på grunnlag av endelig vedtak i adopsjonssaken.¹⁶

4.1.3 Særlig om undersøkelses- og godkjenningprosedyren

Undersøkelses- og godkjenningprosedyren anført i adopsjonsloven og BEK nr. 1367 af 12. december 2006 om godkendelse som adoptant anvendes ved

- adopsjon av konkret barn
- nasjonal og internasjonal adopsjon av ukjent barn.

Søknadene behandles i tre faser

- fase 1: vurdering av om søker oppfyller generelle krav til alder, helse, vandel med mer
- fase 2: adopsjonsforberedende kurs
- fase 3: individuell vurdering av egnethet.

Etter 1. oktober 2009 kreves det også adopsjonsforberedende kurs i fase 2 ved anonym adopsjon av dansk spedbarn. Regelverket endres samtidig dit hen at søkerne først etter adopsjonsforberedende kurs skal ta stilling til om de søker internasjonal eller nasjonal adopsjon.

Avgjørelse om å iverksette medisinsk, psykiatrisk, psykologisk eller annen spesialundersøkelse fattes alltid av adoptionssamrådet. Dette gjelder selv om søker er innforstått med at undersøkelsen foretas.¹⁷ Slike undersøkelser vil vanligvis foretas i fase 1 av undersøkelsesforløpet.

Etter forskriftene har statsforvaltningen myndighet til å treffe avgjørelse om at søker kan fortsette til fase 2 av undersøkelses- og godkjenningforløpet der søkeren utvilsomt oppfyller de generelle betingelsene.¹⁸ Hvis statsforvaltningen vurde-

¹⁵ § 2 i BEK nr. 1041 af 16. december 1999.

¹⁶ § 25 i BEK nr. 1366 af 12. december 2006.

¹⁷ § 15 i BEK nr. 1367 af 12. december 2006.

rer at det foreligger tvil om betingelsene er oppfylt, forelegges saken for adoptionssamrådet. Adopsjonssamrådet gir deretter tillatelse til at undersøkelses- og godkjennelsesforløpet kan fortsette, eventuelt gir avslag.

Etter adopsjonsforberedende kurs må søker sende inn en erklæring om at det er ønskelig å gå videre til fase 3. Samtidig skal søker ved internasjonal adopsjon legge frem formidlingstillatelse fra en adopsjonsorganisasjon.¹⁹ I særlige tilfeller kan Familiestyrelsen tillate adopsjon uten bistand fra en adopsjonsorganisasjon. Tillatelse i disse særlige tilfeller innhentes før iverksettelse av fase 3. I denne fase skal det vurderes om søker også etter en individuell vurdering kan anses for egnet til å adoptere.

Adoptionssamrådet fatter endelig vedtak om godkjenning. Ved adopsjon av ukjent barn fastsettes det en allmenn eller en utvidet godkjenning. Allmenn godkjenning omfatter et barn i alderen 0–3 år uten kjente fysiske eller psykiske forhold. Utvidet godkjenning omfatter et barn over 3 år og/eller barn med kjente fysiske og psykiske forhold.²⁰

Adoptionssamrådets avslag kan påklages til Adopsjonsnævnet.²¹

Statsforvaltningen utformer sosialrapport til bruk overfor utenlandske adopsjonsmyndigheter. Dette skjer etter at søker er godkjent som adoptant.

Støtte og tiltak etter adopsjonen

Statsforvaltningen er forpliktet til å tilby hjemmebesøk etter adopsjonen samt å bistå med å utferdige oppfølgingsrapport til barnets hjemland der giverlandet anmoder om dette.²²

I årene 2007–2010 gjennomføres et forsøksprosjekt med rådgivning til adoptivfamiliene etter adopsjonen. Et rådgivningsforløp finner sted hos en familiekonsulent. Utover relevant terapeutisk utdanning, har familiekonsulentene faglig erfaring med de problemstillinger som adoptivfamilier kan oppleve etter adopsjonen. Rådgivningen er gratis og omfatter inntil fem samtaler.

¹⁸ § 16 i BEK nr. 1367 af 12. december 2006 samt § 7 i BEK nr. 1304 af 11. december 2006.

¹⁹ § 14 i BEK nr. 1367 af 12. december 2006.

²⁰ VEJ nr. 10282 af 14. december 2007 kapittel 12, side 46 samt kapittel 8, side 37.

²¹ Adopsjonsloven § 25 b samt BEK nr. 1041 af 16. december 1999.

²² VEJ nr. 10282 af 14. december 2007 15.5, side 54 og § 38 i BEK nr. 1367 af 12. december 2006.

4.2 Sverige

4.2.1 Gjeldende rett

Svenske bestemmelser om adopsjon er spredt i lovverk og forskrifter. Nedenfor nevnes de mest sentrale.²³

Föräldrabalk (1949:381) kapittel 4 angir generelle vilkår for adopsjon. Disse gjelder både ved nasjonal og internasjonal adopsjon. Lovens kapittel 4 inneholder et forbud mot vederlag ved adopsjon, jf. § 6.²⁴ Socialtjänstlag (2001:453) angir hvilket organ som har myndighet til å gi tillatelse til adopsjon. Den angir videre vilkår for «megivande», det vil si tillatelse, til adopsjon. Her reguleres også tildelingsprosessen. Lag (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption angir bestemmelser om myndighet, lovvalg og anerkjennelse i adopsjonssaker. Lag (1997:192) om internationell adoptionsförmedling regulerer vilkår for autorisasjon til adopsjonsorganisasjon samt myndighetenes tilsyn.²⁵ Lag (1997:191) med anledning av Sveriges tiltræde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner slår fast at Haagkonvensjonen gjelder som svensk lov og angir sentralmyndighetens og adopsjonsorganisasjonenes oppgaver etter konvensjonen.

Det er også gitt forskrifter på adopsjonsområdet. Förordning (2007:1020) med instruktion för Myndigheten för internationella adoptionsfrågor definerer oppgavene til sentralmyndigheten MIA. Förordning (2008:1239) om statsbidrag till auktoriserade adoptionssammanslutningar och till riksorganisationer för adopterade regulerer vilkår for samt fordeling av statsbidrag.

Håndboken Adoption - Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2009, allmänna råd (SOSFS 2008:8) (Socialstyrelsens håndbok) gjelder nasjonal og internasjonal adopsjon.

Et sentralt forarbeid til regelverket om adopsjon, i forhold til Adopsjonsutvalgets mandat, er Regeringens proposition 2003/04: 131 om blant annet adopsjonsformidling, jf. SOU 2003: 49.

²³ I tillegg kan nevnes Lag (1988:1463) om bidrag vid adoptioner av utländska barn samt Förordning (1976:834) om prövning av utländskt beslut om adoption.

²⁴ Se SOU 2009: 61 om denne bestemmelsen, herunder forslag til endringer.

²⁵ Lag (1997:192) om internationell adoptionsförmedling regulerer blant annet følgende: definerer internasjonal adopsjonsformidling, utpeker MIA som myndighet til å gi autorisasjon og føre tilsyn med organisasjonene, angir vilkår for autorisasjon, dokumentasjonskrav, innsyn i saker, avvikling.

4.2.2 Forslag i SOU 2009: 61

Regjeringen nedsatte en særskilt utreder under Justisdepartementet for å vurdere reglene i kapittel 4 i Föräldrabalken og ta stilling til om barnets beste bør komme tydeligere frem i lovteksten. Utredningen SOU 2009: 61 ble overlevert 1. juli 2009.²⁶ I SOUen foreslås det at barneperspektivet styrkes og det foreslås lovendringer for å sikre dette.

Det foreslås i SOU 2009: 61 at det ikke skal gis tillatelse til adopsjon til søker som har fylt 43 år:

«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.»²⁷

Det redegjøres slik om forslaget om å stramme inn adgangen til såkalt «enskild» adopsjon, det vil si internasjonal adopsjon utenom organisasjon:

«Utgangspunktene 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 adopi-

onsorganisation eller tillstånd har givits till enskild adoption.»²⁸

Det foreslås videre en rett for samboere til å adoptere barn sammen samt en rett for samboere til å adopteres hverandres barn.²⁹

4.2.3 Saksbehandling

Det er domstolen som har myndighet til å fatte beslutning om nasjonal adopsjon. Domstolen skal innhente opplysninger hos socialnämnden om barnet og søkeren samt om det er gitt vederlag for løfte om adopsjon, jf. lovens § 10. Ved nasjonale adopsjoner skal både den kommunen hvor barnet er folkeregistrert og den kommunen hvor søker er folkeregistrert levere et såkalt «yttrande» til domstolen. Föräldrabalken (1949:381) § 6 bestemmer følgende om domstolens prøving:

«Rätten skall pröva om det är lämpligt att adoptionen äger rum. Tillstånd får ges endast om adoptionen är till fördel för barnet samt sökanden har uppfostrat barnet eller vill uppfostra det eller det annars med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning till adoptionen. Vid bedömningen av om det är lämpligt att adoptionen äger rum skall rätten, även när barnets samtycke inte behövs, ta hänsyn till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad.

Ansökningen får inte bifallas, om det från någon sida har getts eller utlovats ersättning eller om det har avtalats om bidrag till barnets underhåll (...)

Den som ønsker å adoptere et barn ved internasjonal adopsjon må ha tillatelse fra socialnämnden i hjemkommunen.³⁰ I Sverige er adopsjonsforberedende kurs obligatorisk og må være fullført før tillatelse kan gis.

Myndighetene er videre involvert i tildelingsprosessen. Når det foreligger forslag om tildeling fra utenlandske myndigheter, tar først søker stilling til forslaget. Der søker bestemmer seg for å gå videre med adopsjonen, melder søker ifra om dette til socialnämnden. Socialnämnden skal senest innen to uker prøve om det skal gis samtykke til at adopsjonsprosedyren kan fortsette.

²⁸ Sammendraget, side 20 med mer.

²⁹ Sammendraget, side 17 med mer.

³⁰ Dette følger av § 6 i socialtjenstlagen kapittel 6 (2001: 453). Det følger av samme bestemmelse at det ikke kan gis tillatelse uten at forholdene og forutsetningene i det aktuelle hjemmet er utredet, jf. «medgivandeutredning».

²⁶ <http://www.regeringen.se/sb/d/12062/a/129284>.

²⁷ Sammendraget, side 20 med mer.

Vedtak i sosialnämnden, dette omfatter avslag på tillatelse og avslag på samtykke til tildeling, kan påklages til allmän förvaltningsdomstol.³¹

³¹ § 3 i socialtjänstlagen kapittel 16.

Støtte og tiltak etter adopsjonen

Sosialnämnden har ansvar for at adoptivfamilien, både ved nasjonal og internasjonal adopsjon, får den støtte og hjelp som de har behov for etter at adopsjonen er gjennomført.

Jf. lov 28. februar 1986 nr. 8.

Del II
Vilkår for adopsjon

Kapittel 5

Generelle vilkår for adopsjon

5.1 Innledning

I dagens adopsjonslov kapittel 1 fremgår en rekke vilkår for adopsjon. Disse er knyttet til adopsjonens virkning for barnet, barnets mening, samtykke fra foreldrene samt krav til adoptivforeldrene. I dette kapitlet vil de generelle vilkårene for adopsjon bli fremstilt, vurdert og utvalgets endringsforslag vil fremgå.

Fremstillingen nedenfor tar sikte på en overordnet diskusjon av generelle vilkår for adopsjon, felles for alle adopsjoner. Detaljene om eksempelvis kravene til adoptivsøkerne ved internasjonal adopsjon, adopsjon av barn med behov for spesiell støtte eller om de særlige kravene ved stebarnadopsjon, vil bli behandlet nedenfor i kapitlene om de enkelte adopsjonstypene. Dette medfører at det vil bli enkelte gjentakelser og dobbeltbehandlinger, men utvalget har likevel funnet det mest hensiktsmessig å gi en samlet fremstilling av de materielle vilkår som må gjelde ved alle adopsjoner.

5.2 Til gagn for barnet

5.2.1 Gjeldende rett

Adopsjonsloven § 2 angir grunnvilkåret for adopsjon:

«Adopsjonsbevilling må bare gis når det kan antas at adopsjonen vil bli til gagn for barnet. Det kreves videre at den som søker om å adoptere, enten ønsker å oppfostre barnet eller har oppfostret det, eller at det foreligger annen særlig grunn til adopsjonen.»

Adopsjonsloven § 2 gjelder ved alle former for adopsjon – uavhengig av om det er snakk om nasjonal eller internasjonal adopsjon, og både for adopsjon av mindreårige og voksne.¹

Vilkåret i § 2 er en videreføring av § 8 i lov om adoption fra 1917. Bestemmelsen ble imidlertid

flyttet frem til § 2, noe som var et bevisst valg for å fremheve dette som det grunnleggende vilkåret for adopsjon, samt for å imøtekomme ønsket fra enkelte om en formålsbestemmelse i adopsjonsloven.² I tillegg ble ordlyden endret fra «er grund til å tro» til «kan antas». Dette skulle ikke medføre noen realitetsendring, men skyldtes at det opprinnelige «grund til å tro» kunne fremstå som noe vagt. Innholdet i beviskravet vil bli drøftet noe nærmere i kapittel 19.

Materielt fastslår adopsjonslovens § 2 for det første at enhver adopsjon må være i barnets interesser, og dessuten at ett av tilleggsvilkårene må være oppfylt. Adoptivsøkerne må enten ha oppfostret barnet, ønske å oppfostre barnet, eller så må det foreligge annen særlig grunn for adopsjonen.

Lovens krav om at adoptivsøkeren enten «har oppfostret» eller «ønsker å oppfostre», barnet, har sammenheng med at adopsjon er ment som familiedannelse, enten formalisering av etablerte familieforhold eller dannelse av nye. Faktisk eller ønsket oppfostring innebærer at adoptivforeldrene må bo sammen med barnet og ha ansvar for barnet både på det personlige, praktiske og økonomiske plan, eller ha et ønske om å gjøre dette. Det er ikke et absolutt krav at oppfostringen fortsatt pågår, dersom den er avsluttet som følge av at barnet er blitt voksent. Det vil imidlertid ha betydning når oppfostringen startet og hvor lenge den har pågått.³

«Annen særlig grunn» er alternativet dersom det ikke er snakk om faktisk gjennomført eller ønske om fremtidig oppfostring av barnet. Alternativet er mest aktuelt ved adopsjon av voksne, enten som subsidiært grunnlag i tilfeller hvor oppfostringsvilkåret kanskje er tvilsomt, eller som eneste grunnlag i tilfeller hvor det ikke har vært noen forutgående oppfostring. Status som stebarn kan være en slik annen særlig grunn, men uttalelser i forarbeidene tolkes dit hen at slik status ikke alene er tilstrekkelig.⁴ Vilkåret har i praksis vært tolket

¹ § 2 knytter seg i utgangspunktet bare til det å gi adopsjonsbevilling, men lovens § 16e tolkes slik at kravet også gjelder ved forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra fremmed stat.

² Se Ot.prp. nr. 40 (1984–85) side 6 jf. side 24.

³ Nærmere om vilkåret i Hognestad og Steenberg, Adopsjonsloven kommentarutgave side 157–158.

⁴ Op.cit. s. 158 jf. Ot.prp. nr. 40 (1984–85) side 24.

strengt, og ønsket om å omgå bestemmelser i annen lovgivning blir ifølge Hognestad og Steenberg ikke regnet som annen særlig grunn.

Når det gjelder kravet om «til gagn for barnet», omfatter det svært mye. Det skal foretas en helhetsvurdering for å finne ut om en adopsjon vil bli til det beste for barnet det gjelder. Det vil dermed først og fremst være snakk om en fremtidsvurdering i et livsperspektiv. Adopsjonen er irreversibel, den vedvarer og har virkninger ut livet til barnet. Det er i dette lyset vurderingen av «til gagn for barnet» må foretas.

Det sentrale i en slik vurdering vil være barnets livssituasjon, derunder eksisterende familie og relasjon til disse, samt forhold ved adoptivsøker. Idet adopsjon etablerer en varig foreldre-barn-relasjon, må en forsøke å sikre at adoptivsøkerne er godt skikket til oppgaven. Det betyr at forhold i adoptivfamilien som antall barn, alderen på disse, boforhold og økonomi vil være relevant. Videre vil forhold ved adoptivforeldrene som alder, fysisk og psykisk helsetilstand, straffbare forhold, motivasjon for å adoptere, personlighet, miljøtilhørighet med videre være viktig.

Enkelte krav til adoptivforeldrene er absolutte og objektive, og fremgår av konkrete bestemmelser i loven. Disse vil bli gjennomgått nedenfor i kapittel 5.5. Andre krav er mer skjønnspregede, og kan ikke utledes eksplisitt av loven, men fremgår mer eller mindre tydelig av rundskriv, retningslinjer og praksis. Det vil dessuten være visse forskjeller mellom kravene som stilles, alt ettersom hvilken type adopsjon det er snakk om. Vurderingen må nødvendigvis bli noe forskjellig ut fra om det dreier seg om adopsjon av et ukjent barn eller for eksempel en stebarnadopsjon. De mer spesifikke kravene som henger sammen med de ulike adopsjonstypene, vil bli fremstilt og vurdert nedenfor når de enkelte adopsjonstypene tas opp til særskilt vurdering. I alle tilfeller vil det avgjørende imidlertid være om adoptivsøkerne ut fra en helhetsvurdering har de nødvendige kvalifikasjoner til at en adopsjon vil bli til gagn for det aktuelle barnet.

I tillegg til adopsjonsloven § 2, er det gitt visse forskrifter og rundskriv som også kommer inn på kravet om at adopsjonen må bli til gagn for barnet. I forskrift 30. november 1999 nr. 1194 om formidling av innenlandsadopsjon der foreldre samtykker til adopsjon vises det i § 1 til at formålet med adopsjonsformidlingen er å velge ut egnede foreldre slik at adopsjonen kan antas å bli til gagn for barnet. I forskriftens § 6 presiseres det ytterligere at barnets beste skal være avgjørende ved utvelgelsen av adoptivforeldre, og det fremgår at det skal legges vekt på bestemmelsene i retningslinjene for

utenlandsadopsjon. Disse retningslinjene fremgår av departementets rundskriv om utenlandsadopsjon Q-0972 (rundskrivet), som omtaler kravene til søkerne og adopsjonshjemmet. Rundskrivet har nokså konkrete merknader om alder, sivilstand, helse, økonomi og adoptivfamilien. Disse vil bli behandlet særskilt nedenfor i kapittel 6.1–6.6.

Rundskrivet har i tillegg nokså omfattende generelle merknader, og her tas det utgangspunkt i adopsjonsloven § 2:

«Det fremgår av adopsjonslovens § 2 at adopsjonsbevilling bare skal gis når det kan antas at adopsjonen vil bli til gagn for barnet.

Prinsippet om barnets beste er videreført i FN's barnekonvensjon og i Haagkonvensjonen, som begge legger viktige premisser for myndighetenes arbeid med adopsjonssakene. (...) I prinsippet om barnets beste ligger det blant annet at barn, av hensyn til den fullstendige og harmoniske personlighetsutvikling, bør få vokse opp i et familiemiljø i en atmosfære av kjærlighet og forståelse. (...)»

Videre vises det til adopsjonslovens forarbeider, og det fremheves at adopsjonens primære hensikt er å sikre barn et varig hjem. Det er barnets trygghet som skal sikres, og søkerne må ha forutsetninger og muligheter til å gi barnet en trygg og harmonisk oppvekst.

5.2.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Synliggjøringen av at en adopsjon må være i barnets interesser i adopsjonsloven § 2, er etter utvalgets mening viktig for å fremheve hvem sine interesser som skal være styrende i adopsjonssaker. Dette er dessuten nødvendig for å overholde Norges internasjonale forpliktelser i henhold til barnekonvensjonens artikkel 3 og Haagkonvensjonen artikkel 4. At bestemmelsen er plassert tidlig i loven synes fornuftig og heldig. Adopsjonsutvalget er imidlertid i tvil om hvorvidt ordlyden «til gagn for barnet» er den beste. For det første synes formuleringen unødvendig gammeldags, særlig i forhold til den moderne språkdrakt loven for øvrig har. Dernest kan utvalget ikke se at formuleringen innholdsmessig atskiller seg fra eller er ment å skille seg fra den langt mer brukte formuleringen «til barnets beste».

Så langt utvalget kan se vil disse to formuleringene være overlappende, og begge gir anvisning på hvem sine interesser som skal være styrende i en omfattende og bred helhetsvurdering. Både i lovens forarbeider og i forskrifter, rundskriv og retningslinjer, ser det ut til at det veksles noe mellom formuleringene, uten at det på noen måte ser ut til

å være noen meningsforskjell. At «til gagn for barnet» ikke innholdsmessig medfører noe annet enn et krav om at adopsjonen må være til barnets beste, støttes også av de internasjonale konvensjonene som Norge har sluttet seg til, og som også adopsjonsloven må være i overensstemmelse med. Barnekonvensjonens formulering i artikkel 3 er «the bests interests of the child», Haagkonvensjonen artikkel 4 forutsetter at en adopsjon må være «in the child's best interests».

I litteraturen har Hognestad og Steenberg lagt til grunn at uttrykkene «til beste for barnet» og «til gagn for barnet» ikke innebærer noen forskjell.⁵ Det hevdes imidlertid videre at adopsjonsloven § 2 innebærer en forskjell fra annen lovgivning ved at det utelukkende skal tas hensyn til barnets interesser. Dette gjelder i motsetning til annen lovgivning hvor også andre hensyn kan komme inn. Utvalget kan ikke se at en slik eventuell forskjell kommer av uttrykket «til gagn for». Om ordlyden hadde vært at «det kan antas at adopsjonen vil være til barnets beste» ville ikke det verken åpne for andre hensyn i større grad enn i dag, eller endre vurderingstemaet. En slik endring ville dessuten gjøre adopsjonsloven mer i overensstemmelse med annen lovgivning, hvor det nettopp er vanlig å bruke formuleringen «til barnets beste», se lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova) § 48 og barnevernloven § 4-1. I den spesifikke adopsjonsbestemmelsen i barnevernloven § 4-20 tredje ledd bokstav b, brukes også formuleringen til «barnets beste». Praksis knyttet til denne bestemmelsen viser at formuleringen «barnets beste» har fungert godt som et konkret vilkår i loven, og at de vurderinger som blir foretatt både er grundige og konkrete.⁶ Utvalget ser på bakgrunn av ovennevnte ikke gode grunner til at formuleringen i adopsjonsloven § 2 skal skille seg fra den formuleringen som for øvrig er vanlig å bruke rundt om i regelverket.

Når det gjelder tilleggsvilkårene i § 2, synes disse etter utvalgets vurdering både å være godt begrunnet og velfungerende. Så lenge hovedformålet med adopsjon er å gi barn en varig og trygg familie, altså en familiedannelse i barnets interesse, må utført eller ønske om fremtidig oppfostring av barnet være et grunnvilkår. Samtidig kan det tenkes tilfeller hvor oppfostringsvilkåret ikke er til stede, men hvor det samtidig kan være ønskelig med en adopsjon av hensyn til barnet. Utvalget ser derfor at det fortsatt vil være behov for unn-

taksregelen «annen særlig grunn». At denne unn-taksregelen i tråd med dagens praksis må fortolkes strengt, vil vi komme nærmere inn på senere, særlig med hensyn til stebarnadopsjon.

Adopsjonsutvalget foreslår dermed at formuleringen i dagens adopsjonslov § 2 «til gagn for barnet» erstattes med formuleringen «til barnets beste». Den nye bestemmelsen vil i så fall lyde:

«Adopsjonsbevilling må bare gis når det kan antas at adopsjonen vil bli til barnets beste. Det kreves videre at den som søker om å adoptere, enten ønsker å oppfostre barnet eller har oppfostret det, eller at det foreligger annen særlig grunn til adopsjonen.»

Utvalget legger til grunn at dette ikke vil innebære noen innholdsmessige endringer.

I denne utredningen vil utvalget bruke begrepet «til barnets beste» i forbindelse med utvalgets vurderinger og forslag. Ved fremstillinger av gjeldende rett vil imidlertid begrepet «til gagn for barnet» bli brukt.

5.3 Barnets mening

5.3.1 Innledning

Barnekonvensjonen skiller seg fra de to tidligere deklarasjonene om barns rettigheter, ved at barnekonvensjonen i langt større grad enn tidligere anerkjenner at barn har selvstendige rettigheter, og derunder rett til med- og selvbestemmelse. Barnekonvensjonen artikkel 12 er i så måte svært viktig ved at den uttrykkelig gir barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, rett til å gi uttrykk for disse i alle forhold som vedrører barnet, samtidig som statene pålegges en plikt til å tillegge barnets meninger behørig vekt.

- «1. States Parties shall assure to the child who is capable of forming his or her own views the right to express those views freely in all matters affecting the child, the views of the child being given due weight in accordance with the age and maturity of the child.
2. For this purpose, the child shall in particular be provided the opportunity to be heard in any judicial and administrative proceedings affecting the child, either directly, or through a representative or an appropriate body, in a manner consistent with the procedural rules of national law.»

Denne bestemmelsen gir uttrykk for et endret syn på barn og barns deltakelse, endringer som i stor grad har ledet til at barn i langt større grad blir hørt og får anledning til å delta i spørsmål og saker

⁵ Hognestad og Steenberg, Adopsjonsloven kommentarutgave side 137–138.

⁶ Bendiksen, Barn i langvarige fosterhjems plasseringer, side 460 jf. kapittel 9.

som vedrører dem. I norsk lovgivning har dette kommet til uttrykk en rekke steder, og av særlig betydning er barnelova § 31 som har følgende ordlyd:

«Etter kvart som barnet blir i stand til å danne seg egne synspunkt på det saka dreiar seg om, skal foreldra høyre kva barnet har å seie før dei tek avgjerd om personlege tilhøve for barnet. Dei skal leggje vekt på det barnet meiner alt etter kor gammalt og modent barnet er. Det same gjeld for andre som barnet bur hos eller som har med barnet å gjere.

Når barnet er fylt 7 år, skal det få seie si mening før det vert teke avgjerd om personlege tilhøve for barnet, mellom anna i sak om kven av foreldra det skal bu hos. Når barnet er fylt 12 år skal det leggjast stor vekt på kva barnet meiner.»

Bestemmelsen er generell og gir barn både rett til å bli hørt og til å være med på å treffe avgjørelser som angår dem. Fra 7 år er retten til å bli hørt absolutt, mens vekten avhenger av alder og modenhet. Fra barnet er 12 år er vekten av barnets mening lovbestemt ved at loven fastslår at det skal legges stor vekt på barnets mening. Barnevernloven § 6-3 har en tilsvarende bestemmelse som gir barn informasjons-, uttalelses- og medbestemmelsesrett fra 7 år, samt visse muligheter til å ha partsrettigheter før myndighetsalder.

I adopsjonsloven er barnets med- og selvbestemmelsesrett regulert i § 6. I det følgende vil utvalget først gå nærmere inn på de situasjonene hvor barnets samtykke er et absolutt vilkår for adopsjon. Deretter skal kravene til barnets deltakelse drøftes.

5.3.2 Barns samtykke

5.3.2.1 Gjeldende rett

Vilkåret om barnets samtykke fremgår av adopsjonsloven § 6 andre ledd:

«Den som har fylt 12 år, kan ikke adopteres uten eget samtykke.»

Bestemmelsen tilsvarer § 5 i lov om adoption fra 1917. Bestemmelsen innebærer at barn som har fylt 12 år kan forhindre en adopsjon ved å nekte å samtykke. Bestemmelsen går dermed lengre enn den alminnelige bestemmelsen om barns medbestemmelsesrett i barnelova § 31, som bare fastslår at det skal legges stor vekt på barnets mening. At adopsjonsloven her går lengre ved å gi barnet en absolutt vetorett, har sammenheng med adopsjonens svært inngripende betydning for barnet. Barnets private stilling og familieliv blir fullstendig

endret, og det er da naturlig at så store barn selv får avgjørende innflytelse på om det skal skje. I henhold til adopsjonsloven § 6 tredje ledd, skal kommunen på anmodning bistå bevillingsmyndighetene i å innhente slikt samtykke. Det innebærer at Bufetat region kan be barnets hjemkommune om å ha samtaler med barnet for å innhente et eventuelt samtykke.

Etter Haagkonvensjonen artikkel 4 fremheves det at når barnets samtykke til adopsjon er påkrevd, slik det er det etter norsk lov for barn over 12 år, må barnet ha fått tilstrekkelig informasjon, samt at samtykket må være gitt frivillig, uten motytelse eller kompensasjon og i de nødvendige former. Fra Haagkonvensjonen artikkel 4 siteres:

- «d) have ensured, having regard to the age and degree of maturity of the child, that
- (1) he or she has been counselled and duly informed of the effects of the adoption and of his or her consent to the adoption, where such consent is required,
 - (2) consideration has been given to the child's wishes and opinions,
 - (3) the child's consent to the adoption, where such consent is required, has been given freely, in the required legal form, and expressed or evidenced in writing, and
 - (4) such consent has not been induced by payment or compensation of any kind.»

Selv om det ikke fremgår direkte av adopsjonsloven, er det klart at det må stilles slike krav til samtykke fra barnet. Det er utarbeidet egne skjemaer for innhenting av barnets samtykke. Barnet må her bekrefte at det har fått informasjon om adopsjon og rettsvirkningene av denne, samt at det forstår hva det vil si å bli adoptert av søkerne. Barnets underskrift må videre bekreftes av en offentlig tjenestemann eller advokat, og det må i tillegg bekreftes at barnet har mottatt informasjon om adopsjonen og rettsvirkningene av denne. Den som bekrefter barnets signatur må dessuten forsikre om at det antas at barnet har forstått konsekvensene og rettsvirkningene av adopsjonen.

Disse kravene til barnets samtykke er også omtalt i retningslinjene Q-1045 om saksbehandlingen.⁷ Her fremgår det at den som snakker med barnet må ha god kjennskap til adopsjon og ha evne til å snakke med og forstå barn. Det heter videre at det er viktig at vedkommende har nødvendig kompetanse, og at erfarne fagpersoner derfor bør benyttes til slike samtaler. I retningslinjene fremgår det videre føringer om at informasjonen til barnet må være tilpasset barnets alder, at barnet ikke

⁷ Side 3 jf. side 14 flg.

må settes i en lojalitetskonflikt og at det om nødvendig må gjennomføres flere samtaler. Det heter videre at samtaler bør fremgå i en rapport til adopsjonsmyndighetene, og at barnets eventuelle forbehold eller tvil må fremgå der.

Barnets samtykke etter § 6 andre ledd er et absolutt vilkår for adopsjon av barn over 12 år. Det er ikke gjort mulighet for unntak dersom barnet er sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet, slik det er gjort for foreldrenes samtykke etter § 7 første ledd andre punktum. Dersom adoptivbarnet er over 18 år og umyndiggjort, kreves samtykke fra vergen i henhold til adopsjonsloven § 8.

At adopsjon krever samtykke fra barn over 12 år, innebærer imidlertid ikke at adopsjon skal gis alene på det grunnlag at barnet samtykker. Barnets samtykke er således en nødvendig, men ikke alene tilstrekkelig, forutsetning for en adopsjon. At barnet samtykker vil imidlertid selvsagt være et sentralt moment i den skjønsmessige vurderingen av om adopsjonen er til gagn for barnet.

5.3.2.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget støtter kravet om at barnets samtykke er nødvendig ved adopsjon av barn over 12 år. Adopsjonens konsekvenser tilsier at så store barn selv bør ha muligheten til å forhindre adopsjon. I den sammenhengen er den informasjonen barnet får, samt kravene til barnets samtykke og innhentingen av dette, svært viktig. Utvalget er noe i tvil om dette er tilstrekkelig ivaretatt i dag. Adopsjonsloven oppstiller ikke krav til informasjonen eller samtykket, og slike krav fremgår heller ikke av forskrifter gitt med hjemmel i loven. Først i departementets retningslinjer fremgår det noe nærmere om kravene knyttet til barnets samtykke, og da i formuleringene «bør».

Det er ikke mulig for utvalget å si med sikkerhet hvordan dette foregår i praksis. Vi mener likevel at barnets rettssikkerhet tilsier at nærmere krav til samtykket, innhentingen av og informasjonen rundt, bør fremgå tydeligere av regelverket. Eksempelvis kan en bestemmelse utformet i tråd med Haagkonvensjonen artikkel 4, enten inntas i adopsjonsloven eller i forskrifter gitt i medhold av denne. De punktene som etter utvalgets mening er spesielt viktig å få frem da, er at samtykket skal være gitt etter at barnet har fått og forstått tilstrekkelig informasjon, at samtykket må være frivillig og skriftlig. I tillegg bør nærmere krav til innhentingen av slikt samtykke vurderes.

Departementet har allerede vurdert og avslått en slik forskriftshjemling. I forarbeidene til lovendringene som kom som ledd i innarbeiding av bar-

nekonvensjonen kommenterte departementet et forslag om forskriftshjemling av saksbehandlingen ved informasjon til og innhenting av barnets mening:

«Etter en nærmere vurdering har departementet kommet til at det ikke er nødvendig med en slik forskriftshjemmel. Departementet er imidlertid enig med de høringsinstansene som påpeker behovet for å sikre gode ordninger ved innhenting av uttalelse eller samtykke fra barnet. Etter departementets oppfatning har de nye retningslinjene om saksbehandling ved søknad om adopsjon fra desember 2002 og nye skjemaer på området bidratt til å tydeliggjøre betydningen av å ivareta barnet i søknadsprosessen. Det må videre vurderes om det bør gis ut informasjonsmateriell om temaet til bruk for kommunen.»⁸

Utvalget mener like fullt at nærmere krav til samtykket og informasjon bør fremgå av lov eller forskrift, først og fremst av hensyn til barnets rettssikkerhet.

Utvalget mener videre at adopsjonsloven bør inneholde en mulighet for unntak fra samtykkekravet i tilfeller hvor barnet av ulike grunner er ute av stand til å gi slikt samtykke. Etter loven slik den nå lyder vil et barn som på grunn av psykisk utviklingshemming ikke er i stand til å forstå konsekvensene av en adopsjon og dermed ikke kan samtykke, ikke kunne bli adoptert dersom det er fylt 12 år. Det kan nok tenkes situasjoner hvor en slik adopsjon likevel ville vært den beste løsningen for barnet, for eksempel hvis det er aktuelt med stebarnadopsjon for flere søsken, men hvor altså manglende samtykkekompetanse forhindrer en slik adopsjon for den av søsknene som er psykisk utviklingshemmet.

Utvalget ser at adopsjon i slike tilfeller må undergis en særlig grundig vurdering, men tror likevel at det bør være mulig i visse situasjoner. Dette støttes også av at dersom den som søkes adoptert er over 18 år, er det gjort unntak fra samtykkekravet der vedkommende er umyndiggjort. Etter adopsjonsloven § 8 kan da vergen samtykke. Utvalget mener at en slik mulighet også bør eksistere for barn mellom 12 og 18 år, selv om de er ute av stand til å samtykke selv.

Hognestad og Steenberg har i sin kommentarutgave til adopsjonsloven gitt uttrykk for lignende synspunkter. De legger til grunn at adopsjonsloven § 6 i slike tilfeller må fortolkes innskrenkende for å kunne åpne for adopsjon selv om det ikke er mulig å få barnets samtykke. Utvalget er enig i at reelle

⁸ Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) kapittel 5.2.3.2.

hensyn taler for en slik fortolkning av loven, men mener at det vil være en langt bedre løsning om muligheten fremgår direkte av loven selv.

Utvalget konkluderer derfor med at det bør fastsettes en unntaksbestemmelse i adopsjonsloven § 6 andre ledd. Et slikt unntak kan utformes på lignende måte som det tilsvarende unntaket i adopsjonsloven § 7 første ledd andre punktum, og i tillegg må adopsjonsmyndighetene pålegges en særlig undersøkelses- og opplysningsplikt, samt en særlig kontrollfunksjon ved tildelingen av adopsjonsbevilling i slike saker.

5.3.3 Barns deltakelse

5.3.3.1 Gjeldende rett

Barns deltakelse i adopsjonssaker reguleres av § 6 første ledd.

«Et barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse om adopsjonsbevilling skal gis. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvær med dets alder og modenhet.»

Bestemmelsen er utformet i tråd med barnelova § 31 som er sitert ovenfor. § 6 første ledd kom inn i adopsjonsloven i 2003.⁹ Også før denne tid ble imidlertid det samme lagt til grunn, som følge av barnelova § 31 og i lys av barnekonvensjonen artikkel 12. Presiseringen i adopsjonsloven § 6 kom som en del av innarbeidingen og synliggjøringen av barnekonvensjonen i norsk lov. Samtidig kom bestemmelsen om kommunens bistandsplikt i adopsjonsloven § 6 tredje ledd inn:

«Kommunen skal på anmodning bistå bevilningsmyndigheten i å opplyse saken etter første ledd og i å innhente samtykke etter annet ledd.»

I forarbeidene til lovendringen heter det at bakgrunnen for endringene var et ønske om å:

«(...) styrke barnets stilling og danne et bedre avgjørelsesgrunnlag for myndighetenes vurdering av hva som er til gagn for barnet ved behandlingen av en søknad om adopsjon.»¹⁰

Departementet uttalte videre:

«Sakens alvor tilsier at det er svært viktig å sikre at også barn under 12 år gis informasjon og mulighet til å komme med uttalelse i adopsjonssaken. Videre mener departementet at det

er viktig å etablere forsvarlige ordninger for å sikre barn over 12 år informasjon og at de fritt får uttrykke sin eventuelle mening om adopsjonssøknaden før de gir sitt samtykke.»

Om kommunens bistandsplikt i slike saker ble det uttalt at:

«En lovfestet rett for barnet til informasjon, til å danne seg egne standpunkter og rett til fritt å kunne gi uttrykk for dem, er lite verdt dersom det ikke er noen som kan informere barnet, innhente en eventuell uttalelse og ellers ivareta hensynet til barnet. Departementet fastholder vurderingen av at det er kommunen som er nærmest til å bistå adopsjonsmyndighetene i å opplyse en søknad om adopsjon, dvs. informere barnet, motta uttalelse fra barn under 12 år og innhente samtykke fra barn over 12 år. Som det framkommer av høringsuttalelsen fra Statens ungdoms- og adopsjonskontors, er forslaget i tråd med den praksis kontoret i dag fører i de norske adopsjonene. Etter gjeldende praksis anmoder kontoret ved behov kommunen om å bistå med å opplyse en søknad om adopsjon. Bestemmelsen som foreslås, er således langt på vei en lovfesting av gjeldende praksis.

Etter departementets oppfatning er kommunen selv nærmest til å vurdere hvilken instans som bør ha ansvaret for denne oppgaven, slik tilfellet er ved kommunens andre oppgaver på adopsjonsfeltet. På samme måte som for barnevernsakene vil det heller ikke være noe i veien for at kommunen benytter eksterne fagfolk som har spesiell kompetanse på dette området, til å gjennomføre samtaler på vegne av - eller sammen med - vedkommende instans i kommunen.»

I forhold til vektleggingen av barnets syn må den sammenholdes med at barnet fra fylte 12 år selv må samtykke til adopsjonen. Det tilsier at barnets mening når det nærmer seg 12-årsalderen bør vektlegges tungt, og generelt at vekten vil øke med barnets alder og modenhet. Dette fremgår også av forarbeidene:

«Som det er uttalt for barnevernsakene, vil det generelt sett være slik at jo eldre og mer modent barnet er, jo større vekt skal dets synspunkter tillegges. Videre må det ses hen til hva barnet har uttalt seg om og hvor tydelig det har uttalt sine synspunkter på spørsmålet om adopsjon. Gir barnet uttrykk for å være i mot adopsjonen, taler dette for at søknaden om adopsjon bør avslås. Også svært små barn kan ha meninger som bør tillegges stor vekt. Adopsjonsmyndighetene skal imidlertid ved avgjørelsen foreta en helhetlig vurdering av alle relevante forhold i saken, jf. adopsjonslovens § 2. Barnets

⁹ Lov 1. august 2003 nr. 86, i kraft 1. oktober 2003.

¹⁰ Ot.prp. nr. 45 (2002–2003) punkt 5.2.3.2.

mening vil derfor være ett moment blant flere i den vurderingen som skal foretas i en adopsjonssak. Dette innebærer at barnets mening ikke alltid kan tillegges avgjørende vekt.»

Det er videre uttalt i forarbeidene:

«Det kan for eksempel være gode grunner for å avslå en søknad der et eldre barn på 9, 10 eller 11 år, motsetter seg adopsjonen.»

5.3.3.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Ut fra adopsjonens store konsekvenser for barnets liv, synes det selvsagt at barn må få si sin mening før en adopsjon gjennomføres. Utvalget finner at det er en god løsning at adopsjonsloven her har likelydende regler som ved høring av barn i andre sammenhenger. Som allerede påpekt ovenfor, mener utvalget at nærmere krav med hensyn til informasjonen til barnet, samtalen med barnet og så videre, bør fremgå av lov eller forskrift. Utvalget viser her til diskusjonen ovenfor i kapittel 5.3.2.2.

Den konkrete vekten av barnets mening i enkeltsaker, er det vanskelig å si noe generelt om, da det vil avhenge av forholdene både i saken generelt og ikke minst av innholdet i barnets mening. Utvalget vil imidlertid bemerke at det må mye til for å gi adopsjonsbevilling i saker der et barn uavhengig av alder, aktivt og klart har gitt uttrykk for et ønske om å ikke bli adoptert. Satt på spissen kan det hevdes at barn over 12 år må samtykke til adopsjon, mens barn under 12 år langt på vei må ha anledning til å forhindre en adopsjon ved å motsette seg det.

5.4 Foreldresamtykke

5.4.1 Gjeldende rett

Etter adopsjonsloven § 7 er det et vilkår at den eller de som innehar foreldreansvaret samtykker for at et barn under 18 år skal bli adoptert. I tillegg inneholder bestemmelsen krav om når samtykke tidligst kan gis, om uttalerett for foreldre uten foreldreansvar og for verger. Bestemmelsen lyder:

«Den som er under 18 år kan ikke adopteres uten samtykke fra den eller dem som har foreldreansvaret. Er en av dem forsvunnet, sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet, er samtykke fra den andre tilstrekkelig. Er begge forsvunnet, sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet, kreves samtykke fra verge.

Foreldrenes samtykke kan ikke gis før to måneder etter at barnet er født.

Far eller mor som ikke har del i foreldreansvaret, skal såvidt mulig få uttale seg før vedtak blir gjort. Er noen annen enn far eller mor oppnevnt som verge for den som ønskes adoptert, skal også vergen få adgang til å uttale seg.»

Retten til å samtykke til adopsjon er en sentral del av foreldreansvarets innhold. Etter barnelova § 30 er det de med foreldreansvaret som har rett og plikt til å ta avgjørelser for barnet i private forhold. I tillegg nyter retten til privatliv og familieliv et sterkt vern etter EMK artikkel 8, og det er klart at foreldres og barns rett til å utøve et familieliv med hverandre er en viktig del av det som bestemmelsen beskytter. Også dette forutsetter at de med foreldreansvar må samtykke til adopsjon. Adopsjonsloven § 7 er innholdsmessig lik § 6 i lov om adopsjon fra 1917. At foreldrenes samtykke er en forutsetning for adopsjon fremgår også av Haagkonvensjonen artikkel 4. Her heter det at adopsjon bare kan finne sted når myndighetene:

«c) have ensured that

- (1) the persons, institutions and authorities whose consent is necessary for adoption, have been counselled as may be necessary and duly informed of the effects of their consent, in particular whether or not an adoption will result in the termination of the legal relationship between the child and his or her family of origin,
- (2) such persons, institutions and authorities have given their consent freely, in the required legal form, and expressed or evidenced in writing,
- (3) the consents have not been induced by payment or compensation of any kind and have not been withdrawn, and
- (4) the consent of the mother, where required, has been given only after the birth of the child; and (...).»

Etter Haagkonvensjonen er det således til forskjell fra adopsjonsloven ikke noen tidsfrist for når adopsjonssamtykket kan gis, annet enn at mors samtykke må gis etter at barnet er født. Årsaken til det er at det i mange tilfeller nettopp vil være rett etter fødselen at det er mulig å få mors samtykke, siden hun etter et par måneder kan være vanskelig eller umulig å få tak i.¹¹

Det er utarbeidet skjemaer som skal benyttes til samtykkeerklæringene ved nasjonale adopsjoner. Disse fordrer at samtykket blir gitt skriftlig, at den som samtykker har fått informasjon om adopsjon og rettsvirkningene av den, herunder at adop-

¹¹ Se St.prp. nr. 77 (1995–96) side 9, jf. Hognestad og Steenberg, Adopsjonsloven kommentarutgave side 198–199.

sjonen er endelig og at barnet senere har rett til opplysninger om biologisk opphav. I tillegg må samtykket bekreftes av en offentlig tjenestemann eller advokat. Innhenting av foreldrenes samtykke er i tillegg kort omtalt i departementets retningslinjer Q-1045.¹²

5.4.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget mener i all hovedsak at dagens regler om samtykke fra innehaverne av foreldreansvaret og uttalelsesrett for foreldre uten foreldreansvar og eventuelle verger, ivaretar viktige og nødvendige hensyn i adopsjonssaker. Utvalget ser ingen grunn til å ta opp til diskusjon overordnede spørsmål om foreldresamtykke, da dette er en helt nødvendig forutsetning for en legitim adopsjonspolitik. Utvalget ser at adopsjonsloven § 7 kan reise en del praktiske spørsmål knyttet til eksempelvis de nærmere grensene for unntakene i første ledd, eller hvor langt en skal gå for å innhente uttalelse etter tredje ledd. Utvalget finner imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på disse spørsmålene her.

Når det gjelder kravene til samtykket, inneholder ikke adopsjonsloven regler om dette. Basert på praksis har det likevel utpenslet seg nærmere krav til samtykket, og det er nå utarbeidet egne skjemaer med nærmere krav som skal benyttes ved innhenting av samtykket.

Utvalget vil likevel mene at visse krav til samtykket burde fremgått direkte av adopsjonsloven. At et samtykke må være reelt, informert, frivillig og skriftlig, er etter utvalgets mening så sentralt og vesentlig at det bør fremgå direkte av loven. At slike krav bare er underforstått og fremgår av de skjemaer som i praksis benyttes, er etter utvalgets mening ikke tilstrekkelig når det gjelder et samtykke med så omfattende, endelige og alvorlige konsekvenser som det et samtykke til å bortadoptere sitt barn har. Utvalget viser her også til drøftelsene ovenfor i kapittel 5.3 om kravene til samtykket fra barnet.

5.5 Krav til adoptivforeldrene

5.5.1 Gjeldende rett

Som allerede nevnt tolkes krav til adoptivforeldrene dels inn i vilkåret om at adopsjonen må bli til gagn for barnet etter § 2, og dels fremgår kravene av direkte bestemmelser i loven. De mer konkrete kravene som utledes av § 2 er spesifisert i ulike forskrifter og retningslinjer, og vil bli behandlet ned-

enfor under de ulike adopsjonstypene. Her vil vi kun se på de generelle vilkårene som fremgår eksplisitt av adopsjonsloven, det vil si kravene til alder, myndighet og sivilstand.

Adopsjonsloven § 3 oppstiller krav om adoptivforeldrenes alder:

«Bevilling til å adoptere kan bare gis til den som har fylt 25 år. Når sterke grunner taler for det, kan departementet likevel gi bevilling til den som har fylt 20 år.

Bevilling til å adoptere egne fødte barn kan bare gis dersom adopsjonen vil ha betydning for barnets rettsstilling, eller det gjelder ny adopsjon av barn som har vært adoptert.»

Etter § 1 i lov om adoption fra 1917, var det en absolutt nedre aldersgrense på 25 år. Muligheten til å dispensere fra denne aldersgrensen kom som følge av en anerkjennelse av at det i visse tilfeller kunne være et behov for og i barnets interesse med en adopsjon selv om adoptivsøkeren var yngre enn 25 år, i tillegg til at de øvrige nordiske landene hadde foretatt en slik oppmykning av aldersgrensen.¹³ Unntaksregelen praktiseres imidlertid snevert.

Etter § 4 kreves det samtykke fra vergen dersom adoptivsøkerne er umyndiggjorte:

«Umyndiggjorte kan bare adoptere med samtykke fra sin verge.»

Bestemmelsen svarer helt til § 2 i lov om adoption fra 1917, og den har i praksis ikke budt på særlige problemer. Det vil i praksis svært sjelden være tilfelle at en umyndiggjort søker om å få adoptere, og dette vil eventuelt kun være en mulighet i tilfeller hvor det er snakk om å adoptere et barn søkeren allerede har en nær tilknytning til.

Etter § 5 kan gifte som hovedregel bare adoptere sammen, samt at det fastslås at det kun er ektefeller som kan adoptere sammen:

«Den som er gift, kan bare adoptere sammen med sin ektefelle, bortsett fra når ektefellen er sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet eller er forsvunnet.

Andre enn ektefeller kan ikke adoptere sammen.»

Også lov om adoption fra 1917 hadde i § 4 et forbud mot at andre enn ektefeller adopterte sammen, samtidig som at loven ikke inneholdt noe forbud mot at enslige kunne adoptere. I dagens adopsjonslov er det visse unntak fra kravet om at ektefeller må adoptere sammen. Adopsjon vil imidlertid sjelden være aktuelt i disse unntakssituasjonene, og

¹² Side 6 jf. side 14–16.

¹³ Nærmere om dette i Ot.prp. nr. 40 (1984–85) side 6–7.

kan kun tenkes i situasjoner hvor adoptivsøkeren allerede har et nært forhold til barnet som søkes adoptert. Situasjonen kan være at barnet allerede har bodd lenge hos ektefellene, og det forhold at en av ektefellene i mellomtiden eksempelvis har fått en sinnslidelse, bør da ikke absolutt forhindre en adopsjon. Etter gjeldende rett har ikke samboere mulighet til å adoptere sammen.

Haagkonvensjonen inneholder ikke slike direkte krav til adoptivsøkerne, men artikkel 5 viser til at adopsjon bare kan skje om mottakerstatene har funnet at adoptivsøkerne oppfyller vilkårene for adopsjon og er egnet til å adoptere, samt at de har mottatt den nødvendige rådgivningen:

«An adoption within the scope of the Convention shall take place only if the competent authorities of the receiving State –

- a) have determined that the prospective adoptive parents are eligible and suited to adopt;
- b) have ensured that the prospective adoptive parents have been counselled as may be necessary; and
- c) have determined that the child is or will be authorized to enter and reside permanently in that State.»

5.5.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Adopsjonsutvalget finner ikke at det er noen grunn til å foreta særlige drøftelser av den nedre aldersgrensen for adopsjon, eller av kravet til samtykke fra vergen dersom adoptivsøkeren er umyndiggjort. I forhold til det sist nevnte må det imidlertid bemerkes at det trolig sjelden vil være til barnets beste med en adopsjon dersom adoptivsøkeren er umyndiggjort. Praksis på dette området må således fortsette å være meget restriktiv.

Når det gjelder ensliges mulighet til å adoptere, støtter utvalget at det bør være mulig etter adopsjonsloven, samtidig som utvalget erkjenner at praksis her bør være streng av hensyn til å gi barnet størst mulig sikkerhet for en god omsorgssituasjon fremover. Det forhold at barnet har én omsorgsperson istedenfor to, vil utgjøre en ekstra risikofaktor som må vurderes særskilt. Utvalget vil komme noe tilbake til dette med enslige søkere nedenfor under de enkelte adopsjonstypene.

At ektefeller som det klare utgangspunkt må adoptere sammen, fremstår etter utvalgets mening som en god og nødvendig regel. Det ville kunne gi en høyst uklar og usikker omsorgssituasjon for barnet om det bare skulle være adoptert av den ene av ektefellene. Utvalget kan ikke se at det vil være i barnets interesse å åpne for at ektefeller får adgang til å adoptere alene, foruten i de meget

begrensede unntakssituasjoner som loven i dag gir. I forhold til disse unntaksreglene vil utvalget bemerke at en restriktiv praksis synes å ha de beste grunner for seg. Et mulig unntak kan her tenkes ved ny adopsjon av egne barn, såkalt tilbakeadopsjon, jf. drøftelsen i kapittel 9.5.

Et spørsmål som det i denne sammenheng er nærliggende å ta opp, er spørsmålet om det bør være krav om ekteskap for at to personer skal kunne adoptere sammen. Siden det å adoptere sammen innebærer det å etablere en foreldrerolle overfor et barn, synes det helt klart at det vil være utelukket å la andre enn de som nettopp fremstår som potensielle foreldre sammen, får adoptere sammen. Det å la søsken, bekjente eller lignende få adoptere sammen, vil således etter utvalgets vurdering ikke være en løsning i tråd med barnets interesser. Det aktuelle spørsmålet er dermed i realiteten et spørsmål om hvorvidt samboere bør ha anledning til å adoptere sammen.

Adopsjonsutvalget har hatt meget begrenset tid til rådighet, sett i forhold til det omfattende og ulikartete problemkompleks som adopsjon reiser. Utvalget har således vært nødt til å foreta noen klare prioriteringer og avgrensninger. Samboeres mulighet til å adoptere er et tidsaktuelt og viktig spørsmål, men samtidig et spørsmål som bør utredes grundig og i full bredde. Dette gjelder både i forhold til den generelle samfunnsmessige utviklingen, den økte rettslige likestillingen av samboere og ektefeller på ulike områder og utviklingen i andre land. Utvalget har ikke hatt anledning til en slik bred utredning, og velger derfor å avstå fra å drøfte og ta stilling til spørsmålet. I tillegg må nevnes at de opprinnelsesland som Norge per i dag samarbeider med, ikke aksepterer at samboere får adoptere sammen.

Utvalget vil bemerke at de kravene som adopsjonsloven generelt stiller til adoptivsøkerne ikke er mange eller omfattende. Som vi skal komme tilbake til, fremgår det likevel mer spesifikke krav knyttet til de ulike adopsjonstypene. Etter utvalgets mening hadde det imidlertid vært en fordel om det allerede i adopsjonsloven fremgikk klare henvisninger til at det stilles strenge krav til adoptivsøkerne. En slik tydeliggjøring vil være med på å løfte frem det forhold at adopsjoner skal være i barnets interesse, noe som legitimerer at krav stilles. Videre vil en lovfesting fremme hensyn som likebehandling og forutberegnelighet. Samtidig er det slik at alle detaljene verken kan eller bør fremgå av loven. Det utvalget ser for seg er dermed en generell lovfesting av at adoptivsøkerne må være egnet til å være adoptivforeldre for barnet, og at det i lys av dette stilles krav til søkerens

alder, helse, vandel samt økonomiske og boligmessige situasjon. De nærmere kravene måtte så følge av forskrift gitt med hjemmel i loven.

5.6 Forbud mot vederlag

Adopsjonsloven inneholder ingen bestemmelse om forbud mot vederlag ved adopsjon.

Etter Haagkonvensjonen artikkel 4 c (3) fremgår det imidlertid uttrykkelig at foreldrenes samtykke til adopsjon må være avgitt uten kompensasjon:

«(3) the consents have not been induced by payment or compensation of any kind and have not been withdrawn, and»

Videre fremgår det også av artikkel 4 d (4) at også barnets samtykke må være avgitt uten betaling eller annen kompensasjon:

«(4) such consent has not been induced by payment or compensation of any kind.»

I tillegg til dette inneholder barnekonvensjonen et forbud mot all utnytting, salg og handel med barn, se artiklene 35 og 36. I forlengelsen av dette er det også gitt en valgfri protokoll om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi av 25. mai 2000. Også denne inneholder en bestemmelse av betydning for adopsjonsspørsmål i artikkel 3 nr. 1 a) (ii). Her fremgår det at «å medvirke på utilbørlig måte, som mellomledd, for å innhente samtykke til adopsjon av et barn i strid med gjeldende internasjonale rettslige instrumenter om adopsjon» regnes som salg av barn i konvensjonens forstand. Partene pålegges å forby dette, samt å sørge for at slike handlinger omfattes av landets straffelovgivning.

Utvalgets vurderinger og forslag

Adopsjonsutvalget foreslår at det innføres et forbud i adopsjonsloven mot vederlag i forbindelse med adopsjon. Et forbud mot vederlag vil løfte frem og synliggjøre hvordan norske myndigheter ser på menneskehandel, kjøp og salg av barn. En slik bestemmelse vil gjøre adopsjonsloven i bedre overensstemmelse med de ovennevnte bestemmelsene i Haagkonvensjonen og barnekonvensjonen, og vil således være med på å bidra til oppfyllelse av Norges internasjonale forpliktelser.

Adopsjonsutvalget viser særlig til at Haagkonvensjonen tilsier at det bør innføres en bestemmelse om forbud mot vederlag ved internasjonal adopsjon. Dette knyttes til den enkelte adopsjons-

sak, det vil si om biologisk forelder eller foresatt har fått vederlag for å gi samtykke til adopsjon.

Det er myndighetene i opprinnelseslandet som har hovedansvar etter artikkel 4, men også mottakerlandet har et ansvar for å sikre at det ikke er gitt vederlag for å avgi samtykke til adopsjon. Hva som er lovlig vederlag må avgjøres på bakgrunn av Haagkonvensjonens bestemmelser. Adopsjonsutvalget bemerker at Norge anvender konvensjonen også i forhold til opprinnelsesland som ikke har tiltrådt denne.

Sentrale myndigheter i opprinnelseslandet krever i noen land standardiserte beløp for å tillate internasjonal adopsjon fra dette landet, eksempelvis Kina der det betales et bestemt beløp i forbindelse med hver adopsjonssak. Dette anses ikke som betaling for barnet eller for at forelder eller foresatt skal gi samtykke. Adopsjonsutvalget mener ikke at forbud mot vederlag skal ramme alle slike krav om utgiftsdekning fra de enkelte opprinnelseslands myndigheter. Norske myndigheter stiller i dag krav om at slike utgiftsdekninger er enhetlig og standardiserte. Dette er nærmere drøftet i kapittel 12.

Utvalget mener at gode grunner tilsier at en forbudsbestemmelse også bør gjelde ved nasjonal adopsjon. Økt bruk av surrogatmor kan også lede til økt behov for slike bestemmelser ved nasjonale adopsjoner.

Etter dansk adopsjonslov § 15 gjelder et forbud mot vederlag i forbindelse med adopsjon:

«Adoption kan ikke meddeles, hvis nogen, der skal afgive samtykke til adoptionen, yder eller modtager vederlag eller nogen anden form for modydelse, herunder betaling for tabt arbejdsfortjeneste. Statsamtet kan afkræve enhver, der har kendskab til forholdene, alle oplysninger til brug ved afklaringen af, om der er ydet eller modtaget vederlag m.v. som nævnt i 1. pkt.»

Videre inneholder adopsjonsloven § 33 følgende bestemmelse om surrogatmoderskap:

«Hjælp må ikke ydes eller modtages med henblik på at opnå forbindelse mellem en kvinde og en anden, der ønsker, at kvinden skal føde et barn til denne.

Stk. 2. Annoncering må ikke foretages med henblik på at opnå en forbindelse, som nævnt i stk. 1.»

Veiledningsheftet beskriver forbudene slik:

Alle de personer, der skal afgive samtykke m.v. til adoption, er omfattet af forbudet i adoptionslovens § 15 mod at yde eller modtage vederlag i forbindelse med adoptionen. Statsforvaltningen må under samtalerne søge oplyst, om der

er ydet eller modtaget vederlag eller anden form for modydelse. En adoptionsbevilling må nægtes, hvis der er ydet vederlag, uanset om vederlaget har påvirket den pågældendes holdning til adoptionen.»¹⁴

Også etter svensk rett er forbudet mot vederlag tatt inn i adopsjonsloven, jf föräldrabalk (1949:381) kapittel 4 § 6. Bestemmelsen lyder:

«Rätten skall pröva om det är lämpligt att adoptionen äger rum.

Tillstånd får ges endast om adoptionen är till fördel för barnet samt sökanden har uppfostrat barnet eller vill uppfostra det eller det annars med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning till adoptionen. Vid bedömningen av om det är lämpligt att adoptionen äger rum skall rätten, även när barnets samtycke inte behövs, ta hänsyn till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad.

Ansökningen får inte bifallas, om det från någon sida har getts eller utlovats ersättning eller om det har avtalats om bidrag till barnets underhåll. Underhållsbidrag i form av engångsbelopp är dock inte hinder för tillstånd till adoptionen, om beloppet har inbetalts till socialnämnden i den kommun där adoptanten är folkbokförd eller om det till nämnden har utfärdats en förbindelse på beloppet, vilken har godkänts av sökanden och nämnden. För det belopp som har inbetalts till nämnden skall genom dess försorg hos en försäkringsgivare inköpas en efter underhållsskyldigheten anpassad livränta åt barnet, om inte avtalet hindrar det eller nämnden finner att beloppet kan användas på något annat lämpligt sätt för barnets underhåll.

Ett avtal om ersättning eller underhåll, som borde ha medfört att ansökningen avslogs om

rätten hade känt till avtalet, är utan verkan även om ansökningen bifalls. Lag (1995:1242).»

Bestemmelsen er diskutert i en ny svensk utredning, se SOU 2009: 61. Her vises det til:

«Bestämmelsen om förbud mot ersättning vid adoption är av grundläggande betydelse i ärenden om adoption och det är enligt utredningens mening klart att den bör finnas kvar även i fortsättningen. Bestämmelsen har sin motsvarighet i många andra länder och kommer även till uttryck i konventionsregleringen på området. Av 1993 års Haagkonvention framgår att en adoption får ske endast om ursprungsstatens myndigheter har säkerställt att nödvändiga samtycken inte har åstadkommit genom betalning eller ersättning av något slag (artikel 4). Av artikel 32 följer bl.a. att ingen får göra otillbörlig vinst i samband med internationell adoptionsverksamhet och att endast kostnader och utgifter får debiteras eller betalas. 2008 års Europarådskonvention om adoption innehåller en liknande bestämmelse om att ingen får dra otillbörlig vinning från adoptionsverksamhet (artikel 17).»¹⁵

Utvalget mener at forbudet mot vederlag i adopsjonssaker må synliggjøres også i den norske adopsjonsloven, jf. dansk og svensk lov.

Utvalgets forslag

Adopsjonsutvalget foreslår at det innføres et forbud i adopsjonsloven mot vederlag i forbindelse med adopsjon. Dette bør fremgå som et av de generelle vilkårene som gjelder ved alle adopsjoner.

¹⁴ VEJ nr. 10282 af 14. december 2007.

¹⁵ Kapittel 13.2.

Kapittel 6

Internasjonal adopsjon via organisasjon

6.1 Innledning

En oversikt over de generelle vilkår for adopsjon er omtalt i utredningen kapittel 5. I kapittel 5 omtales blant annet adopsjonsloven § 2 som forutsetter at adopsjonsbevilling bare kan gis når det kan antas at adopsjonen vil bli «til gagn for barnet».

Fremstillingen i nærværende kapittel fokuserer på vilkåret i adopsjonsloven § 2 slik det forstås og praktiseres på området for internasjonal adopsjon av ukjent barn via organisasjon.

Etter mandatet skal Adopsjonsutvalget vurdere kravene norske myndigheter stiller til søkerne for forhåndssamtykke i lys av de krav utenlandske myndigheter stiller for tildeling. Utvalget har på bakgrunn av mandatet et særlig fokus på krav til alder og helse.

I nærværende kapittel behandles de krav som stilles til søkerne i sak om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra fremmed stat, jf. adopsjonsloven § 16e. Krav til søkerne gjelder i utgangspunktet både ved adopsjon via organisasjon samt utenom organisasjon. Ved internasjonal adopsjon av barn utenom organisasjon stilles det også andre vilkår og krav, og disse behandles særskilt i kapittel 7. I sak om anerkjennelse av adopsjon gjennomført i utlandet stilles ikke tilsvarende krav til søkerne.

Selve adopsjonsformidlingen er utredet i utredningen del 3. Bevisbyrdekrav er omtalt i kapittel 19.

6.2 Gjeldende rett

Nedenfor omtales som nevnt de spesifikke krav til søkerne ved internasjonal adopsjon av ukjent barn via organisasjon. Disse spesifikke kravene utledes av vilkåret «til gagn for barnet» i adopsjonsloven § 2.

Etter Haagkonvensjonen artikkel 5 er det motakerlandet som skal avgjøre om adoptivsøkerne oppfyller vilkår for og er egnet for internasjonal adopsjon. Artikkel 5 er sitert i kapittel 5.5.1. Konvensjonens Explanatory Report har utdypende merknader om artikkel 5. Rapporten viser til at artikkelen må ses i sammenheng med artikkel 15 som pålegger kompetente myndigheter i mottaker-

landet å bestemme om de fremtidige adoptivforeldre oppfyller vilkår for adopsjon samt er egnet. Søkerne skal således både oppfylle rettslige vilkår for adopsjon samt ha nødvendige sosio-psykologiske kvalifikasjoner.

Krav til søkerne er også omtalt i ulike retningslinjer fra departementet. Departementets rundskriv Q-0972 om utenlandsadopsjon inneholder spesielle merknader om alder og helse med mer som omtales særskilt nedenfor.¹ Rundskrivet har i tillegg enkelte generelle merknader som får mer indirekte betydning for hvilke krav som i praksis stilles til søkerne.

Departementet påpeker blant annet i rundskrivet at det ved internasjonale adopsjoner er mange usikre faktorer «som både er annerledes og av en annen vanskelighetsgrad enn ved adopsjon av norske barn». Departementet tar høyde for at kravene til søkerne må hensynta at «barna på grunn av sine erfaringer før adopsjonen gjennomføres kan komme til å stille adoptivforeldrene overfor utfordringer som er annerledes og langt mer krevende enn ved egne fødte barn». Retningslinjene må ifølge departementet baseres på mest mulig objektive kriterier idet barnet er ukjent for søkerne ved de fleste internasjonale adopsjoner. Rundskrivet understreker samtidig at det skal gjøres en helhetsvurdering av søkerens totale livssituasjon:

«Samtidig er det ikke tvilsomt at det først og fremst er personlig egnethet som avgjør om søkerne blir gode adoptivforeldre. Det understrekes derfor at retningslinjene kun er veiledende, og at den myndighet som skal godkjenne adoptivforeldre må foreta en helhetsvurdering av søkerens totale livssituasjon ut fra hva som er til gagn for barnet, jf. adopsjonsloven §§ 2 og 22.»

I rundskrivet Q-0972 viser departementet til at forarbeider om adopsjon utdypet hvilke krav som stilles til den som søker om internasjonal adopsjon:

«I Ot.prp. nr 40 (1984-85) om lov om adopsjon og Innst. O. nr 19 (1985-86) utdypes disse syns-

¹ Rundskrivet er på 8 sider, hvorav 4 sider er informasjon av mer generell karakter.

punktene. Her understrekes det at barnets trygghet må sikres og at søkerne må ha de egenskaper som skal til for at barnet skal få et godt hjem. Justiskomiteen peker på at vilkåret om at adopsjonen skal være til gagn for barnet er helt grunnleggende, og at søkerne må ha både forutsetninger og muligheter for å gi barnet en trygg og harmonisk oppvekst.»

Utvalget gjør oppmerksom på, selv om dette ikke er noe stort poeng, at i nevnte proposisjon omtales dette i kapitlet om adgang for ugifte til å adoptere sammen.² Komiteens merknader i innstillingen fremkommer i en tilsvarende sammenheng.³ Adopsjonsutvalget mener at departementets og komiteens merknader er gitt i en bestemt kontekst slik at forarbeider til adopsjonsloven ikke har utdypende merknader om krav til søkerne og adoptivfamilien av generell karakter.

Departementets retningslinjer for saksbehandlingen Q-1045 inneholder merknader om krav til søkerne ved adopsjon av eldre barn og søsken. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6.5.

Departementets veiledningshefte Q-1046 om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon gir informasjon til kommunene om rammer og form for utredning av adoptivsøkerne. Heftet omtaler sosialrapportens ulike deler og punkter, noe som danner utgangspunkt for hvilke temaer som etter veiledningsheftet skal være gjenstand for utredning.

Forvaltningspraksis er sentral for å avklare hvilke krav som etter gjeldende rett stilles til søkerne, jf. kapittel 3 om rettskildebildet på adopsjonsområdet.⁴ Bufdir behandler klage over avslag på søknad om forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon via organisasjon. Nedenfor gir utvalget en oversikt over statistikk knyttet til saksbehandlingen for årene 2006–2008.

Tabell 6.1 Nye søknader, forhåndssamtykke adopsjon via organisasjon, Bufetat region

2006	2007	2008
992	682	489

Kilde: Bufetats årsrapporter.

² Kapittel 3.7.

³ Kapittel 2.7.

⁴ Bufdir har ikke et erfaringsregister inndelt etter tema. En bunke med stadfestelser og omgjøringer i klagesaker sendes regionene jevnlig. Forvaltningspraksis om blant annet alder og helse er gjennomgått for årene 2007 og 2008, basert på kopier fra region østs eget temabaserte erfaringsregister. I tillegg er det innhentet (usorterte) vedtak fra direktoratet for 2008. Fordi det ikke foreligger et elektronisk arkiv som er tematisk inndelt/søkbart, kan oversikten over forvaltningspraksis ha enkelte feilkilder.

Tabell 6.2 Behandlede søknader, forhåndssamtykke adopsjon via organisasjon, Bufetat region

	2006	2007	2008
Totalt	1071	814	511
Antall avslag	101	87	57
Avslagsprosent	9 %	11 %	11 %

Kilde: Bufetats årsrapporter.

Bufdir avgjorde 38 klager på dette området i 2008. 74 % av avslagene ble stadfestet.⁵

6.3 Særlig om krav til alder

Retningslinjer

Etter rundskriv Q-0972 bør det vanligvis ikke gis forhåndssamtykke til søkere over 45 år. Etter praksis anses søker som 45 år inntil fylte 46 år. Rundskrivet formulerer alderskravene slik:

«Adopsjonsloven har fastsatt en nedre grense for søkerens alder. Ifølge adopsjonsloven § 3 kan bevilling til å adoptere som hovedregel bare gis til den som har fylt 25 år. Adopsjonsloven inneholder derimot ingen øvre aldersgrense. Vanligvis bør det likevel ikke gis godkjenning til søkere over 45 år. Unntak kan gjøres ved søknad om adopsjon av barn nr 2 eller hvis søkerne har spesielle ressurser i forhold til barn. Den øvre aldersgrensen kan eksempelvis også fravikes dersom søkerne ønsker søsken til barn som allerede er i familien, der det er aktuelt med adopsjon av noe eldre barn, eller dersom det er stor aldersforskjell på adoptivsøkerne.

Departementets kommentarer:

En vurdering av søkerens alder må alltid gjøres med hensyn til barnets hele oppvekstsituasjon. Dette gjør at man må legge til grunn et framtidsperspektiv på minst 15 - 20 år, noe som innebærer at søkere skal være i stand til å takle omsorgsoppgaver i lang tid framover. Adoptivbarnets tenåringstid med spørsmål om identitet, harde utprøvinger og forsøk på løsrivelse kan innebære store utfordringer. Hensikten med den øvre aldersgrensen er likevel ikke å utelukke adoptivsøkere over 45 år med særlig god fysisk og psykisk helse og gode kvalifikasjoner for øvrig fra å kunne bli godkjent som foreldre.»

⁵ I 2006–2007 er statistikken ført på et annet grunnlag enn i 2008: I 2007 oppgis at 8 avslag ble omgjort i regionen, mens regionen opprettholdt vedtaket og oversendte klagesak til Bufdir i 56 saker. I 2006 oppgis at regionen omgjorde avslag i 8 saker, mens regionen opprettholdt vedtaket og oversendte klagesak til Bufdir i 68 saker. Resultatet av klagebehandling i Bufdir er ikke oppgitt i statistikken.

Forvaltningspraksis

Buudir behandlet 16 saker i 2007 og 2008 hvor alder var det eneste eller det helt avgjørende moment i saken. Kommunen gav positiv tilråding i 11 av 16 saker. Buudir stadfestet 12 avslag.⁶

Buudir stadfestet alle avslag der begge søkerne var over 45 år. Dette gjaldt 3 saker i 2008 og 4 saker i 2007.

I øvrige saker var det aldersforskjell mellom søkerne. Søkerens alder ved stadfestelse:

- 58 og 42 (2008)
- 55 og 41 (2007)
- 57 og den andre «betydelig yngre» (2007)
- 52 og 44 (2007)
- 52 og 38 (2007)

Søkerens alder ved omgjøring:

- 54 og 40 (2008)
- 48 og 41 (2008)
- 55 og 34 (2007).

I omgjøringene ble det lagt vekt på at søkerne hadde barneverfaring og/eller spesielle ressurser i forhold til barn. Søkerne hadde imidlertid erfaring med barn også i 3 av 5 stadfestelser av avslag, uten at dette ble utslagsgivende for resultatet. Det fremkommer ikke klart i alle vedtak hvordan de ulike momenter i saken er vektlagt og hvilke momenter som var utslagsgivende.

Videre behandlet Buudir i 2008 4 saker hvor alder og helse – én av søkerne hadde en sykdom eller diagnose – var sentrale momenter ved avgjørelsen.⁷ Kommunen gav positiv tilråding i 3 av 4 saker. Regionens avslag ble stadfestet i alle sakene. Søkerens alder ved stadfestelse:

- 54 og 39 år (2008)
- 51 og 38 år (2007)
- 54 og 40 år (2007)
- 49 og 44 år (2007).

I flere av sakene var søker uføretrygdet som følge av de helsemessige forholdene.

I to av stadfestelsene drøftet Buudir såkalt kompensasjon, det vil si spørsmålet om den andre ektefelle kan kompensere for sykdommen. Utvalget siterer fra en av sakene:

«At der er stor aldersforskjell mellom dere, kan ikke kompensere for det faktum at hans alder

nærmer seg 10 år over anbefalt aldersgrense. I tillegg kommer at han for fem år siden fikk diagnosen diabetes II. (...) Selv om søkerne i utgangspunktet skal utgjøre en omsorgsenhet, vil alderen i kombinasjon med eventuell sykdomsutvikling i dette tilfellet kunne prege familielivet på en måte som den andre av foreldrene ikke kan kompensere for. Direktoratet finner derfor å måtte legge vekt både på alder og opplysningene om helse.»

6.4 Særlig om krav til helse

Retningslinjer

Etter rundskriv Q-0972 må søkerne ha god helse, både fysisk og psykisk. Der søker har en sykdom, diagnose eller funksjonsnedsettelse skal det gjøres en konkret vurdering av om det kan gis forhånds-samtykke. Det avgjørende for om godkjenning kan gis er hvorvidt situasjonen har betydning for søkerens samlede omsorgsevne. Fra rundskrivet siteres:

«Adoptivsøkerne må ha god helse både fysisk og psykisk. Samtidig må det etter en konkret vurdering legges vekt på at foreldrene skal utgjøre en omsorgsenhet. Det må vurderes hvorvidt sykdom kan tenkes å få betydning for søkerens evne og muligheter til å gi barnet tilstrekkelig omsorg og trygghet, over lang tid. Hvis noen av søkerne har hatt en alvorlig sykdom som er behandlet med tilfredsstillende resultat kan det etter omstendighetene bli snakk om å kreve en symptomfri periode.

Departementets kommentarer:

Når man krever at søkerne skal ha god fysisk og psykisk helse er det fordi adopsjonen skal være til det beste for barnet, også for et barn som kan ha spesielle behov og derfor vil kreve ekstra overskudd hos sine adoptivforeldre i lang tid framover.

Noen søkere har fysiske sykdommer som kan reguleres med medisiner. Enkelte sykdommer kan avhjelpes med medisiner, men har en usikker prognose eller krever medisiner som gir bivirkninger. Andre sykdommer kan gi kroniske smerter som gjør at man ikke kan være i jobb eller må ta spesielle hensyn til seg selv. Det samme vil kunne gjelde ulike former for funksjonshemninger, selv om en funksjonshemming i seg selv ikke vil være grunnlag for å avslå en adopsjonssøknad. Det avgjørende for om godkjenning skal gis må være hvorvidt sykdommen eller funksjonshemmingen hos søkerne til sammen har betydning for deres omsorgsevne i dag og i framtiden.

⁶ I 2008 ble det behandlet 6 slike saker, hvorav 4 avslag ble stadfestet. Totalt behandlet Buudir 38 klagesaker dette året. I 2007 ble det behandlet 10 slike saker, hvorav 8 avslag ble stadfestet. Totalt behandlet Buudir 60 klagesaker dette året.

⁷ Sykdommene/diagnosene omfattet diabetes, ryggmarksbrokk, multippel sklerose og kronisk tarmsykdom.

En annen gruppe er søkere med psykiske problemer. Det bør fortsatt utvises tilbakeholdenhet med å gi godkjenning til søkere som er avhengige av daglige medisiner mot psykiske lidelser for å kunne fungere normalt. Avgjørende vil imidlertid også i slike tilfelle være hvilket overskudd de har, og hvilken sikkerhet det er, for at de kan dra omsorg for et barn i tillegg til seg selv i lang tid framover.»

Forvaltningspraksis

Utvalget har gjennomgått alle klagesaker om helse fra 2007 og 2008.

Nedenfor refereres det kun til sakene fra 2008, noe som skyldes det store antallet saker. I 2008 gjaldt 18 av totalt 38 klagesaker helse. Kommunen tilrådet i 16 av 18 saker. Rådgivende lege frarådet i langt nær de fleste saker.

Bufdir stadfestet 2 avslag og omgjorde ett avslag der *psykisk lidelse* var et hovedtema. Stadfestelsen gjaldt en sak der begge søkerne hadde vært under behandling for psykiske lidelser samt ett tilfelle der søker hadde en bipolar lidelse som ble regulert med stemningsstabiliserende medisin. Omgjøringen gjaldt en søker som stod på en lav dose angstdempende medisin. Kompensasjon ble ikke eksplisitt drøftet i noen av sakene.

Bufdir stadfestet 4 avslag der én av søkerne hadde hatt eller hadde en *alvorlig sykdom eller diagnose*.

Stadfestelsene gjaldt følgende sykdommer:

- kronisk nyrelidelse, dialysebehandling, i kø for transplantasjon
- kronisk nyrebetennelse, usikker prognose, søker samtykket ikke til innhenting av mer opplysninger hos behandlende leger
- operert for kreft med spredning for knapt 6 år siden
- operert for kreft for knapt 3 år siden.

I kun 1 sak ble kompensasjon nevnt. Bufdir formulerte dette slik:

«Prognose og spørsmål om ektefellen kan kompensere ved sykdom hos den andre, er vurdert i forhold til kravet om å sikre barnets beste.»

Bufdir omgjorde ett avslag der søker hadde diagnosen *systemisk lupus*. A fikk medisinsk behandling og var nå i jobb.

Bufdir stadfestet 2 avslag der de helsemessige forhold hos søker gjaldt *overvekt med følgesykdommer* hos en eller begge søkere. Dette omfattet ledd- og muskelsmerter samt andre fysiske og psykisk forhold. En av søkerne hadde gjennomført fedmeoperasjoner.

Bufdir behandlet 8 saker der *en eller begge søkerne hadde sammensatte helseplager og usikre prognoser*. Bufdir stadfestet regionens avslag i 7 av 8 saker. Mange av søkerne hadde en rekke ulike sykdommer eller diagnoser og lang sykehistorie. Flere av søkerne hadde kroniske smerter i skjelett og muskler som ikke lot seg behandle eller lindre. De fleste av disse søkerne var helt eller delvis uføretrygdet, varig eller midlertidig. Mange hadde vært ute av arbeidslivet i mange år. I flere av sakene ble opplysninger fra trygdesak om sykdommer, diagnoser, følgesykdommer og fungering lagt til grunn i adopsjonssaken. I noen av sakene ble kompensasjon drøftet. Dette ble uttrykt slik i en av sakene:

«Vi kan heller ikke se at mannlig søker i dette tilfellet kan kompensere for de «rest»-helseproblemer som kvinnelig søker har. Et familiemedlems helseproblematikk vil alltid virke inn på den øvrige familie, og det er i denne saken opplyst at kvinnelig søkers helse har hatt stor innvirkning på blant annet forholdet mellom søkerne. Selv om søkerne har lært seg å leve med problematikken, og i dag anser sitt forhold for godt og solid, er det uttalt tvil om kvinnelig søkers helse er så stabil at hun vil kunne takle de utfordringene som man kan forvente at et adoptivbarn vil kunne stille henne overfor.»

Betydning av uførhet er formulert slik i ett vedtak:

«At en adopsjonssøker mottar 100 % uførestønad, gir ikke i seg selv grunnlag for å avslå søknad om forhåndssamtykke til adopsjon. Men når stønaden er innvilget med en begrunnelse av vedkommende ikke kan fungere i arbeidslivet pga smerter, er det for myndighetene vanskelig å anta at søker vil ha det nødvendige overskudd til å kunne ivareta et adoptivbarns behov. Tvert imot kan et at den ene av foreldrene plages med smerter, ha innvirkning på hele familiens trivsel. I så tilfelle vil også foreldrenes mulighet som felles omsorgsenhet påvirkes.»

6.5 Særlig om adopsjon av barn med behov for spesiell støtte

Det foreligger ikke forskrifter som bestemmer hvilke krav som stilles til søkerne ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte.

Departementets rundskriv Q-0972 har ingen spesifikk omtale av kravene ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte, men har enkelte spredte merknader om dette.⁸ Det fremheves i rundskrivet at det bør «vises varsomhet med adop-

sjon av eldre barn» og at det i så fall må kreves «ekstra store ressurser hos adoptivsøkerne, da det kan være vanskelig for et stort barn å tilpasse seg en ny familie og en ny kultur». Ved søskenadopsjon skal det etter rundskrivet stilles «strengere krav til søkerne enn ellers fordi søskenadopsjon medfører ekstra store omsorgsoppgaver». Det må derfor «legges betydelig vekt på hvorvidt det foreligger særlige forhold som gjør søkerne egnet» til en slik oppgave.

Departementets retningslinjer Q-1045 har videre merknader om krav til søkerne knyttet til de saker hvor Bufetat region har myndighet til å utstede forhåndssamtykke.

«Vedtaket om forhåndssamtykke skal inneholde en anbefaling om et barn fra et bestemt land. Videre skal vedtaket inneholde anbefaling om tildeling av barn i en bestemt aldersgruppe, vanligvis fra null til tre år. Dersom søkere finnes særlig godt egnet til å adoptere noe eldre barn og selv er innstilt på det, kan forhåndssamtykke gis for et barn opp til fem år. Forhåndssamtykket kan på samme vilkår også gis for adopsjon av to søsken når begge er under fem år.»⁹

Disse merknadene gjelder skjønnsutøvelsen i Bufetat region og ikke direkte for Faglig utvalg. Merknadene viser likevel at departementet har forutsatt at det skal stilles strenge krav ved adopsjon av eldre barn og søsken.

Det er i praksis Faglig utvalg som forvalter regelverket på dette området. Praksis i Faglig utvalg, herunder de krav som stilles til søkerne ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte, er ikke kjent, jf. kapittel 16.3.6 som redegjør for myndighet og saksbehandling i slike saker.

6.6 Særlig om øvrige krav til søkerne

Rundskrivet inneholder videre merknader om:

- økonomi
- ekteskapets varighet
- ensliges adopsjonsadgang
- graviditet.

Rundskrivet stiller krav til søkers økonomi:

«Søkerne må ha sikker økonomi slik at barnet får vokse opp under trygge forhold. Det skal ikke legges avgjørende vekt på hvorvidt søkerne har høy inntekt, men derimot om økonomien er trygg og stabil.»

Departementet viser i rundskrivet til at langt de fleste som søker adopsjon fyller kriteriet for sikker økonomi. Det påpekes imidlertid at økonomispørsmålet kan bli satt på spissen dersom en eller begge søkere mottar arbeidsledighetstrygd, for eksempel i strøk av landet der det er vanskelig å få arbeid. I slike tilfeller skal varigheten av arbeidsløsheten og hvor aktiv søker er på arbeidsmarkedet vurderes.

Rundskrivet forutsetter videre at søkerne har vært gift eller samboere i noen tid før forhåndssamtykke kan gis idet forholdet må ha vist sin stabilitet. Det er hensynet til adoptivbarnet som tilsier at myndighetene bør ha en rimelig grad av visshet for at forholdet mellom adoptivsøkerne er stabilt:

«Ekteskapet bør i utgangspunktet ha vart i to år. Et samboerskap forut for ekteskapet skal tillegges vekt forutsatt at søkerne kan dokumentere ved attest fra folkeregisteret eller annen offentlig myndighet at ekteskapet og samboerskapet til sammen har vart i to år, slik at forholdet har vist sin stabilitet. Private attester vil ikke bli god tatt.»

Departementet viser til at retningslinjene «angir en minimumstid» og kravet til varighet kan bare fravikes dersom «tungtveiende grunner» taler for det, for eksempel dersom adopsjonen gjelder et konkret barn som søkerne har knyttet seg til mens de var bosatt i barnets opprinnelsesland.

Enslige har adgang til internasjonal adopsjon, men rundskrivet formulerer dette som en unntaksbestemmelse:

«Adopsjonsloven inneholder ingen bestemmelser om forbud mot at enslige får adoptere. Det har imidlertid vært ført en restriktiv praksis ut fra den oppfatning at det gir barn større trygghet å ha to foreldre. Barne- og familiedepartementet fastholder dette ved at adopsjonsbevilning i utgangspunktet bare bør gis til enslig adopsjonssøker hvis det allerede før adopsjonen er etablert en spesiell tilknytning til barnet, f.eks. gjennom slektskap, fosterbarnsforhold e.l. Unntak kan også gjøres hvis søkeren har spesielle ressurser i forhold til barn.»

Rundskrivet viser til at det er myndighetenes ansvar å forvise seg om, så langt det er mulig, at barnet blir plassert i familier med de beste forutsetninger til å følge opp dette. Det åpnes likevel for at enslige kan adoptere idet enkelte enslige har en «spesiell kunnskap om og erfaring med barn». Kravene til enslig søker er også formulert dit hen at søker skal ha «ressurser ut over det vanlige». I vurderingen skal det i tillegg legges spesielt vekt på om søkeren har et stabilt og godt nettverk der bar-

⁸ Side 7 (av 8).

⁹ Punkt 7.2.3.

net gjennom oppveksten kan få kontakt med begge kjønn.¹⁰

Graviditet er omtalt under et punkt i rundskrivet om endrede forhold under saksgang. Rundskrivet viser til at graviditet kan lede til at søknaden stilles i bero, eventuelt at godkjenningen trekkes tilbake. Rundskrivet kommenterer ikke hvilken vekt det skal legges på opplysninger om graviditet ved behandling av søknad om forhåndssamtykke.

Rundskrivet omhandler ikke temaer som krav til bolig, vandel og rus. Temaer som krav til egnethet, personlige forutsetninger og motivasjon er knapt nok kommentert.

6.7 Samarbeidslandenes krav til søkerne

6.7.1 Innledning

Adopsjonsutvalget benytter her begrepet «samarbeidsland» fremfor «opprinnelsesland» for å få frem at omtalen gjelder krav fra de land hvor det foreligger godkjent formidlingstillatelse fra norske adopsjonsmyndigheter. «Samarbeidsland» illustrerer også at internasjonal adopsjon forutsetter et samarbeid og at begge land stiller krav i denne forbindelse.

Samarbeidslandenes krav til søkerne varierer fra land til land. Kravene gjelder følgende forhold ved søkerne eller adoptivfamilien:

- øvre og nedre aldersgrense
- minste aldersforskjell mellom barnet og søker
- god helse
- kun ektepar, ikke enslige
- ekteskapets varighet og stabilitet
- krav om et visst antall år i nytt ekteskap etter skilsmisse
- tak på antall barn i familien
- søkerne må dokumentere barnløshet, steriliseringsattest
- ren vandelsattest
- sikker økonomi, minsteinntekt
- krav til utdanning på et visst nivå

¹⁰ I 2008 avgjorde Bufdir 2 klagesaker som gjaldt enslig søker. I begge saker hadde kommunen gitt positiv tilråding. Regionens avslag ble stadfestet i begge sakene. I den første saken hadde søker pedagogisk utdanning og ble ansett å ha spesielle ressurser i forhold til barn. Bufdir la imidlertid avgjørende vekt på opplysninger om helse. Den andre saken gjaldt en søker som var fylt 46 år. Bufdir vist til at øvre aldersgrense ble håndhevet meget strengt overfor enslige søkere:

«I henhold til praksis håndheves den øvre anbefalte aldersgrense meget strengt overfor enslige søkere. Med den lange ventetiden som er i de fleste land i dag, deriblant A, ville du ved et eventuelt adopsjonstidspunkt være nærmere 48-49 år.»

- norsk statsborgerskap
- engelskkunnskaper
- medlemskap i kirkesamfunn
- motivasjon, egnethet
- deltagelse på adopsjonsforberedende kurs.

Kun noen helt få samarbeidsland aksepterer enslige søkere, mens ingen samarbeidsland aksepterer homofile søkere etter det utvalget kjenner til. Utvalget legger til grunn at alle gjeldende samarbeidsland stiller krav om at søkere som adopterer sammen er gift. Dette innebærer at ingen aktuelle samarbeidsland synes å akseptere samboende søkere.

I flere land kreves videre oppfølgingsrapporter, slik at søkerne må bidra ved utforming av slike. Dette er ikke nevnt nedenfor idet dette ikke er et krav til søkerne på linje med de øvrige krav som behandles i nærværende kapittel.

Noen av kravene fra samarbeidslandene er absolutte krav, andre åpner for noen grad av skjønn. I mange land er det myndighetene som fastsetter kravene til søkerne i regelverk. Regelverket kan være fastsatt av departement, særskilte organer som barnevernmyndighetene eller private organisasjoner. Dette betyr at regelverket kan være fastsatt av ulike organer samt være forankret på ulike nivåer i de forskjellige samarbeidsland. Enkelte land har ikke skriftlig formulerte krav til søkerne, men slik at det i praksis stilles krav som har karakter av bestemmelser. Utvalget har på denne bakgrunn tatt utgangspunkt i kravene fra samarbeidslandene slik disse formidles til søkerne fra de norske organisasjonene.

På bakgrunn av mandatet har utvalget som nevnt et særlig fokus på alder og helse. I den grad samarbeidslandet ikke har formulert noen spesifikke helsekrav, er dette ikke nevnt i oppregningen nedenfor. Det må imidlertid gjøres oppmerksom på at så godt som alle samarbeidsland krever eller forventer at søkerne har god helse.

Utvalget har også medtatt opplysninger om hvilke land som krever adopsjonsforberedende kurs idet utvalget i denne utredningen foreslår at kurset gjøres obligatorisk.

Kinesisk regelverk er medtatt i sin helhet nedenfor fordi Kina over flere år har vært det største samarbeidslandet for norske adopsjonsorganisasjoner. Regelverket har derfor stor praktisk betydning. Til forskjell fra andre samarbeidsland har Kina et regelverk som stiller detaljerte krav til søkerne. Landene nedenfor er oppregnet i rekkefølge i henhold til antall formidlede adopsjoner i 2008.

6.7.2 Aktuelle samarbeidslands krav

Kina

Antall barn formidlet i 2008: Adopsjonsforum 47, Verdens Barn 28, InorAdopt 10.

Krav til søker:

- «I. De som ønsker å adoptere, er et par bestående av en mann og en kvinne som er i et stabilt ekteskap. Dersom ingen av dem har tidligere ekteskap bak seg, må de ha vært gift med hverandre i minst to år. Dersom én eller begge har tidligere ekteskap bak seg (gift maks. to ganger tidligere), må de ha vært gift i minst fem år.
- II. Begge ektefellene må være fylt 30 og under 50 år. Hvis de ønsker å adoptere et barn med spesielle behov, må de være mellom 30 og 55 år.
- III. Begge ektefellene må være psykisk og fysisk friske, og de må ikke ha:
 1. AIDS
 2. Psykiske handikap
 3. Smittsomme sykdommer som fortsatt er på smittestadiet
 4. Blindhet på ett eller begge øyne, binokulær parallakse eller okulære proteser
 5. Hørselstap på begge ørene, eller nedsett taleevne; adopsjon av barn med spesielle behov som har samme tilstand, er unntak fra denne regelen
 6. Lemmer som ikke fungerer på grunn av lammelser, amputasjoner eller deformasjon; alvorlig deformert ansikt
 7. Alvorlige sykdommer som krever langvarig behandling, og som påvirker forventet levealder, slik som ondartede svulster, lupus erythematosus, nefrose, epilepsi osv.
 8. Foretatt større organtransplantasjoner for mindre enn 10 år siden
 9. Schizofreni
 10. Vært under medisiner for alvorlige mentale sykdommer som depresjon, manier, angstnevrososer og lignende for mindre enn to år siden.
 11. BMI (BMI = vekt (kg)/høyde² (m²)) = 40
- IV. Én av ektefellene må være i fast arbeid. Familiens årsinntekt må være minst 10 000 USD per familiemedlem, inklusive det framtidige adoptivbarnet. Familiens samlede netto formue bør være på minst 80 000 USD. Familiens årsinntekt er ikke medregnet velferdsytelser som stønad, pensjon, arbeidsledighetstrygd eller sosialhjelp osv.
- V. Begge ektefellene har minimum fullført videregående skole eller fagutdanning på samme nivå.

- VI. Det må være mindre enn fem barn under 18 år i familien, og det yngste barnet må være mer enn ett år gammelt. Adopsjon av barn med spesielle behov er unntatt fra regelen om maksimalt fem barn under 18 år i familien.
- VII. Ingen av ektefellene kan ha vært domfelt for kriminelle handlinger. De skal også ha god oppførsel, utvise god moral, og følge lover og regler. Ingen av dem skal ha følgende bakgrunn:
 1. Vold i hjemmet, seksuelle overgrep, omsorgssvikt eller barnemishandling (selv om de ikke har blitt arrestert eller tiltalt for det)
 2. Ha en historie med bruk av narkotiske stoffer som opium, morfin, marihuana, kokain, heroin, metamfetamin osv., og medisiner mot mentale sykdommer, som er vanedannende
 3. Ha en historie med misbruk av alkohol og vært tørrlagt i mindre enn 10 år.

Adopsjonssøknader vil individuelt vurdert der hvor en av ektefellene er domfelt for mindre enn tre forhold av mindre alvorlig art for mer enn ti år siden, eller er straffet for inntil fem mindre alvorlige trafikkregelovertrедelser.
- VIII. Paret som ønsker å adoptere, må ha en god forståelse av hva det vil si å adoptere, og kunne tilby det foreldreløse barnet (eller barn med funksjonshemminger) et godt hjem og imøtekomme de behovene barnet har for å få en god oppvekst. De må ha en riktig forståelse av hva internasjonal adopsjon innebærer, og de må være mentalt forberedt på de potensielle risikoene som er forbundet med internasjonal adopsjon, slik som potensielle sykdommer, forsinket utvikling, mistilpasning etter adopsjonen, osv.
- IX. Paret som skal adoptere, må gi skriftlige forsikringer i søknaden om at de godtar oppfølging etter adopsjonen, og de må levere rapporter som påkrevet.
- X. Det fastsatte antallet år, eller den fastsatte alder, som oppgis i dette brevet, skal gjelde fra den datoen adopsjonssøknaden er registrert av CCAA.»¹¹

Regelverket ble betydelig strammet inn i Kina i 2007. Hvilke konsekvenser denne innstrammingen har hatt for adopsjoner til Norge er omtalt i kapittel 2.4.4. Bakgrunnen for innstrammingen 1. mai 2007 fremkommer i brev fra CCAA hvor regelverket presenteres:

¹¹ www.verdensbarn.no (oversettelse av CCAAs krav).

«For tiden er antallet adopsjonssøknader som CCAA (China Centre of adoption Affairs) mottar, raskt økende. Det begrensede antall kinesiske barn som er tilgjengelig for internasjonal adopsjon, er imidlertid langt fra tilstrekkelig i forhold til å kunne møte etterspørselen fra familier i utlandet. CCAA fastholder – i henhold til prinsippet om å beskytte barnets interesser i Konvensjon av 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner (Haagkonvensjonen) – at betingelsene nedenfor er mer i tråd med Haagkonvensjonens ånd, og vilkårene i adopsjonslovgivningen i både Kina og i deres land, og at de bidrar til at kinesiske barn får de best tenkelige forhold å vokse opp under.»

Colombia

Antall barn formidlet i 2008: Adopsjonsforum 48.

Krav til søker:

- Veiledende alderskrav: under 38 år for barn 0–2 år, 39–41 år for barn 3–4 år, 42–44 år for barn 5–6 år, søker over 45 år kan adoptere barn over 7 år.
- Søker må ha deltatt på adopsjonsforberedende kurs.

Sør-Korea

Antall barn formidlet i 2008: Verdens Barn 45.

Krav til søker:

- Søker kan være høyst 45 år ved tildeling.
- Det kan ikke være mer enn 10 års aldersforskjell mellom søkerne.
- Det foreligger ingen formulerte krav til helse, men i praksis forutsettes det at søkerne har god helse.

Etiopia

Antall barn formidlet i 2008: Adopsjonsforum 26.

Krav til søker:

- Søker under 39 år kan tildeles barn 0–3 år, søker 40–45 år kan tildeles barn 2–6 år.
- Aldersforskjell mellom barn og søker bør ikke være mer enn 40 år.

Sør-Afrika

Antall barn formidlet i 2008: Verdens Barn 26.

Krav til søker:

- Ved førstegangsadopsjon bør det ikke være mer enn 40 års aldersforskjell mellom søker og barnet. Ved annengangsadopsjon, der det er al-

dersforskjell mellom søkerne, kan den eldste være inntil 48 år ved tildeling.

- Søker må ha god fysisk og psykisk helse og ingen kroniske sykdommer.

Brasil

Antall barn formidlet i 2008: InorAdopt 15.

Krav til søker:

- InorAdopt har fått signaler fra samarbeidslandet om at yngre søkere prioriteres for de yngste barna.
- Søker må fremlegge legeerklæring og psykolograpport.

India

Antall barn formidlet i 2008: Adopsjonsforum 5, Verdens Barn 7.

Krav til søker:

- Søkerens samlede alder må ikke overstige 90 år for adopsjon av spedbarn og yngre barn. Unntak kan gjøres i særlige tilfeller ved adopsjon av eldre barn og ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte. Søkers alder kan være høyst 55 år.

Thailand

Antall barn formidlet i 2008: Verdens Barn 12.

Krav til søker:

- Ved førstegangsadopsjon kan søker være høyst 45 år.
- I praksis stilles strenge krav til helse. Det kreves dokumentasjon på helseforhold selv om de ligger langt tilbake i tid. Tildeling må godkjennes av myndighetene som også kan stille ytterligere spørsmål om helse. Tildeling til søkere med aktuelle eller tidligere sykdommer eller diagnoser behandles i et spesielt utvalg.

Ungarn

Antall barn formidlet i 2008: InorAdopt 8.

Krav til søker:

- Søker må være yngre enn 40 år på søknadstidspunktet.

Peru

Antall barn formidlet i 2008: Adopsjonsforum 7.

Krav til søker:

- Veiledende alderskrav: søker 25–35 år for barn 0–3 år, søker 36–45 år for barn 3–4 år, barn over 5 år kan tildeles søker 46–55 år.

- Søker må fremlegge psykolograpport.
- Søker må ha deltatt på adopsjonsforberedende kurs.

Chile

Antall barn formidlet i 2008: Adopsjonsforum 6.

Krav til søker:

- Søkere under 45 år, ingen øvre aldersgrense for adopsjon av eldre barn.
- Søker må fremlegge psykolograpport.
- Søker må ha deltatt på adopsjonsforberedende kurs.

Filippinene

Antall barn formidlet i 2008: Adopsjonsforum 6.

Krav til søker:

- Søker under 40 år kan tildeles barn 0–2 år. Eldre søker kan godtas for eldre barn.
- Maksimal aldersforskjell mellom barnet og kvinnen kan være høyst 45 år.
- Søker må fremlegge psykolograpport.

Sri Lanka

Antall barn formidlet i 2008: Adopsjonsforum 5.

Krav til søker:

- Søker kan være høyst 45 år. I praksis tildeles barn 0–2 år til søker under 40 år.

Bolivia

Antall barn formidlet i 2008: Adopsjonsforum 4.

Krav til søker:

- Søker kan være høyst 45 år. Små barn tildeles søkere under 38 år.
- Søker må fremlegge psykolograpport.
- Søker må ha deltatt på adopsjonsforberedende kurs.

Nepal

Antall barn formidlet i 2008: Adopsjonsforum 4.

- Aldersgrense på 55 år.

Bulgaria

Antall barn formidlet i 2008: InorAdopt 0.

Krav til søker:

- Søker må fremlegge legeerklæring.

Madagaskar

Krav til søker:

- Det må være mindre enn 40 års aldersforskjell mellom den eldste ektefelle og barnet.
- Det kreves god helse.
- Søker må fremlegge psykolograpport.

6.8 Dansk og svensk rett

Danmark

Det er nedfelt i forskrift at søkers alder på søknadstidspunktet som hovedregel ikke skal overstige barnets alder med mer enn 40 år. Det stilles også andre vilkår og krav til søker:

«§ 6. Det er en betingelse for at blive godkendt som adoptant, at ansøgerens alder på ansøgningstidspunktet ikke overstiger barnets alder med mere end 40 år.

Stk. 2. Betingelsen i stk. 1 kan dog fraviges, hvis:

1. kun den ene ægtefælles alder overstiger barnets alder med mere end 40 år, mens den anden ægtefælle er noget yngre, eller
2. ansøgeren inden rimelig tid efter at have modtaget et adoptivbarn ansøger om godkendelse til adoption af endnu et barn, eller
3. der foreligger særlige omstændigheder i øvrigt.

§ 7. Det er endvidere en betingelse for at blive godkendt som adoptant,

1. at ansøgerens fysiske og psykiske helbreds-tilstand ikke forringer mulighederne for, at adoptionsforløbet bliver til barnets bedste,
2. at ansøgeren råder over en bolig, der er egnet til at danne rammerne for opfostring af barnet,
3. at ansøgeren har forsvarlige økonomiske forhold, og
4. at ansøgeren ikke er straffet for forhold, der giver anledning til berettiget tvivl om ansøgerens egnethed til at adoptere.

§ 8. Et ægtepar kan kun godkendes som adoptanter, hvis de på tidspunktet for indgivelse af ansøgningen har levet sammen i mindst 2 ½ år, medmindre der foreligger særlige omstændigheder.»¹²

Alderskravet skal ifølge lovforarbeidene bidra til å sikre at adoptivforeldrene har tilstrekkelige ressurser til å ta seg av barnet og ha lyst og evne til å ta del i barnets lek og øvrige aktiviteter. Videre bør alderskravet ta hensyn til at barnet får muligheter til å beholde begge sine foreldre inntil det blir vok-

¹² BEK nr. 1367 af 12. december 2006.

sent, statistisk sett reduseres sjansen for dette med økende alder hos foreldrene. Begrunnelsen for å velge søknadstidspunktet som skjæringstidspunkt er at søker da selv har mulighet til å sikre at alderskravet overholdes.¹³

Vurderingen av søkers helse skjer på bakgrunn av den oppdaterte «Vejledning om vurderingen af adoptionsansøgers fysiske og psykiske helbredsforhold», utgitt av Justitsministeriet.¹⁴ Veilederen gjennomgår en rekke typiske sykdomsgrupper, og der oppstilles noen retningslinjer for hvilken betydning disse sykdommer bør tillegges i adopsjonsmessig sammenheng. Merknadene er generelle, men for enkelte diagnoser og sykdommers vedkommende anbefales avslag på grunn av høy dødelighet med mer. Videre gir veiledningen anbefalinger om hvilke diagnoser og sykdommer som bør lede til innhenting av uttalelse fra behandlede leger samt i hvilke tilfeller det bør skje spesialistundersøkelser av søker.

Forarbeidene Proposition 2003/04:13 utdyper at vurderinger av helsemessige krav må skje med utgangspunkt i slike retningslinjer. Det understrekes imidlertid at det også skal skje en konkret vurdering og at det verken er mulig eller ønskelig å objektivisere helsekravene.¹⁵

Familiestyrelsens veiledning utdyper om helsekravene og såkalt kompensasjon. Som utgangspunkt skal begge søkerne oppfylle helsekravene. Ved overdødelighet er kompensasjon ikke mulig. Derimot er det ved dårlig fysisk helse, hvor det ikke er en overdødelighet, mulighet for at en ektefelles gode helse kan kompensere for den andre ektefelles helsemessige forhold.¹⁶

Adoptionsnævnets (klageinstansens) praksis knyttet til avgjørelser blant annet om krav til alder og helse gjøres tilgjengelig på nævnets hjemmeside i anonymisert resyméform. Sakene avgjøres konkret, men nemnda uttaler seg også prinsipielt.

Sverige

Svensk lov presiserer at alder og helse skal inngå i vurderingen av om det skal gis tillatelse til internasjonal adopsjon:

«Medgivande får lämnas endast om den sökande är lämpad att adoptera. Vid den bedömningen skall särskild hänsyn tas till sökandens kunskaper och insikter om adoptivbarn och deras behov och den planerade adop-

tionens innebörd, sökandens ålder, hälsotillstånd, personliga egenskaper och sociala nätverk. Sökanden skall vidare ha deltagit i av kommunen anvisad föräldrautbildning inför adoption.»¹⁷

I SOU 2009: 61 foreslås at det stilles krav om aldersgrense på 43 år på tidspunktet for godkjenning.

Forarbeidene inneholder merknader om krav til søkers helse.¹⁸ Dette utdypes i Socialstyrelsens håndbok om adopsjon hvor det sies at en forutsetning for å få tillatelse til adopsjon er at sykdommen eller funksjonsnedsettelsen ikke påvirker muligheten for et godt foreldreskap.¹⁹ Videre understrekes:

«Skälet är att var och en för sig måste kunna ta ett fullt föräldraansvar, om den andra parten skulle bli sjuk eller avlida.»

Håndboken knytter vurderinger av helse og fungering til barnets behov. Det er forutsatt at begge søkerne skal ha så god helse at de kan fungere fullt ut i foreldrerollen. Videre gis det en detaljert omtale av krav til fysisk og psykisk helse hos søkerne, herunder betydningen av livsstilsfaktorer som røyking, fedme, misbruk av alkohol og stressrelaterte symptomer. Håndboken fokuserer også på forhold som adoptivbarnets ekstra store behov for foreldrenes følelsesmessige tilgjengelighet, lydhørhet og støtte.

6.9 Utvalgets vurderinger og forslag

6.9.1 Innledning

Formålet med internasjonal adopsjon av ukjent barn via organisasjon må være å sikre gode foreldre til barn som ikke kan sikres oppvekst i en familie i hjemlandet i de tilfeller barnets beste tilsier dette. I denne sammenheng er det helt sentralt at adopsjonen gjennomføres i tråd med FNs barnekonvensjon og Haagkonvensjonen.

Det forhold at barnet er ukjent innebærer at det er knyttet usikkerhetsfaktorer til slik adopsjon. Usikkerhetsfaktorene samt de støttebehov som alle adoptivbarn vil ha som følge av levekår i tidlige og avgjørende leveår, tilsier at det må stilles spesifikke krav til søkerne.

Utvalget legger videre vekt på at selv om barnet i utgangspunktet vurderes som å være et barn uten

¹³ Lovforslag 1998/1 LSF 40, kapittel 6.

¹⁴ VEJ nr. 9359 af 19. juni 2009.

¹⁵ Lovforslag 1998/1 LSF 40, kapittel 8.

¹⁶ VEJ nr. 10282 af 14. december 2007 kapittel 8.2.8.

¹⁷ Jf. § 12 i socialtjänstlagen kapittel 6.

¹⁸ Proposition 2003/04:13.

¹⁹ SOSFS 2008:8 Håndboken Adoption - Handbok för socialtjänsten, Socialstyrelsen 2009, allmänna råd.

spesielle behov for støtte, vil en adopsjon stille adoptivforeldrene overfor store utfordringer. Foreldrene må dessuten ha beredskap for at barnet kan ha ukjente støttebehov.

En adopsjon er, i motsetning til foreldreskap som følge av egenfødsel, et offentlig godkjent foreldreforhold. Dette innebærer at det må stilles slike krav til at det oppnås høy grad av sikkerhet for at adopsjonen vil gi adoptivbarnet gode oppvekstforhold. Dette tilsier at man må stille store krav til de aktuelle søkerne. Kravene til adoptivforeldre skal være at de er ordinært gode foreldre, men med kapasitet til å kunne påta seg spesielt krevende omsorgsoppgaver. Dette er utgangspunktet for utvalgets vurderinger i det følgende.

Dagens lovgivning innebærer at de krav som stilles til søkerne hovedsakelig utledes av adopsjonsloven § 2. Det foreligger verken lov eller forskrift som presiserer hvilke nærmere krav som stilles til søkerens alder, helse, vandel, bolig, økonomi og ekteskapets varighet. Det er etter utvalgets oppfatning uheldig at de konkrete vurderinger av slike krav til søkerne utelukkende skal relateres til det generelle vilkåret i adopsjonsloven § 2 om at adopsjonen skal bli til gagn for barnet.

En svakhet ved formuleringer i rundskriv og retningslinjer om krav til søkerne er at det er uklart hvorvidt enkelte merknader skal betraktes som bestemmelser av bindende karakter eller om de bare har veiledende karakter. Eksempelvis formulerer rundskrivet krav til ekteskapets varighet, søkers alder samt ensliges adopsjonsadgang på en slik måte at kravene synes å ha karakter av bindende bestemmelser. Kravene til alder omtales for eksempel som «den øvre aldersgrensen» for adopsjon. Samtidig understrekes det at rundskrivet bare er veiledende og at det ved behandling av adopsjonssøknader må gjøres en helhetsvurdering av søkerens totale livssituasjon.

Etter Adopsjonsutvalgets vurdering gir rundskrivet både uklare og dels motstridende veiledninger om hvilke krav som skal og kan stilles.

Adopsjonsutvalget foreslår at de sentrale krav til søkerne formuleres i lovgivning. Utvalget antar at krav til søkerens alder, helse, vandel og enkelte andre forhold bør formuleres i forskrift forankret i en klar hjemmelsbestemmelse i adopsjonsloven.

Adopsjonsutvalget foreslår en ny faseinndeling av utrednings- og godkjenningprosessen ved adopsjon av ukjent barn. Faseinndelingen er nærmere omtalt i kapittel 18.6.

Følgende forhold bør avklares i fase 1 slik at adopsjonsprosessen kan avsluttes på et tidlig stadium der søker ikke oppfyller de vilkår for adopsjon som er av mer objektiv art:

- alder
- helse
- vandel
- bolig og økonomi
- krav til ekteskapets varighet og krav til at enslig søker er aleneboende.

Disse mer objektive forhold drøftes nærmere i kapitlene 6.9.2 flg.

De mer individuelle forhold ved søker som egnethet, motivasjon med mer avgjøres i fase 3. Hvilke krav som bør stilles til søker i fase 3 for endelig godkjenning kan gis er omtalt i kapittel 6.9.9.

Søkers alder har etter utvalgets forslag betydning for hvilken godkjenningssamme som kan gis. Adopsjonsutvalget oppsummerer følgelig her hvilke godkjenningssammer som foreslås:

«Allmenn godkjenning 0–3 år» omfatter barn opp til 3 år uten kjente fysiske eller psykiske forhold.

«Utvidet godkjenning 3–5 år og/eller andre mindre støttebehov» omfatter adopsjon av

- barn fra fylte 3 år og opp til fylte 5 år
- to søsken
- barn med behov for noe spesiell støtte på grunn av mindre fysiske eller psykiske forhold, dette omfatter barn 0–5 år.

«Utvidet godkjenning 5 år+ og/eller andre større støttebehov» omfatter

- barn fra fylte 5 år
- tre eller flere søsken
- barn med behov for spesiell støtte på grunn av større fysiske eller psykiske forhold.

Krav til søker ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte er behandlet særskilt i kapittel 6.9.8.

6.9.2 Alder

Vurderinger av gjeldende rett

Etter rundskrivet skal det vanligvis ikke gis godkjenning til søkere over 45 år. Rundskrivet omtaler alderskravet som «den øvre aldersgrensen», noe som gir merknadene i rundskrivet karakter av bindende bestemmelser. Rundskrivet åpner for følgende unntak:

- ved søknad om barn nr. 2
- der søkerne har spesielle ressurser i forhold til barn
- der søkerne ønsker søsken til barn som allerede er i familien
- ved adopsjon av eldre barn eller
- der det er stor aldersforskjell mellom søkerne

- for søkere som har «særlig god fysisk og psykisk helse og gode kvalifikasjoner for øvrig (...)»

Utvalget viser til at det er relativt vid adgang til å gjøre unntak fra aldersgrensen på 45 år. Rundskrivet viser i innledningsdelen til at «retningslinjene kun er veiledende, og at den myndighet som skal godkjenne adoptivforeldre må foreta en helhetsvurdering av søkerens totale livssituasjon ut fra hva som er til gagn for barnet».

Utvalget finner det vanskelig å trekke ut noen klare linjer fra forvaltningspraksis når det gjelder vekten av de ulike momenter i sakene der en av søkerne var over 45 år og unntaksadgangen ble vurdert. Adopsjonsutvalget har gjennomgått Bufdirs praksis i klagesaker, men har ikke gjennomgått praksis i Bufetat region når det gjelder innvilgelser. Utvalget har ikke innsikt i hvordan rundskrivet praktiseres der.

Vid adgang til å gjøre unntak etter skjønnsmessige kriterier gir økt risiko for forskjellsbehandling samt risiko for at utenforliggende hensyn kan spille inn ved avgjørelsene.

Ved utredning og behandling av de enkelte sakene vil hensynet til søkerne lett kunne bli for sentralt, mens hensynet til det ukjente barnet vil kunne bli mindre fremtredende. Dette gjør seg særlig gjeldende ved spørsmål om hvilken betydning søkers alder skal ha for mulighetene til å bli adoptivforeldre. Lovgiver og forvaltningen må la hensynet til det ukjente barnet ha høyest fokus også ved fastsettelse av alderskrav til søker.

Utvalgets forslag

Adopsjonsutvalget mener at det er nødvendig å nedfelle klare alderskrav i lovgivning. Behovet for likebehandling er stort idet alder er en objektiv størrelse. Søkerne har videre et klart innrettelsesbehov. Klare alderskrav nedfelt i lovgivning vil også lette adopsjonsmyndighetenes arbeid vesentlig og bidra til effektivisering av saksbehandlingen.

Adopsjonsutvalget foreslår at myndighetene tar stilling til søkers alder i fase 1. Forslaget innebærer at myndighetene må gi avslag i fase 1 der søker ikke oppfyller de alderskrav som gjelder for den godkjenningsramme søker ønsker. Søkers alder vil derfor være avgjørende for om det kan gis samtykke til å gå videre til fase 2 samt for hvilken endelig godkjenningsramme som kan gis i fase 3.

Adopsjonsutvalget har på bakgrunn av gjennomgangen av gjeldende rett følgende forslag for å øke forutsigbarheten og likebehandlingen av søkerne:

- en hovedregel om alderskrav
- uttømmende unntaksbestemmelser, det vil si ingen adgang til å gjøre unntak etter en skjønnsmessig helhetsvurdering.

Forslagene innebærer at det vil gjelde absolutte aldersgrenser knyttet til de ulike godkjenningsrammer.

Adopsjonsutvalget har følgende mer overordnede synspunkter på hvilke alderskrav som bør stilles i fremtidig regelverk:

Adopsjonsutvalget mener at barneperspektivet må veie tungt ved fastsettelse av alderskrav. Det kan ta flere år fra det søkes om adopsjon til adopsjon gjennomføres, noe det må tas hensyn til ved fastsettelse av alderskravet. Adopsjonsutvalget har lagt vekt på den lange ventetiden som normalt må påregnes ved internasjonal adopsjon av yngre barn uten kjente støttebehov. Som omtalt i kapittel 14.6 og 14.8.5 er det intet som tyder på at ventetiden her vil reduseres fremover, snarere tvert imot. Det kan være lavere ventetid for adopsjon av eldre barn og barn med andre kjente støttebehov. Adopsjonsutvalget mener likevel at dette ikke kan være avgjørende for fastsettelse av det alderskrav som skal gjelde som en hovedregel idet brorparten av adoptivsøkerne ønsker seg yngre barn og barn uten behov for spesiell støtte.

Barnets behov tilsier at foreldrene må ha tilstrekkelig overskudd fra tidspunkt for tildeling frem til barnet er myndig. Mange adoptivbarn vil som andre barn ha behov for foreldrenes omsorg også i mange år etter myndighetsalder, særlig i de tilfeller der barnet har behov for spesiell støtte. Ved å skjerpe alderskravet noe antar utvalget at søkerne i snitt vil ha noe lavere risiko for sykdom og dødelighet, noe som er av betydning i et barneperspektiv.

Ved utforming av alderskrav bør det tas i betraktning at adoptivforeldrene, ved tildeling, ikke er vesentlig eldre enn foreldrene til barnets venner og skolekamerater. Utvalget har sett hen til opplysninger i Statistisk sentralbyrå om gjennomsnittlig fødealder og fruktbarhet. Gjennomsnittsalder ved førstefødsel i 2008 for mor er 28 år, mens fars gjennomsnittlige alder er 33 år. Fruktbarhetsraten er høyest for kvinner i alderen 25–29 (127), deretter synkende. I aldersgruppen 40–44 og 45–49 er denne kun henholdsvis 9,8 og 0,4.²⁰ Foreløpige tall fra en pågående studie knyttet til nylig ankomne adoptivbarn og deres adoptivfamilier viser at kvinnens og mannens alder ved adopsjon i gjennomsnitt var henholdsvis 41 og 43 år.²¹

²⁰ Fruktbarhetsraten er her antall fødte barn per 1000 kvinne.

Adopsjonsutvalget mener at det er nødvendig med en viss justering av alderskravene av hensyn til barnets beste. Utvalgets forslag vil ikke endre det faktum at adoptivforeldre ofte vil være eldre enn foreldre til egenfødte barn. Dette er en naturlig følge av at de fleste adoptivforeldre i det lengste forsøker å få egenfødte barn og at ventetiden for adopsjon er svært lang. Det er neppe noe stort problem at det er en viss forskjell i alder mellom foreldre som får egenfødte barn og foreldre som adopterer, men aldersforskjellen bør etter utvalgets mening ikke være for stor. Adopsjonsutvalget har tatt hensyn til at alderskravene ikke må være så stramme at søkerne ikke har brukt opp mulighetene for assistert befruktning, noe som kan resultere i at flere søkere forsøker å bli gravide parallelt med adopsjonssak.

Adopsjonsutvalget mener at samarbeidslandenes krav og praksis i større grad bør tas i betraktning ved utforming av alderskrav. Hensynet til organisasjonene tilsier også en viss justering og presisering av aldersgrensen, jf. kapittel 12.4 og 12.8.2 flg. som redegjør for organisasjonenes formidlingsplikt og for hvilke utfordringer disse kan ha med å finne et land som aksepterer eldre søkere for adopsjon av små barn uten kjente støttebehov.²²

Adopsjonsutvalget har utredet samarbeidslandenes alderskrav i kapittel 6.7. Det er etter hvert få samarbeidsland som aksepterer søkere som er over 40 år for de yngste barna. Flere samarbeidsland kan imidlertid tildele eldre barn til eldre søkere.

Samarbeidslandenes krav til søkerne er et uttrykk for hva disse landene mener er best for sine barn. Adopsjonsutvalget viser til kapittel 14.8.7 hvor utvalget redegjør for at det er opp til opprinnelseslandene å velge hvilke mottakerland det er ønskelig å etablere adopsjonssamarbeid med. Videre er det opprinnelseslandene som tildele barn til søkerne. Tildelende myndighet i opprinnelseslandet vil for de yngste barna uten behov for spesiell støtte ha svært mange søkere å velge mellom ved tildeling. Opprinnelseslandet vil kunne velge mellom godt kvalifiserte søkere fra en rekke mottakerland. Adopsjonsutvalget mener derfor at det ved fastsettelse av alderskrav i norsk lovgivning må tas i betraktning at norske søkere ikke bør være vesentlig eldre enn adoptivsøkere fra andre

mottakerland, jf. kapittel 6.8 om alderskrav i dansk og svensk lovgivning.²³

Adopsjonsutvalget foreslår følgende alderskrav ved adopsjon av ukjent barn:

Fastsettelse av aldersgrensen må ses i sammenheng med hvilket skjæringstidspunkt som legges til grunn. Dersom søknadstidspunktet er skjæringstidspunkt, må alderskravet settes lavere enn dersom skjæringstidspunktet settes til godkjenningstidspunktet. Utvalget foreslår at skjæringstidspunkt knyttes til søknadstidspunktet, det vil si dato for når søknad er mottatt i Bufetat og ikke til tidspunkt for utstedelse av forhåndssamtykke eller tildeling. Tidspunktet for når søknad fremmes er i realiteten det eneste tidspunktet søker selv har innflytelse over og kan påvirke.

Adopsjonsutvalget har kommet til enighet om at aldersgrensen for adopsjon av de yngste barna uten kjente støttebehov, «allmenn godkjenning 0–3 år», som hovedregel bør ligge på rundt 40–42 år dersom det tidlige søknadstidspunktet anses som skjæringstidspunkt. Adopsjonsutvalget understreker at en aldersgrense på 42 år på søknadstidspunktet er den absolutt høyeste aldersgrense som utvalget vil kunne anbefale på dette området. Utvalgets forslag har tatt utgangspunkt i denne øverste aldersgrensen. I gjeldende adopsjonsvirkelighet med lange ventetider for adopsjon av små barn, vil en alder ved søknad på 40–42 år i praksis gi en alder ved tildeling på 45–47 år. For barnet er det foreldrenes alder ved tildeling som er relevant.

Dagens veiledende aldersgrense på 45 år gjelder uansett om adopsjonen gjelder yngre eller eldre barn og er knyttet til tidspunktet for utstedelse av forhåndssamtykke. Fordi utvalget foreslår å flytte skjæringstidspunktet samt foreslår unntaksbestemmelser, vil utvalgets forslag samlet sett ikke innebære noen vesentlig innskrenkning av søkerens adopsjonsmuligheter.

Adopsjonsutvalget foreslår klart definerte unntak og ingen skjønnsmessig unntaksadgang. En skjønnsmessig unntaksadgang reduserer forutsigbarheten og vil kunne lede til fortsatt mange klagesaker. Det bør være en målsetting at antall klagesaker knyttet til alder reduseres, slik at søkere som klart ikke oppfyller alderskrav kan få avslutte sin adopsjonsprosess på et tidlig stadium av denne.

Adopsjonsutvalget oppsummerer forslagene om alderskrav ved adopsjon slik at disse både innebærer en viss justering nedover samtidig som det gis adgang for eldre søkere enn i dag til å adoptere eldre barn og barn med behov for spesiell støtte.

²¹ Det vises her til foreløpige tall fra et større longitudinelt forskningsprosjekt hvor barn som er adoptert fra utlandet i 2007, 2008 og 2009 følges opp fra de kommer til Norge og frem til fireårsalder. Prosjektet er kalt «Internasjonalt adopterte barns sosiale utvikling».

²² Se også kapittel 6.7 om krav fra samarbeidslandene og utvalgets vurderinger i kapittel 6.9.

²³ Se SOU 2009: 61 kapittel 8.2 som redegjør for lovgivning om alderskrav i nordiske samt enkelte andre land.

Det er som utgangspunkt et krav etter gjeldende rett at adoptivsøkerne skal ha god helse, både fysisk og psykisk. Adopsjonsutvalget forutsetter, for anvendelse av alle unntaksbestemmelsene, at begge søkerne, eventuelt enslig søker, har god fysisk og psykisk helse. Der det gjøres unntak fra alderskravet for ektefeller må begge søkerne ha god helse og fungering, det vil si at det ikke kan være åpning for å betrakte søkerne som en omsorgsenhet i slike tilfeller. Dersom en unntaksbestemmelse legges til grunn, foreslår utvalget følgelig at det ikke gis mulighet for at den ene ektefelle kan kompensere for den andre ektefelles begrensning når det gjelder helse og fungering.

Adopsjonsutvalget foreslår adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen om alderskrav ved «allmenn godkjenning 0–3 år».

For det første foreslås en unntaksbestemmelse der det er aldersforskjell mellom søkerne. For ektefeller kan det gjøres unntak for «allmenn godkjenning 0–3 år» der bare en av søkerne er over aldersgrensen forutsatt at denne ektefellen er under 48 år, det vil si at den eldste søker ikke skal ha fylt 48 år. Med gjeldende ventetider for tildeling av yngre barn vil den eldste søker, ved aldersforskjell, kunne være rundt 53 år ved tildeling – etter utvalgets forslag. Adopsjonsutvalget mener at noen høyere aldersgrense enn dette ikke er forsvarlig ut fra barneperspektivet. Det vil kunne stilles skjerpede krav til søkerne på andre områder ved anvendelsen av denne unntaksbestemmelsen og det er som nevnt ikke adgang til kompensasjon for manglende god helse og fungering.

For det andre foreslås en unntaksbestemmelse ved flergangsadopsjon. Begrunnelsen for dette er at søkerne allerede har barneerfaring samt at noen samarbeidsland synes å ha noe mer fleksible alderskrav ved flergangsadopsjon. I tillegg kan hensynet til søskentilhørighet anføres som en positiv verdi både for barnet i adoptivfamilien og det nye adoptivbarnet.

Adopsjonsutvalget viser til at der begge søkerne er oppunder 45 år kan det ikke gjøres ytterligere unntak ved «allmenn godkjenning 0–3 år». Bestemmelsen om aldersforskjell kan således ikke få anvendelse, det vil si at det ikke vil være anledning til å kombinere unntaksbestemmelsene. Ved aldersforskjell mellom søkerne kan eldste søker være opp mot 48 år dersom yngste søker er under 42 år, noe som bør gjelde både ved førstegangsadopsjon og flergangsadopsjon.

Adopsjonsutvalget foreslår at eldre søkere kan adoptere eldre barn og barn med andre støttebehov. Men også ved slike adopsjoner foreslår utvalget at det skal stilles alderskrav av hensyn til bar-

net på henholdsvis 45 og 48 år. Det stilles imidlertid også andre krav for «utvidet godkjenning» som er særskilt behandlet i kapittel 6.9.8.

Utvalget foreslår at samme alderskrav skal gjelde for enslig søker for «allmenn godkjenning 0–3 år» og slik at det ikke her foreslås noen unntaksbestemmelser ved flergangsadopsjon. Adopsjonsutvalget har vurdert om eldre enslig søker bør kunne adoptere barn med behov for spesiell støtte. Utvalget har kommet til at enslige søkere bør kunne få «utvidet godkjenning 3–5 år og/eller andre mindre støttebehov», men at det ikke åpnes for dette når det gjelder enslig søker over 42 år. Dette er nærmere behandlet i kapittel 6.9.2.

Adopsjonsutvalget mener at alderskrav kan formuleres slik i lovgivning

«Det kan gis «allmenn godkjenning 0–3 år» til søker som på søknadstidspunktet er under 42 år.

Det kan gjøres unntak fra alderskravet for ektefeller dersom

- søknaden gjelder flergangsadopsjon og begge søkerne er under 45 år
- en av søkerne er under 42 år forutsatt at den andre er under 48 år på søknadstidspunktet.

Det kan gis «utvidet godkjenning 3–5 år og/eller andre mindre støttebehov» til ektefeller under 45 år samt «utvidet godkjenning 5 år+ og/eller andre større støttebehov» til ektefeller under 48 år som oppfyller særskilte vilkår for dette.»

6.9.3 Helse

Vurderinger av gjeldende rett

Etter rundskriv kreves god helse, både fysisk og psykisk. Kravet skyldes etter rundskrivet at «adopsjonen skal være til det beste for barnet, også for et barn som kan ha spesielle behov og derfor vil kreve ekstra overskudd hos sine adoptivforeldre i lang tid framover.» Imidlertid er kravet om god helse kun et utgangspunkt idet rundskrivet også bestemmer at det skal legges vekt på at søkerne skal utgjøre en omsorgsenhet, dette kalles som nevnt kompensasjon. Videre bestemmer rundskrivet at det skal gjøres en konkret vurdering av hvorvidt sykdom hos søker kan få betydning for omsorgsevnen i dag og i lang tid fremover, noe som indikerer at det kan gjøres unntak fra hovedregelen om krav til god helse.

Adopsjonsutvalget mener at det er en stor svakhet ved gjeldende regelverk at det ikke foreligger mer generelle og objektive retningslinjer om krav til helse som sikrer likebehandling både når det

gjelder saksbehandlingen og avgjørelsene. Rådgivende leges uttalelse innhentes i praksis ved behov, men heller ikke den rådgivende lege har noe verktøy for hvordan utredning av søkers forhold skal skje, hvilke overordnede kriterier som skal legges til grunn eller hvordan uttalelse i saken skal utformes. Det er uklart om det skal gis en rent medisinsk uttalelse eller om det skal gis en anbefaling av om adopsjon er «til gagn for barnet».

Adopsjonsutvalget mener at det er en svakhet at legeerklærings skjemaet ikke inneholder opplysninger om høyde og vekt. Betydelig overvekt gir økt risiko for andre sykdommer og er en sentral opplysning i vurderingen av søkers helse. Mange opprinnelsesland krever opplyst BMI, noe som innebærer at organisasjonene da må innhente slike opplysninger hos søker. Betydelig overvekt eller undervekt kan ha konsekvenser for fungering, noe som igjen kan påvirke hvordan adoptivbarnet kan ivaretas.

Adopsjonsutvalget mener på grunnlag av gjennomgang av klagesaker i Bufdir i 2007 og 2008 om helse at enkelte av disse er så klare avslagssaker at de med fordel kunne vært avgjort på et tidlig stadium i adopsjonsprosessen.

Utvalgets forslag

Adopsjonsutvalget foreslår på bakgrunn av erfaringer med gjeldende rett at helsekravene objektiviseres i noe større grad. Grunnleggende krav til helse må nedfelles i lovgivning. Dette vil øke forutsigbarheten og likebehandlingen av søkerne og klare avslagssaker kan avgjøres i fase 1 av ny utrednings- og godkjenningssprosess.

Adopsjonsutvalgets forslag om helsekrav må ses i sammenheng med at utvalget samtidig foreslår tiltak knyttet til utredning av søkerens helse. Det er nødvendig at myndighetene har tilstrekkelig grunnlag for å vurdere søkers helse gjennom opplysninger fra søker selv samt opplysninger fra rådgivende lege samt eventuelle spesialistundersøkelser. Dette er nærmere behandlet i kapittel 18.3.2.

Utvalget foreslår at det utarbeides en veileder for vurdering av søkers helse i tråd med den danske veilederen på området. Det er behov for mer detaljerte retningslinjer om krav til helse spesifisert på noen sentrale og typiske diagnoser, sykdommer og funksjonsnedsettelse slik at like tilfeller behandles likt. Veilederen kan suppleres med et erfaringsregister, relatert til enkeltsaker (avslag).

Adopsjonsutvalget har følgende mer overordnede synspunkter på hvilke helsekrav som bør stilles i fremtidig regelverk:

Fokus for utvalgets vurderinger nedenfor er hvilke helsemessige krav som må og bør stilles til søker for at søker på en forsvarlig måte kan ivareta behovene til et ukjent adoptivbarn, herunder et barn med behov for spesiell støtte.

Helse defineres vidt i «Constitution of the World Health Organization»:

«Health is a state of complete physical, mental and social well-being and not merely the absence of disease or infirmity.»²⁴

Adopsjonsutvalget mener at det kan tas utgangspunkt i et vidt helsebegrep, selv om ovennevnte helsebegrep nok må anses som noe omfattende, og foreslår at det fortsatt skal gjelde et overordnet krav om at søkerne har god fysisk og psykisk helse.

Videre må det stilles noen spesifikke helsekrav ved adopsjon av ukjent barn. Søkerne må ha kapasitet og ressurser til å møte de krav og utfordringer som livet med et adoptivbarn innebærer. Helsemessige forhold og fungering må være slik at disse forhold ikke er til hinder for at adopsjon vil bli til gagn for det ukjente barnet. Kravet om alminnelig god helse må gjelde for begge søkerne etter Adopsjonsutvalgets mening.

Der søker har en alvorlig sykdom, diagnose eller funksjonsnedsettelse, vil dette måtte lede til avslag i fase 1. Avgjørende for om adopsjonsmyndighetene kan gi samtykke i fase 1 til søker med særskilte helsemessige forhold, er hvorvidt søkers fungering i dag og i fremtiden tilsier at adopsjon av et ukjent barn vil kunne bli til barnets beste.

Det bør alltid kreves tilstrekkelig observasjonstid der søker har hatt en alvorlig sykdom. Som utgangspunkt bør det gjelde samme krav til observasjonstid ved samme diagnose eller sykdom, dog slik at denne justeres etter forholdene i den enkelte sak. Kravet om observasjonstid vil videre måtte justeres som følge av den medisinske utviklingen. Her vil en veileder, som nevnt ovenfor, kunne være av sentral betydning.

Fungering er etter utvalgets syn det sentrale vurderingstemaet i forhold til helsekravet. I mange saker der søker har redusert helse mottar han/hun uføretrygd, varig eller midlertidig. Der søker er trygdet må alltid trygdesak innhentes slik at adopsjonsmyndigheten får et bredest mulig grunn-

²⁴ Preamble to the Constitution of the World Health Organization as adopted by the International Health Conference, New York, 19-22 June, 1946; signed on 22 July 1946 by the representatives of 61 States (Official Records of the World Health Organization, no. 2, p. 100) and entered into force on 7 April 1948. The Definition has not been amended since 1948.

lag for å vurdere søkers helsemessige forhold og fungering.

Etter utvalgets syn må adopsjonsmyndigheten kunne legge til grunn de opplysninger som fremkommer i trygdesaken. Det er offentlige myndigheter som gir godkjenning til adopsjon, og da må det legges vekt på opplysninger gitt til det offentlige i en annen sammenheng. Det er ikke slik at uføretrygd i seg selv danner grunnlag for avslag, men de argumenter og hensyn som legitimerer uføretrygden må legges til grunn også i adopsjons-saken. Der søker påstår at helsen er bedret i forhold til opplysninger i trygdesak, er det søker som må dokumentere og godtgjøre at dette er tilfellet. Søker må da videre godtgjøre at han/hun har tilstrekkelig kapasitet til å øke sine omsorgsoppgaver. Dersom det er tvil om dette, bør denne tvilen komme det ukjente barnet til gode.

Noen ganger er det slik at søkers helse ikke er forenlig med arbeid – slik at søkers helse eller fungering bedres som følge av ikke å være i arbeid. Flere av klagesakene fra 2007 og 2008 gjaldt søkere som var uføretrygdet på grunn av kroniske smerter i skjelett, ledd og muskler samt migrene og hodepine. Enkelte søkere hadde i tillegg diagnosen behandlingsresistent smertesyndrom. I slike tilfeller, og i andre tilfeller der søker er sårbar i forhold til belastninger og avhengig av spesiell tilrettelegging i hverdagen for å fungere, bør det ikke fattes positivt vedtak i fase 1. Adopsjon av et ukjent barn innebærer mange usikkerhetsmomenter med hensyn til daglig og fremtidig fungering. Dersom søkers helsetilstand vil kunne forverres ved økte omsorgsoppgaver, bør søker ikke gå videre til fase 2 og 3.

Adopsjonsutvalget viser til gjeldende rundskriv og praksis for godkjenning av søkere med psykiske lidelser og er enig i at det bør utvises tilbakeholdenhet på dette området. Samtidig vil søker har krav på realitetsbehandling samt at det må gis en begrunnelse for avslag der søkers helse vurderes opp mot andre forhold i saken.

Adopsjonsutvalget mener at det ikke skal gis samtykke i fase 1 til søkere som har alvorlige psykiatriske diagnoser som schizofreni og psykoser.

Etter praksis gis det avslag på forhåndssamtykke til søkere med stemningslidelser. Utvalget mener at det som den store hovedregel må gis avslag i fase 1 til søkere som har alvorlige stemningslidelser. Søkere med lettere former for stemningslidelser bør ikke uten videre gis avslag i fase 1. Forutsetningen for at søkere med lette former for stemningslidelser kan gå videre til en nærmere

vurdering i fase 3, er at sykdommen har stabilisert seg (over lengre tid) samt at søker i en lengre periode har vært stabil med medikamenter og oppfølging. Barneperspektivet må som vanlig ha sentralt fokus i vurderingen.

Tilsvarende må gjelde for søkere som tidligere har hatt depresjoner. Også her er tidsperspektivet sentralt og hvilken form for behandling søker har mottatt eller mottar. Mens tilbakevendende depresjoner som den store hovedregel må lede til avslag i fase 1, vil engangstilfelle måtte behandles annerledes.

Adopsjonsutvalget mener at det i alle saker må gjøres en konkret vurdering av søkers helse og egnethet. Det synes ikke å være grunn til å behandle søkere med tidligere lettere former for psykiske lidelser vesentlig strengere enn søkere med tidligere fysiske lidelser.

Aktuelt rusmisbruk vil være et forhold som må lede til avslag i fase 1. Der søker tidligere har misbrukt alkohol eller andre rusmidler, bør det heller ikke gis samtykke i fase 1 før søker over lang tid har vist at situasjonen er stabil. Heller ikke bør det gis godkjenning til søker som mottar legemiddel-assistert behandling mot tungt rusmisbruk idet det også her vil kunne være betydelig usikkerhet knyttet fungering, psykisk tilstedeværelse og stabilitet. Av hensyn til det ukjente barnet bør praksis være streng idet rusmisbruk ikke er forenlig med omsorg for barn.

I den svenske Håndboken fra Socialstyrelsen utredes også søkers psykiske tilgjengelighet, følelsesmessig stabilitet og selvtillit. Dette nevnes under krav til søkers helse. I forbindelse med fase 3 bør det etter utvalgets syn skje en strukturert kartlegging av søkers psykiske helse, herunder oppvekst. Ved regionalisering av utredningsfunksjonen bør det være rom og muligheter for å utvikle metoder for utredning av slike forhold.

Adopsjonsutvalget mener at helsekrav kan formuleres slik i lovgivning:

«Det er et krav for å bli godkjent som adoptant at søker har god fysisk og psykisk helse. Vurderingen av søkers helsetilstand og fungering skal relateres til at adopsjonen skal kunne bli til barnets beste.

Bare dersom begge ektefeller er under 42 år og søknaden gjelder «allmenn godkjenning 0–3 år» kan ektefellene betraktes som en omsorgsenhet i den forstand at den ene søker kan kompensere for den andre søkers helseforhold eller fungering.»

6.9.4 Vandel

Adopsjonsutvalget foreslår at krav til søkers vandel hjemles i lovgivning. Myndighetene skal etter utvalgets forslag ta stilling til om søker oppfyller minstekrav til vandel i fase 1 av utrednings- og godkjenningsforløpet.

Det fremgår av søknadsskjemaet at vandelsattest skal vedlegges søknad om adopsjon. Vandel er imidlertid ikke omtalt i rundskrivet. Etter praksis stilles det krav til vandel, men denne praksis er ikke kjent verken for søkerne eller allmennheten.

Adopsjonsutvalget har følgende mer overordnede synspunkter på hvilke vandelskrav som bør stilles i fremtidig regelverk:

Adopsjonsutvalget mener at det bør stilles krav om at begge søkere har god vandel, men det bør neppe stilles krav om helt ren vandelsattest. En overordnet rettesnor må være at eventuelle straffbare forhold eller forseelser ikke må innebære risiko for at adopsjon av det ukjente barnet ikke kan bli til barnets beste. Hensynet til Norges renommé som mottakerland kan også nevnes i denne forbindelse. Eventuell godkjenning av søkere med dårlig vandel kan redusere fremtidige søkers adopsjonsmuligheter. Disse hensyn bør veie tyngre enn interessene til de få søkerne som ikke kan dokumentere god vandel. Alle opprinnelsesland ønsker søkere med god vandel selv om enkelte land etter en nærmere vurdering kan akseptere noen anmerkninger på vandelsattesten.

Godkjenning av søker må relateres til om adopsjon av et ukjent barn vil kunne bli til barnets beste – til tross for søkers forhold knyttet til vandel. Enkelte anmerkninger på vandelsattesten vil måtte medføre at søker må få avslag i fase 1. Andre mindre alvorlige anmerkninger vil kunne aksepteres i fase 1, men likevel lede til avslag i fase 3 der disse forhold ses i sammenheng med søkers mer individuelle forhold.

Adopsjonsutvalget har følgende synspunkter på hvilke krav som bør stilles til søkers vandel:

Det bør ikke gis samtykke i fase 1 til søker som er straffet for sedelighetsforbrytelser og alvorlige voldsforbrytelser selv om forholdene ligger langt tilbake i tid og selv om dette dreier seg om et engangstilfelle.

Strengt krav bør videre gjelde der søker er dømt for alvorlige forbrytelser mot liv og helse, inkludert ran. Selv om forbrytelsen har karakter av et engangstilfelle, bør søker som er dømt for drap, voldtekt og alvorlig legemsbeskadigelse ikke gis samtykke i fase 1.

Der søker gjentatte ganger er dømt for straffbare forhold, også der dette er forhold av mindre alvorlig karakter, bør det gis avslag i fase 1. Dette vil gjelde selv om de straffbare forhold ligger langt tilbake i tid.

Der søker er straffet for narkotikaforbrytelser eller andre forhold knyttet til alkohol, andre former for rus, utagerende oppførsel i påvirket tilstand og så videre, bør dette lede til avslag i fase 1 selv om forholdene ligger noe tilbake i tid. Unntak kan gjøres der forholdene er begått i ungdomstiden forutsatt at søker ikke har vist noen tegn til risikoatferd som voksen. Her vil søker kunne få samtykke i fase 1, men slik at det rettes særlig fokus på disse forhold i fase 3.

Der søker er dømt for promillekjøring må det gjøres en konkret vurdering av om dette bør lede til avslag i fase 1. Gjentatt promillekjøring må lede til avslag i fase 1 selv om forholdet ligger tilbake i tid. Unntak kan tenkes der søker ble dømt for dette i ungdomstiden og det ikke forekommer gjentagelse i voksen alder. Dersom søker som er domfelt for promillekjøring får adgang til å gå videre til fase 2, vil vandel som regel måtte bli gjenstand for samtaler i fase 3. Utreder må ha et fokus på å avdekke eventuelle rusproblemer hos søkere, det må tas i betraktning at promillekjøring kan være et tegn på dette.

Der søker nylig er straffet bør dette forhold, uansett hvilken straffebestemmelse dette gjelder, etter omstendighetene kunne tillegges avgjørende vekt i fase 1.

I fase 3 bør alle eventuelle straffbare forhold drøftes med søker. Straffbare forhold kan skyldes rusmisbruk eller en vanskelig livssituasjon. Slike forhold kan tilsi at søker, etter en helhetlig vurdering, ikke bør gis godkjenning i fase 3. Adopsjonsutvalget presiserer at også forsøk og medvirkning må vektlegges.

Alvorlige straffbare forhold i søkers nære nettverk vil i prinsippet kunne vektlegges i fase 3. Dersom besteforeldre, andre i nær familie eller nettverk er dømt for seksuelle overgrep mot barn, vil adopsjonsmyndighetene måtte gjøre en vurdering av risiko for det ukjente barnet og av hvorvidt det adopterte barnet vil kunne bli tilstrekkelig ivaretatt hos søkerne.

Selv om det er mulig å oppnå godkjenning fra norske myndigheter til tross for noen mindre anmerkninger på vandelsattesten, vil flere samarbeidsland likevel kreve ren vandelsattest. Anmerkninger på vandelsattest vil således kunne være styrende for søkers reelle adopsjonsmuligheter og søker må veiledes om dette.

Adopsjonsutvalget mener at vandelskrav kan formuleres slik i lovgivning:

«Det er et krav for å bli godkjent som adoptant at søker har god vandel. Vurderingen av søkers vandel skal relateres til at adopsjonen skal kunne bli til barnets beste.»

6.9.5 Bolig og økonomi

Adopsjonsutvalget foreslår at krav til søkers bolig og økonomi reguleres. Myndighetene skal etter utvalgets forslag ta stilling til om søker oppfyller minstekrav til bolig og økonomi i fase 1 av utrednings- og godkjenningsforløpet.

Adopsjonsutvalget har følgende mer overordnede synspunkter på hvilke krav som bør stilles i fremtidig regelverk til bolig og økonomi:

Det må stilles krav om forsvarlig økonomi. Begge søkerne må oppfylle dette. Det vil si at begge ektefeller må kunne forsørge seg selv og adoptivbarnet. Det må naturlig nok aksepteres at en av partene er hjemmeværende eller bare delvis arbeider. Dette vil også kunne være et gode for det ukjente barnet i perioder. Der søker uten spesiell grunn er ute av arbeidslivet, bør forholdene rundt dette kartlegges. Der søker er arbeidsledig bringer dette inn et usikkerhetsmoment om fremtidig økonomi, noe som må tas i betraktning. Tilfeldige stønader kan ikke inngå i beregningen av søkers inntekt.

Søkers bolig må være egnet til familieliv og må dekke både adoptivfamiliens og det ukjente adoptivbarnets behov. Det kan ikke stilles krav om at søker eier egen bolig. Det må imidlertid kreves at boligen har karakter av et permanent hjem i forhold til gjeldende livssituasjon. Der gjeldende bolig ikke egner seg for å motta et adoptivbarn, må det legges frem en gjennomførbar plan for hvordan boligsituasjonen vil bli når barnet ankommer adoptivfamilien.

Dersom søker har flyttet et stort antall ganger, vil dette kunne få betydning for vurderingen av stabilitet i familien, noe myndighetene vil vurdere i fase 3.

Adopsjonsutvalget mener at krav til bolig og økonomi kan formuleres slik i lovgivning:

«Det er et krav for å bli godkjent som adoptant at søker vil kunne tilby adoptivbarnet en bolig som er egnet for oppfostring av barn samt har en forsvarlig økonomi.»

6.9.6 Ekteskapets varighet

Adopsjonsutvalget foreslår at krav til dokumentert ekteskap hjemles i lovgivning. Myndighetene skal etter utvalgets forslag ta stilling til om søker oppfyller minstekrav på dette punkt i fase 1 av utrednings- og godkjenningsforløpet.

Adopsjonsmyndigheten bør ta stilling til kravet til ekteskapets varighet på søknadstidspunktet, det vil si før søker igangsetter en utredningsprosess. Etter utvalgets syn bør ekteskapet inkludert forutgående samboerskap ha vart i 2 år på det tidspunkt søknad mottas i Bufetat. Kravet til likebehandling er her stort, noe som tilsier at grunnlaget for vurderingen av stabilitet må være opplysninger fra folkeregistermyndigheten.

Adopsjonsutvalget antar at noen vil anføre at et kortvarig ekteskap/samboerskap kan være like stabilt som et langvarig. Utvalget mener likevel at det er et klart behov for et minstekrav blant annet av hensyn til samarbeidslandenes krav og praksis.

Utredning av relasjonen mellom søkerne, herunder stabilitet, må også vurderes i fase 3. Manglende stabilitet i ekteskapet vil således kunne være avslagsgrunn i fase 3 etter en helhetlig vurdering av søkerens situasjon.

Adopsjonsutvalget viser til at det stilles som vilkår etter adopsjonsloven § 5 at bare ektefeller kan adoptere sammen. Utvalget har valgt ikke å utrede om samboere bør gis adgang til å adoptere sammen, jf. kapittel 1.4. Utvalget har i forlengelsen av dette valgt å legge adopsjonsloven § 5 til grunn også ved vurderingen av hvilke krav som bør stilles til søkerne i fase 1 av utrednings- og godkjenningsprosessen.

Adopsjonsutvalget mener at krav til ekteskapets varighet med mer kan formuleres slik i lovgivning:

«Det er et krav for å gi godkjenning til ektefeller at søkerne er gift på søknadstidspunktet.

Søkerne må ha vært sammenhengende gift eller registrert som samboere i minst 2 år forut for søknadstidspunktet.

Ekteskap skal dokumenteres med vig-selsattest og samboerskap skal dokumenteres gjennom opplysninger fra folkeregistermyndigheten.»

6.9.7 Enslige søkere

Vurderinger av gjeldende rett

Etter regelverk og praksis er det adgang til å gi forhåndssamtykke til enslig søker. Antall enslige søkere samt antall enslige som får forhåndssamtykke har gått drastisk ned. Hovedårsaken synes å

være at søkerne ikke kan få formidlingsbekreftelse fra organisasjonene idet samarbeidslandene som regel ikke aksepterer enslige søkere.

Rundskrivnet slår fast at enslige kan gis forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon av ukjent barn forutsatt at søker har «spesielle ressurser i forhold til barn». Det forutsettes videre at søker har «spesiell kunnskap om barn og erfaring med barn». I vurderingen skal det videre legges vekt på om søker har et «stabilt og godt nettverk der barnet gjennom oppveksten kan få kontakt med begge kjønn». Det understrekes at ensliges adopsjonsadgang er en unntaksbestemmelse.

Rundskrivnet har ingen særskilte merknader om krav til enslige søkers alder og helse til tross for at dette er en praktisk problemstilling. Rundskrivnet kommenterer heller ikke ensliges adgang til å adoptere eldre barn og barn med spesielle behov for øvrig.

Enestående Adoptanters Forening anmoder om at kravet til «spesielle ressurser» i forhold til barn avklares:

«Kravene om at eneadoptanter skal vurderes noe strengere enn par, har vi full forståelse for. Det er viktig å sikre at barna som adopteres kommer til foreldre som har både riktig og nok ressurser på de ulike områdene. I de retningslinjer som er utarbeidet står det at enslige søkere må ha «spesielle ressurser ift barn» og også «ressurser utover det vanlige». Det vil være formålstjenlig om dette punktet ble utdypet mer. Hva konkret er det man forventer at eneadoptanter skal ha av ressurser på dette området? Vi opplever at dette praktiseres ulikt, og en utdypning vil gjøre det enklere både for eneadoptanter, barnevernet som utreder og også de regionale Bufetat som skal avgjøre om man får forhåndsgodkjenning til adopsjon.»²⁵

Utvalgets forslag

Adopsjonsutvalget foreslår at noen grunnleggende krav til enslig søker hjemles i lovgivning slik at myndighetene kan ta stilling til de mer objektive forhold ved søker i fase 1 av utrednings- og godkjenningsforløpet.

Adopsjonsutvalget foreslår at det bestemmes i lovgivning at kun reelle enslige søkere kan adoptere alene. Utvalget mener således at det ikke skal være adgang til å godkjenne alenesøkere som faktisk og i henhold til folkeregistermyndighetens opplysninger er samboere. Samboende søkere aksepteres ikke etter adopsjonsloven. Kun ektefeller kan adoptere sammen, jf. adopsjonsloven § 5.

De fleste samarbeidsland krever at søkerne er gift, det er bare enkelte land som aksepterer enslige søkere. Barneperspektivet, der det ukjente barnets behov er i fokus, tilsier at mors mannlige eller kvinnelige samboer måtte utredes før godkjenning eventuelt kunne gis til samboende alenesøker. Det er eksempelvis sentralt å utrede vandel. Dette utløser behov for retningslinjer som sikrer kvalitet og likebehandling i saksbehandlingen, noe som ville bli krevende for adopsjonsmyndigheten å håndtere. Adopsjonsutvalget forutsetter derfor at søker enten må være juridisk og reelt enten enslig eller gift.

Alderskrav er omtalt i kapittel 6.9.2. Adopsjonsutvalget har videre følgende mer overordnede synspunkter på hvilke andre krav som bør stilles til enslig søker i fremtidig regelverk:

Gjeldende formuleringer i rundskrivnet om at søker må ha «spesielle ressurser» i forhold til barn bør etter utvalgets syn erstattes med mer spesifikke krav om erfaring med egne barn, eller eventuelt utdanning eller arbeid rettet mot barn. Langvarig frivillighetsarbeid bør kunne likestilles med arbeid. Det vil si at alminnelig erfaring med barn gjennom kontakt med niese, nevøer, venners og naboers barn ikke er tilstrekkelig idet dette er alminnelig forutsetning som de aller fleste søkere vil oppfylle.

Det skal fortsatt kreves at enslig søker er mer kvalifisert enn ektefeller for å få godkjenning til adopsjon. Det kan her anføres at også enslige søkere kan ha relasjoner til noen i sitt nettverk, familie eller venner, som kan stille opp i så stor grad at denne eller disse må vurderes som en spesielt nær omsorgsperson for adoptivbarnet – en person som kan utfylle og støtte på linje med en ektefelle. Adopsjonsutvalget holder imidlertid fast ved at den søker som reelt er enslig må påregnes i det alt vesentlige å være alene om omsorgen. Adopsjonsutvalget legger derfor til grunn at det må kreves noe ekstra for godkjenning av enslig søker idet denne alene skal kunne sikre at adopsjon av det ukjente barnet vil kunne bli til beste for barnet.

Enslige søkers adgang til å adoptere barn med behov for spesiell støtte er omtalt i kapittel 6.9.8.

Adopsjonsutvalget mener at krav til enslig søker med mer kan formuleres slik i lovgivning:

«Det er et krav for å gi godkjenning til enslig søker at søkeren i praksis bor alene og er registrert som aleneboende i henhold til opplysninger i folkeregistermyndigheten.

²⁵ Henvendelse av 24. november 2008.

Enslig søker kan gis «allmenn godkjenning 0–3 år» dersom søker har erfaring med egne barn eller utdanning/arbeid rettet mot barn og for øvrig anses som særlig egnet.»

6.9.8 Barn med behov for spesiell støtte

Vurderinger av gjeldende rett

Gjeldende regelverk har ingen samlet omtale av krav til søkerne ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte. Det gis noen spredte merknader i rundskriv og retningslinjer, men det er uklart hvilken vekt merknadene skal ha. Sak om adopsjon av barn med behov for spesiell støtte avgjøres i realiteten i Faglig utvalg, jf. kapittel 16.3.6. og 17.4.1. Denne praksis, som ikke er kjent verken for søkerne eller andre, har derfor ikke inngått i utvalgets vurderinger.

Utvalgets forslag

Adopsjonsutvalget foreslår at noen grunnleggende krav for adopsjon av barn med behov for spesiell støtte hjemles i lovgivning. Alderskrav avgjøres i fase 1, mens øvrige krav ved slike adopsjoner avgjøres i fase 3.

Adopsjonsutvalget har følgende mer overordnede synspunkter på hvilke andre krav som bør stilles for at søker skal kunne få utvidet godkjenning:

Det er først og fremst barneperspektivet som tilsier at det må stilles ekstra krav til søkerne ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte. Hensynet til våre internasjonale forpliktelser tilsier det samme. Guide to Good Practice 2008 har et eget kapittel om barn med behov for spesiell støtte hvor blant annet krav til søkerne kommenteres:

«391. Children with special needs should have adoptive parents with different skills. Not all prospective adoptive parents have the necessary skills and temperament to care for such children. The full disclosure of the condition of the child is especially important when seeking a family for a child with special needs. More specialised, tailor-made services are needed, including methods to actively look for suitable adoptive parents. In the adoption process, there should be specific matching procedures. There should also be specific postadoption services, and opportunities for adoptive parents to obtain support.

392. There should also be extensive counselling for the prospective adoptive parents to ensure that they are fully aware of the problems that may arise and that they receive training and assistance to cope with those problems. At

the same time, the prospective adoptive parents' capacity to cope with problems can be assessed, as well as any special qualities or abilities they may have that will benefit the child.»²⁶

Adopsjonsutvalget fremhever at myndighetene i størst mulig grad må sikre at barnets behov for spesiell støtte kan ivaretas ved adopsjonen. Vel så viktig er imidlertid at søkerne får veiledning og utredning slik at reell motivasjon og kapasitet kan avdekkes i et samarbeid mellom søker og utreder.

I Danmark sondres det mellom allmenn og utvidet godkjenning. Avgjørelsen av om søker kan få allmenn eller utvidet godkjenning avhenger dels av søknaden, dels av myndighetenes vurdering av søkers ressurser. Søkers alder vil kunne få betydning for hvilken aldersramme søker kan godkjennes for. Fra den danske veiledningen 2007 siteres:

«Der må i sagens natur stilles større krav til ansøgerens ressurser, hvis vedkommende ønsker en utvidet godkendelse, end hvis der ønskes en almen godkendelse. En ansøger, der ønsker en utvidet godkendelse, skal have tilstrækkelige ressurser til at kunne overvinde de særlige problemer, der må antages at kunne forekomme, når der adopteres et større barn, et barn med et (potentielt) psykisk eller fysisk handicap eller to eller flere søskende. Et større barn vil kunne få særlige tilpasningsproblemer, der i øvrigt må forventes at være stigende i takt med barnets alder på tidspunktet for adoptionen. Risikoen for sådanne problemer bør tages i betragtning i forbindelse med vurderingen af, om ansøgeren skønnes egnet til at modtage et større barn. Det vil i den forbindelse kunne indgå i vurderingen, om ansøgeren har erfaring med egne børn eller børn i øvrigt, herunder om der er tale om erfaring med børn i hjemmet, om ansøgeren har haft et egentligt ansvar for børn, samt på erfaringens aktualitet.»²⁷

Samarbeidslandene har store behov for å kunne plassere barn med behov for spesiell støtte. Som vist tidligere er det slik i mange land at de små barna og de uten behov for spesiell støtte først og fremst går til nasjonal adopsjon i opprinnelseslandet. Det er en viss risiko for at det fra enkelte opprinnelsesland stilles mindre strenge krav til søkerne ved plassering av barn med behov for spesiell støtte. Adopsjonsutvalget mener at Norge som mottakerland må stille de krav som er nødvendige etter norsk målestokk for at adopsjonen vil bli til barnets beste. Således er både krav til søkerne

²⁶ Kapittel 7.3.

²⁷ VEJ nr. 10282 af 14. december 2007 kapittel 8.4.3

alder og helse sentrale, samtidig som søkerne må ha motivasjon og forutsetninger for å imøtekomme barnets behov på en tilfredsstillende måte der også hensynet til søkerne og øvrig familie inngår.

Adopsjonsutvalget foreslår at eldre søkere skal kunne adoptere eldre barn og barn med andre støttebehov dersom særlige vilkår er oppfylt og dersom den enkelte søkers helse og fungering er god. Det stilles krav til erfaring med egne barn, utdanning/arbeid rettet mot barn, utdanning/arbeid rettet mot barn med behov for spesiell støtte – relatert til de ulike godkjenningssammene.

Det vises til kapittel 6.9.2 om alderskrav i forhold til adopsjon av barn med behov for spesiell støtte. Utvalget foreslår at det settes en absolutt aldersgrense for adopsjon av barn med behov for spesiell støtte ved henholdsvis 45 år og 48 år for ektefeller, som da relateres til henholdsvis «utvidet godkjenning 3–5 år og/eller andre mindre støttebehov» og «5 år+ og/eller andre større støttebehov». Myndighetene vil ta stilling til om søker oppfyller alderskrav i fase 1 av ny utrednings- og godkjenningssprosess. Det vil si at søkere som ønsker å adoptere barn med behov for spesiell støtte først må oppfylle alderskrav i fase 1 før de går videre i prosessen. Myndighetene vil ta endelig stilling til om søker oppfyller de øvrige og særlige vilkår for utvidet godkjenning i fase 3.

Det er grunn til å understreke at mange barn med behov for spesiell støtte vil kreve adoptivforeldrenes omsorg i lengre tid enn andre barn, kanskje også i voksen alder. Når utvalget likevel åpner for at eldre søkere kan adoptere eldre barn og barn med andre støttebehov, har dette sammenheng med at opprinnelseslandene har større vansker med å finne adoptivforeldre til disse barna. Adopsjonsutvalget anser det som forsvarlig å åpne for at eldre søkere kan adoptere disse barna dersom søkerne ellers anses som særlig godt kvalifiserte og egnet. Dette innebærer at det vil stilles langt strengere krav for utvidet godkjenning enn for «allmenn godkjenning 0–3 år», også når det gjelder blant annet helse, fungering og nettverk.

Adopsjonsutvalget foreslår at dagens vage krav ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte erstattes med mer spesifikke krav knyttet til erfaringer med egne barn og/eller utdanning/arbeid rettet mot barn. Ved «utvidet godkjenning 5 år+ og/eller andre større støttebehov» kreves det at søkerne har både erfaring med egne barn og utdanning/arbeid rettet mot barn, eller eventuelt utdanning/arbeid rettet mot barn med behov for spesiell støtte. Det er barneperspektivet som begrunner hvorfor det må stilles slike krav til søkerne.

Det kan hevdes at de barna det her gjelder vil få det bedre i Norge selv hos adoptivforeldre som er mindre kvalifisert og egnet enn det som her foreslås. Det vil også kunne hevdes at det først og fremst er individuelle forutsetninger som avgjør om søker kan følge opp et barn med behov for spesiell støtte, slik at det er de individuelle forutsetninger som bør være avgjørende for om søker kan gis utvidet godkjenning.

Adopsjonsutvalget legger til grunn at barn med behov for spesiell støtte er de mest sårbare blant barna som frigis for adopsjon og at lovgiver må gardere seg slik at de av søkers erfaringer som kan dokumenteres, må være avgjørende. Dette gjelder erfaringer med egne barn, erfaringer med barn gjennom utdanning, arbeid eller langvarig frivillighetstjeneste, eller eventuelt nevnte erfaringer med barn med behov for spesiell støtte. Søker må i tillegg være egnet i den forstand at det må skje en vurdering av søkers individuelle forhold i fase 3 av utrednings- og godkjenningssprosessen.

Sentralt ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte er en kartlegging av barnets, søkerens og familiens behov for støtte og avlastning, denne må finne sted i fase 3. Dersom behovene kan dekkes på en tilfredsstillende måte i nærmiljøet, taler dette til søkerens fordel. Dersom behovene ikke kan dekkes uten store omkostninger for barnet, søkerne og adoptivfamilien, herunder barna som allerede er i familien, vil dette være hensyn som taler mot at søkerne får en utvidet godkjenning eller for at et bestemt barn med behov for spesiell støtte tildeles søkerne. Felles motivasjon er sentralt, i tillegg til et dokumentert nettverk som kan avlaste og støtte familien.

Søkere som ønsker å adoptere barn med behov for spesiell støtte må ha forutsetninger og kapasitet til å møte barnets behov. Det bør ikke legges til rette for at adoptivfamilien, etter adopsjon av ett eller flere barn med behov for spesiell støtte, består av mer enn 3–4 barn idet risikoen da er stor for at søkerne med tiden ikke vil ha tilstrekkelige ressurser til å imøtekomme alle barnas behov.

Enestående Adoptanters Forening ønsker å bli vurdert i forhold til barn med behov for spesiell støtte:

«Antall adopsjoner har på verdensbasis gått ned. Derimot har antallet barn med spesielle behov økt. Vi vet at en del eneadoptanter gjerne vil ha muligheten til å bli vurdert som foreldre til disse barna, men så langt har tilbakemeldingen vært at kun søkerpar prioriteres. Dette synes litt underlig da eneadoptanter allerede i utgangspunktet vurderes strengere enn det søkerpar gjør.

I hvert fall bør det åpnes for at eneadoptanter kunne vurderes som foreldre til noen av barna. Vi vet at flere av våre medlemmer har fått adoptere barn med spesielle behov av mindre alvorlighetsgrad, og stiller oss derfor undrende til at ikke andre også får mulighet til å bli vurdert som egnede foreldre. Vi mener at eneadoptanter må kunne vurderes på linje med par, i hvert fall ift barn med enkelte diagnoser.»²⁸

Adopsjonsutvalget viser til at de særlige krav som bør stilles ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte tilsier at det bør være rent unntaksvis at enslige vil kunne adoptere barn med behov for spesiell støtte. De krav som gjelder for et søkerpar vil i desto større grad gjelde overfor en enslig søker.

Adopsjon av barn med spesielle behov til enslig søker bør etter utvalgets mening bare være mulig der behovene hos barnet er mindre omfattende. Søker må i så fall både ha barneverfaring og ha utdanning/arbeid rettet mot barn med behov for spesiell støtte. Videre må søker ha et nettverk som både er utredet (må være basert på frivillighet) og har forpliktet seg til å stille opp for søker ved behov. Det må således skje en reell vurdering av nettverket. Private anbefalinger kan derfor ikke uten videre legges til grunn. Nettverket må ha vist motivasjon og forståelse for barnets behov samt være innstilt på forpliktelse.

Adopsjonsutvalget mener at krav for godkjenning til adopsjon av barn med behov for spesiell støtte kan formuleres slik i lovgivning:

«Ektefeller kan gis «utvidet godkjenning 3–5 år og/eller andre mindre støttebehov» dersom søkerne har erfaring med egne barn eller utdanning/arbeid rettet mot barn.

Ektefeller kan gis «utvidet godkjenning 5 år+ og/eller andre større støttebehov» dersom søkerne har erfaring med egne barn og utdanning/arbeid rettet mot barn, eller eventuelt utdanning/arbeid rettet mot barn med behov for spesiell støtte.

Enslig søker kan gis «utvidet godkjenning 3–5 år og/eller andre mindre støttebehov» dersom søker har erfaring med egne barn og utdanning/arbeid rettet mot barn, eller eventuelt utdanning/arbeid rettet mot barn med behov for spesiell støtte.»

6.9.9 Den individuelle vurdering

Det er vanskelig for utvalget å ta stilling til hvilke krav som stilles etter gjeldende rett til søkerens

relasjoner, nettverk, egnethet og motivasjon for adopsjon. Rundskrivnet har knapt nok noen retningslinjer for skjønnsutøvelsen på dette området.

Adopsjonsutvalget foreslår at adopsjonsmyndigheten i fase 3 utreder søkers individuelle forhold. Etter utvalgets forslag kommer fase 3 etter at søker har fullført obligatorisk adopsjonsforberedende kurs. Utvalget ønsker at dette kurset skal sette søker i stand til å reflektere over egen kapasitet og motivasjon slik at utredningsprosessen blir mer dialog- og samarbeidsorientert.

Adopsjonsutvalget har følgende overordnede synspunkter på hvilke forhold som bør utredes i fase 3.

Det bør utvikles en kunnskapsbasert og mer enhetlig metode for utredning av søkers egnethet, personlige forutsetninger og øvrige individuelle forhold idet dette bør skje på en mer harmonisert måte enn i dag. Det foreligger i dag ingen metode for utreder bortsett fra at det foreligger et veiledningshefte rettet mot kommunene, Q-1046. Denne er imidlertid ikke tilstrekkelig etter utvalgets syn.

Kravene til søkerens individuelle forhold må utledes av vilkåret «til gagn for barnet» i adopsjonsloven § 2, eventuelt «til barnets beste» dersom ordlyden her endres. Barneperspektivet må derfor være i høyeste fokus i fase 3.

For det første vil det kunne være nødvendig å utrede nærmere forhold som alder, helse og vandel. Det kan være at søker er godkjent i fase 1 på tross av en sykdom eller diagnose, men slik at myndighetene i fase 3 utreder nærmere søkers nåværende og antatte fremtidige fungering hvor også familiens og det ukjente adoptivbarnets behov inngår. For det andre kan det være at andre og nye forhold må utredes for å avdekke om det foreligger risiko for at adopsjonen ikke vil bli til barnets beste.

En del søknader gjelder adopsjon til familier som allerede har store omsorgsoppgaver. Det kan være at familien allerede har ett eller flere egenfødte barn med funksjonsnedsettelse og ønsker å adoptere barn uten behov for spesiell støtte. Det kan også være at familien allerede har ett eller flere adopterte barn som har behov for spesiell oppfølging, for eksempel i forhold til skole, BUP, PPT og så videre.

Andre forhold som bør utredes i fase 3 kan være søkers opphevelser i barndom og oppvekst, særlig forhold knyttet til foreldre eller storfamilie. Manglende omsorg og oppfølging fra egne foreldre kan innebære at søker er preget av dette i en slik grad at søker ikke bør ha omsorg for et adoptert barn som stiller ekstra store krav til adoptivforeldrenes evne til blant annet tilknytning.

²⁸ Henvendelse av 24. november 2008.

Der søker har vært utsatt for seksuelle overgrep, må utreder kartlegge hvordan dette har påvirket søker og hvilke konsekvenser dette har for egnethet for adopsjon. Der søker har blitt mobbet og/eller vært isolert som barn, er det sentralt å avdekke i hvilken grad søker som voksen bærer preg av dette samt hvordan søker som voksen fungerer sosialt. En vanskelig barndom og oppvekst kan være et hinder for at adopsjon vil bli til barnets beste dersom søker ikke har brutt med gamle mønstre. På den annen side vil noen søkere alene eller gjennom behandling kunne modnes som følge av vanskelige opplevelser på en slik måte at søker kan stå bedre rustet til å ivareta et adoptert barns behov.

Krav til søkerens motivasjon, herunder om søkerne har samme grad av motivasjon, er sentralt ved utredning i fase 3. Retningslinjer bør veilede om kravene på dette punkt.

Det er sentralt i fase 3 å utrede søkers nettverk. Dersom søker ikke har et tilfredsstillende nettverk bestående av familie og venner, vil dette etter omstendighetene kunne tale mot at det gis godkjenning.

Mange momenter kan være relevante å ta i betraktning i fase 3. Vekten av de ulike momentene vil variere fra sak til sak, avhengig av de faktiske forhold i saken.

Rundskrivet viser til at adoptivfamilien i minst mulig grad bør skille seg ut fra andre familier:

«En rettesnor når det gjelder godkjenning av adoptivhjem for utenlandske barn, er at adoptivfamilien i minst mulig grad bør skille seg ut fra andre familier. Begrunnelsen er at det ikke anses å være til barnets beste å ytterligere forsterke den marginalposisjonen som et adoptivbarn fra utlandet alltid vil befinne seg i.»

Utvalget finner at det kan sies å foreligge innbyrdes motstrid mellom å stille omfattende krav til søkerne, samtidig som adoptivfamilien ikke skal skille seg ut fra andre familier. Adopsjonsutvalget mener uansett at myndighetene verken ved utforming av retningslinjer eller i vedtaks form bør angi noen rammer eller terskler for «normalitet», eller at det bør være en målsetting ikke å «skille seg ut».

Adopsjonsutvalget har funnet det vanskelig å uttale seg særlig spesifikt om hvilke krav som bør stilles til søkers individuelle forhold. Etter utvalgets syn vil det her være behov for en mer skjønnsmessig vurdering av søkers forhold, i motsetning til det som bør gjelde ved vurdering av alder og øvrige forhold som inngår i fase 1.

Adopsjonsutvalget vil imidlertid gjenta at det er et behov for at utredning av søkers individuelle for-

hold skjer i styrkede regionale enheter slik at utredning av søkerne kan skje på grunnlag av oppdatert kunnskap og forskning der barneperspektivet har fokus. Når slik utredning skjer etter at søker har gjennomgått obligatorisk adopsjonsforberedende kurs, vil søker som nevnt i større grad være i stand til å reflektere over egen barndom, relasjoner til ektefellen, egne barn og andre. På denne måten kan søker selv bidra i vurderingene av mulighetene for god ivaretagelse av et adoptivbarns behov.

6.9.10 Betydningen av graviditet

Vurderinger av gjeldende rett

Etter gjeldende rett åpnes det for en skjønnsmessig behandling av saker der søker blir gravid i adopsjonsprosessen. Det fremgår av rundskriv Q-0972 at graviditet kan lede til at søknaden stilles i bero eller at forhåndssamtykke trekkes tilbake, det vil si omgjøres. Rundskrivet understreker betydningen av at opplysninger om graviditet kartlegges, men kommenterer ikke nærmere kriterier for videre behandling.

Adopsjonsutvalget ser at det av mange grunner er uheldig med graviditetsforsøk samtidig som søker er i adopsjonsprosess. Utvalget støtter likevel ikke at myndighetene eller organisasjonene anmoder søkerne, som ofte har forsøkt å bli gravide over år, om å bruke prevensjon for å unngå graviditet ved naturmetoden. Selv om parallelle prosesser er uheldig av flere grunner, må det her tas hensyn til at ønsket om egne barn er allment antatt. Muligheter for kontroll i den private sfære er utelukket samtidig som det må legges vekt på den lange og økende ventetiden for tildeling. Noen søkere risikerer aldri å få tildelt et barn som følge av ventetiden. Selv om søker oppfyller krav etter norsk regelverk og etter opprinnelseslandets regelverk på tidspunkt for godkjenning, vil dette ikke alltid være tilfellet etter flere års ventetid. Risiko for endringer i livssituasjon og forutsetninger øker som følge av lengre ventetider.

Utvalgets forslag

Adopsjonsutvalget har følgende overordnede synspunkter på hvilke hensyn som må tas når det gjelder graviditets betydning for behandling av adopsjonssaken:

Svært mange adoptivsøkere vil være i den situasjon at de har opplevd uønskede svangeskapsavbrudd. Dette innebærer at søkere i adopsjonsprosess som opplever å bli gravide i denne prosessen lett vil ha et ønske om å avvente en periode før det

tas stilling til betydningen av graviditet for adopsjonssaken. Adopsjonsutvalget mener at hensynet til søkerne kan tilsi at graviditet, som det alltid må opplyses om til adopsjonsmyndigheten, ikke nødvendigvis skal lede til at adopsjonsprosessen straks avbrytes. Det er imidlertid også andre hensyn som må avveies mot søkers ønsker om å avvente situasjonen. Forhold knyttet til adopsjonsorganisasjonenes og opprinnelseslandenes arbeid i tildelingssaker må det også tas hensyn til. Ut fra et barneperspektiv må det videre vurderes i hvilken grad det tildelte barnets adopsjonsmuligheter forringes der adopsjonsprosessen i forhold til et bestemt søkerpar avbrytes.

Adopsjonsutvalget understreker at det ikke er gunstig at søkerne gjør forsøk med assistert befruktning samtidig som disse er i adopsjonsprosess. Disse spørsmål bør imidlertid adresseres til adopsjonsforberedende kurs slik at søkerne selv settes i stand til å reflektere over dette. Adopsjonsutvalget mener at veiledning på dette punkt først og fremst bør ivaretas av adopsjonsmyndighetene.

Utvalget foreslår at adopsjonsforberedende kurs gjøres obligatorisk og inngår som fase 2 i ny utrednings- og godkjenningsprosess. Her må myndighetene samtidig veilede om hvilke konsekvenser graviditet får på de ulike trinn i adopsjonsprosessen.

Adopsjonsutvalget har følgende konkrete forslag knyttet til graviditet i adopsjonsprosess:

Adopsjonsutvalget mener at graviditet, uansett om denne er en følge av assistert befruktning, ikke skal lede til avslag i fase 1. Gravid søker kan derfor gå videre i adopsjonsprosess, men slik at myndighetene følger opp denne og sikrer at adopsjonssaken avsluttes der søker har nådd uke 16 i graviditeten.

Adgangen til å stille søknaden i bero inntil utfallet av graviditeten er mer avklart, kan være problematisk etter at søkerne har fått endelig godkjenning. Dette skyldes at søkerne da er i prosess i forhold til organisasjonen samt opprinnelseslandet for tildeling. Adopsjonsutvalget forstår behovet for å finne smidige løsninger av hensyn til søkerne, men legger samtidig vekt på at det bør være klare og forutsigbare retningslinjer på dette punkt av hensyn til likebehandlingsprinsippet.

Berostillelse kan for det første innebære at myndighetene aksepterer å avvente endelig vedtak i fase 3. Videre kan berostillelse innebære at myndighetene avventer å omgjøre et godkjenningsvedtak. Adopsjonsutvalget mener at slik berostillelse kan forsvares inntil graviditet i uke 16. Etter utvalgets syn bør graviditet etter et visst antall uker lede til avslag eller omgjøring i fase 3. Adopsjonsutvalget mener at søknad om adopsjon ikke bør stilles i

bero utover uke 16 idet utfallet av graviditeten da uansett vil påvirke søker og familien i slik grad at det vil foreligge en risiko for at adopsjon ikke vil bli til gagn for det ukjente barnet. Dersom graviditet inntreffer etter at søker har fått godkjenning, det vil si i ventetiden for tildeling, bør det være en forutsetning at adopsjonsmyndigheten alltid avklarer med adopsjonsorganisasjonen om berostillelse, inntil 16 uker, er akseptabelt i den konkrete saken, herunder må det tas hensyn til hvor langt saken er kommet i utlandet.

Dersom graviditet eventuelt blir kjent etter at søkerne er tildelt et barn, må spørsmål om eventuell fortsatt adopsjonsprosess avklares med adopsjonsorganisasjonen. Organisasjonen må i slike tilfeller vurdere om kontakten i samarbeidslandet kan og må involveres. Utvalget understreker søkerens klare plikt til å informere myndighetene og viser til at internasjonal adopsjonsformidling forutsetter at søkerne lojalt medvirker i tråd med plikter etter regelverk og forutsetninger inntatt i forhåndssamtykket.

6.9.11 Oppsummering

Adopsjonsutvalget mener at noen sentrale krav til søkerne er av en slik karakter at de ikke utelukkende bør utledes av grunnvilkåret «til gagn for barnet», eventuelt «til barnets beste», i adopsjonsloven § 2, men gis mer presisere formuleringer og nedfelles i lovgivning, det vil si enten i lov eller forskrift. Nedenfor gir utvalget en samlet oversikt over forslagene:

«Krav til dokumentasjon for ektefeller»

Det er et krav for å gi godkjenning til ektefeller at søkerne er gift på søknadstidspunktet.

Søkerne må ha vært sammenhengende gift eller registrert som samboere i minst 2 år forut for søknadstidspunktet.

Ekteskap skal dokumenteres med vig-selsattest og samboerskap skal dokumenteres gjennom opplysninger fra folkeregistermyndigheten.

Krav til dokumentasjon for enslig søker»

Det er et krav for å gi godkjenning til enslig søker at søkeren i praksis bor alene og er registrert som aleneboende i henhold til opplysninger i folkeregistermyndigheten.

Krav til søkers alder»

Det kan gis «allmenn godkjenning 0–3 år» til søker som på søknadstidspunktet er under 42 år.

Det kan gjøres unntak fra alderskravet for ektefeller dersom

- søknaden gjelder flergangsadopsjon og begge søkerne er under 45 år
- én av søkerne er under 42 år forutsatt at den andre er under 48 år på søknadstidspunktet.

Det kan gis «utvidet godkjenning 3–5 år og/eller andre mindre støttebehov» til ektefeller under 45 år samt «utvidet godkjenning 5 år+ og/eller andre større støttebehov» til ektefeller under 48 år som oppfyller særskilte vilkår for dette.

Krav til søkers helse

Det er et krav for å bli godkjent som adoptant at søker har god fysisk og psykisk helse. Vurderingen av søkers helsetilstand og fungering skal relateres til at adopsjonen skal kunne bli til barnets beste.

Bare dersom begge ektefeller er under 42 år og søknaden gjelder «allmenn godkjenning 0–3 år» kan ektefellene betraktes som en omsorgsenhet i den forstand at den ene søker kan kompensere for den andre søkers helseforhold eller fungering.

Krav til søkers vandel

Det er et krav for å bli godkjent som adoptant at søker har god vandel. Vurderingen av søkers vandel skal relateres til at adopsjonen skal kunne bli til barnets beste.

Krav til søkers bolig og økonomi

Det er et krav for å bli godkjent som adoptant at søker vil kunne tilby adoptivbarnet en bolig som er egnet for oppfostring av barn samt har en forsvarlig økonomi.

Særlige krav til enslig søker ved «allmenn godkjenning»

Enslig søker kan gis «allmenn godkjenning 0–3 år» dersom søker har erfaring med egne barn eller utdanning/arbeid rettet mot barn og for øvrig anses som særlig egnet.

Særlige krav til søkerne ved «utvidet godkjenning»

Ektefeller kan gis «utvidet godkjenning 3–5 år og/eller andre mindre støttebehov» dersom søkerne har erfaring med egne barn eller utdanning/arbeid rettet mot barn.

Ektefeller kan gis «utvidet godkjenning 5 år+ og/eller andre større støttebehov» dersom søkerne har erfaring med egne barn og utdanning/arbeid rettet mot barn, eller eventuelt utdanning/arbeid rettet mot barn med behov for spesiell støtte.

Enslig søker kan gis «utvidet godkjenning 3–5 år og/eller andre mindre støttebehov» dersom søker har erfaring med egne barn og utdanning/arbeid rettet mot barn, eller eventuelt utdanning/arbeid rettet mot barn med behov for spesiell støtte.»

Kapittel 7

Internasjonal adopsjon utenom organisasjon

7.1 Innledning

Adopsjonsutvalget utreder nedenfor vilkår for adopsjon knyttet til internasjonale adopsjoner utenom organisasjon. Dette vil kunne gjelde både et kjent barn, og da særlig et barn søkerne er i slekt med, eller et ukjent barn.

Vilkårene for å kunne adoptere vil naturlig nok kunne være vesensforskjellig avhengig av om det er et kjent barn det er aktuelt å adoptere, eller et ukjent barn. I forhold til spørsmålet om å kunne adoptere et ukjent barn utenom organisasjon, reiser dette i seg selv spørsmål knyttet til blant annet risikoen for omgøelser av de normale vilkårene for en forsvarlig adopsjon.

Selve adgangen til slike adopsjoner er behandlet i kapittel 13, herunder forslaget om ikke å videreføre adgangen til adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon.

7.2 Gjeldende rett

De generelle vilkår for adopsjon er behandlet i kapittel 5. Disse får anvendelse også ved internasjonal adopsjon utenom organisasjon. Nedenfor omtales de spesifikke krav til søkerne med mer som er utledet av adopsjonsloven § 2 på dette området.

I tillegg gjelder noen særlige vilkår for slike adopsjoner. Adopsjonsloven § 18 bestemmer at ved adopsjon av mindreårige, skal det ved avgjørelsen legges vekt på om adopsjonen vil ha gyldighet også i fremmed stat som søkeren eller barnet har så sterk tilknytning til ved bopel, statsborgerskap eller på annen måte, at det ville medføre betydelig ulempe for barnet om adopsjonen ikke blir gjeldende der. Selv om dette ikke som utgangspunkt er et materielt vilkår, vil dette være et moment som tas i betraktning ved en helhetsvurdering etter adopsjonsloven § 2.

Ved internasjonale adopsjoner må også krav og forutsetninger etter Haagkonvensjonen være oppfylt. Også dette er forhold som kan sies å inngå i helhetsvurderingen av om det kan og bør gis adopsjonsbevilling etter adopsjonsloven § 2.

Utvalget redegjør videre for andre spesifikke vilkår og krav til søkerne og adopsjonssaken ved adopsjon utenom organisasjon, som dels følger av departementets retningslinjer Q-1045 og dels av forvaltningspraksis.

Departementets retningslinjer Q-1045 gir noe veiledning om adgang til og vilkår for adopsjon utenom organisasjon. Merknadene er dels knyttet til de materielle vilkår for adopsjon, herunder krav til søkerne, og dels knyttet til saksbehandlingen:

«Det er lovens klare hovedregel at adopsjonsformidlingen skal foregå gjennom en godkjent adopsjonsorganisasjon, jf. § 16 f. Bistand fra godkjente adopsjonsorganisasjoner gir en sikkerhet for at adopsjonen gjennomføres på en fullt ut forsvarlig måte og i samsvar med barnets grunnleggende interesser. I særlige tilfeller kan det ifølge bestemmelsens annet ledd likevel gis tillatelse til adopsjon utenom godkjent organisasjon. Det er imidlertid en absolutt forutsetning for å kunne gi slik tillatelse, at søkerne fyller de alminnelige vilkårene for å få forhåndssamtykke, jf. § 16 e.

Forhåndssamtykke kan i slike tilfeller bare gis når søkere har en spesiell tilknytning til vedkommende land, for eksempel gjennom statsborgerskap, oppvekst eller at de er midlertidig bosatt der, for eksempel på grunn av arbeid. Forhåndssamtykke kan gis både for adopsjon fra land der godkjent norsk organisasjon har formidlingstillatelse og fra andre land. Selv om søkerne har den nødvendige tilknytningen til det aktuelle landet, kan tillatelse bare gis dersom adopsjonen kan gjennomføres på betryggende måte.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet må undersøke hvilke rettsvirkninger adopsjonen har i opprinnelseslandet, særlig om hvorvidt rettsforholdet mellom barnet og de biologiske foreldrene bortfaller ved adopsjonen. Om nødvendig må det innhentes supplerende opplysninger gjennom utenriktjenesten. Se for øvrig også kapittel 3.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet må så langt råd er forvise seg om at adopsjonen kan gjennomføres på forsvarlig måte og i samsvar med internasjonalt anerkjente prinsipper nedfelt i FNs barnekonvensjon og Haagkon-

vensjonen. Det må blant annet foreligge dokumentasjon på at barnet er frigitt eller kan frigis for adopsjon.»¹

Buudir gir på hjemmesiden informasjon om vilkår for slik adopsjon, praksis og saksbehandling. I noen grad gis det utfyllende merknader i forhold til departementets retningslinjer.

Adopsjonsutvalget har gjennomgått praksis i Buudir for 2008. Kommunen gav positiv tilråding i nesten alle sakene som ble utredet. Buudir har i vedtakene både drøftet om nasjonale krav til søkerne er oppfylt, om aktuelle samtykker til adopsjon er gyldige og kan legges til grunn i saken, samt om en adopsjon vil kunne gjennomføres i tråd med internasjonale konvensjoner. Adopsjonsutvalget redegjør kort nedenfor om faktum i disse sakene idet dette illustrerer hvilke saker som behandles og faller innunder sakstypen «internasjonal adopsjon utenom organisasjon».²

Buudir gav forhåndssamtykke til adopsjon av ukjent barn i 1 sak.

- Søkerne A og B fikk forhåndssamtykke til å adoptere et ukjent barn fra Colombia. A var statsborger i Colombia og kunne ifølge myndighetene der ikke adoptere gjennom adopsjonsorganisasjon idet adopsjon måtte være gratis for colombianske statsborgere etter dette landets rett.

I følgende 2 saker gav Buudir avslag på søknad om adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon.

- Søkerne søkte om å adoptere et ukjent barn fra Russland. De ønsket å benytte kanal uten bistand fra organisasjon, søkerne skulle velge ut barnet selv.
- Søkerne på 43 og 48 år søkte om å adoptere et ukjent barn fra Edhi Foundation i Pakistan.

Buudir gav kun forhåndssamtykke til adopsjon av kjent barn i 2 saker.

- Søkerne på 53 og 61 år fikk forhåndssamtykke til å adoptere C på 13 år fra Colombia. Søkerne arbeidet i et sosialt prosjekt i Colombia og fikk kontakt med C gjennom prosjektet.
- Søkerne A, bulgarsk statsborger, og B fikk forhåndssamtykke til å adoptere C på snart 5 år fra

Bulgaria. C var fosterbarn hos As foreldre med tett oppfølging fra lokal barneverntjeneste.

I 2008 ble det gitt til sammen 10 avslag på søknad om adopsjon av kjent barn. Herunder gjaldt 6 avslag tilfeller der barnet var niese eller nevø til en av søkerne. I 4 av sakene var barnet mellom 12 og 16 år.

- Søkerne på 57 og 35 år søkte om å adoptere nevøen C fra Thailand. C var snart 16 år og bodde sammen med eldre søsken og øvrig familie i Thailand. Søkerne hadde tidligere fått avslag på søknad om familiegjenforening.
- Søkerne søkte om å adoptere nevøen C fra Thailand. C var 12 år og bodde i Thailand med far og farmor, også mor bodde i Thailand. Far og farmor foreslo adopsjon og ønsket at C, når han ble voksen, skulle sende penger til sin far.
- Søkerne A og B søkte om å adoptere nevøen C fra Filippinene. C var 14 år og bodde med besteforeldre på Filippinene, hvor han ble etterlatt 5 måneder gammel. Søkerne ønsket å sikre gutten økonomisk. A bodde i samme storfamilie som nevøen fra han var 2 til 11 år.
- Søkerne på 36 og 62 år søkte om å adoptere niesen C fra Ghana. C var 14 år og bodde hos mormor i Ghana. Cs foreldre var i live og C hadde kontakt med mor.
- Søkerne søkte om å adoptere niesen C fra Pakistan på 2 år. Cs biologiske far var død, mor bodde sammen med et eldre søsken. Søkerne hevdet at de hadde hatt ansvar for C fra fødselen samt at det var bestemt før barnets fødsel at søkerne skulle adoptere dette.
- Søkerne søkte om å adoptere niesen C fra Vietnam på 8 år. C hadde bodd hos As foreldre, sine besteforeldre, siden fødselen. Cs foreldre etterlot henne hos besteforeldre. Besteforeldrene var blitt gamle og ønsket at søkerne skulle ta seg av barnet for å sikre hennes fremtid.

I 2008 ble det gitt 2 avslag på søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av kjent barn, der barnet ikke var i familie med søkerne.

- Søkerne søkte om å adoptere C på 1 år fra Pakistan. Storfamilien i Pakistan hadde tidligere bestemt at søkers yngre bror skulle gi fra seg et nyfødt barn til søkerne, men foreldrene nektet da søkerne kom for å hente barnet. Søker A oppsøkte deretter en lege i Pakistan som formidlet kontakt med en fattig familie som gav fra seg barnet ved tomåneders alder. A bodde midlertidig i Pakistan hos familie, mens B besøkte dem der.

¹ Punkt 7.2.6.

² I innvilgelsessaker gis det verken noen fremstilling av faktum eller noen begrunnelse. I vedtaket går det således ikke frem om det dreier seg om adopsjon av ukjent barn eller om familieadopsjon. Adopsjonsutvalget anmodet Buudir om en redegjørelse for faktum og skjønnsutøvelse i innvilgelsessakene. Oversikten over innvilgelsessaker refererer seg derfor til denne redegjørelsen.

- Søkerne A og B søkte om å adoptere C på 1 år fra Pakistan. Cs biologiske far var fattig og hadde overdratt omsorgen i henhold til en «Affidavit for Child Adoption». Søkerne kjente Cs familie i Pakistan.

Adopsjonsutvalget har gjennomgått klagesaker som departementet avgjorde i 2008. Departementet har i disse sakene blant annet lagt vekt på kravene i barnekonvensjonen og Haagkonvensjonen, herunder subsidiaritetsprinsippet. Det er videre lagt vekt på momenter knyttet til at søkerne ikke oppfyller krav i departementets rundskriv. I vedtak 8. januar 2008, hvor departementet stadfester Bufdirs avslag av 6. august 2007, uttaler departementet følgende om praksis:

«På denne bakgrunn fører Norge en svært restriktiv praksis i saker der søkerne og barnet er i nær familie. Unntak kan gjøres der barnets biologiske foreldre er døde, eller andre særlige hensyn tilsier det. Praksis har vært særlig streng ved adopsjon av et eldre barn. Det kan være belastende for et eldre barn å flytte til et fremmed land der blant annet de kulturelle og språklige forholdene er forskjellig fra barnets hjemland.»

7.3 Dansk og svensk rett

Danmark

I Danmark er vilkår for internasjonal familieadopsjon samt såkalt privat fremmedadopsjon regulert i forskrift.

Følgende vilkår gjelder etter forskriften for såkalt privat fremmedadopsjon:

«Familiestyrelsen kan tillate, at ansøgeren ikke er tilmeldt en formidlende organisation, hvis ansøgeren har et særligt forholdskendskab til barnet eller barnets pårørende, eller hvis der i øvrigt foreligger særlige omstændigheder.

Stk. 2. En ansøger, der er omfattet af stk. 1, skal godtgøre:

1. at ansøgerens forbindelse med barnet eller dets pårørende er skabt på lovlig måde efter reglerne her i landet og reglerne i barnets hjemland, og
2. at adoption må antages at kunne gennemføres såvel lovlig som etisk forsvarligt, samt
3. at den udenlandske adoptionsformidlende myndighed eller organisation ikke samarbejder eller fører drøftelser om samarbejde med en i Danmark godkendt formidlende organisation.

Stk. 3. Ansøgeren skal fremskaffe en erklæring fra den udenlandske adoptionsformidlende myndighed eller organisation om, at formidleren sender de oplysninger, som statsforvaltningen anmoder om, direkte til statsforvaltningen.»³

Søker skal godkjennes som adoptant også ved privat fremmedadopsjon. Søker må derfor blant annet delta på obligatorisk adopsjonsforberedende kurs. Myndighetene er også involvert i sak om tildeling på samme måte som ved adopsjon gjennom organisasjon.

Familiestyrelsens veiledning utdyper slik om vilkår for familieadopsjon hvor det ikke kreves godkjenning som adoptant:

«Familieadoptioner er normalt kendetegnet ved, at der består en kvalificeret familiemæssig tilknytning mellem ansøgeren og det barn, der ønskes adopteret. Det fremgår af adoptionsbekendtgørelsens § 2, nr. 2, at barnet enten skal være ansøgerens barnebarn eller nevø/niece.

Herudover kan der gennemføres familieadoptioner, hvis der – i stedet for en egentlig familiemæssig tilknytning mellem ansøgeren og barnet - er en anden kvalificeret tilknytning mellem ansøgeren og barnet, jf. afsnit 2.2.1., eller mellem ansøgeren og barnets forældre, jf. afsnit 2.2.2.»⁴

Nær tilknytning til barnet kan også danne grunnlag for internasjonal familieadopsjon:

«2.2.1. Nær tilknytning til barnet (plejebarnsadoption)

Der stilles i praksis store krav til ansøgerens tilknytning til barnet. Der skal således være etableret kontakt igennem længere tid, typisk 7-10 år, og der må ikke være indikationer for, at kontakten til barnet er skabt med henblik på at gjennomføre en adoption.

Et typisk eksempel er ansøgninger om adoption af plejebørn. Det kræves da, at barnet har været opfostret hos ansøgeren i en længere periode, typisk 7-10 år, før barnet fyldte 18. år, og at barnet ikke kom til ansøgeren med henblik på adoption.

2.2.2. Nær tilknytning til barnets forælder

Der stilles i praksis krav om en særligt kvalificeret tilknytning mellem ansøgeren og barnets forælder, således at tilknytningen minder om et nært slægtskabsforhold. Normalt vil der stilles krav om, at ansøgeren og barnets forælder er opvokset sammen, eller på anden måde har været i tæt kontakt i en længere periode.

³ BEK nr. 1366 af 12. december 2006 § 34.

⁴ VEJ nr. 10282 af 14. december 2007 Kapittel 2.2.

Der kan eksempelvis være tale om, at ansøgeren og barnets forælder er opvokset sammen som «sammenbragte børn».

Det er omvendt ikke tilstrækkeligt, at ansøgeren er en nær ven eller veninde til barnets forældre.»

Sverige

Adopsjon skal som hovedregel regel skje gjennom en organisasjon som har tillatelse fra organisasjonen MIA. Unntak gjelder på følgende vilkår:

«Detta gäller dock inte enstaka fall av adoption som avser släktingbarn eller där det annars finns särskilda skäl att adoptera utan förmedling av en auktoriserad sammanslutning. Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) skall i sådana fall innan barnet lämnar landet pröva om förfarandet är godtagbart. Lag (2004:769).»⁵

Fra MIAs hjemmesider om såkalt «enskild» adopsjon siteres:

«Om det finns särskilda skäl kan man adoptera utan förmedling av en adoptionsorganisation. I sådana fall ska MIA innan barnet lämnar ursprungslandet pröva om förfarandet är godtagbart d.v.s. om det finns särskilda skäl och om förmedlingssättet är tillförlitligt. Innan MIA gör en sådan prövning ska socialnämnden ha gett sitt medgivande. Ett vanligt särskilt skäl är att adoptionen gäller ett släktingbarn. Det kan också vara att den/de sökande har anknytning till landet exempelvis genom att ha sitt ursprung där. Om MIA anser att förfarandet är godtagbart får de sökande själva genomföra adoptionen. Ett beslut om avslag kan överklagas till länsrätten.»

Søker må delta på obligatorisk adopsjonsforberedende kurs og må ha godkjenning fra myndighetene.

I SOU 2009: 61 foreslås det at internasjonal adopsjon utenom organisasjon av ukjent barn forbyes. Adgangen til «enskild» adopsjon foreslås begrenset til de tilfeller der det foreligger en tilknytning mellom søker og barnet som søkes adoptert. Dette er nærmere omtalt i kapittel 13.3 og 13.4.

⁵ Lag (1997:192) om internasjonell adoptionsförmedling §§ 3 og 4.

7.4 Utvalgets vurderinger og forslag

7.4.1 Innledning

Adopsjonsloven § 16f bestemmer at adopsjon utenom organisasjon kan skje i «særlige tilfeller». Utvalget legger til grunn at bestemmelsen skal være en relativt snever unntaksbestemmelse. Utvalget mener at myndighetene bør føre statistikk som viser andelen saker som gjelder henholdsvis adopsjon av kjent og ukjent barn. Dette er nødvendig for at overordnet adopsjonsmyndighet skal kunne ta stilling til om det er behov for justering av vilkår og krav.

Departementets retningslinjer Q-1045 har merknader om adgang til og vilkår for adopsjon utenom organisasjon.⁶ Retningslinjene sonderer ikke mellom internasjonal adopsjon av kjent barn, eksempelvis familieadopsjon, og internasjonal adopsjon av ukjent barn. Etter retningslinjene er det en «absolutt forutsetning» for å kunne gi slik tillatelse, at søkerne fyller de alminnelige vilkårene for å få forhåndssamtykke etter adopsjonsloven § 16e. Videre bestemmer retningslinjene at forhåndssamtykke «bare gis når søkere har en spesiell tilknytning til vedkommende land, for eksempel gjennom statsborgerskap, oppvekst eller at de er midlertidig bosatt der, for eksempel på grunn av arbeid.» Videre bestemmer retningslinjene at selv om søkerne har den nødvendige tilknytningen til det aktuelle landet, kan tillatelse «bare gis dersom adopsjonen kan gjennomføres på betryggende måte». Myndighetene må så langt råd er «forvisse seg om at adopsjonen kan gjennomføres på forsvarlig måte og i samsvar med internasjonalt anerkjente prinsipper nedfelt i FNs barnekonvensjon og Haagkonvensjonen».

Ovennevnte merknader har karakter av bindende bestemmelser som etter utvalgets syn må nedfelles i lov eller forskrift. Adopsjonsutvalget mener at det er behov for at lovgivning og retningslinjene definerer de ulike typer av adopsjonssaker samt hvilke vilkår som gjelder for adopsjon. Adopsjonsutvalget peker på at vurderingstemaet ved internasjonal adopsjon av henholdsvis ukjent og kjent barn er ulikt. Dette tilsier at blant annet nivået på kravene til søkerne kan være ulikt. Haagkonvensjonens og barnekonvensjonens krav bør dessuten reflekteres i lov eller forskrift.

Utvalget viser til at Bufdirs hjemmeside informerer om vilkår for adopsjon utenom organisasjon og familieadopsjon. Utvalget viser til at det gis utfyllende informasjon om adgang til slik adopsjon

⁶ Punkt 7.2.6.

samt om vilkår for dette. Utvalget viser til at en omtale av denne karakter ikke har nevneverdig rettskildemessig vekt. Veiledning fra myndighetene må først og fremst forankres i mer formelle regler fra myndighetene.

Adopsjonsutvalget viser til at det ved innvilgelse av internasjonal familieadopsjoner i dag ikke gis noen begrunnelse. Således har Adopsjonsutvalget hatt et mangelfullt grunnlag for å vurdere hvilke vilkår som i praksis stilles for å innvilge slike adopsjoner. Etter utvalgets syn må det både gis en fremstilling av faktum og en begrunnelse i slike saker. Det er vanskelig å se hvorfor det her er ulik praksis for utforming av vedtak alt ettersom saken gjelder en nasjonal familieadopsjon, der også innvilgelse begrunnes, eller en internasjonal familieadopsjon. Det bør fremgå av saken hvilke momenter som inngår i vurderingen og vekten av de ulike momenter.

7.4.2 Vilkår for adopsjon

7.4.2.1 Internasjonal adopsjon av ukjent barn

Utvalget foreslår som nevnt at adgangen til slike adopsjoner ikke videreføres, hvilket er behandlet i kapittel 13.4.1.

Dersom denne adgangen likevel videreføres, støtter utvalget gjeldende strenge vilkår for slike adopsjoner – slik disse er formulert i departementets retningslinjer og på Bufdirs hjemmeside. Som nevnt foran mener utvalget at vilkår og krav må nedfelles i lovgivning med utfyllende merknader i retningslinjer. Vilkår for adopsjon samt kravene til søkerne, slik disse praktiseres i dag, bør etter utvalgets syn således videreføres. Dette innebærer at praksis fortsatt vil være streng på dette området, noe som særlig har sammenheng med de ufravikelige krav etter de internasjonale konvensjonene som Norge er bundet av.

7.4.2.2 Internasjonal adopsjon av kjent barn

Adopsjonsutvalget har ingen spesielle innvendinger mot gjeldende vilkår for internasjonal adopsjon utenom organisasjon slik disse er formulert i departementets retningslinjer og på Bufdirs hjemmeside. Som nevnt foran mener utvalget at vilkår og krav må nedfelles i lovgivning med utfyllende merknader i retningslinjer.

Ved innvilgelse av internasjonal familieadopsjon må det etter utvalgets syn gis en fremstilling av faktum og en begrunnelse. Det er vanskelig å se hvorfor det her er ulik praksis for utforming av vedtak alt ettersom saken gjelder en nasjonal familieadopsjon (der det gis en fremstilling av faktum

samt begrunnelse) eller en internasjonal familieadopsjon. Det bør fremgå av saken hvilke momenter som inngår i vurderingen og vekten av de ulike momenter.

Det er slått fast i Guide to Good Practice 2008 at internasjonale familieadopsjoner faller inn under konvensjonens virkeområde. Konvensjonens ufravikelige krav må derfor følges også ved slike adopsjoner.⁷

Det understrekes i Guide to Good Practice at det ikke automatisk kan legges til grunn at en familieadopsjon alltid er bedre for barnet enn oppvekst i en annen familie i hjemlandet.⁸ Guiden omtaler subsidaritetsprinsippet spesielt i forhold til internasjonale familieadopsjoner.⁹ Det fremheves at konvensjonens overordnede prinsipp er barnets beste og at et permanent hjem i utlandet vil være å foretrekke fremfor en midlertidig plassering i hjemlandet. Guiden forutsetter at enhver sak avgjøres konkret, herunder skal både barnets beste og subsidaritetsprinsippet anvendes. Det vises til at eldre barn vil kunne ha større vansker med å tilpasse seg et bytte av land og at familie i opprinnelseslandet vil kunne oppleve et press mot å tillate adopsjon fra familie i mottakerlandet.¹⁰

Adopsjonsutvalget mener derfor at hovedregelen skal være at det ikke innvilges adopsjon for niese eller nevø der barnet bor hos kjernefamilie eller storfamilie i utlandet. Adopsjon bør ikke brukes som et virkemiddel for å oppnå familiegjenforening eller for å sikre storfamilien i hjemlandet økonomisk.

Adopsjonsutvalget foreslår ikke at søker skal utredes og godkjennes på linje med det som er kravet ved internasjonal adopsjon av ukjent barn. Utvalget foreslår således heller ikke at søker skal delta på adopsjonsforberedende kurs. Etter utvalgets syn kan slike adopsjoner best sammenlignes med nasjonale adopsjoner der barnet er kjent for søker. Det vil være behov for å utrede både barnets forhold samt relasjonen mellom søker og barnet, noe som skiller disse sakene fra dem som gjelder internasjonal adopsjon av ukjent barn.

Vilkår for adopsjon samt kravene til søkerne, slik disse praktiseres i dag, bør etter utvalgets syn videreføres. Dette innebærer at praksis fortsatt vil være streng på dette området, noe som særlig har sammenheng med de ufravikelige krav etter de internasjonale konvensjonene som Norge er bundet av.

⁷ Kapittel 7.1 punkt 312 samt kapittel 8.6.4 punkt 511.

⁸ Punkt 513–514.

⁹ Punkt 516.

¹⁰ Punkt 517–518.

Kapittel 8

Nasjonal adopsjon av ukjent spedbarn

8.1 Innledning

En oversikt over de generelle vilkår for adopsjon er omtalt i utredningen kapittel 5. I kapittel 5 omtales blant annet adopsjonsloven § 2 som forutsetter at adopsjonsbevilling bare kan gis når det kan antas at adopsjonen vil bli «til gagn for barnet».

Fremstillingen av gjeldende rett i nærværende kapittel fokuserer på vilkåret i adopsjonsloven § 2 slik dette forstås og praktiseres på området for nasjonal adopsjon av ukjent barn. Her omtales blant annet departementets retningslinjer Q-1045 samt forvaltningspraksis på området.

Vedtaksmyndighet og saksbehandling er omtalt i kapittel 16 flg.

8.2 Gjeldende rett

Sak om anonym norsk samtykkeadopsjon omfatter

- sak om bortadopsjon, det vil si sak knyttet til biologisk foreldres samtykke til adopsjon av barnet ved fødsel
- søkernes sak om adopsjon av norsk barn som er frigitt for adopsjon som følge av slikt samtykke.

Reglene for samtykkeadopsjon følger videre av adopsjonsloven § 16c med tilhørende forskrift 30. november 1999 nr. 1194. Faglig utvalg for adopsjonssaker har ansvaret for å velge familie til de barna som adopteres bort etter bestemmelser om anonym norsk samtykkeadopsjon. Utvelgelse av foreldre til barnet skjer etter forskriften § 6 slik:

«Ved utvelgelse av foreldre til barnet, er det barnets beste som er avgjørende. Biologiske foreldres ønske om adoptivforeldre eller adoptivhjem for barnet skal tillegges vekt så langt det er forenlig med hensynet til barnets beste.

Faglig utvalg skal ved utvelgelse av foreldre legge vekt på bestemmelsene i retningslinjene for undersøkelse og godkjenning av adoptivhjem som gjelder for utenlandsadopsjon.»

Etter forskriften vektlegges således følgende hensyn ved utvelgelse av foreldre til barnet:

- barnets beste
- biologiske foreldres ønsker
- bestemmelsene i rundskrivet Q-0972.

Statistikken viser at det gis et lite antall bevillinger årlig til nasjonal adopsjon av spedbarn.

Tabell 8.1 Antall saker, nasjonal adopsjon av ukjent barn, Bufetat region

	2006	2007	2008
Innvilgelser	7	3	5
Avslag	0	0	0

Kilde: Bufetats årsrapporter og statistikk.

8.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Innledning

Formålet med nasjonal adopsjon av spedbarn er å finne foreldre til barn som ikke kan vokse opp hos sine biologiske foreldre i Norge – der barneperspektivet må ha høyest fokus i adopsjonssaken.

Adopsjonsutvalget foreslår ny utrednings- og godkjenningsprosess for søknad om adopsjon av ukjent barn, både ved nasjonal og internasjonal adopsjon. Dette er behandlet i kapittel 18.6.

Adopsjonsutvalget foreslår at det stilles samme krav til søkerne uansett om søknaden gjelder nasjonal eller internasjonal adopsjon av ukjent barn. Vurderinger og forslag om hvilke nærmere krav som skal stilles til søkerne er behandlet i kapittel 6.9. Bakgrunnen for at likelydende krav må stilles fremgår i kapittel 8.3.2 nedenfor.

Vilkår for adopsjon

Utvalget vil først understreke at slik Faglig utvalg i dag fungerer, er det i praksis så godt som umulig å få innsyn i hvilke vurderinger som der gjøres i forhold til tildeling av foreldre til det ukjente barnet. Dette skyldes at Faglig utvalg i realiteten ikke utformer noen åpen begrunnelse for sine vedtak. Samtidig er tildelingsvedtakene fra Faglig utvalg etter forskrift unntatt fra klageadgang. Det er i og for seg tvilsomt om forskriftsbestemmelsen om

unntak fra klageadgang er gyldig, men det er i denne sammenheng uten betydning fordi det ikke foreligger klagevedtak. Dette innebærer, ved siden av at utvalget ikke har hatt mulighet til å gå inn i enkeltsaker, at heller ikke overordnet adopsjonsmyndighet reelt sett har mulighet for innsyn i hvordan Faglig utvalg vurderer vilkårene for adopsjon.

I realiteten er det to kriterier som i første rekke er relevante for Faglig utvalgs vurdering. Det er for det første om adopsjonen til aktuelle foreldre vil være «til gagn for barnet», samt om de aktuelle foreldrene «ønsker å oppfostre barnet». Det kan nok i noen tilfeller være slik at de aktuelle foreldrene allerede har hatt en begrenset «oppfostring» av barnet i påvente av endelig vedtak fra Faglig

utvalg. Utvalget mener at siden det også ved nasjonal adopsjon dreier seg om et ukjent barn, og dette vil være det mest sentrale forholdet, bør vilkårene i utgangspunktet være de samme som ved internasjonal adopsjon av ukjent barn. Det vises i denne sammenheng til de vurderinger som er gjort i kapittel 6.9. Det er likevel slik at ved adopsjon av ukjent norsk barn vil barnet som hovedregel være relativt nyfødt. Samtidig vil det forhold at barnets erfaringer så langt tross alt er knyttet til en situasjon i Norge, innebære en forskjell.

Utvalget vil understreke at også ved nasjonal adopsjon bør søknadene vurderes i de samme faser som ved internasjonal adopsjon, noe som innebærer at adopsjonsforberedende kurs vil være obligatorisk også her.

Kapittel 9

Stebarnadopsjon

9.1 Innledning

De generelle vilkår for adopsjon er behandlet i kapittel 5, herunder vilkåret i adopsjonsloven § 2 om at adopsjon skal bli til gagn for barnet. Andre sentrale materielle vilkår for adopsjon er at det må foreligge nødvendige samtykker fra sakens parter etter adopsjonsloven §§ 6 og 7. Også dette er behandlet i kapittel 5. Utvalget gir likevel nedenfor noen kommentarer knyttet til selve innhenting av slike samtykker i relasjon til stebarnssaker – idet slike forhold kan få betydning for skjønnsutøvelsen.

I nærværende kapittel 9 behandler Adopsjonsutvalget de mer spesifikke vilkår for adopsjon av stebarn, det vil si hvordan de generelle vilkår for adopsjon etter gjeldende rett anvendes på området for adopsjon av stebarn. Adopsjonsutvalget gjør videre en vurdering av hvilken relevans og vekt de ulike forhold og hensyn som inngår i gagnsvurderingen bør ha.

9.2 Gjeldende rett

Adgangen til stebarnadopsjon er nedfelt i adopsjonsloven § 5a:

«Den ene ektefelle kan med samtykke fra den andre ektefelle adoptere dennes barn hvis ikke de er ektefeller av samme kjønn og barnet er et adoptivbarn som opprinnelig kommer fra en fremmed stat som ikke tillater slik adopsjon.

Den ene partner i et registrert partnerskap kan med samtykke fra den andre partner adoptere dennes barn med mindre barnet er et adoptivbarn som opprinnelig kommer fra en fremmed stat som ikke tillater slik adopsjon.»

Rettsvirkning av stebarnadopsjon er regulert i adopsjonsloven § 13. I henhold til denne bestemmelsen vil barnet ved en adopsjon få de samme rettighetene som om det var adoptivforeldrenes egenfødte barn. Samtidig oppheves all rettslig tilknytning til barnets biologiske forelder/adoptivforelder:

«Ved adopsjonen får adoptivbarnet og dets livsarvinger samme rettsstilling som om adoptivbarnet hadde vært adoptivforeldrenes egenfødte barn, om ikke annet følger av § 14 eller annen lov. Samtidig faller rettsforholdet til den opprinnelige slekten bort, om ikke annet følger av særskilt lov.

Har en ektefelle adoptert den andre ektefelles barn, får barnet samme rettsstilling i forhold til ektefellene som om det var deres felles barn. Det samme gjelder for barn adoptert etter § 5 a annet ledd.»

Stebarnadopsjoner kjennetegnes ved at barnet etter adopsjonen betraktes som felles barn av adoptanten og den biologiske forelder som er gift med adoptanten. Stebarnadopsjonens rettsvirkninger, til forskjell fra andre adopsjoner, består således i at barnet beholder den rettslige tilknytning til biologisk forelder, gift med adoptanten, samtidig som det opprettes en rettslig tilknytning til steforelder.

Samboere har ikke rett til stebarnadopsjon av hverandres barn. Det er heller ikke adgang til å stebarnadoptere etter at ektefellene er skilt eller etter at ektefellen er død.

Retningslinjene Q-1045 inneholder generelle merknader om stebarnadopsjon.¹ Deretter følger mer spesielle merknader knyttet til skjønnsutøvelsen ved stebarnadopsjon av *mindreårige*.²

Retningslinjene viser til at det ikke kan gis bevilling til adopsjon dersom den eller dem med foreldreansvaret er imot adopsjon, jf. adopsjonsloven § 7 første ledd. Videre forutsettes det at det i alminnelighet ikke skal gis bevilling til adopsjon dersom forelder uten del i foreldreansvaret går imot adopsjon. Det gis følgende begrunnelse:

«Departementet legger blant annet vekt på at et viktig hensyn bak barnelovens regler nettopp er å tilrettelegge for mest mulig tilknytning og kontakt mellom barnet og dets biologiske foreldre. Et slikt alminnelig utgangspunkt tilsier at tilknytningen til biologisk forelder bare bør kunne brytes ved stebarnadopsjon, dersom

¹ Punkt 7.1.2.

² Punkt 7.1.2.2.

det er klart bedre for barnet å bli adoptert av søker enn å beholde kontakten med biologisk far eller mor. Dette kan for eksempel være tilfellet der det sannsynliggjøres at barnet har et sterkt behov for rettslig familietilhørighet med steforelder og eventuelle halvsøsken, og at det vil ha liten hensikt eller verdi å oppnå eller opprettholde kontakt med biologisk forelder.»

Retningslinjene forutsetter at «særlige grunner» må foreligge for adopsjon av barn under 12 år:

«Det vil på denne bakgrunn som regel ikke medføre noen ulempe for barnet at adopsjonen utsettes til det blir over 12 år og selv skal samtykke for at adopsjonen kan gjennomføres. Når barnet er 12 år vil barnet ved å nekte å gi samtykke, selv ha mulighet for å hindre en adopsjon. Når særlige grunner taler for det kan det likevel gis bevilling til adopsjon når barnet er under 12 år.»

Retningslinjene viser til at det ikke kan gis bevilling til adopsjon av barn over 12 år uten at det foreligger samtykke fra barnet. Videre skal barn under 12 år høres. Barnets mening inngår i helhetsvurderingen.

Videre understreker departementet i retningslinjene at forholdet mellom søker og ektefellen/partner må ha vist sin stabilitet:

«Et dokumentert samboerforhold forut for ekteskaps- eller partnerskapsinngåelsen kan tillegges vekt. Det understrekes at et ekteskap eller registrert partnerskap som for eksempel har vart i to år slik kravet er ved utenlandsadopsjon, i det enkelte tilfelle vil kunne være for kortvarig. Det avgjørende for vurderingen vil alltid være om adopsjonen samlet sett vil bli til barnets beste.»

I helhetsvurderingen skal det etter retningslinjene legges vekt på om barnet har eller har hatt kontakt med biologisk forelder:

«Det må legges vekt på om barnet har kontakt med den forelderen det ikke bor sammen med og eventuelt hvilken kontakt. Det er ikke alene tilstrekkelig at forelderen tilsynelatende har vist manglende interesse for barnet gjennom lengre tid, ved ikke å utøve samværsrett eller på annen måte ha tatt kontakt med barnet. Det skal legges vekt på hva som er årsaken til at barnet ikke har eller har hatt lite kontakt med forelderen.»

Det skal utvises særlig varsomhet med adopsjon der det foreligger konflikt mellom de biologiske foreldrene:

«I saker hvor det må legges til grunn at det er et motsetningsforhold mellom barnets foreldre,

for eksempel med bakgrunn i uenighet om hvordan de skal løse spørsmål som gjelder omsorgen for og samvær med barnet, bør det utvises forsiktighet med å innvilge søknaden. Det bør videre utvises varsomhet med å gjennomføre en adopsjon der adopsjonen vil innebære at båndene mellom biologiske søsken blir brutt.

Der biologisk forelder er død eller forsvunnet må det vurderes om og eventuelt hvilken kontakt barnet har til den biologiske foreldrens øvrige slekt. Det må vurderes om tilhørighet til øvrig familie fortsatt vil være verdifullt for barnet.»

Departementet legger til grunn at kravet om at forholdet mellom barnet og steforelder skal ha vart i noen tid kan fravikes i partnerskap eller ekteskap mellom likekjønnede under gitte betingelser:

«Gjelder søknaden adopsjon av et nyfødt barn i registrert partnerskap eller i ekteskap der ektefellene er av samme kjønn, kan kravet til at forholdet mellom barnet og steforelder skal ha vart i noe tid, likevel fravikes. Forutsetningen for å kunne fravike dette kravet er at barnet er planlagt i familien og det ikke har vært mulig å fastsette farskapet. Det registrerte partnerskapet bør i disse tilfellene ha vart i to år før det gis adopsjonsbevilling slik at forholdet skal ha vist sin stabilitet. Et dokumentert samboerforhold forut for inngåelsen av det registrerte partnerskapet kan tillegges vekt. Videre skal det legges vekt på barnets behov for to juridiske foreldre. Det avgjørende for vurderingen vil alltid være om adopsjonen samlet sett vil bli til barnets beste. Kommunens uttalelse skal etter anmodning fra adopsjonsmyndigheten gi en kort beskrivelse av søkers forhold til barnet, samt beskrivelse av forholdet mellom søker og barnets forelder.»

Skjønnsutøvelsen ved adopsjon av *person over 18 år* er videre omtalt i retningslinjene. Det sondres ikke mellom adopsjon av tidligere stebarn eller andre voksenadopsjoner når det gjelder skjønnsutøvelsen. Det forutsettes i retningslinjene at praksis skal være streng:

«Adopsjonsloven er ikke til hinder for at det gjennomføres adopsjon av voksen person. Men lovteksten og forarbeidene trekker imidlertid i retning av å sette snevre grenser for adopsjon av voksne når det ikke foreligger et faktisk foreldre-barn forhold.»

Følgende uttales i retningslinjene om anvendelsen av lovens § 2 som angir grunnvilkåret for adopsjon:

«Lovens alminnelige bestemmelser gjelder som nevnt også ved adopsjon av voksne. Dette innebærer at søknaden må vurderes i henhold

til vilkårene i adopsjonsloven § 2. Ved adopsjon av voksne vil et særlig vurderingstema være om søker har oppfostret vedkommende eller om det foreligger annen særlig grunn til adopsjonen. Når det gjelder oppfostring, må det vurderes om vedkommende har bodd sammen med søker fra barneårene av og om søker faktisk har hatt omsorgsansvaret for barnet. For at kravet til oppfostring skal være oppfylt, må det ha utviklet seg et foreldre-barn-forhold mellom søker og barnet, og forholdet må ha vart over et lengre tidsrom.

Dersom det ikke foreligger et oppfostringsforhold, må det vurderes om vilkåret «annen særlig grunn til adopsjonen» er oppfylt. Forarbeidene til adopsjonsloven gir liten veiledning om hva som kan regnes som «annen særlig grunn». Det har utviklet seg en restriktiv praksis da det også skal foretas en vurdering av det grunnleggende vilkåret om adopsjon vil bli til gagn for barnet.»³

Søkers ektefelle må etter adopsjonsloven § 5a samtykke til adopsjon, også der den som søkes adoptert er over 18 år. Den andre biologiske forelder har rett til å uttale seg i adopsjonssaken, også ved adopsjon av voksen person, jf. adopsjonsloven § 7 tredje ledd. Det skal avgjøres konkret hvilken vekt det skal legges på biologisk forelders protest:

«Adopsjonsmyndigheten skal ved utøving av gagnsvurderingen i adopsjonsloven § 2, særlig vurdere om det er naturlig å bryte opp allerede etablerte familierelasjoner ved en adopsjon. Hvilken vekt biologiske foreldres uttalelse om adopsjonen eller slik uttalelse fra den eller dem som har hatt foreldreansvaret for barnet skal tillegges, må vurderes konkret ut fra de øvrige momentene i saken. Forholdet til slekt, særlig søsken, vil også være noe myndighetene må legge vekt på. Generelt sett føres det en streng praksis, særlig der det ikke kan vises til at søker har oppfostret vedkommende fra barneårene.»

Forvaltningspraksis inngår i oversikten over gjeldende rett. Adopsjonsutvalget har gjennomgått samtlige klagesaker behandlet av Bufdir i 2008 på området for stebarnadopsjon for å kunne ta stilling til hvorvidt forvaltningspraksis er i tråd med adopsjonsloven § 2 om at adopsjonen skal bli til gagn for barnet samt i tråd med departementets retningslinjer Q-1045. Tabell 9.1 og 9.2 gir en oversikt over antall innvilgelser og avslag for årene 2006–2008.

³ Punkt 7.1.6.

Tabell 9.1 Bevilling, stebarnadopsjon i Bufetat region

	2006	2007	2008
0–7 år	34	81	66
7–12 år	14	31	21
12–18 år	16	25	35
Over 18 år (voksen stebarn)	79	84	99
Totalt	143	221	221

Kilde: Bufetats årsrapporter og statistikk.

Tabell 9.2 Avslag, stebarnadopsjon i Bufetat region

	2006	2007	2008
0–7 år	23	13	13
7–12 år	12	11	15
12–18 år	10	16	12
Over 18 år (voksen stebarn)	15	18	35
Totalt	60	58	75
Avslagsprosent	30 %	21 %	34 %

Kilde: Bufetats årsrapporter og statistikk.

Avslagsprosenten varierer mellom regionene i Bufetat. Følgende tall viser spriket mellom de regioner som gav henholdsvis høyest samt lavest andel avslag i 2008–2006: Region øst gav i 2008 43 % avslag, region nord 12 %. I 2007 gav region øst 34 % avslag, region midt 7 %. Region sør gav i 2006 41 % avslag, region nord 14 %.

En stor andel av bevilningene til barn 0–7 år gjelder adopsjon av stebarn i registrert partnerskap. Det ble gitt 63 bevilninger, og ingen avslag, til stebarnadopsjon i partnerskap i 2008.⁴ Tilsvarende tall for 2007 var 54 bevilninger, 2 avslag, samt 24 bevilninger i 2006, 1 avslag.

Tabell 9.3 Klagesaker, Bufetat

	2006	2007	2008
Vedtak omgjort i region ¹	2	10	9
Vedtak opprettholdt og oversendt Bufdir	27	37	41
Totalt	29	47	50

¹ Bufdir har ikke i statistikken i årsrapporten oppført andelen stadfestelser/omgjøringer knyttet til henholdsvis mindreårige samt voksne stebarn. Bufdir har heller ikke ført statistikk over resultat av klagebehandlingen i direktoratet.

Kilde: Bufetats årsrapporter og statistikk.

⁴ Det ble derfor etter det utvalget kan se kun gitt 3 bevilninger i 2008 til adopsjon av barn i alderen 0–7 år som ikke gjaldt adopsjon i partnerskap.

9.3 Nærmere om forvaltningspraksis

Innledning

Sakene det refereres til nedenfor om ordinær stebarnadopsjon av mindreårige gjaldt klagesaker for Bufdir i 2008.⁵

Mindreårige stebarn

Bufdir stadfestet 2 klagesaker som gjaldt *små barn der søknaden ble fremmet tidlig*. I den ene saken var barnet 1 år og 10 måneder og søker hadde bodd med stebarnet fra barnets fødsel. I den andre saken var barnet 4 år og søker hadde oppfostret barnet i drøyt 2 år. I en av sakene ble det vist til restriktiv praksis for adopsjon av stebarn «som er så lite at det ikke er i stand til å danne seg egne synspunkter om adopsjonen».

Bufdir stadfestet i 5 saker regionens avslag fordi *oppfostringsvilkåret ikke var oppfylt*. Oppfostringstiden i sakene varierte fra 8 måneder til 4 år. I flere av sakene ble det lagt vekt på at forholdet mellom søker og ektefellen ikke hadde vist sin stabilitet. I 4 av 5 saker hadde søkers ektefelle og stebarnet tilknytning til utlandet. I enkelte av sakene hadde barnet en dokumentert ukjent eller død biologisk far.

Bufdir stadfestet 1 avslag og stadfestet 1 innvilgelse der *biologisk hadde vært/var imot adopsjon*. I begge sakene var det lang oppfostringstid.

- Stadfestelse av avslag: Stebarna var 18 og 15 år. Oppfostringstiden var drøye 9 år. Biologisk far hadde bodd sammen med barna til de var 3 og 5 år gamle.
- Stadfestelse av innvilgelse: Stebarnet var 11 år. Oppfostringstiden var 10 år. Biologisk far var i denne saken fradømt samværsrett.

I sistnevnte sak la Bufdir vekt på at barnet har «et sterkt behov for rettslig familietilhørighet til stefor-elder og halvbroren, og videre at det vil ha liten hensikt eller verdi å oppnå eller opprettholde kontakt med biologisk far. Vi legger videre vekt på at det kun er 11 måneder til hun fyller 12 år».

Stebarnadopsjon i partnerskap

Det er gitt få avslag på søknader om adopsjon i partnerskap i 2006–2008. Se ovenfor om statistikken.

I 2008 behandlet imidlertid Bufdir én klagesak om adopsjon i partnerskap. Bufetat region gav bevilling til stebarnadopsjon i partnerskap i 2006. Regionen omgjorde vedtaket etter klage fra biologisk mor. Bufdir omgjorde avslaget i 2008, det vil si regionens omgjøringsvedtak. Biologisk mor saksøkte deretter staten og saken ble som følge av dette behandlet i Oslo tingrett. Tingretten frifant staten.

Stebarn over 18 år

Bufdir stadfestet følgende 3 avslag i regionen på grunn av *manglende oppfostring*:

- stebarn 39 og 44 år, søsken
- stebarn 31 år
- stebarn 28 år, kom til Norge 23 år gammel.

Følgende ble uttalt om oppfostringsvilkåret i den første saken:

«Økonomisk bidrag til underhold og felles samvær i helger, ferier mv er ikke tilstrekkelig til at oppfostringsvilkåret kan anses oppfylt. Dette gjelder selv om det var et bevisst valg fra søker og barnets mor sin side å beholde sine respektive hjem av hensyn til barna. Det avgjørende må være at de faktisk har bodd hver for seg selv om de kunne ha flyttet sammen. (...)

Et ønske om å formalisere et følelsesmessig familieforhold er normalt årsaken til at det i det hele tatt søkes om adopsjon, og kan i seg selv ikke anses som «annen særlig grunn» til adopsjon. Manglende kontakt med biologisk far og eventuelle halvsøsken i oppvekstårene kan heller ikke anses som «annen særlig grunn.»»

Dette ble uttalt om vilkåret «annen særlig grunn» i en av sakene:

«Verken manglende omsorg og tilstedeværelse fra biologisk far fra barneårene eller etablering av nære relasjoner til steforeldre, anses i slike tilfeller som «annen særlig grunn.»»

Bufdir stadfestet 4 avslag på grunn av *kort oppfostringstid*. I disse sakene varierte oppfostringstiden fra 2 år til 3 år og 5 måneder. Bufdir uttalte i en av sakene at oppfostringstid på 2 år etter praksis «normalt» er for kort. Videre uttales at kun dersom det foreligger «helt spesielle forhold» vil oppfostringskravet kunne anses oppfylt i slike tilfeller:

«Selv om søker og stedatteren synes å ha et godt og nært forhold, er en oppfostringstid på

⁵ Adopsjonsutvalget anmodet Bufdir om innsyn i samtlige saker for 2008 og har basert sin utredning på de vedtak direktoratet har oversendt. Omtalen nedenfor av forvaltningspraksis skal derfor være uttømmende.

to år etter praksis normalt for kort til at oppfostringsvilkåret kan anses oppfylt. Kun dersom det foreligger helt spesielle forhold, vil oppfostringskravet kunne anses oppfylt i slike tilfeller. Spørsmålet blir om det foreligger slike spesielle forhold i denne saken.»

Formuleringen om «helt spesielle forhold» ble gjentatt også i en av de andre sakene:

«Oppfostringstiden har etter dette vart i ca. to år. En så kort oppfostringstid er etter praksis normalt klart for kort til at oppfostringsvilkåret kan anses oppfylt. Kun dersom det foreligger helt spesielle forhold, vil oppfostringskravet kunne anses oppfylt i slike tilfeller. Vi kan ikke se at det er tilfellet her.»

Oppfostringstiden på 3 år og 5 måneder ble også ansett som for kort i oppfostringssammenheng. Stebarnet hadde i denne saken ingen kjent biologisk far:

«Det forhold at A ikke har noen kjent biologisk far, samt hensynet til at hun bør likestilles juridisk med sin halvsøster, er etter praksis og direktoratet syn, ikke tilstrekkelig til at vilkåret «annen særlig grunn» er oppfylt.»

Bufdir stadfestet 2 avslag og omgjorde 1 avslag der søknaden gjaldt *søsken med ulik oppfostringstid*.

- Avslag stadfestet: Stebarna på 26 og 22 år var oppfostret i henholdsvis 1 år 7 måneder samt 5 år 7 måneder.

Bufdir slo fast at oppfostringsvilkåret var oppfylt for det ene barnet, men at barna måtte vurderes samlet i forhold til vilkår for adopsjon:

«At alle involverte parter ønsker adopsjon og at det er noe lengre oppfostringstid for det yngste barnet er imidlertid ikke tilstrekkelig til at lovens vilkår om «særlig grunn» er oppfylt. Det taler også mot adopsjon at det eldste barnet har lengre oppfostringstid hos biologisk far enn hos stefar, og at det ikke har vært mulig å kontakte biologisk far med hensyn til hans syn på søknaden.»

- Avslag stadfestet: Stebarna på 41, 38 og 34 år var oppfostret fra noen måneder til 9 år. Biologiske foreldre var gift og separert da barna var henholdsvis 15, 12 og 7 år gamle. Det var kontakt mellom barna og biologisk far frem til biologisk far døde.

«Vi har etter en helhetsvurdering kommet til at søker ikke kan sies å ha oppfostret stebarna i forhold til adopsjonsloven § 2. Vi finner heller

ikke at det foreligger «annen særlig grunn» til å innvilge adopsjon som tilsier at adopsjon likevel bør gis. Ved vurderingen har vi særlig lagt vekt på at biologisk far deltok i oppfostringen av barna frem til disse var hhv 15, 12 og 7 ½ år gamle.»

- Avslag omgjort: Stebarna var oppfostret i henholdsvis 1 år og 8 måneder samt 5 år.

I vedtaket ble følgende uttalt om biologisk far:

«Av biologisk mors utdypende opplysninger fremgår det at biologisk far var kontrollerende, truende, misbrakte alkohol og tok seg lite av barna sine. Hun tok seg av barna, forlot hjemmet og flyttet til sine foreldre i 1981. I dom fra C herredsrett er dato for samlivsbrudd satt til (...). Mor ble separert ved dom og fikk foreldreansvaret for barna (...).»

Det ble lagt til grunn at oppfostringstiden var tilstrekkelig lang for ett av stebarna. Videre uttalte Bufdir dette om oppfostringstiden for det andre stebarnet:

«En oppfostringstid på 1 år og 8 måneder er i henhold til både retningslinjene og praksis for kort. Når det gjelder kriteriet «annen særlig grunn til adopsjon», som i lovteksten stilles opp som et alternativt vilkår til oppfostring, gir retningslinjene liten anvisning på hva som ligger i dette. Etter direktoratets syn må saken ses i sammenheng med sak (...) hvor direktoratet har omgjort regionens vedtak og gitt bevilling til adopsjon av (...). Bakgrunnen for søknaden synes i hovedsak å være et ønske om å formalisere et allerede etablert familieforhold. Det legges videre vekt på at biologisk far er død, at (...) hadde dårlig kontakt med biologisk far under oppveksten, og at nære slektninger på biologisk fars side også er døde. Direktoratet er derfor av den oppfatning at det er av mindre verdi for (...) å opprettholde rettslige bånd til biologisk slekt på farsiden. Hensynet til at de to søksnede bør ha lik juridisk stilling i familiene, tilsier at adopsjon bør innvilges også for (...). Direktorat finner på denne bakgrunn at kravet om «annen særlig grunn» er oppfylt og at det kan antas at adopsjon vil bli til gagn for (...).»

Bufdir stadfestet 4 avslag der *barnet hadde hatt eller hadde kontakt med biologisk forelder*, i de fleste sakene motsatte denne forelder seg adopsjon og ønsket fortsatt kontakt med sitt biologiske barn.

- Avslag stadfestet: Stebarnet på 23 år var oppfostret i 12 år.

Bufdir uttalte følgende: «Den ikke ubetydelige kontakten som har vært, tilsier at det også må legges stor vekt på at biologisk mor motsetter seg adopsjon.»

- Avslag stadfestet: Stebarnet A på 20 år var oppfostret i 9 år.

«Fordi A har bodd sammen med sin biologiske far i en ikke ubetydelig del av din barndom, og biologisk far har ønsket, og ønsker fortsatt kontakt med datteren, må det, etter direktoratets syn, tillegges vekt at biologisk far sterkt motsetter seg adopsjon. Det at A føler tilhørighet til sin stefar, og ikke til sin biologiske far, gir, i henhold til gjeldende retningslinjer og praksis, ikke grunnlag for å anse det som naturlig å bryte alle juridiske bånd til biologisk far ved adopsjon. Stebarnadopsjon kan derfor ikke innvilges fordi vilkåret i adl § 2 om at adopsjonen må antas å være «til gagn» for barnet ikke er oppfylt.»

- Avslag stadfestet: Stebarnet på 43 år var oppfostret i 11 år.

«Det er opplyst at biologiske foreldre var gift i perioden (...). Videre er det opplyst at stedatteren hadde meget god kontakt med sin biologiske far etter skilsmissen og helt frem til han døde (...). Stedatteren hadde også god kontakt med sin biologiske farmor og sporadisk kontakt med fars to yngre søsken. Etter vår vurdering viser tiden kontakt stedatteren har hatt med sin far og hans familie at det har eksistert en nær familiemessig tilknytning mellom disse, en tilknytning som et ikke synes naturlig å bryte opp ved en adopsjon.»

- Avslag stadfestet: Oppfostringstid på 12 år.

«Det er på det rene at kravet om oppfostring må anses oppfylt i dette tilfellet (...). Dette er imidlertid ikke avgjørende. Det føres en streng praksis ved søknad om stebarnadopsjon av bare ett av flere søsken, fordi det ikke anses å være til barnets beste at båndene mellom biologiske søsken brytes. Direktoratet har således lagt avgjørende vekt på at stesønnen har to eldre søsken (...) som ikke søkes adoptert. Direktoratet har ikke funnet grunn til å fravike den strenge praksis som føres i slike tilfeller, selv om den ene av søsknene i følge det opplyste er mer knyttet til steforelderen enn de to øvrige, og kontakten med biologisk far har vært minimal gjennom oppveksten. Direktoratet har videre lagt noe vekt på at biologisk far har gått imot adopsjonen.»

Bufdir omgjorde 1 avslag selv om *biologisk forelders syn på adopsjon ikke var kjent*.

- Avslag omgjort: Stebarnet på 33 år var oppfostret i 11 år. A hadde bodd sammen med biologiske foreldre til hun var 4 år gammel. Deretter hadde A hatt jevnlig samvær med biologisk far frem til hun var 12. Biologisk far var folkeregistrert i Norge og varsel om adopsjonssøknaden ble sendt til denne adressen. Det var opplyst i saken at biologisk far trolig var bosatt i landet (...). Ambassaden i dette landet opplyste at han ikke var registrert bosatt der.

Bufdir omgjorde avslag i 2 saker der det forelå *sterk konflikt mellom de biologiske foreldre til stebarnet*.

- Avslag omgjort: Oppfostringstid på 13 år. Stebarnet hadde en biologisk helbror som bodde sammen med sin far. Biologisk far gikk imot adopsjon.

Bufdir uttalte følgende:

«Direktoratet legger til grunn at stedatteren har hatt liten kontakt med sin biologiske far gjennom oppveksten. Videre at hun opplevde kontakten med biologisk far som lite positiv og at hun selv har gitt uttrykk for at hun ikke ønsker kontakt med ham. At stedatteren på den bakgrunn har sin familietilhørighet hos sin mor og stefar, og ikke hos sin biologiske far, er etter direktoratet syn et forhold som taler for å formalisere den reelle familiesituasjonen ved adopsjon. Direktoratet finner derfor å kunne legge relativt stor vekt på stedatterens sterke ønske om adopsjon, og mindre vekt på årsaken til at kontakten ikke har vært opprettholdt. Det taler også for adopsjon at stedatteren blir juridisk likestilt med sin halv søster som hun er oppvokst sammen med. At de juridiske bånd til broren brytes er på en denne side et hensyn som isolert sett taler mot å innvilge adopsjon. I den helhetlige vurdering som skal foretas må imidlertid dette hensynet veies opp mot andre relevante hensyn. Stedatteren og broren har i halvparten av barneårene hatt tilhørighet hos hver sine foreldre. Adopsjon innebærer at de juridisk sett blir halvsøsken i stedet for helsøsken. I forhold til broren innebærer adopsjon derfor at de juridiske båndene ikke brytes helt.» Direktoratet konkluderer at adopsjon vil bli til gagn for barnet «etter en helhetlig vurdering av alle sakens sider.»»

- Avslag omgjort: Stebarnet på 31 år var oppfostret i 12 år. A hadde en biologisk helbror og halv søsken på begge sider. Biologisk far gikk imot adopsjon.

Bufdir slo fast at oppfostringsvilkåret var oppfylt. I gagnsvurderingen ble det lagt avgjørende vekt på at stebarnet hadde hatt lite kontakt med biologisk far gjennom oppveksten og at hun opplevde kontakten som negativ. Det ble lagt stor vekt på hennes ønske om adopsjon.

Særlig om stebarnadopsjon av barn født av surrogatmor

Det er ikke omtalt i retningslinjer fra departementet hvordan søknad om stebarnadopsjon av barn født av surrogatmor skal behandles.

Bufdir behandlet 2 klagesaker om stebarnadopsjon i partnerskap i 2008 der barnet var blitt til etter bruk av surrogatmor. Bufdir stadfestet regionens avslag i begge saker. Søkerne levde i registrert partnerskap med hverandre og søkte om å adoptere hvert sitt stebarn. A og B, registrerte partnere, var biologiske fedre til hver sin tvilling født i (...) av surrogatmor. A og B søkte om å stebarnadoptere hverandres biologiske barn. Kjennelse fra domstol i (...) utpekte søkerne som barnas rettslige foreldre. Navnet på biologisk mor var sladdet i kjennelsen som søkerne la frem for adopsjonsmyndigheten. Søkerne ble anmodet om å legge frem opplysninger om biologisk mors identitet, men hadde ikke etterkommet anmodningen. Bufdir la til grunn at norsk rett måtte anvendes i adopsjonssaken idet både barnet, søker og biologisk far var bosatt i Norge og adopsjonssaken skulle gjennomføres her, jf. adopsjonsloven §§ 17 og 18. Direktoratet la således til grunn at vilkår for adopsjon som følger av norske regler måtte være oppfylt. Direktoratet uttalte seg også om foreldreskap og foreldreansvar i saken og konkluderte slik:

«Etter direktoratets syn må det imidlertid, som nevnt over, foreligge skriftlig samtykke til adopsjon fra den kvinnen som har født barnet (surrogatmoren) for at barnet skal kunne adopteres av biologisk fars partner. Alternativt må det fremlegges en skriftlig avtale mellom biologisk far og surrogatmoren om at far skal ha foreldreansvaret alene, og en uttalelse fra surrogatmoren om adopsjonsspørsmålet. På det tidspunkt de formelle kravene eventuelt er oppfylt, vil Barne-, ungdoms- og familieetaten kunne behandle en søknad om adopsjon på nytt, herunder ta stilling til om det vil bli til gagn for barnet å bli adoptert av biologisk fars partner.»

9.4 Utvalgets vurderinger og forslag

9.4.1 Innledning

Innledningsvis har utvalget noen merknader av generell karakter.

Giftede foreldre har felles foreldreansvar for barna de har sammen. Fra 1. januar 2006 fikk også samboende foreldre automatisk felles foreldreansvar for barn født etter denne datoen. Tidligere fikk moren foreldreansvaret alene for barnet etter barnelova også der mor var samboer med far, slik at noe annet kunne avtales. Utvalget legger til grunn at antallet søknader om adopsjon av mindreårige på sikt vil kunne gå ned idet flere fedre nå enn tidligere har del i foreldreansvaret.

Utvalget kan ikke se at det foreligger norsk forskning om stebarnadopsjon som kan tas i betraktning ved utforming av lovgivning og retningslinjer om slik adopsjon. Utvalget mener at det fremover bør satses på forskning også på området for nasjonal adopsjon, herunder stebarnadopsjon. Kunnskap og forskning er nærmere omtalt i kapittel 2.5.

Det er ikke adgang til å oppheve en adopsjon etter gjeldende norsk rett. Dette tilsier at det bør være relativt strenge vilkår for å gi bevilling når det gjelder adopsjon av kjent barn. Dette tilsier også at kravet til bevisbyrde bør være relativt strengt. Dette er omtalt i kapittel 19.

Formålet med stebarnadopsjon er å sikre juridiske bånd mellom steforeldre og stebarn der det allerede foreligger følelsesmessige bånd på linje med et biologisk foreldre-barn-forhold.

9.4.2 Særlige dilemmaer ved stebarnadopsjon

En stebarnadopsjon skiller seg fra andre adopsjonstyper ved at det allerede er etablert en relasjon mellom adoptivsøker og barnet. Det vil nok i de aller fleste tilfeller også være situasjonen at denne relasjonen vil fortsette uavhengig av om adopsjon gjennomføres eller ei.

Stebarnadopsjon reiser fire hovedgrupper av dilemmaer.

Ett dilemma er om stebarnadopsjon skal skje tidligst mulig eller om man skal vente til at barnet kan samtykke til adopsjon. Departementets retningslinjer forutsetter at adopsjon med fordel kan vente til barnet er blitt 12 år og selv kan samtykke til adopsjon. Adopsjonsutvalget legger til grunn at barn har behov for stabile og gode rammer rundt sin oppvekst, noe som kan sikres gjennom stebarnadopsjon. Imidlertid er det slik at

andre sentrale hensyn, også disse knyttet til barnets behov, tilsier at myndighetene bør avvente situasjonen til barnet blir eldre. Det vil da kunne være mulig å vurdere på noe lengre sikt om barnet vil ha behov for, nytte av og ønske om kontakt og samvær med sin biologiske forelder. Samtidig vil barnet, i takt med økende alder, i større grad kunne involveres i adopsjonssaken.

Et annet dilemma som Adopsjonsutvalget vil trekke frem er knyttet til motivasjon og begrunnelse for adopsjon. I noen saker kan søker og ektefellen ha et ønske om å avskjære kontakt med biologisk forelder. I noen tilfeller vil dette kunne være en fullt ut legitim motivasjon, mens den i andre tilfeller vil være svært problematisk. Det faller utenfor stebarninstituttets formål å sikre barnets situasjon når det gjelder fast bosted, samvær og så videre. Forhold mellom biologiske foreldre og barnet når det gjelder slike forhold må løses gjennom barnelovas bestemmelser.

Å sikre familiejenforening, opphold, underhold og så videre er heller ikke beskyttelsesverdige adopsjonsmotiver. Dette kan være situasjonen både ved søknad om mindreårig og voksen stebarnadopsjon. Det må falle utenfor formålet med stebarnadopsjon å sikre adopsjon der søknaden er begrunnet i et ønske om å etablere følelsesmessige bånd.

Et tredje dilemma ved stebarnadopsjon av mindreårige er knyttet til å få synliggjort og utredet forhold knyttet til biologisk forelder som ikke bor sammen med barnet. Det samme gjelder forhold knyttet til relasjonen mellom denne forelder og barnet som søkes adoptert. I dette ligger også utfordringer som følge av at barnet, som søkes adoptert, har søker og én biologisk forelder som sine omsorgspersoner og skal si sin mening ved utredning om den forelder som det ikke bor sammen med.

Biologisk far forblir ofte et navn for myndighetene mens øvrige parter utredes ved hjemmebesøk og samtaler med utreder. Utvalget foreslår tiltak for å bøte på dette. Det må være en målsetting at både utredning og begrunnelsen for vedtak i stebarnssaker blir mer balanserte enn i dag.

Barneperspektivet må ha en sentral plass i stebarnssaker og barnets mening må tillegges vekt i tråd med adopsjonsloven og barnelova. Utreder må kunne vurdere og ta stilling til om barnets syn er reelt eller om barnet er påvirket av situasjonen i hjemmet og rammene rundt høring og innhenting av eventuelt samtykke. Dersom barnet høres med familien til stede, vil barnets syn kunne influeres av andre forhold.

I denne sammenheng kan spørsmålet reises om i hvilken grad et barn skal kunne velge sin fami-

liemessige status. Er det slik at et barn, av ulike grunner, skal kunne frasi seg sin biologiske familie og velge en annen? Skal en biologisk forelder også kunne velge slik for sitt barn? Adopsjonsutvalget reiser disse spørsmål – blant annet på grunnlag av saksfremstilling i en del vedtak om stebarnadopsjon, der det henvises til søkers eller ektefellens opplysninger om biologisk forelders livsførsel, arbeidsforhold, alkoholsmisbruk og vandel. Dette skjer uten at det tas stilling til disse spørsmålene i vedtaket. Dette er uheldig idet det blir uklart om man ved vedtaket har lagt til grunn at disse opplysningene er riktige eller ikke.

Et fjerde dilemma som Adopsjonsutvalget velger å fokusere på er utviklingen innenfor barneretten for øvrig. Utviklingen går klart i retning av mer likestilt foreldreskap. Biologisk fars rettigheter ble styrket i 2006 ved at samboende foreldre nå har felles foreldreansvar etter barnelova. Slik er fars posisjon generelt sett styrket i forhold til adopsjon idet flere fedre nå må antas å måtte samtykke i forbindelse med søknad om stebarnadopsjon. I mange av de klagesakene utvalget har gjennomgått hadde biologisk far bodd sammen med barna da de ble født. Disse ville etter dagens lovgivning hatt foreldreansvar for barna og samtykke ville vært nødvendig for å gjennomføre adopsjon.

Adopsjonsutvalget viser til Farskapsutvalgets utredning i NOU 2009: 5 når det gjelder de særlige dilemmaer som reises ved stebarnadopsjon av barn født av surrogatmor.

9.4.3 Mindreårige stebarn

Merknadene nedenfor gjelder ordinære stebarnssaker.

Oppfostring og annen særlig grunn – de alternative vilkår

Adopsjonsutvalget mener at departementets retningslinjer Q-1045 ikke klart slår fast at det i stebarnadopsjonssaker etter praksis stilles bestemte krav til oppfostringstidens lengde i tilfeller der det ikke foreligger «annen særlig grunn». Etter forvaltningspraksis kreves oppfostringstid.

Adopsjonsutvalget mener at det alternative vilkåret «ønsker å oppfostre barnet» ikke skal anvendes ved ordinær stebarnadopsjon. Et ønske om fremtidig oppfostring skal således ikke være tilstrekkelig i stebarnssaker. Det må kreves at steforelder «har oppfostret» barnet. Det skal ikke tas i betraktning fremtidig oppfostring i beregning av om oppfostringsvilkåret er oppfylt. For adopsjon av mindreårige stebarn må det videre være en for-

utsetning at søker fortsatt ønsker å oppfostre barnet.

Utvalget mener at lov/forskrift bør angi minstekravet til oppfostringstidens lengde for at oppfostringsvilkåret kan anses som oppfylt, eventuelt at det fremgår klart av retningslinjer at dette er et krav ved stebarnadopsjon. I dag legger retningslinjene opp til at det kan gjøres en utpreget skjønnsmessig helhetsvurdering i alle saker. Utvalget finner at det i større grad bør legges vekt på objektive kriterier og foreslår derfor at det stilles krav om en minste oppfostringstid for at vilkåret «har oppfostret» barnet kan anses oppfylt. Etter utvalgets syn bør det kreves 5 års oppfostringstid for at vilkåret «har oppfostret» barnet er oppfylt.

Utvalget bemerker at vilkåret «annen særlig grunn» vil være en snever sikkerhetsventil for å unngå urimelige resultater i spesielle tilfeller der det ikke foreligger tilstrekkelig oppfostring. Utvalget finner at den strenge praksis som i dag gjelder for vilkåret «annen særlig grunn» bør videreføres. Vilket kan ikke tenkes anvendt i ordinære tilfeller der det er manglende oppfostring, herunder der barnets biologiske far er ukjent, død, forsvunnet eller befinner seg i ektefellens eller barnets hjemland. Ei heller kan bestemmelsen anvendes der det mangler oppfostringstid, og der søker og barnet påstår å ha et spesielt nært forhold og/eller biologisk far ønsker adopsjon. Bestemmelsen kan tenkes å få anvendelse eksempelvis der søkers ektefelle er svært syk og partene ønsker å sikre stebarnets fremtid der dette ikke har andre alternative omsorgspersoner.

Det bør klargjøres i retningslinjer at ett av de to alternative vilkårene må være oppfylt for at adopsjon skal kunne innvilges. Det er etter utvalgets mening ikke nødvendig å drøfte om vilkåret «til gagn for barnet» er oppfylt der det er klart at ett av de to alternative vilkår for adopsjon ikke er oppfylt.

Gagnsvurderingen

I gagnsvurderingen og vurderingen av om det skal gis adopsjonsbevilling kommer andre hensyn inn i saken, herunder forholdet til biologisk forelder og deres slekt samt barnets søsken. Særskilte forhold i gagnsvurderingen er omtalt nedenfor i kapittel 9.4.5 idet dette normalt sett er forhold som må tas i betraktning både ved adopsjon av mindreårige stebarn og adopsjon av stebarn over 18 år. Dette omfatter:

- farskap
- betydningen av kontakt med biologisk forelder og/eller protest fra denne

- betydningen av manglende reaksjon fra biologisk forelder.

Adopsjonsutvalget har følgende særskilte merknader om gagnsvurderingen ved adopsjon av mindreårige stebarn:

Etter utvalgets syn bør det ikke gis adopsjonsbevilling til adopsjon av små barn som ikke kan høres etter adopsjonsloven § 6.

Departementets retningslinjer Q-1045 er strenge når det gjelder adopsjon av barn under 12 år.

«Det vil på denne bakgrunn som regel ikke medføre noen ulempe for barnet at adopsjonen utsettes til det blir over 12 år og selv skal samtykke for at adopsjonen kan gjennomføres. Når barnet er 12 år vil barnet ved å nekte å gi samtykke, selv ha mulighet for å hindre en adopsjon. Når særlige grunner taler for det kan det likevel gis bevilling til adopsjon når barnet er under 12 år.»⁶

Det kreves «særlige grunner» etter retningslinjene for å gi adopsjonsbevilling til barn under 12 år. Etter antall innvilgelser å dømme er det grunn til å sette spørsmålsteget ved hvordan retningslinjene praktiseres på dette punkt. Utvalget reiser samtidig spørsmål ved om dette er en merknad som skal ha bindende karakter eller om denne er mer veiledende. Rettskildebildet på adopsjonsområdet er vurdert i kapittel 3.

Tabell 9.4 Avslag, stebarnadopsjon i Bufetat region 2006–2008

	2006	2007	2008
7–12 år	14	31	21
12–18 år	16	25	35

Tabell 9.5 Avslag, stebarnadopsjon i Bufetat region 2006–2008

	2006	2007	2008
7–12 år	12	11	15
12–18 år	10	16	12

Utvalget har ikke tatt med tall for barn 0–7 år idet dette i hovedsak gjelder adopsjon av stebarn i partnerskap, jf. merknader om dette ovenfor.

Adopsjonsutvalget mener at ovennevnte kan tilsi at praksis bør strammes inn når det gjelder adopsjon av barn under 12 år og at myndighetene bør føre tilsyn med regionenes praksis når det gjel-

⁶ Unntak gjelder ved stebarnadopsjon i partnerskap.

der innvilgelser. Som nevnt tidligere varierer avslagsprosenten mye mellom regionene. I 2008 ble det gitt 43 % avslag i alle stebarnssaker i én region, og 12 % i en annen.

Adopsjonsutvalget støtter at dagens hovedregel, at adopsjon bør avvendes til barnet er 12 år og selv kan avgi samtykke, videreføres. Et viktig hensyn her er at adopsjonen skal være til barnets beste også fremover, herunder når barnet blir voksent og mer uavhengig av sine omsorgspersoner. Stebarnssaken skal ikke behandles bare med utgangspunkt i nåtidssituasjonen.

Det bør som hovedregel utvises særlig varsomhet med adopsjon av barn under 12 år som har en kjent biologisk far. Unntak kan gjøres der biologisk far er ukjent dersom også andre sterke grunner tilsier adopsjon.

9.4.4 Stebarn over 18 år

Oppfostring og annen særlig grunn – de alternative vilkår

Adopsjonsutvalget mener at det bør kreves 6 års oppfostringstid for at vilkåret «har oppfostret» skal være oppfylt slik at barnet må ha bodd sammen med søker fra 12-årsalder. I sak om adopsjon av voksent stebarn kan det aldri bli tale om fremtidig oppfostring idet oppfostringstiden bare beregnes frem til myndighetsalder.

Så langt gjelder spørsmålet om oppfostring, vil utgangspunktet være at dette gjelder frem til myndighetsalder. Men der stebarnet har bodd sammen med adoptanten og det har foreligget et faktisk oppfostringsforhold, kan denne likevel anses å vare noe lenger, og i alle fall til 20 år.

Der det er dokumentert at det voksne stebarnet har ukjent biologisk far, mener utvalget at det kan være grunn til å lempe på kravet til oppfostringstid. I slike tilfeller bør det være tilstrekkelig med 3 års oppfostringstid.

Retningslinjene uttaler følgende om alternativet «annen særlig grunn»:

«Dersom det ikke foreligger et oppfostringsforhold, må det vurderes om vilkåret «annen særlig grunn til adopsjonen» er oppfylt. Forarbeidene til adopsjonsloven gir liten veiledning om hva som kan regnes som «annen særlig grunn». Det har utviklet seg en restriktiv praksis da det også skal foretas en vurdering av det grunnleggende vilkåret om adopsjon vil bli til gagn for barnet.»

Ved adopsjon av voksent stebarn synes Bufdir å ha utviklet en hybrid når det gjelder vilkår for adopsjon som verken synes ha grunnlag i ordlyden i

adopsjonsloven § 2 eller departementets retningslinjer Q-1045:

«Selv om søker og stedatteren synes å ha et godt og nært forhold, er en oppfostringstid på to år etter praksis normalt for kort til at oppfostringsvilkåret kan anses oppfylt. Kun dersom det foreligger helt spesielle forhold, vil oppfostringskravet kunne anses oppfylt i slike tilfeller. Spørsmålet blir om det foreligger slike spesielle forhold i denne saken.»

Adopsjonsutvalget mener at adopsjonsmyndighetene må relatere sine drøftelser til ordlyden i adopsjonsloven. Det vil si at ett av de to alternative vilkår oppfostring eller annen særlig grunn må være oppfylt i tillegg til at adopsjon må bli til barnets beste.

Adopsjonsutvalget mener imidlertid at «annen særlig grunn» i adopsjonsloven § 2 bør kunne anvendes i tilfeller der det søkes om adopsjon av søsken og oppfostringstiden ikke er oppfylt for ett av barnas vedkommende. I helhetsvurderingen av om adopsjon er til gagn for barnet må også andre hensyn vektlegges.

Vilkåret «annen særlig grunn» bør også kunne anvendes der det ikke foreligger tilstrekkelig oppfostring dersom det voksne stebarnet har dokumentert ukjent far. Her vil rettsvirkningen av adopsjon være at stebarnet får to juridiske foreldre i stedet for én, og taper således ingen juridiske bånd. I helhetsvurderingen av om adopsjon vil bli til gagn for barnet må også andre hensyn vektlegges.

Adopsjonsutvalget finner at det forhold at biologisk far er død, ikke alene kan oppfylle krav til «særlig grunn» i adopsjonsloven § 2.

Det bør klargjøres i retningslinjer at ett av de to alternative vilkårene må være oppfylt for at adopsjon skal kunne innvilges. Det er etter utvalgets mening ikke nødvendig å drøfte om vilkåret «til gagn for barnet» er oppfylt der det er klart at ett av de to alternative vilkår for adopsjon ikke er oppfylt. Etter gjennomgangen av klagesaker om stebarnadopsjon av person over 18 år, vil utvalget minne om at vedtakene må bygges opp slik at ett av de to alternative vilkår drøftes innledningsvis. Det er ikke riktig å foreta en samlet helhetsvurdering der alle vilkår drøftes under ett.

Gagnsvurderingen

Retningslinjene forutsetter at myndighetene vurderer om det er naturlig å bryte opp etablerte familierelasjoner ved adopsjon.

Adopsjonsutvalget viser til praksis i klagesaker. Utvalget ser at det er nevnt i enkelte saker at

biologisk far er død og at det også av andre grunner er av mindre verdi for stebarnet å stå i rettsforhold til ham og hans slekt. Utvalget mener at det forhold at biologisk forelder er død isolert sett ikke kan gis nevneverdig vekt ved avgjørelsen. Det kan hevdes at idet denne forelder er død, har det heller ingen verdi at slektskapsbånd bevares, mens det kan ha en verdi for stebarnet å få en ekstra forelder i live. Etter utvalgets syn vil imidlertid nettopp det faktum at biologisk forelder er død tilsi at man bør utvise større grad av varsomhet idet biologisk forelders syn da ikke lenger kan innhentes. Etter utvalgets syn bør det være styrende at voksne stebarn normalt sett ikke kan sies å ha behov for å få en ny forelder. Det bør således heller være en formodning for at det har en selvstendig verdi å bevare de biologiske bånd også som rettslige bånd selv der stebarnet er voksent.

Dersom stebarnet har bodd sammen med biologisk forelder og hatt kontakt og samvær med denne, bør det bare rent unntaksvis gis bevilling til adopsjon og kun der det foreligger andre sterke grunner.

Departementet forutsetter i retningslinjene at det føres en streng praksis ved voksenadopsjon særlig der det ikke kan vises til at søker har oppfostret vedkommende fra barneårene. Tabellene nedenfor viser at andelen stebarnadopsjoner av voksne utgjør en stor andel av det totale antallet bevillinger i stebarnadopsjoner (45 % i 2008). Avslagsprosenten på området for voksen stebarn har vært lav, men noe økende de siste tre år (26 % i 2008, 18 % i 2007 og 16 % i 2006).

Det bør føres tilsyn med Bufetat regions praksis i innvilgessaker for å kartlegge hvilke krav som stilles i praksis for innvilgelse av voksen stebarnadopsjon. Ut fra statistikken å dømme synes det grunn til å stille spørsmål ved om praksis kan sies å være streng slik departementet i Q-1045 forutsetter. Fordi det gis et stort antall innvilgelser årlig, er det nettopp praksis i innvilgessakene som er relevante for å kartlegge hvilke krav som i praksis stilles for å få bevilling til adopsjon for voksent stebarn.

Tabell 9.6 Bevilling, stebarnadopsjon i Bufetat region 2006–2008

	2006	2007	2008
Over 18 år (voksen stebarn)	79	84	99
Totalt (alle stebarnssaker)	143	221	221

Tabell 9.7 Avslag, stebarnadopsjon i Bufetat region 2006–2008

	2006	2007	2008
Over 18 år (voksen stebarn)	15	18	35
Totalt (alle stebarnssaker)	60	58	75

En alminnelig innvending i klagesaker ved avslag på søknad om voksen stebarnadopsjon er at myndighetene ikke kan hindre adopsjon der alle parter ønsker det. Dette synes særlig å være forankret i synspunktet at voksne personer selv bør velge sine foreldre der det foreligger følelsesmessige bånd. Partene har ofte liten forståelse for at andre hensyn enn de følelsesmessige skal avgjøre saken, særlig der også biologisk forelder støtter adopsjon. Adopsjonsutvalget viser imidlertid til adopsjonens omfattende rettsvirkninger og at denne ikke kan oppheves. Myndighetene må ta hensyn til om adopsjon vil bli til barnets beste også i fremtiden. Det kan ikke være nåtidssituasjonen alene som skal være avgjørende i slike saker. Det er videre vanskelig å måle de følelsesmessige relasjoner i saken, idet slike saker sjelden er gjenstand for en bredere utredning. Enkelte søkere og stebarn har evnen til å formulere skriftlige begrunnelser for ønsket om adopsjon, mens andre ikke har det. Dette bør i minst mulig grad påvirke mulighetene for å nå frem med en adopsjonssøknad, jf. likebehandlingsprinsippet.

Ovennevnte tilsier at det bør være mest mulig objektive forhold i saken som avgjør adgangen til voksen stebarnadopsjon. Der oppfostringsvilkåret er oppfylt og barnet har dokumentert ukjent far, bør 3 års oppfostringstid være tilstrekkelig til at dette vilkåret er oppfylt. Hovedregelen bør da være at det gis adopsjonsbevilling uten noen inngående drøftelse av om adopsjonen vil bli til gagn for barnet.

9.4.5 Nærmere om sentrale temaer i gagnsvurderingen

9.4.5.1 Farskap

Bufetat region har formidlet til utvalget at det forekommer saker der farskapssaken er henlagt, men hvor søker/ektefellen opplyser eller andre forhold tilsier at biologisk far er kjent. Situasjonen kan også være at barnet har kjennskap til hvem den biologiske faren er samt har hatt samvær med denne. Regionen ber utvalget kommentere dette spørsmålet.

Utvalget mener at adopsjonsmyndighetene må klarlegge forholdene rundt farskapet. En løsning

kan være at regionen henvender seg til søker og orienterer om betydningen av at farskap er avklart før adopsjonssaken avgjøres. Dersom søker/ektefellen ikke ønsker å endre farskapsstatus ved henvendelse til NAV, bør likevel forholdet utredes i Bufetat.

Utvalget bemerker at adopsjonsmyndigheten ikke kan innhente uttalelse fra den person som muligens kan være biologisk far. Myndighetene kan kun ta kontakt med den som er utpekt som biologisk far på barnets fødselsattest.

Adopsjonsutvalget mener at tvil om farskapet vil være et svært tungtveiende moment i gagnsvurderingen som tilsier at det neppe bør gis bevilling til adopsjon i slike saker.

9.4.5.2 Kontakt med biologisk forelder – protester

Utvalget mener at dersom det er kontakt mellom stebarnet og biologisk forelder, bør det ikke gis bevilling til adopsjon. Dette gjelder uansett om saken gjelder mindreårig eller voksent stebarn.

Det bør også legges vekt på at det tidligere har vært kontakt. Dersom biologisk forelder har hatt mye kontakt med barnet de første barneårene, vil også dette være et tungtveiende hensyn mot adopsjon, og det bør legges vekt på hva som er årsakene til redusert kontakt eller brudd. Der biologisk forelder har forsøkt å ta kontakt, eksempelvis telefonisk eller gjennom brev, må dette som regel betraktes som at denne har hatt ønske om kontakt.

Kontakt og protest må ses i sammenheng. I departementets retningslinjer Q-1045 er dette uttrykt slik:

«Adopsjon skal ikke gis dersom den eller dem med foreldreansvaret er imot adopsjon, jf. adopsjonslovens § 7 første ledd. Adopsjon bør i alminnelighet heller ikke gis hvis den ene av foreldrene uten del i foreldreansvaret i sin uttalelse går imot dette. Departementet legger blant annet vekt på at et viktig hensyn bak barnelovens regler nettopp er å tilrettelegge for mest mulig tilknytning og kontakt mellom barnet og dets biologiske foreldre. Et slikt alminnelig utgangspunkt tilsier at tilknytningen til biologisk forelder bare bør kunne brytes ved stebarnsadopsjon, dersom det er klart bedre for barnet å bli adoptert av søker enn å beholde kontakten med biologisk far eller mor.»

Utvalget viser til dansk veiledning fra Familiestyrelsen:

«En adoption kan normalt ikke tillades mod protest fra en forælder, der ikke har del i for-

ældremyndigheden, hvis den pågældende inden for de sidste 7-8 år har haft kontakt med barnet. Det vil dog altid afhænge af en konkret vurdering af sagen, om adoptionen kan gennemføres trods en sådan protest. Statsforvaltningen skal i den forbindelse lægge vægt på, om hensynet til barnets tarv i den konkrete sag vejer tungere end hensynet til den forælder, der protesterer.»

Utvalget mener at formuleringen i den danske veiledningen er god fordi den ser kontakt samt protest sammen. Videre legger den ikke opp til en sammenligning mellom søker og stefar idet det vises til «barnets tarv» samt «hensynet til den forælder, der protesterer».

Adopsjonsutvalget mener at protest må veie tungt både i saker om mindreårig stebarn samt voksent stebarn, og da særlig ved mindreårig stebarnadopsjon. Utvalget viser til at det å gi samtykke til adopsjon er den mest omfattende beføyelse som tillegges forelder med foreldreansvar. Forelder uten del i foreldreansvaret skal ikke samtykke til adopsjon, men vekten av uttalelse fra forelder uten del i foreldreansvaret må veie tungt all den stund adopsjonens rettsvirkninger innebærer et element av tvang fra myndighetenes side. Det vises til de strenge vilkår som gjelder for å frata foreldreansvar samt gi samtykke til adopsjon etter bestemmelser i barnevernlova samt praksis i barnevernssaker.

9.4.5.3 Konflikt mellom biologiske foreldre

Praksis viser at det er gitt bevilling til søker i saker der det er stor eller har vært stor konflikt mellom biologiske foreldre. Utvalget mener at adopsjonsmyndighetene bør være svært varsomme med dette.

Utvalget viser til at en del søknader om stebarnadopsjon gjelder parter som har vært eller er i konflikt. Biologiske foreldre kan ha ulikt syn på hvorfor det har vært konflikt eller manglende kontakt mellom biologisk forelder og barnet som søkes adoptert. Det bør være en målsetting at myndighetene så langt mulig unngår å ta direkte eller indirekte stilling i slike konflikter i forbindelse med avgjørelse av adopsjonssak. Relasjoner mellom biologisk forelder og barn – som i en periode kan være vanskelig – vil kunne bedres når barnet blir voksent. Myndighetene bør derfor ta et langtidsperspektiv i betraktning i vurderingen av enhver adopsjonssak. Adopsjon har omfattende rettsvirkninger og kan ikke oppheves.

9.4.5.4 *Manglende reaksjon*

Det må gis avslag på søknad om adopsjon av mindreårig der biologisk far eller mor har foreldreansvar, men ikke kan oppspores. Tilsvarende der det ikke kan dokumenteres at søkers ektefelle har foreldreansvaret alene. Dette kan være tilfellet der noen av sakens parter har tilknytning til utlandet og det ikke kan skaffes til veie tilstrekkelig dokumentasjon om farskap og foreldreansvar. Der det således er tvil om farskap og foreldreansvar, må det etter Adopsjonsutvalgets syn gis avslag der søker er mindreårig. Utvalget legger vekt på at adopsjon har omfattende rettsvirkninger og ikke kan oppheves.

Manglende skriftlig uttalelse fra biologisk forelder som ikke har foreldreansvar bør etter utvalgets syn ikke tolkes som et positivt svar eller at biologisk far er likegyldig. Det kan være flere grunner til at biologisk forelder ikke besvarer skriftlige henvendelser fra adopsjonsmyndighetene som i dag har karakter av et standardbrev. Enkelte mangler fast bosted, befinner seg i institusjon, fengsel eller har rusproblemer. En del biologiske foreldre opplever det som vanskelig – av ulike grunner – å sende inn et skriftlig svar med en uttalelse i adopsjonssaken.

Etter dansk rett tillegges manglende reaksjon fra biologisk forelder vekt som protest, det vil si et moment i helhetsvurderingen. Adopsjonsutvalget foreslår at tilsvarende skal gjelde etter norsk rett.

Der søker har dokumentert at ektefellen har foreldreansvaret alene, men det er klart at biologisk forelder er bosatt i utlandet på ukjent adresse, mener utvalget at manglende mulighet for forhåndsvarsel og underretning som hovedregel bør lede til at søknad om adopsjon av mindreårig stebarn avslås. Dette må i alle fall avklares i retningslinjer fra departementet. I slike tilfeller vil det neppe være mulig å få saken tilfredsstillende opplyst til at det kan være forsvarlig å fatte et positivt vedtak om adopsjon.

Manglende reaksjon bør også kunne tillegges vekt som protest der stebarnet er over 18 år, selv om dette må nyanseres noe i slike saker.

Hvilke skritt myndighetene må ta for å spore opp biologisk forelder i forbindelse med adopsjonssak er behandlet i kapittel 18.3.4 om myndighet og saksbehandling.

9.4.5.5 *Andre forhold*

Etter gjeldende rett i saker om internasjonal adopsjon av ukjent barn stilles krav til søkerne om blant annet alder, helse og vandel. Kravene til søkerne

utledes av vilkåret «til gagn for barnet» i adopsjonsloven § 2. I slike tilfeller er vurderingstemaet om det vil bli til gagn for et ukjent barn å bli adoptert av søkerne.

Departementets retningslinjer Q-1045 er taust om hvorvidt det gjelder slike krav også i stebarnsaker. Adopsjonsloven § 2 gjelder også i stebarnsaker. Her er imidlertid vurderingstemaet knyttet til hvorvidt det vil bli til gagn for et kjent barn å bli adoptert av søker som det allerede har en følelsesmessig tilknytning til. Det forhold at disse sakene gjelder kjent barn, tilsier at det ikke kan stilles tilsvarende krav til søkers alder og helse.

Noe annet gjelder der søker har flere og/eller alvorlige anmerkninger på vandelsattesten. Når det gjelder mindreårige stebarn må adopsjonsmyndighetene etter utvalgets syn stille noenlunde samme krav til vandel som ved adopsjon av ukjent barn. Det har formodningen mot seg at det vil bli til gagn for et mindreårig barn å bli adoptert av en steforelder som har omfattende eller alvorlige anmerkninger på vandelsattesten. Det vises til merknader i kapittel 6.9.4 om krav til vandel.

Det kan, etter en konkret vurdering, lempes på vandelskravet ved adopsjon av voksent stebarn. Adopsjonsmyndighetene må imidlertid i slike tilfeller sikre at stebarnet er informert om søkers vandel. Der forholdene tilsier det må det innhentes skriftlig bekreftelse på at ektefellen og stebarnet er kjent med anmerkningene på søkers vandelsattest. Der omstendighetene tilsier at disse bør informeres, må dette skje i form av henvendelse først til søker, ektefellen og deretter til stebarnet.

9.4.6 **Stebarnadopsjon av barn født av surrogatmor**

Farskapsutvalget har lagt til grunn i NOU 2009: 5 at stebarnadopsjon vil være egnet til å etablere foreldreskap der et par har benyttet assistert befruktning i utlandet i form av surrogatmor, og hvor bare den ene av dem derfor er rettslig forelder til barnet.

Dette begrunnes i hovedsak slik i Farskapsutvalgets utredning:

«Når barna kommer til Norge med en rettslig forelder, vil de ha en manglende eller uklar rettslig tilknytning til den biologiske farens ektefelle eller samboer. Det vil være i barnets interesse at de juridiske uklarheter blir avklart, og at det blir etablert en stabil, rettslig forbindelse til den andre voksenpersonen som kommer til å være barnets sosiale forelder. Dette vil skape klarhet og forutberegnelighet for barnet og foreldrene.

Ved å søke om stebarnsadopsjon, vil saksforholdet undergis en vurdering fra adopsjonsmyndigheten med sikte på å ivareta interessene først og fremst til barnet, men også til de andre partene i saken. Adopsjonen må anses å være til gagn for barnet før bevilling kan gis, jf. adopsjonsloven § 2. (...)

Utvalget understreker at det ved å legges til rette for stebarnsadopsjon, gis en løsning som vil sikre barnet en varig, juridisk tilknytning til begge personer som er ment å være foreldre i framtiden. Stebarnsadopsjon vil utelukke uforutsette komplikasjoner ved dødsfall eller samlivsbrudd og også saksanlegg fra surrogatmoren, eller at personen som ikke er juridisk forelder angrer og ønsker å avslutte sitt foreldreskap. En stebarnsadopsjon vil dermed legge til rette for forutberegnelighet og stabilitet for barnet, noe som utvalget framhever som viktige verdier under drøftelsene i kapittel 3.

Utvalget vil påpeke at grundigheten som ligger i en formell adopsjonsbehandling, tjener barnets interesser. Det kan like fullt stilles spørsmål ved om vilkårene for å gjennomføre stebarnsadopsjon når barnet er planlagt inn i familien, bør lempes noe. Momentene om hva som er til gagn for barnet, må nødvendigvis vektlegges ulikt i saker hvor barnet er planlagt inn i familien og det i realiteten ikke finnes noen annen forelder, enn i stebarnsadopsjons-sakene hvor barnet allerede har to foreldre. Dette er allerede gjort gjeldende i praksis, se nærmere punkt 11.9.5.⁷

Farskapsutvalget legger til grunn, i tråd med den praksis som er utviklet i Bufdir, at søker må opplyse identiteten til surrogatmor:

«Noen foreldre ønsker ikke å oppgi identiteten til surrogatmoren. Det er etter utvalgets syn vanskelig å tenke seg at det inngås avtaler om surrogatmorskap, som gjerne følges av vederlag, hvor partene bosatt i Norge ikke har kunnskap om surrogatmorens navn, adresse osv. Barn fødes som regel på klinikker hvor kvinnens personalia registreres i forbindelse med fødselen. At det er mulig å få utstedt en fødselsattest med navnet på «de norske foreldrene», tilsier ikke rent faktisk at navnet på kvinnen som har født barnet i realiteten er ukjent. Der som overføring av morskap eller farskap er overført av utenlandsk rettsinstans, vil navnene på de opprinnelige foreldrene nødvendigvis framkomme av rettsdokumentene.

Utvalget legger til grunn at morskap i disse tilfellene under enhver omstendighet er kjent for barnets biologiske far, og at vedkommendes ønske om at kvinnen som har født barnet skal

være ukjent, er styrende for valget om ikke å oppgi hennes identitet. 7

For utvalget er det ikke akseptabelt å skulle legge til grunn at et barn ikke har noen kjent mor i disse tilfellene, for deretter å gjennomføre en adopsjonsprosess. Disse tilfellene skiller seg fra tilfellene hvor ektefelle/partner gis adgang til stebarnsadopsjon etter at assistert befruktning har skjedd ved donasjon fra anonym sædgiver i utlandet. Surrogatmor er i henhold til norsk lovgivning barnets mor og skal derfor forspørres, mens sæddonor i henhold til barnelovens § 9 femte ledd ikke kan ilegges farskapet og derfor heller ikke skal forespørres før en adopsjon. Ved bruk av surrogatmor har barnet en kjent mor, men søker velger å holde opplysningen om hvem dette er tilbake fra myndigheten. Ved bruk av anonym sæddonor kjenner mor ikke identiteten til donor og kan derfor heller ikke oppgi denne.

Å skulle akseptere anonyme morskap, vil stå i direkte motsetning til annen lovgivning som går i retning av større åpenhet både om adopsjon og assistert befruktning, og ikke minst barnets rett til å få kunnskap om sitt biologiske opphav.

Dersom nordmenn som inngår avtaler om surrogatmorskap i utlandet, ønsker å gjennomføre stebarnsadopsjon når de kommer hjem, forutsetter det at de gir opplysninger til adopsjonsmyndighetene om identiteten til kvinnen som har født barnet. Uten kjent identitet er det umulig for norske myndigheter å forsikre seg om at kvinnen faktisk har gitt et reelt samtykke.»

Adopsjonsutvalget er enig i at det må være et absolutt krav for adopsjon at surrogatmors identitet er kjent. Adopsjonsutvalget er således enig i at stebarnadopsjon må være betinget av at biologisk mors, det vil si surrogatmors, identitet er kjent slik at hennes rettigheter etter blant annet adopsjonsloven kan ivaretas. Det må fremkomme klart i forskrift at dette er et krav fra myndighetenes side slik at partene innretter seg i forhold til dette før barnet tas med til Norge.

Der søker ikke oppgir identitet til biologisk mor, må søknaden avslås. Det er da umulig å vite om barnet er unnfanget og tatt med til Norge på legal måte og innhenting av samtykke/varsling er umulig. Det må være et overordnet hensyn at myndighetene så langt råd er sikrer at barnet ikke er blitt til som følge av menneskehandel eller på andre måter som er ulovlige og uetiske.

Farskapsutvalget forutsetter videre at det må foreligge nødvendige samtykker fra surrogatmor:

«Det faktum at barnet er født i et annet land, medfører at det i saksbehandlingen må legges

⁷ Kapittel 11.9.2.

særlig vekt på å klarlegge alle fakta rundt barnets tilblivelse og ankomst til Norge, slik at det sikres at opprinnelige mor og/eller rettslig far har inngått alle avtaler frivillig, og at barnet ikke har vært gjenstand for kidnapping og/eller handel.

Adopsjonsloven oppstiller krav om samtykke fra foreldre med foreldreansvar. Dersom det ikke skulle kreves samtykke, vil det kunne åpne for at det ikke gjøres nok for å klarlegge omstendighetene omkring utenlandsfødtes foreldretilknytning, og at barn kan adopteres til tross for at de opprinnelige foreldrene ikke ønsker det. For å gjennomføre adopsjon i Norge, må det være utelukket at barn født i utlandet er tatt til Norge for adopsjon uten de opprinnelige foreldrenes uttrykkelige samtykke. Kvinnen som har født barnet, må derfor i alle tilfeller samtykke til at barnet skal adopteres. Dette må også gjelde når barnet er født av en surrogatmor.

Dersom bare den ene av foreldrene har foreldreansvaret, vil det være tilstrekkelig med bare dennes samtykke. En kvinne som har født et barn, regnes som mor og vil normalt inneha foreldreansvar for barnet. Er hun gift, har hun foreldreansvaret sammen med sin ektefelle. Etter norsk rett er det tilstrekkelig med en avtale mellom partene for å overføre foreldreansvaret mellom foreldrene eller avtale at den ene, for eksempel faren, skal ha foreldreansvaret alene. Avtalen må registreres i folkeregisteret for å være gyldig.

Etter norsk rett vil en utenlandsk avgjørelse om å overføre foreldreansvaret til faren alene normalt anerkjennes. Dersom det kan dokumenteres at surrogatmoren har overført foreldreansvaret til barnets far på en rettstiftende måte etter intern rett, vil det være tilstrekkelig at faren alene gir samtykke til adopsjon. Et samtykke til adopsjon kan først gis to måneder etter barnets fødsel. Overføringen av foreldreansvaret og en positiv uttalelse om adopsjon, kan etter gjeldende rett gis umiddelbart etter fødselen.

Selv om det i disse tilfellene vil være tilstrekkelig med samtykke til adopsjon fra far alene, skal morens uttalelse innhentes. Av adopsjonsloven § 7 tredje ledd følger det at en forelder uten del i foreldreansvaret så vidt mulig skal få anledning til å uttale seg før vedtak blir gjort.»

Adopsjonsutvalget er enig i ovennevnte, noe som også er i tråd med det som ble lagt til grunn av Bufdir i klagesakene i 2008.

Farskapsutvalget drøfter videre hvilke krav som bør stilles til søkers alder og helse. Adopsjonsutvalget er enig i at det ikke bør gjelde samme krav

til søkers alder og helse som ved adopsjon av ukjent barn, men finner samtidig at det bør gjelde noenlunde samme krav til vandel.

Farskapsutvalget drøfter også hvordan sak om stebarnadopsjon videre bør behandles. Adopsjonsutvalget viser til kapittel 18.8.2 om myndighet og saksbehandling hvor dette er omtalt.

9.4.7 Stebarnadopsjon etter skilsmisse

Etter gjeldende rett er det ikke adgang til å stebarnadoptere etter skilsmisse. Tidligere steforelder kan imidlertid søke om adopsjon som enslig, men rettsvirkningen av slik adopsjon er at rettsforholdet til begge biologiske foreldre opphører. Denne rettsvirkning er normalt sett ikke ønskelig.⁸

I Danmark er det etter adopsjonsloven § 5a, stk. 2, 2. pkt. mulig å stebarnadoptere etter skilsmisse, men det er da en betingelse at den som ønskes adoptert er myndig.

Farskapsutvalget drøfter og konkluderer i NOU 2009: 5 også med at det bør gis adgang til stebarnadopsjon etter at partnerne eller ektefellene er skilt:

«11.9.7 Stebarnsadoptasjon etter at barnets eneste juridiske forelder er separert eller skilt

Også i tilfeller hvor et ektepar eller partnere blir separert og senere skilt, kan det være til beste for barnet at en stebarnsadoptasjon kan gjennomføres. Hvis barnet har vært planlagt i familien, en av foreldrene er ukjent eller det av andre grunner ikke er mulig å få fastsatt foreldreskap og vilkårene for stebarnsadoptasjon har vært oppfylt før samlivsbruddet, mener utvalget at det bør åpnes for at adopsjon kan gjennomføres og gis rettsvirkninger tilsvarende en stebarnsadoptasjon. Ektefellene eller partnerne har ikke tidligere søkt om stebarnsadoptasjon, men har et felles ønske om å gjennomføre dette i forbindelse med separasjon eller skilsmisse

En separasjon eller skilsmisse innebærer ikke nødvendigvis at paret slutter å se på barnet som et felles barn. Da vil skilsmissen føre til at det blir behov for å få etablert rettslige bånd mellom barnet og den av ektefellene som rettslig ikke er barnets forelder. Stebarnsadoptasjon vil i denne situasjonen gi ektefellene og barna et sett med regler som reguler forholdet mellom foreldrene og barnet på samme måte som om de hadde felles barn. De vil kunne få felles foreldreansvar og avtale hvem barnet skal bo fast sammen med, og inngå avtale om samvær.

⁸ Bufdir behandlet i 2008 2 klagesaker der det ble søkt om adopsjon etter at søker var skilt fra barnets biologiske forelder. Barna var henholdsvis 26 og 30 år. Begge avslag ble stadfestet.

Hvis de senere skulle bli uenige, kan dette fastsettes av retten på bakgrunn av en vurdering av barnets beste.

Det er et vilkår for adopsjon at forelder med foreldreansvar må samtykke til adopsjonen, jf. adopsjonsloven § 7, og det er derved en forutsetning at begge (tidligere) ektefeller må være enige for at adopsjonen skal kunne gjennomføres.

Utvalget går inn for at stebarnsadopsjon skal kunne innvilges også etter at forelderen og dennes partner eller ektefelle er separert eller skilt, dersom dette vil være til gagn for barnet og juridisk forelder samtykker.»

Barneperspektivet kan tilsi at det bør åpnes for en viss adgang til stebarnadopsjon etter skilsmisse. Barnets beste kan tilsi en slik mulighet. Utvalget vil likevel fremheve at adgangen bør være snever. Det bør kunne gis en slik adgang iallfall der barnets biologiske far er dokumentert ukjent. I slike tilfeller vil ikke barnet miste relasjon til noen biologisk forelder og vanskelige vurderingsproblemer knyttet til verdien av å bevare relasjon til biologisk forelder er således ikke aktuelt.

Adopsjonsutvalget er mer i tvil om det bør være en generell adgang til stebarnadopsjon etter skilsmisse, følgelig ikke bare i de tilfeller der biologisk far er ukjent. Her kommer hensynet til den biologiske forelder som ikke bor eller har bodd sammen med barnet inn i bildet, noe som erfaringsmessig ofte kompliserer saksbehandling og skjønnsutøvelse. Adopsjonsutvalget viser til at en skilsmisse mellom søker og ektefellen vil kunne ha som konsekvens at det åpnes andre muligheter for kontakt på sikt mellom barn og biologisk forelder.

Utvalgets forslag

Adopsjonsutvalget foreslår at det åpnes for stebarnadopsjon etter skilsmisse der stebarnets biologiske far er dokumentert ukjent.

9.4.8 Stebarnadopsjon etter at søkers ektefelle er død

Etter gjeldende rett er det ikke adgang til å stebarnadoptere etter at tidligere ektefelle er død. Tidligere steforelder kan imidlertid søke om adopsjon som enslig, men rettsvirkningen av slik adopsjon er at rettsforholdet til begge biologiske foreldre opphører. Denne rettsvirkning er normalt sett ikke ønskelig.⁹

⁹ Bufdir avgjorde i 2008 1 klagesak som gjaldt søknad om adopsjon fra søker som tidligere hadde vært gift med barnets avdøde biologiske mor. Avslaget ble stadfestet.

I Danmark er det mulig å stebarnadoptere etter at søkers tidligere ektefelle er død.¹⁰ Her gjelder ikke krav om at stebarnet skal være myndig før adopsjon kan gjennomføres.

Farskapsutvalget drøfter spørsmålet i NOU 2009: 5:

«11.9.6 Stebarnsadopsjon etter at barnets eneste juridiske forelder er død

Det kan være tilfeller hvor det er ønskelig med stebarnsadopsjon etter at barnets eneste juridiske forelder er død. Dette kan for eksempel være hvis farskap eller medmorskap ikke er etablert etter de alminnelige regler, og barnets eneste juridiske forelder dør. Et lesbisk par kan f.eks. ha fått barn ved hjelp av donorsæd og oppdratt barnet sammen, men barnets mor dør uten at det er foretatt en stebarnsadopsjon. Etter barneloven vil medmorskap følge av ekteskap eller partnerskap når donor er kjent. Hvis assistert befruktning er foretatt i utlandet med anonym donor og barnets mor dør under fødselen, vil det kunne oppstå behov for at morens ektefelle eller partner skal kunne adoptere. Videre kan et par ha søkt om stebarnsadopsjon, men dødsfallet inntreffer før adopsjonsbevilging er gitt, eller det kan være foreldre som av ulike årsaker har utsatt å søke om stebarnsadopsjon. (...)

For å oppnå den formelle tilknytningen en adopsjon gir, vil gjenlevende ektefelle/partner i dag være henvist til å søke om ordinær adopsjon når barnets forelder er avgått ved døden. Når barnet bare har hatt én rettslig forelder og vedkommende dør, vil en adopsjon medføre at barnets rettslige bånd til avdødes familie blir brutt. Etter adopsjonsloven § 13 første ledd faller rettsforholdet til den opprinnelige familien bort ved en adopsjon, hvis ikke annet følger av særskilt lov. Det vil si at i tilfeller som nevnt ovenfor, vil blant annet arverett etter besteforeldre, rett til samvær med slektninger eller andre som er nært knyttet til barnet, samt eventuelle økonomiske ytelser etter avdøde til barnet falle bort. Dette vil skje til tross for at barnet bare vil oppnå juridisk tilknytning til én ny forelder. For utvalget framstår ikke dette som er ordning som tjener barnets interesser. Når barnet bare får én ny forelder, er det liten grunn til å oppheve slektstilknytningen til «den andre siden». Det reiser seg da spørsmål om det bør være mulig å gjennomføre en adopsjon med samme virkning som en stebarnsadopsjon i disse tilfellene.

I tilfeller hvor et lesbisk par har fått barn ved assistert befruktning i utlandet med anonym donor, vil barnet bare ha én juridisk forel-

¹⁰ Jf. adopsjonsloven § 5a, stk. 2, 1.

der fram til en eventuell stebarnsadoptsjon er gjennomført. Farskapssaken vil være henlagt fordi det ikke har vært mulig å fastsette farskap, og det vil ikke være noen mann som med rette kan fremme sitt farskapskandidatur senere. Hvis barnets mor dør, er gjenlevende partner eller ektefelle henvist til å søke om ordinær adopsjon.

Dersom barnet er født av en surrogatmor i utlandet, vil denne kvinnen etter norsk rett regnes som barnets mor. Dersom barnet bor sammen med sin juridiske far og hans ektefelle eller partner, vil sistnevnte kunne adoptere barnet etter farens død. Det kreves da samtykke fra surrogatmoren dersom hun ikke har overført foreldreansvaret slik at faren har det alene. Selv om moren ikke har foreldreansvar, skal hun så vidt mulig få uttale seg før adopsjonsvedtak blir fattet, jf. adopsjonsloven § 7. Adopsjonen vil føre til at de juridiske båndene til de opprinnelige foreldrene og deres slekt faller bort.

Også i tilfeller hvor en enslig mor inngår ekteskap og hun senere dør, vil denne problemstillingen være aktuell. Hvis farskap ikke er fastsatt, vil barnet stå uten noen juridiske foreldre. Barnet vil ha vokst opp med en steforelder som nær omsorgsperson, og det kan være i barnets interesse at barnet sikres den formelle tilknytningen som en adopsjon gir. I disse tilfellene vil en adopsjon medføre at tilknytningen til morens familie brytes, noe som gjør at adopsjon ikke innvilges til tross for at det kan være en god løsning for barnet.

Utvalget mener gode grunner kan tale for at adopsjon bør kunne innvilges med rettsvirkningene til en stebarnsadoptsjon i de ovennevnte tilfellene.

Dersom adopsjonen som gjennomføres etter at barnets juridiske forelder er død kan gis rettsvirkning som en stebarnsadoptsjon, vil den juridiske tilknytningen til den avdøde forelders familie beholdes, samtidig som avdødes ektefelle eller partner blir adoptivforelder for barnet. Barnet vil på denne måten kunne beholde den rettslige forankringen til sin opprinnelige slekt, samtidig som det får en juridisk tilknytning til den avdøde forelderens ektefelle eller partner. Denne personen vil også være barnets nærmeste omsorgsperson etter forelderens dødsfall. En adopsjon med virkning som en stebarnsadoptsjon vil føre til at barnet oppnår en rettslig tilknytning til en sosial forelder, uten at det taper tilknytning til den opprinnelige slekten.

Utvalget går således inn for at adopsjon bør kunne gjennomføres i familier hvor barnet bare har en juridisk forelder og denne dør. En slik adopsjon bør gi samme rettsvirkninger som en stebarnsadoptsjon slik at slektstilhørigheten til

opprinnelig familie beholdes. Det må være en forutsetning for at adopsjonen skal kunne gjennomføres at vilkårene for stebarnsadoptsjon var oppfylt på tidspunktet for dødsfallet. Adopsjonen må gjennomføres uten avdødes samtykke, noe som setter strenge krav til saksbehandlingen, slik at hensynet til både barnets og avdødes interesser blir ivaretatt.»

Adopsjonsutvalget mener at barneperspektivet kan tilsi at det bør åpnes for en viss adgang til stebarnadoptsjon av tidligere ektefelles barn, etter at ektefellen er død. Idet det kan foreligge et behov i enkelte tilfeller, bør det være en åpning for dette. Barnets beste kan tilsi en slik mulighet. Utvalget finner at det er et kompliserende forhold at den avdøde ektefelles syn på adopsjon ikke er kjent. Adopsjonsutvalget mener likevel at barneperspektivet tilsier at det åpnes for stebarnadoptsjon der barnet bare har én juridisk forelder og denne dør.

Utvalgets forslag

Adopsjonsutvalget foreslår at det gis adgang til stebarnadoptsjon etter at søkers ektefelle er død – i tilfelle der barnet bare har én juridisk forelder.

9.5 Særlig om ny adopsjon av egne barn

Gjeldende adopsjonslov gir adgang til ny adopsjon av et allerede adoptert barn. Adopsjonsloven § 15 lyder:

«Blir barnet adoptert på ny av noen annen enn adoptantens ektefelle eller registrerte partner, opphører rettsvirkningene av den første adopsjonen i forholdet til de første adoptivforeldrene og deres slektninger.»

Bestemmelsen kom inn i adopsjonsloven av 1986, som følge av at muligheten til å oppheve adopsjoner ble avskaffet, samt som følge av et ønske om å likestille adoptivbarn med andre barn. Adgangen til ny adopsjon er eneste mulighet til å oppheve rettsvirkningene av en adopsjon. Adopsjonsutvalget har ikke funnet grunn til å se på nærmere på adgangen for ny adopsjon, generelt sett. Utvalget vil imidlertid se noe nærmere på et særlig tilfelle av slik ny adopsjon, nemlig tilbakeadopsjon til opprinnelig forelder etter at barnet har vært stebarnadoptert.

At ny adopsjon kan benyttes i slike tilfeller fremgår av adopsjonsloven § 15 og § 3 andre ledd siste setning. Dersom barnet er stebarnadoptert, vil en tilbakeadopsjon til enslig far eller mor inne-

bære at rettsforholdet til stefar eller stemor opphører. I utgangspunktet vil en slik ny adopsjon gjøre at rettsforholdet til begge barnets foreldre opphører. Det innebærer at forholdet både til steforelderen og den andre forelderen vil opphøre. Ut fra sterke reelle hensyn blir ikke adopsjonsloven § 15 tolket så strengt. Bestemmelsen forstås derimot slik at rettsforholdet til den andre forelderen vil bestå, og kun rettsforholdet til steforelderen opphører. Resultatet blir da slik at barnet igjen kommer i et rettsforhold til begge sine opprinnelige foreldre. Dette standpunktet kan ikke leses ut av lovens ordlyd, men er lagt til grunn i brev fra Barne- og likestillingsdepartementet med støtte fra Justisdepartementets lovavdeling.¹¹ Det er også støttet i teorien av Hognestad og Stenberg som imidlertid også tar til orde for at dette bør presiseres i lovteksten.¹² En slik presisering støttes av Adopsjonsutvalget, da en slik løsning som avviker fra de virkningene adopsjon ellers har, tydelig bør fremgå av loven.¹³

Et ytterligere problem som kan oppstå i slike tilfeller, er at opprinnelig mor eller far er gift på det tidspunktet han eller hun søker barnet tilbakeadoptert. I henhold til adopsjonsloven § 5 må disse da adoptere barnet sammen. Adopsjonen må da medføre at barnet mister rettsforholdet til den andre forelderen, et resultat som sjelden er ønskelig. I tillegg kan det forhold at opprinnelig far eller mor som ønsker tilbakeadopsjon er gift, i enkelte tilfeller forhindre adopsjon ved at ektefellen er fremmed for barnet eller kanskje ikke ønsker å adoptere barnet. Adopsjonsutvalget ser at disse forholdene kan forhindre tilbakeadopsjon til en opprinnelig forelder, i tilfeller hvor dette kunne vært en god løsning for barnet. Ut fra klagesaker på området samt henvendelser til adopsjonsmyndighetene om dette, kjenner utvalget også til at enkelte har et ønske om og behov for en slik endring.

De hensyn som taler for en slik endring vil være hensynet til barnets beste samt hensynet til at lovverket bør legge til rette for å gjenopprette de juridiske bånd mellom foreldre og barn der dette er i tråd med barnets beste. Det forhold at mange ekteskap ender i skilsmisse, også de mellom en biologisk forelder og steforelder, tilsier at det bør åpnes for tilbakeadopsjon til opprinnelig juridisk forelder. Det virker videre ikke rimelig at denne

muligheten for tilbakeadopsjon der båndene til den andre forelder beholdes, bare skal tilligge opprinnelige foreldre dersom de er enslige.

På den andre siden vil en slik bestemmelse fravike klart fra det grunnsyn som adopsjonsloven bygger på, nemlig at ektefeller må adoptere sammen. Det kan ikke utelukkes at en slik åpning for å la en ektefelle adoptere alene, kan ha uheldige konsekvenser. Samtidig vil det være uklart i hvor stor grad og hvordan denne ektefellen skal trekkes inn i vurderingen av om adopsjonen vil være til det beste for barnet, når altså vedkommende ikke skal adoptere barnet selv. Et ytterligere problem kan være i hvilken grad denne ektefellen skal høres og hvilken vekt meningen skal tillegges.

Utvalget har ikke på generelt grunnlag drøftet hovedregelen om at ektefeller som det klare utgangspunkt må adoptere sammen. Dette skyldes at utvalget er enig i denne hovedregelen. Det er kun i forhold til spørsmålet om tilbakeadopsjon av et tidligere stebarnadoptert barn, at utvalget har drøftet et eventuelt unntak.

I forhold til det spørsmål som her er aktuelt finner et flertall av medlemmene at de ikke vil gå inn for en lovendring. Medlemmet Dalen finner at hun ikke i tilstrekkelig grad har fått vurdert mulige uforutsette og uønskede konsekvenser ved at det åpnes for et unntak fra hovedregelen om at ektefeller må adoptere sammen. Medlemmene Bendiksen og Skogrand finner at det ikke bør åpnes for unntak fra hovedregelen om at ektefeller må adoptere sammen.

Utvalgets mindretall, lederen Hove og medlemmet Raundalen, mener at det bør gis en slik adgang. Den aktuelle situasjonen vil trolig bare oppstå dersom det har vist seg at en adopsjon har vært svært uønsket, kanskje også direkte skadelig, for den adopterte. Samtidig vil en ny adopsjon av biologisk forelder, i prinsippet også opprinnelig adoptivforelder, ut fra nåtidssituasjonen være bedre for det aktuelle barnet enn å bli i det nåværende rettsforholdet. Det forhold at man da skal unngå en annen uheldig situasjon for barnet, nemlig å miste det juridiske foreldreforholdet til den andre av sine foreldre, bør ikke stå i veien for en adopsjon som vil være til barnets beste. Mindretallet mener derfor at det å åpne for at den sikkerhetsventil i adopsjonssystemet som slik adopsjon er, ikke bør hindres av prinsippet om at ektefeller bare kan adoptere sammen. I de fleste av de få tilfellene dette gjelder vil det være tale om å reetablere det biologiske foreldreforhold også som det juridiske. Mindretallet antar at dette ikke bør gjelde bare i forhold til stebarnadopsjon, men tar ikke direkte stilling til det.

¹¹ Det vises til korrespondanse mellom Barne- og likestillingsdepartementet av 4. desember 2000 samt Justisdepartementets svar av 9. mai 2001.

¹² Hognestad og Stenberg, Adopsjonsloven kommentarutgave side 251–252.

¹³ Lovforslaget fra Hognestad og Stenberg fremgår på side 253.

Forslaget

Utvalget, hele utvalget, foreslår at det presiseres i adopsjonsloven § 15 at tilbakeadopsjon til den opprinnelige forelder av et barn som har vært stebarnsadoptert, kun medfører at rettsforholdet til

steforelderen opphører. Forholdet til den andre forelder berøres ikke av tilbakeadopsjonen.

Mindretallet, se ovenfor, foreslår dernest at det åpnes for at en opprinnelig forelder kan tilbakeadoptere sitt barn alene, selv om denne forelder nå er gift.

Kapittel 10

Fosterbarnadopsjon

10.1 Innledning

De generelle vilkår for adopsjon er behandlet i kapittel 5, herunder vilkåret i adopsjonsloven § 2 om at adopsjonen må bli til gagn for barnet. I nærværende kapittel behandler Adopsjonsutvalget de mer spesifikke vilkår for adopsjon av fosterbarn, det vil si hvordan de generelle vilkår for adopsjon etter gjeldende rett anvendes på området for adopsjon av fosterbarn.

Adopsjonsutvalget gjør videre en vurdering av hvilken relevans og vekt de ulike forhold og hensyn som inngår i gagnsvurderingen bør ha.

Statistikken viser antall behandlede saker om fosterbarnadopsjon. Idet statistikken refererer til antall bevilgninger, legger utvalget til grunn at både saker som gjelder tvangsadopsjon samt saker der det foreligger samtykke til fosterbarnadopsjon er omfattet av statistikken nedenfor.

Følgende tall er oppgitt i Statistisk sentralbyrås statistikk over fosterbarnadopsjon for 2006–2008. Statistisk sentralbyrås statistikk bygger på opplysninger fra adopsjonsregisteret som forvaltes i Bufdir.¹

Tabell 10.1 Fosterbarnadopsjon 2006–2008

	2006	2007	2008
	35	43	23

Kilde: SSB.

Statistikken fra Bufdir gir noe mer informasjon om disse sakene.

Tabell 10.2 Bevilling, fosterbarnadopsjon i Bufetat region 2006–2008

	2006	2007	2008
0–7 år	11	9	7
7–12 år	2	10	3
12–18 år	4	3	2
Over 18 år (voksen fosterbarn)	10	15	9
Totalt (antall innvilgninger)	27	37	21

Tabell 10.3 Avslag, fosterbarnadopsjon i Bufetat region 2006–2008

	2006	2007	2008
0–7 år	1	0	0
7–12 år	1	2	1
12–18 år	0	0	0
Over 18 år (voksen fosterbarn)	0	1	1
Totalt (antall avslag)	2	3	2

Tabell 10.4 Klagesaker, Bufetat 2006–2008¹

	2006	2007	2008
Vedtak omgjort i region	0	0	
Vedtak opprettholdt og oversendt Bufdir	3	5	51

¹ I årsrapporten for 2008 endres statistikkgrunnlaget. Bufdir oppgir antall behandlede klager, herunder at resultat av klagebehandling i Bufdir var at 2 bevilgninger ble stadfestet og 3 avslag ble stadfestet (ingen omgjøringer).

Fra 2006 til 2008 er det årlig gitt mellom 21 og 37 bevilgninger til fosterbarnadopsjon. Dette omfatter

- tvangsadopsjon, jf. barnevernloven § 4-20
- fosterbarnadopsjon der biologisk forelder samtykker, jf. adopsjonsloven § 7
- adopsjoner av person over 18 år, det vil si tidligere fosterbarn.

I løpende tekst i årsrapporten for 2008 oppgis at Bufetat region gav 4 adopsjonsbevilgninger på

¹ Dersom det søkes på antall fosterbarnadopsjoner får man opp det totale antallet fosterbarnadopsjoner som inkluderer også adopsjon av tidligere fosterbarn over 18 år. Det er imidlertid mulig å søke etter fosterbarnas alder på adopsjonstidspunktet.

grunnlag av fylkesnemndas samtykke til adopsjon etter barnevernloven § 4-20.

Totalt over disse tre år er det maksimalt gitt 11 adopsjonsbevillinger i Bufetat region på grunnlag av tvangsadopsjon, følgelig en svært liten andel. Rundt halvparten av antall vedtak om fosterbarnadopsjon årlig gjelder adopsjon av person over 18 år, det vil si tidligere fosterbarn.

Adopsjonsutvalget viser til at rundt halvparten av antall vedtak i statistikken fra Bufetat på området for fosterbarnadopsjon gjelder adopsjon av tidligere fosterbarn over 18 år. Utvalget mener at statistikken over fosterbarnadopsjon ikke bør omfatte adopsjon av voksen person. Det bør føres egen statistikk over adopsjon av voksen person, hvor det eventuelt kan spesifiseres andelen stebarn og tidligere fosterbarn.

Videre mener utvalget at det bør rapporteres særskilt på antall tvangsadopsjoner. Utvalget legger til grunn at antall tvangsadopsjoner utgjør en liten andel av fosterbarnadopsjonene. Det vil si at fosterbarnadopsjon i hovedsak etter praksis gjelder adopsjon av barn der barneverntjenesten har overtatt omsorgen for barnet, men hvor foreldrene har foreldreansvaret i behold og således har samtykket til adopsjon. Statistikken på området bør presisere dette.

10.2 Tvangsadopsjon

10.2.1 Innledning

Adopsjonssamtykke etter barnevernloven § 4-20, også kalt tvangsadopsjon, skiller seg både fra de øvrige adopsjonene og fra de øvrige barnevernstiltakene. I motsetning til de øvrige adopsjonene gjennomføres tvangsadopsjonene som et tiltak fra det offentlige. Adoptivforeldrene har i slike tilfeller allerede et begrenset, godtgjort omsorgsansvar for barnet, basert på en avtale om å være fosterforeldre. I forhold til øvrige barnevernstiltak skiller adopsjonssamtykkene seg ut ved å verken være frivillig, midlertidig eller gjenstand for senere endring, slik de øvrige tiltakene er. Adopsjonssamtykke etter barnevernloven § 4-20 er således både innholdsmessig og med hensyn til varighet, det meste inngripende tiltak som kan benyttes i barnevernssammenheng. Alle rettslige bånd mellom barnet og dets biologiske familie blir varig brutt, og nye varige rettslige bånd mellom barnet og adoptivforeldrene blir etablert. Etter en adopsjon opphører i tillegg barnevernets ansvar, dog slik at barneverntjenesten fortsatt har et generelt ansvar for dette barnet som for alle andre barn i henhold

til barnevernloven § 1-1. Også antallmessig skiller adopsjon seg fra de øvrige tiltakene i barnevernlovens kapittel 4. Tall fra statistisk sentralbyrå viser at det har vært en meget stor økning i antall barn som mottar hjelpetiltak de senere årene, og at antall barn under offentlig omsorg har økt fra rundt 4000 på slutten av 1980-tallet, til rundt 6000 i dag. Til tross for disse økningene har det ikke vært noen økning i antall adopsjonssamtykker, og dette benyttes fortsatt i svært begrenset omfang.

10.2.2 Gjeldende rett

Barnevernloven § 4-20 gir hjemmel for å frata foreldreatsvaret og gi samtykke til adopsjon.²

Vilkårene for å gi samtykke til adopsjon er for det første at foreldreatsvaret må være fratatt, jf. § 4-20 andre ledd. Dette er en nødvendig følge av at foreldreatsvaret gir rett til å samtykke eller nekte å samtykke til adopsjon, jf. adopsjonsloven § 7 første ledd. For at fylkesnemnda skal overta denne samtykkekompetansen, må foreldreatsvaret fratas. Vedtak om å frata foreldreatsvaret kan fattes samtidig med vedtak om adopsjonssamtykke, slik det som regel skjer i praksis. Når foreldreatsvaret fratas i forbindelse med adopsjon, behandles spørsmålene under ett, og ut fra vilkårene i tredje ledd. Foreldreatsvaret kan også være fratatt på et tidligere tidspunkt, og det har da ingen betydning om foreldreatsvaret er fratatt av andre grunner enn i adopsjonsøyemed.

I tillegg til at foreldreatsvaret må være fratatt, må fire øvrige vilkår være til stede, jf. barnevernloven § 4-20 tredje ledd bokstavene a–d. For det første må omsorgsovertakelsen være varig i henhold til bokstav a. Adopsjonssamtykke kan gis hvis:

«a) det må regnes som sannsynlig at foreldrene varig ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg eller barnet har fått slik tilknytning til mennesker og miljø der det er, at det etter en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet.»

Videre kreves det i bokstav b at «adopsjon vil være til barnets beste.»

Her er således barnets beste inntatt som et konkret vilkår i loven. Denne regelkarakteren barnets beste dermed får, gjør at vurderingen av barnets beste får en mer konkret og avgjørende betydning for om adopsjonssamtykke skal gis. Dette fremgår

² I barnevernloven av 1953 var det ikke hjemmel for tvangsadopsjon, men bestemmelsen om fratakelse av foreldreatsvaret i § 20 ble anvendt på en måte som tilsvarer dagens adopsjonsregler. At barnevernloven av 1953 § 20 kunne anvendes for å legge til rette for en adopsjon, ble bekreftet av Høyesterett i Rt-1982-1687.

tydelig av rettspraksis på området. Om adopsjonen er til barnets beste er som regel det tvilsomme spørsmålet, og det som undergis den mest grundige og konkrete vurderingen. Selv om vurderingen skal være konkret og knyttet til det aktuelle barnet, er det ut fra høyesterettspraksis mulig å si noe om hvilke momenter som vanligvis og oftest er fremtredende i slike vurderinger.³

De to siste vilkårene knytter seg henholdsvis til adoptivsøkerne og til adopsjonslovens vilkår:

- «c) adoptivsøkerne har vært fosterforeldre for barnet og har vist seg skikket til å oppdra det som sitt eget.
- d) vilkårene for å innvilge adopsjon etter adopsjonsloven er til stede.»

Bokstav d trådte i kraft 1. januar 2006.⁴ Også tidligere måtte vilkårene etter adopsjonsloven være oppfylt, men vurderingen ble da tatt av adopsjonsmyndighetene etter reglene i adopsjonsloven.

I tillegg til vilkårene i bokstavene a–d, fremgår det innledningsvis i tredje ledd at adopsjonssamtykke «kan» gis. Det er dermed ikke slik at adopsjonssamtykke alltid skal gis dersom vilkårene er oppfylt. Den skjønsmessige vurderingen av om adopsjonssamtykke skal gis, foretas i praksis som en del av barnets beste-vurderingen.

At adopsjonssamtykke gis, utløser i henhold til barnevernloven § 4-20 fjerde ledd en plikt for departementet til å utstede adopsjonsbevilling, jf. adopsjonsloven § 1 andre ledd.⁵ Ingen ytterligere prøvelse skal således finne sted før adopsjonsbevillingen gis. Denne forenklede saksbehandlingen var nettopp målsettingen med lovendringen, jf. Ot.prp. nr. 64 (2004–2005) side 35–36.

Adopsjoner gjennomført etter barnevernloven § 4-20 har de samme virkninger som øvrige adopsjoner i henhold til adopsjonsloven § 13. Når det gjelder barnevernets ansvar innebærer adopsjonen at barnevernets forpliktelser overfor barnet og dets familie opphører. Alle støttetiltak, hjelpetiltak, all oppfølging og all medbestemmelsesrett som barneverntjenesten har hatt overfor barnet, opphører. Alt ansvaret går over på adoptivforeldrene. Barneverntjenesten har imidlertid fortsatt et generelt ansvar også for dette barnet, og dermed mulighet til å gripe inn med nye hjelpetiltak eller tvangstiltak, hvis det skulle bli behov for det i fremtiden.

Slike eventuelle fremtidige tiltak vil i så fall rette seg mot barnet og adoptivforeldrene.

Høyesterett har behandlet 17 saker om tvangsadopsjon. Den første i 1982 og den foreløpig siste i 2007. 14 av sakene er behandlet med hjemmel i barnevernloven av 1953 § 20, og 3 med hjemmel i barnevernloven § 4-20.⁶ I tre av dommene fikk de biologiske foreldrene medhold i at adopsjonssamtykke ikke skulle gis, mens samtykke ble gitt i de 14 øvrige.

Barne- og likestillingsdepartementet har i Ot.prp. nr. 69 (2008–2009) kapittel 4 konkludert med at det bør skje en dreining av praksis slik at adopsjon i større utstrekning enn i dag, benyttes som barnevernstiltak. Departementet fremholder imidlertid at det ikke er nødvendig med noen lovendring for å få dette til, men at økt bruk av tiltaket kan skje innenfor dagens lovgivning.

I henhold til høringsnotat av april 2009, har departementet i tillegg foreslått at barnevernloven skal endres slik at det gis mulighet for kontakt mellom barnet og de biologiske foreldrene etter en tvangsadopsjon, såkalt åpen adopsjon. Også dette kan, dersom det blir vedtatt, lede til en økning i antallet adopsjonssamtykker etter barnevernloven § 4-20.

10.2.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget finner av ulike årsaker at det verken er mulig eller naturlig å ta tvangsadopsjon opp til vurdering og diskusjon i denne utredningen. Det skyldes først og fremst at denne type adopsjon er en del av de særlige tiltakene etter barnevernloven kapittel 4, og at det i så måte er svært vanskelig og også uheldig å bare diskutere ett av flere mulige tiltak. Samtykke til adopsjon etter barnevernloven er en integrert del av barnevernstiltakene og således av barnevernssystematikken, dens formål og grunnhensyn. Skal disse adopsjonssamtykkene undergis en fullstendig vurdering, må det skje i et barnevernslys. Sammenhengen mellom de ulike tiltakene i barnevernloven kapittel fire er nær, og ett av tiltakene kan således ikke vurderes isolert sett. Særlig gjelder det i denne sammenhengen hvor de øvrige adopsjonssakene utvalget har oppe til vurdering er av en helt annen karakter, i og med at det ikke er snakk om tiltak og således inngrep fra det offentlige.

I tillegg til dette har departementet i løpet av det siste året satt i gang flere prosesser for å endre

³ Se Bendiksen, Lena R. L., Barn i langvarige fosterhjemsplasseringer – foreldreansvar og adopsjon, Fagbokforlaget 2008, kapittel 9.

⁴ Lov 17. juni 2005 nr. 65, i kraft 1. januar 2006 iflg. res. 17. juni 2005 nr. 614.

⁵ Det er Bufetat region som er delegert denne oppgaven.

⁶ Rt-1982-1687, Rt-1985-344, Rt-1987-52, Rt-1990-657, Rt-1990-946, Rt-1990-1274, Rt-1991-557, Rt-1991-1355, Rt-1992-306, Rt-1994-323, Rt-1994-805, Rt-1994-1398, Rt-1994-1545, Rt-1995-85, Rt-1997-534, Rt-2001-14 og Rt-2007-561.

bruken av tvangsadopsjon. Adopsjonsutvalget ser det ikke som sin oppgave å vurdere disse forslagene som departementet allerede har gått inn for. Utvalget gjør i den sammenheng også oppmerksom på at vi ikke har vært spurt på forhånd eller vært med på utforme de forslag som har kommet vedrørende fosterbarnadopsjon.

Adopsjonsutvalget har valgt å bruke den begrensede tiden utvalget har hatt til rådighet til de øvrige adopsjonene – og mindre tid til fosterbarnadopsjon. Utvalgets vurderinger og forslag på disse områder, berører så langt vi kan se i liten grad adopsjonssamtykkene etter barnevernloven § 4-20.

Utvalget vil i det følgende se litt nærmere på enkelte problemstillinger knyttet til fosterbarnadopsjon der foreldrene samtykker.

10.3 Andre fosterbarnadopsjoner

10.3.1 Gjeldende rett

Departementets retningslinjer Q-1045 har sparsomt med veiledning om fosterbarnadopsjon der foreldrene samtykker til adopsjon:

«Er barnet tatt under omsorg etter barnevernlovens regler, kan fosterforeldrene på et senere tidspunkt søke om å få adoptere fosterbarnet. De biologiske foreldre har normalt foreldreansvaret, også når de av ulike grunner er blitt fratatt omsorgen for barnet etter barnevernloven. Det må legges til grunn at foreldre med foreldreansvaret i behold har kompetanse til å samtykke etter adopsjonsloven § 7. Dersom et samtykke blir gitt, kan regionen i Barne-, ungdoms- og familieetaten avgjøre søknaden om adopsjon uten at saken forelegges fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Saken skal i slike tilfeller avgjøres på grunnlag av innhentede dokumenter fra barneverntjenesten. Regionen må imidlertid vurdere hvorvidt det foreligger et informert og reelt samtykke fra den eller dem som har foreldreansvaret for barnet. Dersom det kan knyttes tvil omkring samtykket, bør regionen oversende saken til kommunens barneverntjeneste. Barneverntjenesten må i slike tilfeller vurdere om det bør reises sak for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker om fratakelse av foreldreansvaret og samtykke til adopsjon.

I de tilfeller der biologiske foreldre nekter å samtykke, eller det kan knyttes tvil til samtykket, kan barneverntjenesten fremme sak for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker med begjæring om at foreldreansvaret fratras. Det er fylkesnemnda som skal gi samtykke til adopsjon i foreldrenes sted, jf. barnevernloven § 4-

20. Dersom foreldreansvaret er fratatt foreldrene etter barnevernloven § 4-20, har foreldrene ikke lenger kompetanse til å gi samtykke etter adopsjonsloven § 7 første ledd.»⁷

Utvalget viser til at samtykker, som materielle vilkår for adopsjon, er behandlet i kapittel 5. Utvalget gir likevel nedenfor noen kommentarer knyttet til selve innhenting av slike samtykker i relasjon til fosterbarnssaker samt noen kommentarer knyttet til vurderinger av om samtykke kan legges til grunn i saken.

10.3.2 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget har følgende merknader til sak om adopsjon av fosterbarn der biologisk forelder samtykker.

Adopsjonsutvalget ser at det kunne vært problematisert om det bør være anledning til å samtykke til adopsjon, når dette skjer i etterkant av et offentlig inngrep. Etter barnevernloven skal omsorgsovertakelse alltid behandles som et tvangstiltak, selv om foreldrene samtykker. Det kan argumenteres for at dette burde gjelde også ved det mer inngripende tiltak som en adopsjon er. Adopsjonsutvalget har av kapasitetsmessige grunner dessverre ikke kunnet utrede dette nærmere.

Sentralt ved behandling av søknad om fosterbarnadopsjon der biologisk forelder samtykker er prosedyre for innhenting av samtykke. I praksis starter ofte slike adopsjonssaker ved at kommunen sender inn søknad til Bufetat i samarbeid med fosterforeldrene. Da er ofte både utredning, dokumenter fra barnevernssaken samt samtykke fra biologisk forelder vedlagt. Idet kommunen har innhentet samtykke fra biologisk forelder, kan det være uklart for Bufetat hva slags informasjon biologisk forelder har fått om rettsvirkninger av adopsjon samt hvilken form for veiledning og rådgivning denne har fått. Biologisk forelder har ofte en sammensatt problematikk med rus samt dårlig psykisk og fysisk helse. Denne kan være uten fast bopel, innsatt i fengsel eller befinne seg på annen institusjon. Ofte har biologisk mor hatt en vanskelig oppvekst preget av omsorgssvikt og misbruk. Det kan være vanskelig for Bufetat å vurdere hvorvidt samtykket er informert og reelt idet adopsjonsmyndigheten ikke møter denne parten i saken, og kun foretar en vurdering av saken basert på opplysninger fra barneverntjenesten og dokumentene i barnevernsaken.

I de fleste tilfeller er fosterbarnadopsjon gjennom samtykke fra foreldrene trolig et alternativ til

⁷ Punkt 7.1.4

en tvangsadopsjon etter barnevernloven § 4-20. Det er nærliggende å tenke seg at en del foreldre, når de blir klar over at barneverntjenesten vil fremme sak for fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker om fratakelse av foreldreansvar med tilhørende forslag om adopsjon, heller ønsker å gi samtykke til adopsjon. Barneverntjenesten vil så godt som alltid være inne i en sak om fosterhjemadopsjon fordi fosterhjemmet fungerer som oppdragsmottaker på vegne av barneverntjenesten. Dette innebærer at det er naturlig at barneverntjenesten i forbindelse med en søknad om fosterhjemadopsjon utreder saken, med tanke på en sak for fylkesnemnda etter barnevernloven § 4-20.

Fordi barneverntjenesten på et vis også har en partsrolle i adopsjonssaken, er det viktig at Bufetat særlig kontrollerer at de mer formelle sider ved et adopsjonsvedtak vil være i orden. Dette gjelder ikke minst det å innhente samtykke fra barnets biologiske foreldre. Mye kan tale for at selv om barneverntjenesten har innhentet samtykke, noe som på mange måter er grunnlaget for at man ikke fremmer sak for fylkesnemnda, bør Bufetat region innhente nytt samtykke fra foreldrene.

Ovennevnte har motivert Adopsjonsutvalget til å foreslå at adopsjonsmyndighetene får et større ansvar for både å informere og veilede biologiske foreldre samt at samtykke til adopsjon må skje ved personlig fremmøte hos adopsjonsmyndighetene. Dette er nærmere behandlet i kapittel 18.3.3 om myndighet og saksbehandling.

Adopsjonsutvalget mener at adopsjonsloven § 2 må forstås slik at oppfostringsvilkåret må være oppfylt også i saker om fosterbarnadopsjon der biologisk forelder samtykker. Etter utvalgets mening skal som hovedregel ikke vilkåret «annen særlig grunn» anvendes.

Ved søknad om adopsjon av mindreårig stebarn foreslår utvalget at det bør kreves 5 års oppfostringstid. Utvalget mener at det samme bør gjelde ved fosterbarnadopsjon der biologiske foreldre samtykker. Hensynet til biologisk forelder må veie like tungt ved begge typer adopsjonssaker, noe som tilsier at det bør stilles krav om 5 års oppfostringstid. Det bør ikke være tilstrekkelig at søker

har et ønske om fremtidig oppfostring for at oppfostringsvilkåret skal være oppfylt.

Adopsjonsutvalget presiserer at ovennevnte merknader, om spesifikke krav om 5 års oppfostringstid som vilkår ved fosterbarnadopsjon etter samtykke, ikke vil gjelde ved tvangsadopsjon etter barnevernloven. Det vises til barnevernloven § 4-20 om vilkår ved tvangsadopsjon.

Bufetat må ta stilling også til om adopsjon etter en mer helhetlig vurdering vil bli «til gagn for barnet» etter adopsjonsloven § 2.

Adoptivsøkerne vil ved fosterbarnadopsjon allerede være vurdert og godkjent av barneverntjenesten for å være fosterforeldre. I hovedsak vil vilkårene for å kunne bli godkjent som fosterhjem være noenlunde likeartet vilkårene for å bli godkjent som adoptivforeldre. Samtidig må en ved vurderingen ta tilbørlig hensyn til at et adoptivforhold representerer et sterkere tilknytningsvedtak enn en fosterhjemplassering. Et fosterhjem er under veiledning av barneverntjenesten, noe som normalt ikke vil gjelde for adoptivforeldre. Dernest vil et fosterforhold kunne avsluttes dersom det viser seg ikke å være tjenlig for barnet. Tilsvarende vil en i forhold til en adopsjonssituasjon måtte reise sak etter barnevernloven § 4-12 dersom omsorgen skal fratras adoptivforeldrene. Et adoptivforhold kan derimot ikke avsluttes, foruten ved ny adopsjon som sjelden vil være aktuelt. Alternativt kan det skje en omsorgsovertakelse etter barnevernloven § 4-12, også når barnets foreldre er adoptivforeldre. Disse forhold tilsier at adopsjonsmyndigheten må foreta en vurdering av om det er tilrådelig med en adopsjon som en forsterkning av den vurdering som tidligere er foretatt i forhold til hjemmet som fosterhjem.

På ovennevnte grunnlag finner Adopsjonsutvalget at det ikke kan stilles de samme krav til alder og helse som ved adopsjon av ukjent barn.

Adopsjonsutvalget mener videre at barnet bør ha nådd en slik alder og ha et slikt modningsnivå at barnet kan informeres og høres om adopsjon i tråd med adopsjonsloven § 6. Det bør ikke gjennomføres en fosterbarnadopsjon basert på biologisk foreldres samtykke før barnet kan involveres i adopsjonssaken.

Kapittel 11

Andre typer adopsjonssaker

11.1 Innledning

Adopsjonsutvalget redegjør nedenfor kort om vilkår for adopsjon ved følgende sakstyper:

- adopsjon av barn søker har foreldreansvar for
- nasjonal familieadopsjon
- adopsjon av person over 18 år.

De generelle vilkår for adopsjon er behandlet i kapittel 5, herunder vilkåret i adopsjonsloven § 2 om at adopsjon vil bli til gagn for barnet. Som nevnt der er det et vilkår for adopsjon etter § 2 at ett av de to alternativene «oppfostring» eller «annen særlig grunn» er oppfylt. Utvalget minner om at det også er et materielt vilkår for adopsjon at nødvendige samtykker foreligger, også dette er behandlet i kapittel 5.

I nærværende kapittel behandler utvalget kort hvordan de generelle vilkår for adopsjon anvendes ved nevnte typer nasjonale adopsjonssaker. Adopsjonsutvalget mener at spesifikke vilkår og krav som skal gjelde ved slike adopsjoner i større grad må nedfelles i lovgivning, eventuelt omtales i retningslinjer.

Tallmessig utgjør disse sakstypene en liten andel av det totale antall adopsjonssaker som behandles årlig i Bufetat.¹ Adopsjonsutvalget mener likevel at det bør rapporteres spesifikt for alle typer adopsjonssaker.

Tabell 11.1 Adopsjon av konkret barn/voksen, Bufetat region 2006–2008

	2006	2007	2008
Innvilgelser	3	4	5
Avslag	4	6	2
Totalt	7	10	7

¹ I Bufetats statistikk rapporteres det på saker som gjelder «adopsjon av konkret barn/voksen (kan være tilbakeadopsjon, familieadopsjon, etter privat plassering)», hvilket omfatter adopsjon av mindreårige der søker har foreldreansvar for barnet. Det foreligger ikke spesifikk statistikk på antall saker som gjelder adopsjon av mindreårige barn der søker allerede har foreldreansvaret for barnet, nasjonal familieadopsjon eller adopsjon av person over 18 år. Det refereres til enkelte klagesaker nedenfor, men det gis ingen fullstendig oversikt.

Tabell 11.2 Klagesaker, Bufetat 2006–2008¹

	2006	2007	2008
Vedtak omgjort i region	1	0	0
Vedtak opprettholdt og oversendt Bufdir	1	4	71

¹ I årsrapporten for 2008 endres statistikkgrunnlaget. Bufdir oppgir statistikk over antall behandlede klager, herunder at resultat av klagebehandling i Bufdir var at 6 avslag, mens 1 bevilling ble stadfestet (ingen omgjøringer).

11.2 Adopsjon av barn søker har foreldreansvar for

Gjeldende rett

Barnelova regulerer hvem som skal ha foreldreansvar for barnet dersom barnets foreldre med foreldreansvar dør, jf. barnelova § 38, jf. § 63. Også der søker har overtatt foreldreansvar for barnet forutsetter adopsjon at vilkår i adopsjonsloven § 2 er oppfylt.

Departementets retningslinjer Q-1045 har sparsomt med veiledning på området:

«Dersom ingen har foreldreansvaret for et barn etter et dødsfall kan de som ønsker foreldreansvaret, henvende seg til domstolen for å få dette, jf. lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova) §§ 38 og 63. De som får foreldreansvaret etter barnelovens regler kan senere søke om å adoptere barnet.

Søkerne er i disse tilfellene allerede blitt vurdert av retten som egnet til å ha foreldreansvaret for barnet. Regionen i Barne-, ungdoms- og familieetaten skal likevel prøve om de alminnelige vilkårene etter adopsjonsloven for å gi adopsjonsbevilling, foreligger.»²

Bufdir behandlet 2 klagesaker i 2008 som gjaldt slike adopsjoner. Regionens vedtak, bevilling, ble stadfestet i begge saker. Sakene gjaldt adopsjon av barn på henholdsvis 3 og 4 år. I begge saker var situasjonen at biologisk far var dømt til langvarig fengselsstraff for drapet på biologisk mor. Det ble i vedtakene vist til departementets retningslinjer Q-

² Punkt 7.1.5.

1045. Vedtakene inneholder en sparsom vurderingsdel hvor det slås fast at det foreligger et foreldre-barn-forhold og at barnet har behov for rettslig tilhørighet til søkerne. I den ene saken uttalte Bufdir at fars negative syn på adopsjonen ikke kan tillegges nevneverdig vekt idet «gutten har et sterkt behov for rettslig familietilhørighet med søkerne og deres barn».

Utvalgets vurderinger og forslag

Adopsjonsutvalget mener at det i sak om adopsjon av kjent barn der søker har overtatt foreldreansvar for barnet ikke kan stilles krav om oppfostringstid på linje med de krav som stilles ved stebarnadopsjon.

Etter utvalgets syn kan det imidlertid ikke være tilstrekkelig at søker «ønsker å oppfostre barnet». Kravene til oppfostringstid må ses i sammenheng med de krav som stilles ved fosterbarnadopsjon. Adopsjonsutvalget antar at det her vil være tilstrekkelig med om lag 2–3 års oppfostringstid for at oppfostringsvilkåret kan anses oppfylt.

Det må videre gjøres en helhetlig vurdering av om adopsjon vil bli til barnets beste.

Utvalget vurderer det slik at det i slike saker kan være grunn til, etter en konkret vurdering, å innvilge adopsjon selv om barnet er lite og ikke kan høres etter adopsjonsloven § 6. I tilfelle der søkerne allerede har foreldreansvar for barnet og barnet etter all sannsynlighet skal fortsette å vokse opp hos søkerne, er det liten grunn til å utsette adopsjonstidspunktet ytterligere. Situasjonen i disse sakene er at den som hadde foreldreansvar for barnet er død mens barnets far er ukjent, ikke oppfyller vilkår for å få foreldreansvar etter barnelovs vilkår eller ikke ønsker å overta foreldreansvaret. Etter barnelova § 38 første og andre ledd vil biologisk forelder som har forvoldt den andre biologiske forelders død, ikke kunne få foreldreansvaret automatisk:

«Døyr den eine av foreldra som har foreldreansvaret saman, får den attlevande foreldreansvaret aleine. Dersom den attlevande er sikta eller tiltala for forsettleig eller overlagt å ha valda at den andre er død, skal tingretten ta førebels avgjerd om foreldreansvaret etter reglane i § 60 a.

Bur barnet saman med begge foreldra og den eine av dei døyr, får den attlevande foreldreansvaret aleine, jamvel om berre den avdøde hadde foreldreansvar. Dette gjeld ikkje i høve der den attlevande er sikta, tiltala eller dømd slik det er omtala i første stykket andre punktum.»

Biologisk forelder må i alle tilfeller høres etter adopsjonsloven § 7 tredje ledd.

Når det gjelder krav til søkerne for øvrig vises det til kapittel 9 om stebarnadopsjon. Merknadene der vil gjelde tilsvarende på nærværende område.

Bevisbyrdekrav er omtalt i kapittel 19.

11.3 Nasjonal familieadopsjon

Gjeldende rett

Departementets retningslinjer Q-1045 omtaler ikke familieadopsjoner. Her er forvaltningspraksis eneste rettskilde ved tolkningen av adopsjonsloven § 2.

I 2008 behandlet Bufdir 1 klagesak på dette området. Avslaget ble stadfestet i Bufdir. Barnet var i denne saken 15 år og ble søkt adoptert av besteforelder. Omsorgen for barnet ble i henhold til privat avtale overført fra biologisk mor til søker da barnet var i underkant av 2 år. Det ble opplyst i saken at barnet hadde bodd hos søker hele livet, men dette stemte ikke overens med opplysninger fra folkeregistermyndigheten. Direktoratets stadfestet avslaget med denne begrunnelse:

«Etter praksis anses dette som en familieforykkelse som ikke antas å være til beste for barnet.»

Utvalgets vurderinger og forslag

Adopsjonsutvalget mener at det ikke skal stilles som vilkår ved familieadopsjon at det foreligger oppfostringstid. Dette er etter det utvalget kjenner til ikke et ubetinget krav etter gjeldende rett ved internasjonal familieadopsjon. Utvalget mener at det kan være tilstrekkelig med et ønske om fremtidig oppfostring for at oppfostringsvilkåret kan anses oppfylt. Imidlertid må det også her gjøres en helhetlig vurdering av om adopsjon vil bli til barnets beste. Utvalget mener at den strenge praksis som gjelder for nasjonal familieadopsjon bør videreføres.

Utvalget mener at det svært sjelden vil bli til barnets beste å forrykke generasjonsskiller.

Utvalget viser til dansk rett på området. Det er redegjort for dette i forbindelse med internasjonal familieadopsjon. Familieadopsjon er definert og regulert i forskrift.³ Familiestyrelsens veiledningshefte har omfattende merknader om familieadopsjon, herunder sondres mellom nasjonal og internasjonal sådan.

³ BEK nr. 1366 af 12 december 2006 om adoption har bestemmelser om familieadopsjon i §§ 9–12.

11.4 Adopsjon av person over 18 år

Gjeldende rett og praksis

Departementets retningslinjer Q-1045 har en felles omtale av adopsjon av voksen person og sonderer ikke mellom eksempelvis voksen stebarnadopsjon og andre former for adopsjon av person over 18 år. Retningslinjene understreker at praksis er streng. Retningslinjene er omtalt i kapittel 9.2 om stebarnadopsjon.

Utvalgets vurderinger og forslag

Adopsjonsutvalget mener at det ved adopsjon av person over 18 år som hovedregel skal kreves 6 års

oppfostringstid. Utvalget mener at der barnet har dokumentert ukjent biologisk far, kan det stilles mindre krav til oppfostringstidens lengde slik at 3 år er tilstrekkelig. Det vises til drøftelsen ovenfor om voksen stebarnadopsjon.

Det vil si at der det ikke foreligger tilstrekkelig oppfostringstid, må vilkåret «annen særlig grunn» være oppfylt. Som nevnt tidligere mener utvalget at dette vilkåret kan anvendes ved adopsjon av søsken med ulik oppfostringstid.

I tillegg må det gjøres en konkret helhetsvurdering av om adopsjon kan anses å bli til gagn for barnet.

Del III
Adopsjonsformidling
og internasjonalt samarbeid

Kapittel 12

Adopsjonsformidling via organisasjon

12.1 Innledning

Nærværende kapittel tar for seg internasjonal adopsjonsformidling der formidling skal skje via autorisert organisasjon. Dette omfatter

- organisasjonenes formidlingstillatelser
- organisasjonenes ansvar og funksjon
- organisasjonenes økonomi
- utviklingshjelp
- myndighetenes tilsyn.

I kapittel 12.3 og 12.8.1 om formidlingstillatelser er blant annet fokus på hvilke krav som stilles i regelverk for å få formidlingsbekreftelse for adopsjonsformidling i et bestemt opprinnelsesland. I kapittel 14.6 og 14.8.5 om internasjonalt samarbeid settes formidlingstillatelsene inn i en større sammenheng – hvor politiske og andre hensyn inngår i vurderingen av hvordan det legges til rette for etablering av nye samarbeidsland.

I beskrivelsen nedenfor av gjeldende rett vil utvalget langt på vei benytte gjeldende begreper i adopsjonslov og forskrift selv om disse etter utvalgets mening bør endres og presiseres. Adopsjonsutvalget foreslår i vurderingsdelen nye bestemmelser samt en presisering av begrepene som benyttes.

Internasjonal adopsjonsformidling utenom organisasjon er behandlet i kapittel 13.

12.2 Gjeldende rett

Adopsjonsloven og forskrift 30. november 1999 nr. 1195 oppstiller rammer for internasjonal adopsjonsformidling.

Adopsjonsloven § 16b inneholder et generelt forbud mot at private og organisasjoner driver formidlingsvirksomhet for plassering av barn med sikte på adopsjon.¹ Adopsjonsloven § 16a definerer adopsjonsformidling slik:

«Med adopsjonsformidling forstås i denne loven enhver virksomhet som har til formål å skape kontakt mellom barn som kan adopteres og personer som ønsker å adoptere, herunder enhver registrering eller utredning av adoptivsøkere, registrering av barn som kan adopteres eller utvelging av foreldre til det enkelte barn.»

Etter adopsjonsloven § 16f skal utenlandsadopsjon som hovedregel skje gjennom organisasjon som er gitt tillatelse etter § 16d:

«Organisasjoner kan få tillatelse fra departementet til å formidle barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon. Tillatelse skal bare gis til organisasjon som har slik formidling som hovedformål. Organisasjonen skal drives ut fra det som antas å være til gagn for barnet og ikke ha økonomisk vinning for øye.

Tillatelsen skal være tidsbegrenset og angi hvilken fremmed stat eller hvilke fremmede stater den gjelder for.

Departementet kan ved forskrift fastsette nærmere hvilke krav som kan stilles til organisasjonen, dens virksomhet og avvikling.

Departementet fører tilsyn med virksomheten og kan gi organisasjonen pålegg om å rette på forhold som er i strid med lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen. Tillatelsen kan trekkes tilbake om lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen ikke er oppfylt.»

Organisasjonenes virksomhet er nærmere regulert i forskrift 30. november 1999 nr. 1195. Kravene etter forskriften er nærmere omtalt nedenfor i kapittel 12.3–12.6.

Etter § 4 i forskriften forutsettes det at tillatelse bare kan gis dersom organisasjonen drives ut fra det som antas å være til gagn for barnet, har adopsjonsformidling som hovedformål samt drives uten økonomisk vinning for øye. Etter forskriften § 2 kan formidlingstillatelse gjelde for inntil tre år.

¹ Adopsjonsloven kapittel 3A om adopsjonsformidling og godkjenning av adoptivhjem kom inn i adopsjonsloven ved lov 11. juni 1999 nr. 38. Paragrafene 16a–16f trådte i kraft 1. desember 1999, jf. Ot.prp. nr. 63 (1997–98) og Innst. O nr. 53 (1998–99).

Eventuell ny søknad må fremmes innen tre måneder før tillatelsens utløp. Vedtak om formidlingstillatelse kan påklages, jf. forskriften § 2. Det fremgår av forskriften § 4 om generelle vilkår at tillatelse bare kan gis og opprettholdes dersom nærmere bestemte forutsetninger er oppfylt, herunder at organisasjonen må ha tillatelse fra opprinnelseslandet til å opptre i dette landet.

Haagkonvensjonen artiklene 10–12 gjelder krav til adopsjonsorganisasjonene:

«Article 10

Accreditation shall only be granted to and maintained by bodies demonstrating their competence to carry out properly the tasks with which they may be entrusted.

Article 11

An accredited body shall –

- a) pursue only non-profit objectives according to such conditions and within such limits as may be established by the competent authorities of the State of accreditation;
- b) be directed and staffed by persons qualified by their ethical standards and by training or experience to work in the field of intercountry adoption; and
- c) be subject to supervision by competent authorities of that State as to its composition, operation and financial situation.

Article 12

A body accredited in one Contracting State may act in another Contracting State only if the competent authorities of both States have authorized it to do so.»²

Haagkonvensjonen forutsetter at organisasjonen har formidlingstillatelse i mottakerlandet samt har tillatelse fra opprinnelseslandet. Det understrekes videre at konvensjonen oppstiller basiskrav, mens det er opp til medlemsstatene å utvikle egne krav til organisasjonene.³ Guide to Good Practice 2008 informerer om at opprinnelseslandene kan sette egne vilkår for tillatelse som kommer i tillegg til de hjemlige krav. Guide to Good Practice 2008 understreker at nevnte krav om tillatelse er en av konvensjonens sikkerhetsgarantier for å beskytte barn i adopsjonsprosesser. At organisasjonen både skal ha tillatelse fra hjemlandet samt opprinnelseslandet er således en tilleggsgaranti ifølge guiden.

Etter Haagkonvensjonen har både opprinnelsesland og mottakerland anledning til å ta rimelige

gebyrer for adopsjonstjenester. Dette er i tråd med konvensjonen artikkel 32:

«(1) No one shall derive improper financial or other gain from an activity related to an intercountry adoption.

(2) Only costs and expenses, including reasonable professional fees of persons involved in the adoption, may be charged or paid.

(3) The directors, administrators and employees of bodies involved in an adoption shall not receive remuneration which is unreasonably high in relation to services rendered.»

Explanatory Report presiserer at det kun er urettmessig økonomisk vinning som rammes av konvensjonens forbudsbestemmelse. Det understrekes at all rettmessig vinning er tillatt. Som følge av det gir artikkel 32(2) adgang til ikke bare dekning av direkte og indirekte kostnader og utgifter, men også betaling av rimelige honorarer og gebyrer til personer som er involvert i adopsjonen.

Temaet utviklingshjelp er ikke eksplisitt regulert i Haagkonvensjonen, ei heller omtalt i Explanatory Report. Imidlertid er temaet viet stor plass i Guide to Good Practice 2008. Denne omtales i vurderingsdelen nedenfor.

Haagkonvensjonen artikkel 11 gjelder blant annet tilsyn. Organisasjonene skal etter denne bestemmelse være underlagt kontroll av myndighetene med hensyn til sammensetning, drift og økonomi (litra c).

Artikkel 8 fastslår at sentralmyndigheten selv eller gjennom andre offentlige myndigheter skal treffe alle nødvendige tiltak for å forhindre urettmessig økonomisk eller annen vinning i forbindelse med internasjonal adopsjon. Videre skal all praksis som er i strid med konvensjonens formål forhindres.

I tillegg kan nevnes at det også gjelder andre nasjonale rammevilkår av betydning for adopsjonsformidling. Organisasjonene får driftsstøtte fra myndighetene som gis etter årlig søknad. Departementets driftsstøtte til de tre autoriserte adopsjonsorganisasjonene er behandlet i kapittel 12.5.2 og 12.8.5. Etter departementets retningslinjer av desember 2000 om tildeling av engangsstøtten ved adopsjon av barn fra utlandet gis støtte til adoptivforeldre «som på forhånd har innhentet norske myndigheters samtykke til adopsjon fra utlandet». Adopsjonsstøtte fastsettes over statsbudsjettet. Adopsjonsstøtte er ikke et tiltak i forhold til organisasjonenes økonomi, men ytes til adoptivforeldrene. Ordningen beskrives slik i St.prp. nr. 1 (2008–2009) fra Barne- og likestillingsdepartementet:

² I St.prp. nr. 77 (1995–96) er «accredited» og «accreditation» oversatt med henholdsvis «offentlig godkjenning» og «offentlig godkjent organ».

³ Kapittel 4.3.

«Eingongsstønad ved adopsjon av barn frå utlandet vart innført frå og med 1992 for å motverke ei ujamn sosial fordeling av adopsjonar knytt til foreldras økonomi på grunn av dei høge kostnadene ved adopsjon frå utlandet. Sverige og Danmark har også innført ei tilsvarende ordning. Det er Bufdir som forvaltar ordninga med eingongsstønad til foreldre som adopterer barn frå utlandet. Stønaden blir ytt adoptivforeldre som påførehand er gitt samtykke av norske adopsjonsstyresmakter til å adoptere barn frå utlandet. Adopsjonen må anten vere gjennomført i Noreg, ved at norske styresmakter har gitt adopsjonsbevilling, eller han må vere gjennomført i utlandet og registrert i det sentrale adopsjonsregisteret i Bufdir.»

Adopsjonsstøtten utgjør 40 000 kroner i 2009. Adopsjonsutvalget har innhentet noen tall fra budsjettproposisjonene som viser utviklingen i støttenivået. I 1998 utgjorde støtten 22 000 kroner og i 2005 utgjorde denne 31 090 kroner.

Adopsjonsformidling er videre omtalt i retningslinjer fra departementet. Dette omtales nedenfor i de enkelte underkapitler.

12.3 Særlig om formidlingstillatelse

12.3.1 Organisasjonene

Organisasjoner kan gis tillatelse til å drive adopsjonsformidling av barn fra fremmed stat etter adopsjonsloven § 16d. Formidlingstillatelsen skal være tidsbegrenset.

Etter adopsjonsloven § 16d er det departementet som har myndighet til å gi formidlingstillatelse. Forskrift 30. november 1999 nr. 1192 delegerer denne oppgaven til Statens ungdoms- og adopsjonskontor. Det er nå Bufdir som fatter vedtak om formidlingstillatelse.⁴ Vedtak kan påklages til departementet etter forskrift 30. november 1999 nr. 1195 § 2.⁵

Nedenfor gis en kort presentasjon av norske organisasjoner med formidlingstillatelse.

Adopsjonsforum

Adopsjonsforum er en medlemsbasert organisasjon som har internasjonal adopsjon som sitt hovedarbeidsfelt. Organisasjonen driver også utviklingshjelp. Organisasjonen ble startet som en lob-

bygruppe i 1970 og hadde som formål å spre opplysning om internasjonal adopsjon.

Adopsjonsforum er den største adopsjonsorganisasjonen i Norge, og sekretariatet utgjør 19 årsverk.

Verdens Barn

Verdens Barn er en medlemsbasert organisasjon som har internasjonal adopsjon som sitt hovedarbeidsfelt. Organisasjonen driver også utviklingshjelp samt formidler fadderskap.

Verdens Barn har sin opprinnelse i Norsk Koreaforening, som i 1953 ble startet av deltakere ved det norske feltsykehuset som var stasjonert i Sør-Korea under Koreakrigen. Organisasjonen formidlet blant annet kontakt mellom nordmenn som ville adoptere barn og koreanske institusjoner som formidlet adopsjon til utlandet på 50- og 60-tallet. Organisasjonens fortsatte engasjement førte til at foreningen i 1969, som første organisasjon i Norge, fikk tillatelse til å drive adopsjonsformidling fra Sør-Korea til Norge. Da organisasjonen i 1978 ønsket å utvide virksomheten til flere land, ble adopsjon og utviklingshjelp skilt ut i en egen avdeling som fikk navnet Verdens Barn. I 1989 ble Verdens Barn slått sammen med Norsk Koreaforening under navnet Verdens Barn.

De ansatte i Verdens Barn utgjør 9,5 årsverk.

InorAdopt

InorAdopt er en medlemsbasert organisasjon som har internasjonal adopsjon som sitt hovedarbeidsfelt. Organisasjonen driver også utviklingshjelp samt formidler fadderskap. InorAdopt ble stiftet i 1981 og fikk i 1989 sin formidlingstillatelse fra departementet.

De ansatte i InorAdopt utgjør i underkant av 4 årsverk.

12.3.2 Aktuelle formidlingstillatelser

Etter adopsjonsloven § 16d andre ledd skal formidlingstillatelsen angi «hvilken fremmed stat eller hvilke fremmede stater den gjelder for». Formidlingstillatelsene nedenfor gjelder de land hvor norske myndigheter har godkjent et samarbeid. I tillegg må organisasjonene ha tillatelse fra opprinnelseslandet.

Adopsjonsforums formidlingstillatelse omfatter 11 land: Kina, Colombia, Etiopia, India, Filippinene, Bolivia, Peru, Chile, Sri Lanka, Nepal, Madagaskar og Guatemala.⁶

⁴ Departementets retningslinjer Q-1045 punkt 4.

⁵ Tillatelsen kan gis for inntil tre år, jf. forskriften § 2.

Verdens Barns formidlingstillatelse omfatter 5 land: Kina, Sør-Korea, Thailand, India og Sør-Afrika.

InorAdopts formidlingstillatelse omfatter 4 land: Brasil, Bulgaria, Kina og Ungarn.

Se også kapittel 14.6.

12.4 Særlig om organisasjonenes ansvar

Det er nedfelt i adopsjonsloven § 16f første ledd at internasjonal adopsjon som hovedregel skal skje gjennom organisasjon som har tillatelse av departementet.

Organisasjonens ansvar i adopsjonssaker er regulert i forskrift 30. november 1999 nr. 1195 om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon. Forskriften gir imidlertid ingen uttømmende regulering av det ansvar og de oppgaver organisasjonene i praksis har. Organisasjonenes ansvar og funksjon er omtalt i flere ulike kilder samt følger av praksis.

For søkerne vil adopsjonsprosessen derfor som regel starte hos en av adopsjonsorganisasjonene: Adopsjonsforum, Verdens Barn eller InorAdopt. Det følger av forskriften § 11 at organisasjonen har plikt til å bistå alle søkere med formidling som utgangspunkt.

«Alle søkere har krav på likeverdig assistanse fra organisasjon med tillatelse til å formidle barn fra fremmed stat.

Organisasjonen har plikt til å formidle adopsjon til søkere med forhåndssamtykke til adopsjon av utenlandsk barn der det er stilt krav om at adopsjonen skal formidles gjennom godkjent organisasjon. Organisasjonen har plikt til å informere Statens ungdoms- og adopsjonskontor dersom det kommer nye opplysninger i saken som organisasjonen mener kan danne grunnlag for omgjøring av vedtaket om forhåndssamtykke.

Plikten til å formidle adopsjon gjelder ikke dersom utenlandske myndigheter ikke finner å kunne tildele søkerne barn. Det samme gjelder dersom søkerne misligholder sine økonomiske forpliktelser overfor organisasjonen. Søkerne skal i slike tilfeller gis skriftlig og begrunnet beskjed. Kopi av meddelelsen skal sendes Statens ungdoms- og adopsjonskontor.»

Det følger av søknadsskjemaet om adopsjon at formidlingsbekreftelse fra en adopsjonsorganisasjon skal vedlegges. Utstedelse av formidlingsbekreftelse synes i praksis å ha vært bestemmende for

rammene for forhåndssamtykket. Dersom formidlingsbekreftelsen gjelder barn 0–2 år, har ikke Bufetat region gitt forhåndssamtykke utover dette.

I de tilfeller hvor adopsjon skal skje gjennom organisasjon, er det adopsjonsorganisasjonen som har hovedansvaret for behandling av adopsjonssaken etter at søkerne har fått forhåndssamtykke. Dette følger av bestemmelsene i adopsjonsloven kapittel 3A og forskriften.

Myndighetene i opprinnelseslandet og/eller den lokale organisasjonen i opprinnelseslandet tildeles barn til søkerne. Adopsjonsorganisasjonen må på dette tidspunkt vurdere, på grunnlag av opplysninger om barnet, om saken er en spesiell tildeiling som skal forelegges Faglig utvalg. Se også kapittel 16.3.6.

Adopsjonsorganisasjonen forestår den videre behandling av saken etter at søkerne har fått forhåndssamtykke. Denne delen av formidlingsarbeidet er ikke regulert i lovgivning. Følgende er oppregnet i departementets retningslinjer Q-1045:

- Organisasjonen sørger blant annet for oversettelse av dokumenter, notarialbekreftelser av underskrifter og legalisering der dette er nødvendig.
- Når søknaden er ferdig forberedt, oversender organisasjonen den til opprinnelseslandet der tildelingsprosessen starter. Adopsjonsorganisasjonen presenterer saken for opprinnelseslandets myndigheter og følger opp saken i utlandet.
- Adopsjonsorganisasjonen videreformidler til søkerne tilgjengelig informasjon om det konkrete barnet som opprinnelseslandet foreslår blir tildelt søkerne. Organisasjonen gir søkerne underretning om når selve adopsjonen kan gjennomføres og når de eventuelt kan reise til landet for å hente barnet.
- Adopsjonsorganisasjonen sørger for at søkerne blir tatt imot når de kommer til opprinnelseslandet for å hente adoptivbarnet. Endelig sørger organisasjonen for at det søkes om nødvendige dokumenter for at søkerne har rett til innreise til Norge med barnet.⁷

St.prp. nr. 77 (1995–96) om norsk gjennomføring av Haagkonvensjonen forutsetter at adopsjonsorganisasjonene har et ansvar knyttet til veiledning og rådgivning både i forkant og etterkant av adopsjonen:

«Den viktigste delen av rådgivningstjenesten forut for en utenlandsadopsjon ivaretas i første

⁶ Det mangler tillatelse fra opprinnelseslandets myndigheter når det gjelder adopsjonsformidling fra Guatemala.

⁷ Departementets retningslinjer Q-1045 punkt 7.2.4.

rekke av de godkjente adopsjonsforeningene. Noen organisert offentlig rådgivningstjeneste er det ikke. En viss veiledning vil forutsetningsvis finne sted i forbindelse med den sosialrapport som den kommunale sosialtjenesten tar opp forut for en forhåndsgodkjenning. Statens adopsjonskontor skal også ifølge instruks gi generelle råd og veiledning om adopsjonsvirksomhet. Oppfølgende tjeneste etter at adopsjon har funnet sted blir ivaretatt gjennom det generelle servicetilbudet som gjelder alle barn, for eksempel tilbud fra helsevesenet. Adopsjonsforeningene driver i noen grad oppfølging etter at adopsjon har funnet sted. De tre freningene som er godkjent i dag har etablert en felles sosialkuratorstjeneste som mottar en rekke henvendelser fra adoptivforeldre og fra eldre og voksne adoptivbarn. For øvrig har adoptivbarn naturligvis samme vern etter lov om barneverntjenester som ethvert annet barn her i landet.»⁸

Ansvaret for oppfølgingsrapporter er omtalt i departementets retningslinjer Q-1045 som synes å forutsette at organisasjonene bistår ved utarbeiding av slike:

«Noen opprinnelsesland krever en prøvetid for barnet i Norge før landet endelig frigir barnet for adopsjon, slik at norske myndigheter kan gi bevilling. Dette gjelder bare adopsjoner av barn fra Filippinene og Thailand. I disse tilfellene skal kommunen bistå i å opplyse saken under prøvetiden, slik at adopsjonen kan gjennomføres, (jf. adopsjonsloven § 16 e tredje ledd). Normalt skjer dette i form av oppfølgingsrapporter om barnets tilpasning hos adoptivsøkerne.

Dersom vedkommende land ønsker oppfølgingsrapporter utarbeidet etter at adopsjonen er gjennomført, er det naturlig for adoptivforeldrene å følge opp dette, eventuelt i samarbeid med adopsjonsorganisasjonen som formidlet adopsjonen. Dette utelukker likevel ikke at kommunen etterkommer adoptivforeldrenes eventuelle anmodning om å skrive en slik rapport.»⁹

Se også kapittel 18.7 om myndighet og saksbehandling hvor blant annet hjemmelsgrunnlaget for organisasjonenes myndighet og oppgaver for øvrig er behandlet. Et særlig fokus for omtalen der er om denne myndighet og disse oppgaver er nedfelt i lovgivning, retningslinjer fra departementet, i form av delegasjonsvedtak eller på annen mer uformell måte.

⁸ Det foreligger ikke lenger en felles sosialkuratorstjeneste.

⁹ Punkt 7.2.8.

12.5 Særlig om organisasjonenes økonomi

12.5.1 Gebyr

Etter adopsjonsloven § 16d første ledd skal organisasjonen «drives ut fra det som antas å være til gagn for barnet og ikke ha økonomisk vinning for øye». Etter § 4 i forskrift 30. november 1999 nr. 1195 skal organisasjonen ha «adopsjonsformidling som hovedformål og drives uten økonomisk vinning for øye».

Gebyrene fastsettes i prinsippet av organisasjonene selv. Ovennevnte bestemmelser innebærer at det vil være en grense for hvilke gebyrer som kan kreves. Gebyrenes størrelse er gjenstand for årlige samtaler med Bufdir som fører tilsyn med organisasjonenes økonomi.

Nedenfor gis en oversikt over gebyrene. Merk at spesielle gebyrer, eksempelvis for eskortetjeneste, ikke er omfattet av sammenligningen. Søkernes utgifter til opphold i opprinnelseslandet er heller ikke omtalt.

Adopsjonsforum

Adopsjonsforums gebyrer kalles «forskudd» og innbetales i tre faser.¹⁰

- 1. forskudd innbetales ved innmelding
- 2. forskudd innbetales etter at søker har fått forhåndssamtykke av Bufetat
- 3. forskudd innbetales etter tildeling.

Forskuddene varierer med antall barn samt om det benyttes eskorte. For ett barn uten eskorte er samlede forskudd 106 000 kroner, herunder

- 1. forskudd 8000 kroner
- 2. forskudd 47 000 kroner
- 3. forskudd 51 000 kroner.

Gebyrenes størrelse er ikke faste: Når ett regnskapsår er avsluttet deles alle adopsjonskostnader for dette året likt på alle familier. Hvis innbetalte forskudd er større enn et fastsatt grunnbeløp, får søker eventuelt overskytende beløp tilbake. Hvis innbetalt forskudd er lavere enn grunnbeløpet, betaler søkerne inn et tilleggsbeløp.

Kostnadene varierer ikke etter land. Det betyr at alle betaler like mye uansett hvilket land barna kommer fra. Adopsjonsforum begrunner dette slik på hjemmesiden:

¹⁰ Forskuddene tilsvarer ikke det endelige «grunnbeløpet». De oppgitte beløp gjelder fra 1. januar 2009, men kan endres på kort varsel ved behov. Utgifter til hentereise og opphold i opprinnelseslandet kommer i tillegg.

«Vi har en unik regnskapsordning, hvor hvert kull av adoptivsøkere dekker adopsjonsutgiftene det kalenderåret de får barnet hjem til seg. Utgiftene fordeles likt og solidarisk på alle som har adoptert et barn gjennom foreningen det aktuelle året – uavhengig av de faktiske utgiftene i det enkelte giverland og i den enkelte adopsjonssak. Tanken bak dette er at alle barn er like «verdifulle» – uansett alder, kjønn, etnisk bakgrunn eller helsetilstand, og at vi ikke ønsker forskjellig «prisapp» på barna.»¹¹

I tillegg betaler søkerne følgende beløp til ulike fond:

- 2000 kroner til bistandsfondet
- 1000 kroner til risikofondet
- 1000 kroner til reguleringsfondet.

Reguleringsfondets vesentligste inntektskilde er renteinntekter fra forskuddene. Reglementet til reguleringsfondet beskriver at formålet med fondet er å motvirke større svingninger i grunnbeløpet fra år til år. Dersom grunnbeløpet ett år, i forhold til grunnbeløpet foregående år, øker med mer enn 5 % utover norsk prisvekst i løpet av året, skal reguleringsfondets kapital brukes til subsidiering av grunnbeløpet ned til nøyaktig 5 % utover norsk prisvekst.

Verdens Barn

Verdens Barns gebyrer innbetales i fire faser:

- startgebyr, innbetales 14 dager etter at søknad er registrert hos organisasjonen
- registreringsgebyr, innbetales 60 dager etter registrering
- administrasjonsgebyr og translatørgebyr, innbetales etter at søker har fått forhåndssamtykke av Bufetat
- adopsjonsbeløpet, innbetales ved tildeling.

For ett barn er samlede gebyrer 120 000 kroner, herunder

- startgebyr 4500 kroner
- registreringsgebyr 6000 kroner
- administrasjonsgebyr 23 000 kroner
- translatørgebyr 5500 kroner
- adopsjonsbeløp 81 000 kroner.

For hver adopsjon settes det av 500 kroner til stiftelsen Verdens Barns Fond. Fondet gir stipend til adopterte og støtter aktiviteter rettet mot adopterte.

InorAdopt

InorAdopts gebyrer betales i følgende faser:

- medlemskontingent, årlig
- innmeldingsgebyr, innbetales ved mottak og aksept av søknad
- registreringsgebyr, innbetales etter at søknaden er behandlet
- adopsjonsbeløp 1, innbetales når søker har fått forhåndssamtykke av Bufetat
- adopsjonsbeløp 2, innbetales etter tildeling.

InorAdopts gebyrer utgjør i dag 121 000 kroner for ett barn uten eskorte, herunder

- medlemskontingent 500 kroner, årlig
- innmeldingsgebyr 4000 kroner
- registreringsgebyr 6000 kroner
- adopsjonsbeløp 1 54 000 kroner
- adopsjonsbeløp 2 59 000 kroner.

I tillegg innbetales 2000 kroner til et risikofond.

Oppsummering

Felles for organisasjonenes gebyrfastsettelse er følgende:

- Adoptivsøkerne betaler samme gebyr uansett giverland, dette kalles solidaritetsprinsippet.
- Det betales ekstra for eskorte.
- Gebyrene betales inn i faser.
- Informasjon om gebyrenes størrelse er tilgjengelig på organisasjonenes hjemmesider.

På disse områder er det ulikheter når det gjelder gebyrfastsettelse:

- Adopsjonsforums søkere innbetaler ikke faste gebyr, men forskudd. Dette avregnes i forhold til alle kostnader for det regnskapsår søkerne får tildelt barn.
- Adopsjonsforums reguleringsfond subsidierer søkerne dersom kostnadene øker over et bestemt beløp fra et år til det neste.
- Adopsjonsforums søkere betaler gebyr til bistandsfond, reguleringsfond og sikringsfond. InorAdopts søkere betaler gebyr til risikofond.
- Verdens Barn setter av midler til en stiftelse som gir støtte til adopterte.

12.5.2 Driftsstøtte

Driftsstøtte til adopsjonsorganisasjonene utbetales av departementet etter søknad. Driftsstøtten utbetales på slutten av det aktuelle år. Departementet opplyser at formålet med driftsstøtten er følgende:

«Formålet med driftsstøtte er at organisasjonene på en hensiktsmessig og effektiv måte

¹¹ www.adopsjonsforum.no.

settes i stand til å ivareta de særlige hensyn som gjør seg gjeldende i arbeidet med adopsjonsformidling av utenlandske barn.»¹²

Organisasjonene fikk 1 000 000 kroner samlet hvert år fra 1991 til 2007. I 2008 ble beløpet for første gang oppjustert til 1 200 000 kroner. Beløpet fordeles hovedsakelig på grunnlag av antall gjennomførte adopsjoner i foregående år. I 2008 var fordelingen slik:

- 600 000 kroner til Adopsjonsforum, formidlet 231 barn i 2007
- 450 000 kroner til Verdens Barn, formidlet 144 barn i 2007
- 150 000 kroner til InorAdopt, formidlet 51 barn i 2007.

Ot.prp. nr 63 (1997–98) begrunner hvorfor det bør gis driftsstøtte til organisasjonene:

«Adopsjonsorganisasjonene har viktige oppgaver i utenlandsadopsjonene og bistår søkerne gjennom hele adopsjonsprosessen i Norge og i barnets opprinnelsesland. Organisasjonene gir informasjon og veiledning til søkere om hva det vil si å adoptere et barn fra utlandet. Samtidig er de bindeleddet mellom de godkjente adoptivsøkerne og utenlandske myndigheter og bidrar således til at den enkelte adopsjon gjennomføres på forsvarlig måte. Norske myndigheter legger vekt på at internasjonale adopsjoner skal skje gjennom godkjente organisasjoner. Organisasjonenes bistand er blitt en obligatorisk del av formidlingen av utenlandske barn til Norge og myndighetene har gjennom årene gitt organisasjonen stadig flere oppgaver. Departementet har derfor i flere år gitt driftsstøtte til organisasjonene – fordelt etter antall adopsjoner de har formidlet.»¹³

12.5.3 Bistand

Dersom organisasjonen driver bistandsarbeid eller annen virksomhet i tilknytning til formidlingsvirksomheten, skal det utarbeides egne regnskap for hvert virksomhetsområde etter § 8 i forskrift 30. november 1999 nr. 1195. Ot.prp. nr. 63 (1997–98) presiserer:

«Enkelte stater stiller som vilkår at foreningene driver en form for humanitært bistandsarbeid i vedkommende land. I slike tilfeller er det viktig at foreningene skiller ut bistandsarbeidet fra adopsjonsformidlingen hva gjelder økonomi og personell.»

Det er ikke nedfelt skriftlig hvilke utgifter som kan dekkes over adopsjonsbudsjettet, og hvilke utgifter som må dekkes inn på annen måte.

Tilsynet er et gjennomgående tema i de årlige budsjettproposisjonene. Myndighetenes generelle tilsynsarbeid i forhold til organisasjonene er behandlet i kapittel 12.6. I årsrapporten for 2006 nevnes utviklingshjelp:

«Bufdir har økt ressursbruken til oppgaven med å føre tilsyn med adopsjonsforeningene, med særlig vekt på foreningenes årsregnskaper og økonomiske situasjon. I 2006 har det vært avholdt egne bilaterale møter med alle tre adopsjonsforeninger der fokus har vært satt på økonomi og regnskap. Spesielt har det vært viktig å få frem et klart skille mellom utgifter til formidlingsarbeid og bistandsarbeid.»

Adopsjonsforum

Adopsjonsforum har en egen enhet med to ansatte som kun arbeider med det organisasjonen kaller «Bistand for barn», i tillegg til frivillige prosjektledere som arbeider ulønnet. Adopsjonsforum har 33 prosjekter i 10 land. Adopsjonsforum opplyser at det i dag formelt sett bare er Colombia og Etiopia som stiller krav om utviklingshjelp. Til gjengjeld krever ikke disse giverland – i motsetning til en rekke andre land – gebyrer eller faste bidrag til barnehjem.

I Colombia finansierer Adopsjonsforum psykologhjelp til jenter som bor på institusjon fordi de har vært utsatt for seksuelle overgrep. Dette er et prosjekt som myndighetene har bedt Adopsjonsforum om å støtte.

I Etiopia støttes utdanning med mer for fattige barn i en bydel i Addis Abeba i samarbeid med sosialmyndighetene i byen. I tillegg støttes et fosterhjemprogram for hiv-positive barn som ikke kan adopteres. Dette skjer i samarbeid med den etiopiske organisasjonen Vofad samt en dansk adopsjonsorganisasjon. I tillegg starter Adopsjonsforum nå opp et prosjekt for funksjonshemmede barn i samarbeid med en frivillig etiopisk organisasjon, Handicap National.

Kina krever formelt sett ikke utviklingshjelp, men det forventes likevel støtte til bistandsprosjekter, eksempelvis til innsamlingsaksjonen Tomorrow Plan. Adopsjonsforum har videre støttet et skoleprosjekt for jenter i Kina.

I tillegg opplyser Adopsjonsforum om at følgende opprinnelsesland på sikt trolig vil kreve eller forvente utviklingshjelp:

¹² Departementets brev til organisasjonene av 5. desember 2008.

¹³ Kapittel 2.5.1.

- Madagaskar vil trolig stille krav om bistand etter hvert som samarbeidet kommer i gang, herunder støtte til opplæringstiltak.
- Nepal forventer støtte til barnehjem med midler utover adopsjonsgebyrene.

Adopsjonsforum finansierer hjelpetiltak på følgende måte:

«Et fosterhjemsprogram på Filippinene (ikke statlig pålagt) – dekkes av adopsjonskostnadene med et fast månedlig gebyr til vår lokale samarbeidspartner. Dette er godkjent av Bufdir som adopsjonskostnad. Øvrige prosjekter dekkes det meste av prosjektutgiftene på følgende vis:

- obligatorisk bidrag til bistandsfondet fra alle adoptivsøkere (2 x 1000 kr per adopsjonssak).
- gjennom bidrag fra vårt landslotteri (overskuddet).
- gaver fra frivillige (medlemmer, skoler, privatpersoner) og bedrifter.
- innsamlinger på medlemsmøter.
- bidrag fra landklubbene (Etiopia-klubben, Colombia-klubben, osv).
- statsstøtte fra Norad (så langt kun til et prosjekt i Nepal, men det kan bli flere etter hvert).
- overskudd fra julemesser og sosiale arrangementer.»¹⁴

Verdens Barn

De fleste av Verdens Barns samarbeidsland forutsetter at organisasjonen er aktive med utviklingshjelp. I enkelte land, herunder India, er dette en forutsetning for adopsjonssamarbeid. Kina er omtalt ovenfor.

Verdens Barn har fortsatt fadderskapsprosjekter i Romania selv om foreningen har avsluttet adopsjonssamarbeidet med landet.

For 2009 har Verdens Barn fått 500 000 kroner fra Utenriksdepartementet for å gjennomføre et bistandsprosjekt i Nord-Korea. For øvrig er prosjektene finansiert av fadderskapsprogrammet og/eller ved innsamlede midler blant faddere og ordinære medlemmer. Verdens Barns hjelpeprosjekter og fadderskapsarbeid er således selvkostnadsdekkende.

InorAdopt

Verken Ungarn, Bulgaria eller Brasil krever utviklingshjelp. Kina er omtalt ovenfor. InorAdopt støtter flere forskjellige hjelpeprosjekter i de landene

de samarbeider med. Dette omfatter støtte til individuelle barn og familier, barnehjem og spesifikke prosjekter. All utviklingshjelp er frivillig, og atskilt fra adopsjonsarbeidet.

12.5.4 Oppsummering

Adopsjonsutvalget oppsummerer slik om hvilke forhold som påvirker organisasjonenes økonomi:

Adopsjonsorganisasjonens kostnader er for det første relatert til arbeidet med formidlinger og tildelinger til adoptivsøkerne som er tilmeldt organisasjonen. Videre utfører organisasjonene en rekke andre oppgaver som omtales i kapittel 12.4.

Utviklingshjelp er ofte et krav fra opprinnelseslandene for å akseptere adopsjonssamarbeid. Det er et krav fra myndighetene at utviklingshjelp ikke dekkes inn over adopsjonsbudsjettene, det vil si at adoptivsøkerne ikke skal belastes for utviklingshjelp. Organisasjonene samler derfor inn penger til utviklingshjelp fra loddsalg, fadderskapsprogrammer med mer. Det er grunn til å påpeke at det i stor grad vil være søkerne som betaler også for dette. Det vil si at søkerne betaler ikke nødvendigvis er den eneste kostnaden søkerne betaler til organisasjonen i forbindelse med adopsjon.

Kravet om utviklingshjelp fra opprinnelseslandene og organisasjonenes muligheter for å møte disse kravene påvirker organisasjonenes økonomi. Organisasjonenes økonomi påvirkes endelig av nivået på driftsstøtten fra departementet.

Kostnader forbundet med utvikling av nye samarbeidsland inngår videre i organisasjonenes økonomi. Organisasjonene benytter søkerne gebyrer, renteinntekter samt eventuelle fondsmidler til å utvikle nye samarbeidsland. Organisasjonenes muligheter for utvikling av nye samarbeidsland er nærmere utredet i kapittel 14.6 om internasjonalt samarbeid.

12.6 Særlig om myndighetenes tilsyn

Nedenfor redegjør utvalget for regelverk for myndighetenes løpende tilsyn med adopsjonsorganisasjonene, det vil si det tilsynet som kommer i tillegg til det avgrensede tilsynsarbeidet som skjer i forbindelse med søknad om formidlingstillatelser.

Adopsjonsloven § 16d tredje ledd bestemmer:

«Departementet fører tilsyn med virksomheten og kan gi organisasjonen pålegg om å rette på forhold som er i strid med lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen. Tillatelsen kan trekkes tilbake om lov, forskrift eller vilkår for tillatelsen ikke er oppfylt.»

¹⁴ Henvendelse av 16. januar 2009.

Etter § 3 i forskrift 30. november 1999 nr. 1195 om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon føres tilsyn med «alle sider av organisasjonens virksomhet». Myndighetene utøver en rekke tilsyns- og kontrollfunksjoner på området. Myndighetene skal godkjenne organisasjonens vedtekter, jf. forskriften § 7. Det samme gjelder vedtektsendringer. Årsregnskap og årsmelding fremlegges myndighetene jf. forskriften § 8. I årsmeldingen skal organisasjonen blant annet redegjøre for planer for fremtidig drift, jf. forskriften § 13. Dersom organisasjonen driver utviklingshjelp eller annen virksomhet i tilknytning til formidlingsvirksomheten, skal det utarbeides egne regnskaper for hvert virksomhetsområde. Staten fører også kontroll med foreningenes informasjonsvirksomhet, jf. forskriften § 12:

«All informasjon som organisasjonen sender ut må være i samsvar med norske og andre berørte lands lover. Informasjonsmaterieell av generell karakter skal forelegges Statens ungdoms- og adopsjonskontor for godkjenning.»

Tilsynet er et gjennomgående tema i de årlige budsjettproposisjonene. St.prp. nr. 1 (2008–2009) beskriver at tilsynet er skjerpet i 2007:

«Bufetat utarbeidde i 2007 nye og strengere regler for tilsynet med dei tre adopsjonsforeningane. Dette gjeld kontrollen med budsjett og rekneskap, i tillegg til jamlege møte med foreiningane. Direktoratet har òg laga nye og meir detaljerte rutinar og sjekklister i høve til tilsynsreisene til land som norske adoptivforeldre mottok barn frå.»¹⁵

Bufdir informerer i årsrapporten for 2007 om tilsynsarbeidet:

«Bufdir har i 2007 gjennomgått regnskapene og systematisert rapporteringskravene på det økonomiske og driftsmessige området. Noen av utfordringene er knyttet til at de tre foreningene regnskapsfører på hver sin måte, noe som gjør sammenligning av inntekter og utgifter vanskelig. Videre synes det å være behov for en ny gjennomgang av kravene til adopsjonsforeningenes informasjon om de økonomiske sidene ved utenlandsadopsjon, som er stilt i departementets brev av 20. november 1998.

Gjennomgangen av regnskapene har gitt Bufdir mer inngående kjennskap til organisasjonenes økonomi, og bedre forutsetninger for å vurdere om det rapporteres i henhold til fastsatte krav. Bufdir vil i 2008 fortsette å systematisere tilsynsarbeidet.»

Fra årsrapporten for 2006 siteres:

«Bufdir har økt ressursbruken til oppgaven med å føre tilsyn med adopsjonsforeningene, med særlig vekt på foreningenes årsregnskaper og økonomiske situasjon. I 2006 har det vært avholdt egne bilaterale møter med alle tre adopsjonsforeninger der fokus har vært satt på økonomi og regnskap. Spesielt har det vært viktig å få frem et klart skille mellom utgifter til formidlingsarbeid og bistandsarbeid. (...)

På grunn av nedgangen i antall adopsjoner i 2005 og 2006, har alle foreningene kommet i en situasjon der de har hatt behov for å redusere sine driftsutgifter. Selv om regnskapene for 2006 ikke er klare, synes det klart at alle foreningene har gått med underskudd i 2006. Det kan fremstå som et paradoks at dette skjer samtidig med at det er et rekordstort antall medlemmer i foreningene. Grunnen til at de driver med underskudd, er at adopsjonsprosessen i flere av landene de formidler barn fra, stadig har blitt lengre. Dette fører til at det går lenger og lenger tid mellom hver innbetaling foreningene kan regnskapsføre. Høsten 2006 hadde Bufdir egne møter med hver forening hvor vi gjennomgikk situasjonen og hvilke konsekvenser dette har for hver enkelt forening. Dette er rapportert i eget brev til BLD. I 2007 vil Bufdir fortsette arbeidet med å systematisere tilsynsarbeidet.»

12.7 Dansk og svensk rett

Danmark

Familiestyrelsen, sentralmyndighet i Danmark etter Haagkonvensjonen, har autorisert to organisasjoner: DanAdopt og AC Børnehjælp. Begge organisasjoner driver både adopsjonsformidling og utviklingshjelp.

Forskriften BEK nr. 1141 af 13. december 2002 om anvendelsen af Haagerkonventionen af 1993 om internationale adoptioner utpeker Civilrettsdirektoratet som sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen. I 2004 ble Familiestyrelsen opprettet og overtok ansvaret som sentralmyndighet. Forskriften definerer videre hvilket ansvar sentralmyndigheten har. Det fremgår av forskrifter hvilket ansvar henholdsvis myndighetene og organisasjonene har i adopsjonsprosessen.

I Danmark innebærer den faseoppdelte utrednings- og godkjenningsprosessen at adopsjonsorganisasjonenes ansvar og funksjon er begrenset til å bistå adoptivsøkere som er godkjent av myndighetene.¹⁶

¹⁵ Side 135.

Som omtalt i kapittel 4.1.3 har Danmark et spesifikt før- og etteradopsjonstilbud i form av obligatorisk adopsjonsforberedende kurs samt tilbud om etterfølgende bistand til adoptivfamilien¹⁷. Danske myndigheter har videre ansvar for oppfølgingsrapporter samt har ansvar i tildelingsprosessen. Prosedyre for behandling av saker om tildeling er regulert i forskriften BEK nr. 1367 af 12. december 2006.

Sentralmyndigheten Familiestyrelsen har ansvar for autorisasjon til organisasjonene, herunder godkjenning av samarbeidsland.

Tilsynsansvaret er delt mellom Familiestyrelsen, som har ansvaret for det «innenlandske» tilsynet, og Adoptionsnævnet. Adoptionsnævnet fører etter forskriften BEK nr. 1041 af 16. december 1999 om forretningsorden for Adoptionsnævnet tilsyn med organisasjonenes virksomhet i utlandet og med de formidlende organisasjoners behandling av tildelingsforslaget. Det løpende arbeidet skjer i Familiestyrelsen som er sekretariat for Adoptionsnævnet. I kapittel 4.1.2 gis det en nærmere beskrivelse av danske aktører på adopsjonsområdet. Det er gitt detaljerte bestemmelser i forskriften om Adoptionsnævnets tilsyn. Plikten til å bistå og legge til rette for tilsynet er regulert her, eksempelvis om opplysningsplikt, plikt til å legge frem materiale i forbindelse med tilsyn osv.¹⁸

I Danmark gir ikke myndighetene driftsstøtte til de to adopsjonsorganisasjonene. Adoptivsøkerne som adopterer gjennom organisasjon får et adopsjonstilskudd fra staten etter at adopsjonen er gjennomført. Denne er i 2008 fastsatt til 43 225 danske kroner.

Sverige

Myndigheten for Internationella Adoptionsfrågor (MIA), sentralmyndighet i Sverige etter Haagkonvensjonen, har autorisert syv organisasjoner: Adoptionscentrum, Adoptionsföreningen La Casa (ALC), Barnen Framför Allt – Adoptioner (BFA-A), Barnens Vänner – internationell adoptionsförening (BV), Familjeföreningen för internationell adoption (FFIA), African Hope Adoptions (AHA), Stiftelsen Barn i Världen-Internationella Adoptioner. Fire av de syv adopsjonsorganisasjonene driver også bistandsvirksomhet.

Lag (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner slår fast

at Haagkonvensjonen gjelder som svensk lov og angir sentralmyndighetens og adopsjonsorganisasjonenes ansvar etter konvensjonen. I § 4 reguleres organisasjonenes plikter etter Haagkonvensjonen:

- «Om en auktoriserad sammanslutning har anlåtats för förmedling av adoption, skall sammanslutningen
- a) i enlighet med artikel 15.2 i konventionen överlämna rapporter som avses i artikel 15.1,
 - b) i enlighet med artikel 16.2 i konventionen ta emot rapporter som avses i artikel 16.1,
 - c) vidta åtgärder som enligt artiklarna 18-20 i konventionen ankommer på centralmyndigheten.»

Lag (1997:192) om internationell adoptionsförmedling regulerer vilkår for autorisasjon til adopsjonsorganisasjon. I Sverige gis autorisasjon til en adopsjonsorganisasjon i to ledd. Først skjer det en prøving av om organisasjonen overhodet oppfyller vilkår og forutsetninger for å fungere som formidler av internasjonale adopsjoner. Deretter skjer en prøving av forholdene i det enkelte land. Autorisasjon er regulert i §§ 6 og 6a i Lag (1997:192) om internationell adoptionsförmedling. Regeringens proposition 2003/04:131 utdyper om prøvingen i forbindelse med autorisasjon med mer.¹⁹

Regeringens proposition 2008/09:109 Vissa Internationella adoptionsfrågor foreslår endring i regelverk om godkjenning av samarbeidsavtaler slik at MIA gis mulighet til å vurdere om tillatelse skal gis for en viss del av et land eller for en bestemt adopsjonskontakt i utlandet. Lovendring på dette punkt trådte i kraft 1. juli 2009.²⁰ Se mer om dette i kapittel 14.8.5.

Myndighetene er etter regelverket involvert i tildelingsprosessen. Socialtjänstlagen bestemmer videre at sosialnämnden har ansvar for at adoptivfamilien, både ved nasjonal og internasjonal adopsjon, får den støtte og hjelp som de har behov for etter at adopsjonen er gjennomført. Sosialnämnden har ansvar for å drive oppfølgingsrapporter. Som regel gjøres dette av saksbehandler som har utredet søkerne og i samarbeid med adoptivfamilien.

Sentralmyndigheten MIA har tilsynsansvar for organisasjonene, jf. Förordning (2007:1020).

Myndighetene gir statsbidrag til adopsjonsorganisasjoner med autorisasjon fra sentralmyndigheten MIA. Det er MIA som utbetaler bidraget. Regjeringen angir i et tildelingsbrev til MIA hvor mye som kan utbetales til adopsjonsorganisasjo-

¹⁶ § 14 i BEK nr. 1367 af 12. december 2006.

¹⁷ VEJ nr. 10282 af 14. december 2007 15.5, side 54 og § 38 i BEK nr. 1367 af 12. december 2006.

¹⁸ §§ 23–30.

¹⁹ SOU 2003: 49.

²⁰ SFS 2009:289

nene. Statsbidraget er regulert i Förordning (2008:1239) om statsbidrag til auktoriserade adopsionssammanslutningar och til riksorganisationer för adopterade. Formålet med statsbidraget er etter forskriften å støtte organisasjonenes arbeid med internasjonal adopsjonsformidling. MIA kan angi vilkår for statsbidraget. Høyst 10 % av statsbidraget kan fordeles til riksorganisasjoner for adopterte. Resten av statsbidraget fordeles til adopsjonsorganisasjonene etter følgende modell:

- 50 % fordeles likt mellom organisasjonene
- resterende beløp fordeles etter gjennomsnittlig antall barn formidlet de to siste år.

Statsbidrag kan høyst utgjøre 10 000 svenske kroner per gjennomsnittlig antall formidlet barn siste to kalenderår.

De som adopterer gjennom organisasjon kan få et bidrag for kostnadene fra «Försäkringskassan» på 40 000 svenske kroner.

12.8 Utvalgets vurderinger og forslag

12.8.1 Autorisasjon og formidlingstillatelser

Adopsjonsutvalget foreslår at begrepet «autorisasjon» og «autorisert organisasjon» benyttes som et samlebegrep på alle de tillatelser som er nødvendig for at en norsk organisasjon har rett til å drive adopsjonsformidling fra et bestemt opprinnelsesland.

Adopsjonsutvalget mener at lov, forskrift og retningslinjer må klargjøre forskjellen mellom følgende tre trinn i prosessen som leder frem mot autorisasjon:

- «Godkjenning» av organisasjonen som sådan, jf. «godkjent» organisasjon. Denne bør være tidsbegrenset slik at det med jevne mellomrom skjer en vurdering av organisasjonen. Godkjenningen bør fornyes hvert femte eller sjuende år. Forutsigbare rammevilkår for organisasjonen må hensyntas. Det bør foreligge spesielle grunner for ikke å fornye organisasjonens godkjenning. Godkjenningen er et enkeltvedtak som kan påklages.
- «Formidlingstillatelse» er norske myndigheters avgjørelse av om godkjent organisasjon skal gis rett til å drive formidlingsarbeid i et bestemt opprinnelsesland. Også denne bør være tidsbegrenset. Det fattes ett vedtak for hvert opprinnelsesland med klagerett på det enkelte vedtak.
- «Tillatelse» fra myndighetene i opprinnelseslandet til å drive formidlingsarbeid i dette land.

Kun «godkjent» norsk organisasjon kan søke utenlandske myndigheter om slik tillatelse.

Utvalget viser her til regelverket i Sverige hvor organisasjonene autoriseres etter en totrinnsmodell.

Utvalget finner det uklart om norsk regelverk i dag forutsetter en totrinnsbehandling for autorisasjon av adopsjonsorganisasjoner. Adopsjonsutvalget viser til at lovgivning og retningslinjer må ta høyde for at nye organisasjoner kan ønske å etablere seg som adopsjonsformidler. Følgelig må det tas høyde for at myndighetene må vurdere om organisasjonen som sådan oppfyller krav til godkjenning før myndighetene deretter vurderer søknad om konkrete formidlingstillatelser.

Etter forskriften § 9 skal «samarbeidsavtaler» organisasjonene måtte inngå med utenlandske myndigheter forelegges adopsjonsmyndighetene for godkjenning. Utvalget finner det uklart etter regelverkets ordlyd hva slike samarbeidsavtaler omfatter og hva praksis er på dette området.

Adopsjonsutvalget viser til kapittel 14.6 og 14.8.5 hvor de politiske og overordnede forhold knyttet til formidlingstillatelser og etablering av nye samarbeidsland utredes.

12.8.2 Myndighetenes og organisasjonenes ansvar må defineres

Ot.prp. nr. 63 (1997–98) viser til at lovforslaget, som munnet ut i kapittel 3A om adopsjonsformidling i adopsjonsloven, hadde til formål å «klargjøre ansvarsfordelingen mellom myndighetene og de private adopsjonsorganisasjonene som har oppgaver ved de internasjonale adopsjonene, på en bedre måte enn det som er tilfellet i dag». Proposisjonen viser til at ikke alle oppgaver som tilfaller organisasjonene er omfattet av begrepet «adopsjonsformidling» slik dette er definert i loven:

«Behovet for å ta inn en definisjon av adopsjonsformidling i adopsjonsloven, henger sammen med forslaget om å ta inn en regel som forbyr organisasjoner som ikke har fått tillatelse og privatpersoner å drive adopsjonsformidling, jf. §§ 16b og 16d. Det er derfor viktig at begrepet klargjøres slik at en vet hva som faller inn under forbudet. (...)

Bestemmelsen tar ikke mål av seg til å beskrive alle oppgaver som de tre godkjente organisasjonene utfører i sin formidlingsvirksomhet. Den er således ikke ment som en uttømmende definisjon av hvilke oppgaver foreningene har når det gjelder å bistå søkerne i deres adopsjonsprosess, som fremhevet i

punkt 2.2. henger dette ikke sammen med at departementet definerer oppgavene som lite viktige, men med hva som faller inn under forbudsbestemmelsen.»²¹

Adopsjonslovens bestemmelse om adopsjonsformidling definerer således ikke hvilket ansvar organisasjonene har i adopsjonsprosessen.

Utvalget mener at det av flere grunner er nødvendig og ønskelig å definere organisasjonenes ansvar og funksjon samt trekke opp grensene mot myndighetenes ansvar. Adopsjonsutvalget viser til at myndighetenes ansvar for adopsjonsformidlingen er regulert i Haagkonvensjonen og at norsk gjennomføring av denne burde gjenspeiles i lovgivningen. Utvalget viser til dansk og svensk rett på området. Det er videre slik at det er myndighetene som har tiltrådt konvensjonen og som har ansvar på de områder konvensjonen definerer. Myndighetene kan til en viss grad delegere oppgaver. Oppgaver som ikke i henhold til en klar hjemmel er delegert til organisasjonene, tilfaller derfor myndighetene.

De senere år har det skjedd en opphopning av søkere, både ikke-godkjente og godkjente, i organisasjonene. Situasjonen på adopsjonsområdet er nå preget av at antall tildelinger går betydelig ned samtidig som ventetid på tildeling øker i mange land. Organisasjonene bruker stadig mer ressurser på å forvalte køen av søkere. Se mer om dette i 14.6.2 og 14.8. På denne måten bindes organisasjonenes ressurser opp til dette arbeidet og muligheter for å drive bistandsarbeid med tanke på å øke antall adopsjoner reduseres tilsvarende.

Utvalgets forslag har som formål å frigjøre ressurser i organisasjonene slik at disse får større rom til å utvikle nye land, en oppgave som i praksis tilfaller organisasjonene i sin helhet i dag. Utvalgets forslag til definisjon og grenseoppgang for myndighetenes og organisasjonenes ansvar er motivert av krav og forutsetninger etter Haagkonvensjonen samt dansk og svensk rett på området.

Som nevnt ovenfor må nærværende kapittel ses i sammenheng med kapittel 18.7 om myndighet og saksbehandling hvor blant annet hjemmelsgrunnlaget for organisasjonenes myndighet og oppgaver for øvrig er behandlet. Et særlig fokus for omtalen der er om denne myndighet og disse oppgaver er nedfelt i lovgivning, retningslinjer fra departementet, i form av delegasjonsvedtak eller på annen mer uformell måte. Omtalen nedenfor som gjelder «nærmere om ansvaret» må derfor

leses i sammenheng med kapittel 18.7 om myndighet og saksbehandling.

12.8.3 Nærmere om ansvaret

Formidlingsansvaret

Kjernen i organisasjonenes virksomhet er selve formidlingsarbeidet, det vil si arbeidet med å formidle et barn til søkerne gjennom de etablerte kontaktene i utlandet.

Etter forskriften har organisasjonene ansvar for å formidle barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon. Forskriften definerer ikke det nærmere innholdet i formidlingsansvaret som er kjerneområdet for organisasjonenes virksomhet. Utvalget ser ikke behov for at norsk regelverk uttømmende definerer innholdet i formidlingsansvaret. Heller ikke Haagkonvensjonen tilsier noen endring her.

Utredning og godkjenning

Samarbeidslandene stiller krav til søkerne som disse må oppfylle for at organisasjonen kan utstede formidlingsbekreftelse på et bestemt land. Organisasjonen må derfor til en viss grad gjøre en vurdering av søkerne for å kunne ta stilling til om søkerne oppfyller kravene fra det aktuelle samarbeidslandet. Idet søkerne ikke er utredet eller godkjent av Bufetat på det tidspunkt formidlingsbekreftelse utstedes (med mindre det dreier seg om en endring av denne), må organisasjonene gjøre en innledende vurdering av søkerne. Organisasjonene må foreta en viss vurdering av søkerne for å ta stilling til hvilke land som er aktuelle idet ulike samarbeidsland stiller ulike krav til alder, helse og så videre.

Ansvar for utredning av søkere bør etter utvalgets syn alene ivaretas av myndighetene og skje i tråd med regler som styrer offentlig myndighetsutøvelse, herunder lovfestet og ulovfestet forvaltningsrett samt regelverket for adopsjon.

Adopsjonsutvalget foreslår en ny utrednings- og godkjenningsprosess. Utvalgets forslag om at søker anmoder om formidlingsbekreftelse fra organisasjonen etter fase 2 i utrednings- og godkjenningsprosessen, vil føre til at organisasjonene i langt mindre grad må vurdere og utrede søkerens forhold. Samtidig vil organisasjonene få færre søkere å bistå slik at de kan gi bedre støtte til de reelle søkerne.

Formidlingsbekreftelse

For søkerne vil adopsjonsprosessen i dag som nevnt starte hos en av de tre autoriserte adopsjons-

²¹ Kapittel 2.2.2 og 2.2.4.

organisasjonene i tilfeller der søker ikke adopterer utenom organisasjon. Adopsjonsorganisasjonene utsteder formidlingsbekreftelse til søker. Deretter utredes søker i kommunen som så sender søknad, vedlegg og sosialrapport til Bufetat region. Praksis synes å ha vært slik at Bufetat region utsteder forhåndssamtykke i tråd med formidlingsbekreftelsen. Etter utredning og godkjenning er det organisasjonen som har løpende kontakt med søkerne inntil tildeling. I et økende antall tilfeller ønsker eller må søkerne endre opprinnelsesland og aldersramme underveis i prosessen. Dette forutsetter at adopsjonsorganisasjonen utsteder ny formidlingsbekreftelse. Behov for endringer i formidlingsbekreftelsene øker i takt med lengre ventetider i utlandet for tildeling.

Adopsjonsutvalget foreslår at det defineres i lovgivning at organisasjonen utsteder formidlingsbekreftelse og at denne skal samsvare med de nye faste godkjenningsrammene som er presentert i kapittel 18.7.2, se også kapittel 6.9.11. Utvalget foreslår videre at søker først innhenter formidlingsbekreftelse etter trinn 2 i ny utrednings- og godkjenningsprosess.

Veiledning og rådgivning

Dagens system innebærer at alle adoptivsøkere, også de som aldri oppnår godkjenning i Bufetat eller tildeles barn fra utlandet, har krav på veiledning og bistand fra adopsjonsorganisasjonene som har formidlingsplikt. I praksis faller derfor mye av ansvaret for veiledning og rådgivning på organisasjonene.

Etter utvalgets syn er det behov for endringer slik at søker først henvender seg til organisasjonen etter fase 2 i ny utrednings- og godkjenningsprosess. Adopsjonsutvalget foreslår at myndighetene tar større ansvar for støtte og tiltak etter adopsjonen. Videre foreslår utvalget at adopsjonsforberedende kurs gjøres obligatorisk og inngår som fase 2 i utrednings- og godkjenningsprosessen. Dette vil lede til at organisasjonene får færre oppgaver knyttet til informasjon og veiledning før og etter adopsjonen.

Tildeling

Organisasjonene har hovedansvar for sakene også i tildelingsfasen uten at dette er nærmere regulert i lovgivning. I tildelingsprosessen er det adopsjonsorganisasjonen som på grunnlag av opplysninger om barnet vurderer om saken er en spesiell tildeling som skal forelegges Faglig utvalg. Dette frem-

går kun av departementets retningslinjer Q-1045. Utvalget viser til den nærmere drøftelsen om dette i kapittel 16.3.6 og 17.4.1 om myndighet og saksbehandling.

I Danmark fremgår prosedyre for tildeling av forskrift.²² Søker har i tildelingsprosessen mulighet for å søke rådgivning hos sakkyndige barneleger ansatt av Adoptionsnævnet. Der er i dag ansatt seks spesialister i pediatri til dette formålet.

I Sverige er det socialnämnden som i tildelingsprosessen prøver om det skal gis samtykke til at adopsjonsprosedyren kan fortsette.²³ Socialstyrelsens håndbok utdyper følgende om bakgrunnen for at myndighetene har ansvar på dette felt:

«En prövning av om förutsättningarna för adoption är uppfyllda ska göras både i barnets ursprungsland och i sökandens hemland. Prövningen av om samtycke ska lämnas avser en bedömning av sökandens behörighet och lämplighet att adoptera det specifika barn som sökanden föreslagits bli adoptivförälder till. I det här skedet måste det finnas starka och tydliga skäl för att stoppa adoptionen. Nu är både adoptivföräldrarnas och barnets förhållanden kända. Prövningen av sökandens lämplighet får i det här skedet framförallt inriktas på det som nu blivit känt om det föreslagna barnet. Det innebär bl.a. en kontroll av om sökandens medgivande att adoptera innehåller begränsningar, som t.ex. då sökandens lämplighet enbart har prövats i förhållande till att adoptera ett barn i en viss ålder. Prövningen innefattar även en rättslig kontroll av att det inte finns bristande överensstämmelse mellan de berörda staternas lagar som kan medföra hinder för att adoptionen ska kunna genomföras.»²⁴

Adopsjonsutvalget støtter disse vurderingene og foreslår at myndighetene tar større ansvar i tildelingsprosessen og at organisasjonenes ansvar i denne forbindelse reguleres i regelverket.

Erklæring etter Haagkonvensjonen artikkel 17c)

Haagkonvensjonen artikkel 17c) lyder:

«Any decision in the State of origin that a child should be entrusted to prospective adoptive parents may only be made if –

²² BEK nr. 1367 af 12. december 2006.

²³ Dette er regulert i henholdsvis socialtjänstlagen (gjelder der barnets hjemland ikke er medlem av Haagkonvensjonen) og i Lag (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner (der barnets hjemland er medlem av konvensjonen).

²⁴ Side 119.

- a) the Central Authority of that State has ensured that the prospective adoptive parents agree;
- b) the Central Authority of the receiving State has approved such decision, where such approval is required by the law of that State or by the Central Authority of the State of origin;
- c) the Central Authorities of both States have agreed that the adoption may proceed; and
- d) it has been determined, in accordance with Article 5, that the prospective adoptive parents are eligible and suited to adopt and that the child is or will be authorized to enter and reside permanently in the receiving State.»

Guide to Good Practice 2008 understreker at artikkel 17c) er blant konvensjonens mest sentrale prosessuelle sikkerhetsgarantier. Det forutsettes av sentralmyndigheten utsteder erklæringen samt at det må spesifiseres dersom andre organer skal utføre denne oppgaven:

«Article 17 c) provides one of the most important procedural safeguards in the Convention. If it becomes apparent that the proposed adoption is not in the best interests of the child, or that there has been a significant defect in the procedure, the Central Authorities must not give their agreement under Article 17 c) that the adoption can proceed.

In those States where agreements under Article 17 c) may be given by bodies other than the Central Authority, the bodies that may perform this function should be specified.»²⁵

I Norge er ansvaret her ikke definert i lovgivning, ei heller omtalt i departementets retningslinjer Q-1045. Departementet forutsetter at organisasjonene utfører denne oppgaven, jf. brev fra departementet 3. mars 2004. Dette gjelder også der tildelingen blir godkjent i Faglig utvalg, jf. barn med behov for spesiell støtte.

«Departementet legger fortsatt til grunn at forhåndssamtykket til adopsjon etter adopsjonsloven § 16e, sammenholdt med ordningen for behandling av saker som gjelder spesielle tildelingen, formelt sett er tilstrekkelig til å fylle kravet til samtykke etter Haagkonvensjonen artikkel 17 litra c. Departementet ser likevel at det kan være hensiktsmessig å presisere organisasjonenes oppgaver og rolle i denne fasen av adopsjonsprosessen ved at det utstedes et skriftlig samtykke til at adopsjonsprosessen kan fortsette.»

Departementet legger i brevet til grunn at samtykket etter artikkel 17c) ikke vil utgjøre et enkeltvedtak. Det vises videre til at organisasjonene også for 2004 hadde til oppgave å videreformidle til samarbeidslandets myndigheter at søkerens forhåndssamtykke fyller kravet i Haagkonvensjonen artikkel 17c):

«Bortsett fra at organisasjonene skal utstede et skriftlig samtykke i henhold til Haagkonvensjonen artikkel 17 litra c, vil det ovennevnte ikke innebære at adopsjonsorganisasjonene får flere oppgaver enn det de har i dag.»

Adopsjonsutvalget mener at det klart fremgår av Haagkonvensjonen artikkel 17c) at sentralmyndigheten skal utstede en separat erklæring om at «the adoption can proceed». Utvalget viser i denne forbindelse til dansk og svensk rett på området som støttes.

Adopsjonsutvalget mener at gjeldende rett, der det forutsettes at «forhåndssamtykket til adopsjon etter adopsjonsloven § 16e, sammenholdt med ordningen for behandling av saker som gjelder spesielle tildelingen» ikke er tilstrekkelig til å oppfylle Haagkonvensjonens krav i artikkel 17c). Utvalget foreslår at det nedfelles i lovgivning at det er sentralmyndigheten som har ansvar for å utstede artikkel 17c)-erklæring. Det bemerkes at denne oppgaven kan delegeres til organisasjonene, men utvalget vil ikke foreslå en slik løsning. Utvalgets forslag knyttet til artikkel 17c) må sees i sammenheng med forslaget om at myndighetene skal ha større ansvar i tildelingsprosessen, jf. ovenfor og i kapittel 18.7.3.

Oppfølgingsrapporter

Ansvaret for oppfølgingsrapporter er ikke regulert i lovgivning, men departementets retningslinjer Q-1045 synes å forutsette at adopsjonsorganisasjonene har et ansvar her.

Adopsjonsforums innlegg til Adopsjonsutvalget viser at organisasjonene settes i en vanskelig situasjon der myndighetene ikke bistår med å utarbeide sosialrapport. Dette støttes av Verdens Barn og InorAdopt. Samarbeidsklimaet mellom organisasjonen og opprinnelseslandet kan også påvirkes som følge av manglende bistand:

«Staten overlater til familiene og foreningene å følge opp rapportering til opprinnelseslandene, til tross for at flere av disse landene krever at offentlige myndigheter skriver rapportene. Manglende rapportering medfører i verste fall at adopsjonssamarbeidet opphører i forhold til noen land, og rammer framtidige adoptivsøkere. Staten sier man ikke kan pålegge kommu-

²⁵ Prosedyren for matching/tildeling omtales videre i kapittel 7.2.7–7.2.8 punkt 366 flg.

nene denne oppgaven. Det er behov for en gjennomgang av hva statens ansvar er for dette jfr. Haagkonvensjonen. Adopsjonsforum har de siste månedene sett seg nødt til å sende bekymringsmeldinger til barnevernet der familier etter gjentatte purringer ikke følger opp rapporteringen. Kopi av disse meldingene sendes Bufetats regionkontor. Dette gjør vi for å synliggjøre problemets omfang overfor norske myndigheter.»²⁶

Dette utdypes i senere henvendelse:

«Vi har et betydelig arbeid med å få inn alle oppfølgingsrapporter som kreves fra samarbeidslandene – spesielt for de landene som skal ha mange rapporter over lang tid. Dette arbeidet har i perioder ligget «langt etter», og uten regelmessige purringer går vi glipp av mange rapporter. Ett problem er at noen land krever at rapportene skrives av offentlige personer (barnevernet, helsesøster, - eventuelt førskolelærer/lærer). Vi har forsøkt å få fram at staten har et eget ansvar for dette. Bufdir oppfordrer selvsagt kommunene til å gjøre sin jobb der det er mulig, men kan ikke pålegge kommunene oppgaver. Dette er problematisk i en god del saker, fordi kommunene ofte ikke vil prioritere rapportering, har liten erfaring med dette, osv.

For de barna som ikke er ferdig adoptert når de kommer til Norge er det stort sett lettere å få myndighetene til å skrive nødvendige rapporter, fordi dette anses som en direkte del av adopsjonsprosessen overfor de aktuelle landene. I noen land er det mulig å sende rapportene fra foreldrene / kommunen på et språk de selv behersker (engelsk), men i andre tilfeller kreves det at rapporten er oversatt fra norsk av en autorisert oversetter (til spansk, russisk, osv.) Kostnadene med slik oversettelse må eventuelt dekkes av foreldrene.»²⁷

Guide to Good Practice 2008 uttaler om oppfølgingsrapporter at dette ikke er direkte regulert i Haagkonvensjonen, men at krav om oppfølgingsrapporter likevel bør respekteres av følgende grunner:

«Nevertheless, these legal requirements should be respected by the prospective adoptive parents and the authorities in the receiving State where they have been stated as a condition of the entrustment of the child. In this respect, the provision of post-adoption reports cannot merely be regarded as a moral obligation. The inclusion of this requirement in the practical co-operation agreements or arrangements between Convention countries also high-

lights its importance to the States of origin. (...)»²⁸

Adopsjonsutvalget viser til at selv om konvensjonen som sådan ikke skulle hjemle noen plikt for myndighetene til å bistå ved utarbeiding av oppfølgingsrapporter, kan likevel myndighetene sies å være rettslig forpliktet til å utarbeide slike rapporter.

Der oppfølgingsrapporter er en forutsetning for at adopsjonsorganisasjonen kan autoriseres i et bestemt opprinnelsesland, må norske myndigheter ta dette i betraktning ved avgjørelsen av om det skal gis formidlingstillatelse for et bestemt land. Myndighetene må ta stilling til om adopsjonsorganisasjonen samt norske myndigheter til sammen oppfyller de krav opprinnelseslandet stiller. Der norske myndigheter gir formidlingstillatelse til virksomhet i et land som krever oppfølgingsrapport, mener Adopsjonsutvalget at norske myndigheter har en plikt til å bistå ved utarbeidelse av slike rapporter. Etter utvalgets syn må oppfølgingsrapporter betraktes som en plikt der slike rapporter er en forutsetning for adopsjonssamarbeid. Denne forståelsen er også i godt samsvar med Haagkonvensjonen. Plikten til å bistå ved oppfølgingsrapporter, i en bestemt periode, må hjemles i lov eller forskrift. I Danmark og Sverige har myndighetene ansvar for oppfølgingsrapporter.

Utvalget er kjent med at enkelte adoptivforeldre ikke følger opp, slik forutsatt på adopsjonstidspunktet, med å utarbeide oppfølgingsrapporter. Det må gjøres klart for søkere allerede når formidlingsbekreftelsen utstedes hvilke vilkår det aktuelle opprinnelseslandet setter for adopsjon fra dette landet. Organisasjonene bør sørge for at søkerne skriftlig aksepterer å skrive oppfølgingsrapport der dette er et vilkår for formidling.

Adopsjonsutvalget konkluderer med at Bufetat region skal bistå med oppfølgingsrapporter. Det må søkes bistand fra kommunale instanser som helsesøster, barnehage og skole. Bufetat må sikres en klar hjemmel for å innhente slike opplysninger og må følge opp at søkerne får nødvendig dokumentasjon slik at de kan utarbeide fullstendige oppfølgingsrapporter.

12.8.4 Organisasjonenes gebyrer

Etter Haagkonvensjonen artikkel 32 har både opprinnelsesland og mottakerland anledning til å ta rimelige gebyrer for adopsjonstjenester. Guide to Good Practice 2008 uttrykker praksis slik:

²⁶ Henvendelse av 24. november 2008.

²⁷ Henvendelse av 15. januar 2009.

²⁸ Kapittel 9, punkt 592. Special Commission 2005 drøftet også oppfølgingsrapporter, noe som fremgår av kapittel 9.

«It is reasonable to expect that payments will be necessary for both government and non-government services connected with intercountry adoptions. Both receiving States and States of origin are permitted to charge reasonable fees for services provided. The Convention is concerned with achieving transparency in costs and fees as a means of preventing improper financial gain, for example, through the accreditation, regulation and supervision of bodies or persons involved in intercountry adoption.»²⁹

Guide to Good Practice 2008 understreker at artikkel 32 forutsetter at det føres tilsyn med organisasjonenes gebyrer med mer:

«Accredited bodies should be required to maintain accounts, to be submitted to the supervising authority, including an itemised statement of the average costs and charges associated with different categories of adoptions.»³⁰

Guiden forutsetter at adoptivsøkere skal ha tilgang til opplysninger om kostnader i forbindelse med adopsjonen:

«Prospective adopters should be provided in advance with an itemised list of the costs and expenses likely to arise from the adoption process itself. Authorities and agencies in the receiving State and the State of origin should co-operate in ensuring that this information is made available.»

Organisasjonenes største inntekstkilde er det gebyret søkerne betaler når adopsjonen er gjennomført. Ventetiden er økende i mange land og er blant annet rundt fire år for barn fra Kina. Dette får store konsekvenser for organisasjonenes økonomi idet hovedtyngden av gebyrene betales ved tildeling.

Organisasjonene har i dag knapt med avsatte midler. Etter Adopsjonsutvalgets forståelse av konvensjonen må det være akseptabelt og tilrådelig at organisasjonene setter av midler til et sikringsfond slik at disse har mulighet til å møte svingende konjunkturer og valutakurser. Gebyrene må imidlertid løpende justeres slik at de dekker de reelle utgiftene forbundet med formidlingen med mer. Fondsmidlene bør således bare brukes i spesielle tilfeller. Etter utvalgets syn bør det nettopp kreves at organisasjonene har noe avsatte midler av hensyn til å sikre en forsvarlig drift.

²⁹ Kapittel 5, punkt 222 flg.

³⁰ Kapittel 5.3, punkt 233 flg.

Adopsjonsutvalget ser at det kan være betenkelig dersom reguleringsfond benyttes til å holde gebyrene kunstig lave eller til å subsidiere adopsjoner fra enkelte land. For det første er åpenhet rundt utgifter og inntekter forbundet med adopsjonsformidling en sentral forutsetning etter Haagkonvensjonen. Dersom fondsmidler benyttes på nevnte måte vil dette motvirke muligheter for åpenhet og innsyn og vanskeliggjøre tilsynet. For det andre påpeker utvalget at fondsmidlene heller ikke av konkurransemessige grunner bør benyttes til å holde gebyrene kunstig lave, men utvalget velger ikke å gå nærmere inn i dette. Bruken av fondsmidler bør reguleres, herunder hvor mye midler organisasjonene kan bygge seg opp samt vilkår for bruken.

Det foreligger to ulike hovedmodeller for gebyrfastsettelse. De norske organisasjonene benytter solidaritetsprinsippet som innebærer at alle søkere betaler samme gebyr uavhengig av de konkrete utgiftene ved den aktuelle adopsjonen. Utgiftene deles således som utgangspunkt likt på alle søkere. Den andre modellen som dels følges i Danmark og Sverige er at gebyrenes størrelse varierer for de ulike samarbeidslandene.

Adopsjonsutvalget ser fordeler og ulemper ved begge modeller. Solidaritetsprinsippet har en god begrunnelse, jf. at alle barn er like verdifulle uansett opprinnelsesland samt alder, kjønn, etnisk bakgrunn eller helsetilstand. Utvalget ser fordelen med et solidaritetsprinsipp som sikrer at gebyrenes størrelse ikke skal influere på valg av land samt at de økonomiske sidene ved adopsjon nedtones. Det som taler mot solidaritetsprinsippet er at det knapt nok er mulig for søkerne å vurdere om gebyrenes størrelse er rimelige. Dersom disse var spesifisert og direkte knyttet til utgiftene i det enkelte opprinnelsesland, ville dette øke muligheter for innsyn. Dette ville i så fall være å forlate det såkalte solidaritetsprinsippet. Guide to Good Practice 2008 viser til at konvensjonen har fokus på å oppnå åpenhet rundt kostnader og gebyrer.

Selv om man skulle velge solidaritetsprinsippet, mener utvalget at utgiftene knyttet til adopsjon fra det enkelte land uansett bør synliggjøres. Special Commission 2000 gav følgende anbefaling på dette punkt:

«Accredited bodies should be required to maintain accounts, to be submitted to the supervising authority, including an itemised statement of the average costs and charges associated with different categories of adoptions.»

Myndighetene vil ha et annet og bedre grunnlag for tilsynsarbeid dersom solidaritetsprinsippet forlages. Herunder vil også sammenligningen mellom organisasjonenes gebyrnivåer muliggjøres. Utvalget finner at utgifter til utviklingshjelp tilknyttet det bestemte samarbeidsland bør kunne dekkes innenfor gebyrene. Etter utvalgets syn er dette i tråd med konvensjonen. Dette forutsetter større grad av åpenhet.

Organisasjonene opplever nok at det synes noe tilfeldig og uforutsigbart hva norske myndigheter aksepterer av utgiftsdekning i forbindelse med adopsjonen, jf. Haagkonvensjonen artikkel 32. Eksempelvis krever noen samarbeidsland at organisasjonen bidrar med pengebeløp til sosiale tiltak for å kunne adoptere fra dette landet.³¹ Adopsjonsutvalget foreslår at myndighetene lager retningslinjer for hvilke utgifter som kan aksepteres innenfor artikkel 32 slik at likebehandling kan oppnås. Adopsjonsutvalget foreslår at det tas inn en bestemmelse om forbud mot vederlag i adopsjonsloven, jf. kapittel 5.6.

Organisasjonene bør kunne sette opp en post i gebyrene til dekning for arbeid med utvikling av nye land. Dette er rimelig all den stund søkerne i en bestemt adopsjonssak nyter godt av et etablert samarbeid som tidligere søkere har bidratt til å utvikle.

12.8.5 Driftsstøtte

Driftsstøtten er i dag ikke relatert til organisasjonenes ansvar eller oppgaver. Departementet opplyser i brevet til organisasjonene om driftsstøtte at formålet med denne er at organisasjonene «på en hensiktsmessig og effektiv måte settes i stand til å ivareta de særlige hensyn som gjør seg gjeldende i arbeidet med adopsjonsformidling av utenlandske barn.»³²

Organisasjonenes ansvar og funksjon bør reguleres i større grad slik at det er mulig å vurdere driftsstøtte i relasjon til dette. Driftsstøtte bør knyttes til ansvar og funksjoner. Adopsjonsutvalget foreslår at organisasjonenes ansvar defineres og at driftsstøtte gis etter en nærmere analyse av hvilket ansvar og hvilken funksjon organisasjonene utøver på vegne av norske myndigheter. Nivået på driftsstøtten må også reflektere hvilken prioritering politiske myndigheter mener utvikling av nye samarbeidsland bør ha.

Myndighetene har over år godkjent mange flere søkere enn det organisasjonene kan ta hånd om. Totalt har 1612 søkere forhåndssamtykke og står i kø for tildeling i organisasjonene, i tillegg kommer 477 søkere uten forhåndssamtykke.³³ I 2008 ble det formidlet 304 barn gjennom organisasjonene, mens Bufetat region samme år gav rundt 450 nye forhåndssamtykker. Det vil si at det godkjennes flere søkere årlig enn antall formidlinger, samtidig som organisasjonene heller ikke klarer å ta inn det store «etterslepet». Som vist ovenfor har organisasjonene som utgangspunkt plikt til å utstede formidlingsbekreftelse, noe som skjer før søker er godkjent.

Guide to Good Practice 2008 understreker at aktørene på området må sikres tilstrekkelige ressurser:

«Implementing measures and legislation should ensure that all authorities or personnel involved in the operation of the Convention are provided with sufficient powers and resources to support the effective functioning of the Convention. ()It is equally essential that States carefully plan for adequate financial resources to implement and operate the Convention.»³⁴

Nivået på driftsstøtten må etter utvalgets syn økes, iallfall midlertidig, blant annet for å kompensere for at organisasjonene over tid har ivaretatt ansvar og funksjoner som etter Haagkonvensjonen tilfaller myndighetene. Den driftsstøtte organisasjonene har fått, som heller ikke ble prisjustert fra 1991 til 2007, står ikke i rimelig forhold til ansvar og oppgaver. Dersom driftsstøtten økes, vil organisasjonene kunne ha mulighet til å utvikle nye samarbeidsland.

Driftsstøtte til organisasjonene skjer etter søknad til Barne- og likestillingsdepartementet og utbetales på slutten av året. Den er således ikke omtalt særskilt i statsbudsjettet. Ved at driftsstøtten gis etter årlig søknad blir støtten en uforutsigbar inntektskilde for organisasjonene. Verken Stortinget eller offentligheten for øvrig har innsyn i hvordan organisasjonenes rammevilkår fastsettes. Slik reduseres også mulighetene for offentligheten til å påvirke rammevilkårene. Adopsjonsutvalget foreslår at driftsstøtten synliggjøres i statsbudsjettet, eksempelvis i form av en egen post. En annen mulighet er at driftsstøtte utbetales av Bufdir slik at omtalen av nivået på driftsstøtten til organisasjonene skjer i forbindelse med omtalen av Bufdir, jf. St.prp. nr. 1 fra Barne- og likestillingsdepartemen-

³¹ Kina krever utgiftsdekning for opphold på barnehjemmet, Sør-Korea for opphold i fosterhjem.

³² Departementets brev av 5. desember 2008.

³³ Per mai 2009.

³⁴ Kapittel 3.2.

tet. Driftsstøtten kan videre reguleres, jf. svensk rett.

Adopsjonsutvalget mener at økt driftsstøtte er nødvendig, særlig i en overgangsfase for å rette opp en situasjon som har fått utvikle seg over tid, og som har satt organisasjonene i en svært vanskelig økonomisk situasjon samt satt organisasjonenes ansatte under stort press.

Utvalget mener at driftsstøtten også må ses i sammenheng med andre rammevilkår for organisasjonene. Utvalget har påpekt ovenfor at organisasjonene må gis mulighet for å bygge seg opp en buffer. Det bør klargjøres fra departementets side at dette ikke vil komme i konflikt med kravet i adopsjonsloven § 16d og forskriften om at organisasjonene skal «drives uten vinning». Organisasjonene må kunne bygge seg opp en sunn økonomi som tåler konjunktursvingninger og endringer i valutakursene. Videre bør organisasjonene kunne drive utviklingshjelp under gitte vilkår, jf. nedenfor. Det bør samtidig være en målsetting at søkeres gebyrer ikke øker vesentlig. Organisasjonene bør således intensivere arbeidet med å søke midler til bistandsarbeid gjennom NORAD og andre kilder.

12.8.6 Bistand

Dersom organisasjonen driver bistand eller annen virksomhet i tilknytning til formidlingsvirksomheten, skal det utarbeides egne regnskaper for hvert virksomhetsområde, jf. ovenfor.

Adopsjonsforums innlegg til Adopsjonsutvalget illustrerer hvilke utfordringer organisasjonene har på dette området:

«Foreningene er pålagt å ha et klart skille av kostnader til adopsjon og til bistand. Regelverket er imidlertid ikke helt klart, og en grenseoppgang kan være nødvendig. Hvis man er med på å betale for heving av standard, infrastruktur på og opplæring på barnehjem i Kina (der betales USD 3000 per adopsjon) regnes dette som en adopsjonskostnad. Hvis foreningen i andre land vil støtte samme formål (uten at dette er pålagt av myndighetene) anses dette som bistand. I noen land betaler vi ikke gebyrer av noe slag, men vi er pålagt av myndighetene å støtte prosjekter som ikke har noe med adopsjon å gjøre (for eksempel psykologhjelp for overgrepsofre i Colombia og utdanning for fattige barn i Etiopia). Dette må vi samle inn bistandspenger til, selv om dette er en forutsetning fra myndighetenes side for å få autorisasjon til å drive med adopsjon. I et tredje land har vi i årevis støttet et fosterhjemsprogram og fått aksept for at dette er en adopsjonskostnad selv om dette ikke er pålagt av myndighetene. Dette

viser at det er et behov for diskusjon om hvordan man skal forstå skillet/forbindelsen mellom bistand og adopsjon.»³⁵

Adopsjonsforum viser til at bistand er både ønskelig og nødvendig sett fra organisasjonenes side idet samarbeidslandene både krever og forventer bistand:

«På denne bakgrunn kan det hevdes at slike statlig pålagte bistandsprosjekter i disse landene kunne vært definert som «adopsjonskostnad», slik som gebyrene i andre land. I dag må vi samle inn midlene til disse «pålagte» prosjektene fra lotteri, innsamlinger, osv. Både myndigheter og barnehjem ser nok på graden av innsats som en del av det de «måler» organisasjonene etter, selv om dette ikke uttrykkes formelt. Både på Filippinene, i India, Kina, Bolivia, Peru, Chile, Nepal, og Sri Lanka har Adopsjonsforum mottatt signaler om at dette er positivt, og har positiv innvirkning på hvordan vår organisasjon blir bedømt.»

Verdens Barn og InorAdopt er enig i at det er behov for å drøfte forbindelsen mellom bistand og adopsjon.

Haagkonvensjonens bestemmelser omtaler ikke eksplisitt bistand, mens temaet er viet stor plass i Guide to Good Practice 2008. Det sondres mellom:

- donasjoner, «donations»
- bidrag, «contributions»
- bistand, «development aid».

Guiden anbefaler at donasjoner, fra adoptivsøkere eller adopsjonsorganisasjoner med mer involvert i adopsjonsprosessen, ikke skal gis, tilbys etter etterspørres – særlig må dette unngås i perioden før adopsjonen er gjennomført.³⁶

Mens guiden anbefaler at rene donasjoner forbyes, understrekes det at bidrag er akseptabelt og ønskelig. Special Commission 2000 aksepterte praksis med bidrag forutsatt at disse oppfyller kravene til «transparency and accountability».³⁷ Guiden definerer bidrag slik:

«223. In this Chapter, the term contribution is used to refer to an amount of money that is required by a State of origin when the application for adoption is made. The contribution may be a fixed amount, paid directly to the authorities of the State of origin. In this context it is usually a compulsory contribution which is intended to support the development of child

³⁵ Henvendelse av 24. november 2008.

³⁶ Punkt 244 flg.

³⁷ Guiden punkt 223.

protection or adoption services. The requirement is therefore also quite transparent.»³⁸

Guiden omtaler videre bistand. Det vises til at bistand, fortrinnsvis slik som er rettet mot å utvikle «national child protection system», men indirekte knyttet til internasjonale adopsjonstjenester kan være både nødvendig og akseptabelt:

«227. Support for national child protection programmes in developing countries often comes from abroad, through development aid and non-governmental organisations. activity. Programmes may also be funded by individual fees. It is clear that family preservation and national adoption programmes should be adequately funded in order for them to be effective. However, some States of origin do not have the resources to provide either a national child protection system or adequate adoption services. For this reason, development aid, preferably directed at building a national child protection system, but indirectly linked to intercountry adoption services, may be both necessary and acceptable in the early stages of reform.»

Guiden viser til at utfordringen er å finne den rette balansen her slik at ikke vanskelige etiske og rettslige problemer oppstår:

«The challenge for both receiving States and States of origin is to find the appropriate balance between the provision of development aid, contributions, fees, or donations which help to build and maintain an effective child protection system, and the avoidance of difficult ethical and legal problems which may arise where the source of funding is closely related to the intercountry adoption process.»³⁹

Guiden peker på at bistand kan være nødvendig, særlig i fasen der «national integrated child protection system» utvikles:

«228. (...) It is recognised that the linking of intercountry adoption fees or contributions with funding of a child care programme may create a dependency on intercountry adoption funds. At the same time, it should be acknowledged that on a practical level, it may be very difficult for some States to avoid reliance on fees and contributions, particularly in the early stages of building up a national integrated child protection system and implementing reform, and where there are competing demands for State funds.»

Guiden viser til at mottakerland bør oppmuntres til å støtte tiltak i opprinnelsesland for å forbedre

«national child protection services, including programmes for the prevention of abandonment». Guiden viser til drøftelsene under Special Commission 2000:

«242. Agreement was reached on the importance of receiving countries providing support for the development in countries of origin of family and child protection services, but in a manner which did not compromise the adoption process itself. The Special Commission recommended that: «Receiving countries are encouraged to support efforts in countries of origin to improve national child protection services, including programmes for the prevention of abandonment. However, this support should not be offered or sought in a manner which compromises the integrity of the intercountry adoption process, or creates a dependency on income deriving from intercountry adoption. In addition, decisions concerning the placement of children for intercountry adoption should not be influenced by levels of payment or contribution. These should have no bearing on the possibility of a child being made available, nor on the age, health or any characteristic of the child to be adopted.»⁴⁰

Adopsjonsutvalget finner at Haagkonvensjonen må forstås slik at bistand både kan være ønskelig og nødvendig, men at bistand ikke må gis på en slik måte at den skaper avhengighet av internasjonal adopsjon i opprinnelseslandet. Ei heller må bistand veves for tett sammen med selve adopsjonssamarbeidet og behandling av de enkelte adopsjonssaker. Det må på denne bakgrunn kunne konkluderes med at det ikke etter Haagkonvensjonen er grunnlag for norske myndigheters krav om at organisasjonene må søke midler til utviklingshjelp utenfor adopsjonsbudsjettet.

Åpenhet og integritet er sentrale forutsetninger etter konvensjonen også når det gjelder adopsjonsformidling og bistand. Myndighetene både i opprinnelseslandet og mottakerlandet, og også søkerne, må ha innsyn i organisasjonenes bistandsprosjekter samt hvor stor del av gebyret som går til dekning av utgifter til det konkrete bistandsarbeidet.

Adopsjonsutvalget mener at organisasjonene i samråd med tilsynsmyndigheten må utvikle en praksis som er i tråd med konvensjonen. Myndighetene må formulere generelle og veiledende kriterier for når bistand kan dekkes over adopsjonsbudsjettet. Et styrket Bufdir må manøvrere her og bør lage retningslinjer for hva som er akseptabel

³⁸ Guiden punkt 222 flg.

³⁹ Guiden punkt 227.

⁴⁰ Guiden punkt 239 flg.

praksis. Tilsyn er sentralt på feltet adopsjonsformidling og bistand. Tilsynet vil forenkles når organisasjonenes rettigheter og plikter reguleres i retningslinjer.

NORADs støtte til et prosjekt på Filippinene er omtalt i guiden som ett av flere eksempler på bistandsarbeid som skjer i samsvar med konvensjonen. Adopsjonsutvalget peker på at det er mulighet for organisasjonene til å søke om midler til å drive utviklingshjelp i andre land, både i etablerte samarbeidsland og i nye land der organisasjonene ønsker å starte formidlingsarbeid. I møte med Utenriksdepartementet ble utvalget orientert om NORADs regelverk samt erfaring med å skille utviklingshjelp fra andre formål som eksempelvis misjonsformål.⁴¹

Bistand er for øvrig behandlet i kapittel 14 om internasjonalt samarbeid.

12.8.7 Tilsyn

Adopsjonsutvalget mener at sentralmyndigheten bør ha ansvar for å støtte og bistå organisasjonene. Det er viktig at myndighetene og organisasjonene er i løpende dialog slik at behovet for etterfølgende tilsyn reduseres. Det bør være en målsetting at organisasjonene og sentralmyndigheten sammen søker å finne frem til løsninger på de spørsmål som oppstår om organisasjonenes drift, økonomi, virksomhet i utlandet med mer.

Det har vært vanskelig på grunnlag av tilgjengelig informasjon å vurdere hvilket tilsyn myndighetene fører utover tilsynet med de økonomiske sidene ved adopsjonsformidling. Adopsjonsutvalget legger til grunn at det er behov for å intensivere blant annet tilsynet med organisasjonenes virksomhet i utlandet. Utvalget understreker at dette ikke skyldes indikasjoner på uetisk opptreden fra organisasjonenes side. Etter utvalgets forslag i kapittel 18 om myndighet og saksbehandling

frigjøres ressurser i Bufdir som utvalget mener bør settes inn blant annet på dette området.

Tilsyn er sentralt etter Haagkonvensjonen. Adopsjonsutvalget viser videre til regelverket om tilsyn i Danmark og Sverige.

Adopsjonsutvalget mener at tilsynet må intensiveres, selv om det understrekes at dette ikke er begrunnet i at det i dag foregår uregelmessigheter. Økt tilsyn kan gi større forståelse for og innsyn i organisasjonenes utfordringer, herunder i opprinnelseslandene. Gjennom tilsynet kan myndighetene få økt kunnskap om adopsjonsformidling og således fange opp problemer og utfordringer på dette området løpende. Adopsjonsutvalget mener således at myndighetene skal involvere seg løpende i prosesser knyttet til adopsjonsformidling og ikke utelukkende føre kontroll i etterkant.

Det føres ikke tilsyn med tildelingssaker i dag etter det utvalget kjenner til. Adopsjonsutvalget foreslår primært at myndighetene skal ha ansvar for tildelingssaker. Dersom ikke utvalgets forslag følges på dette punkt, og inntil forslaget eventuelt gjennomføres, foreslår utvalget at myndighetene fører tilsyn med tildelingssaker. I dag skjer det verken myndighetsutøvelse eller tilsyn knyttet til tildelingssaker, noe utvalget finner klart mangelfullt.

12.8.8 Adopsjonsstøtten til adoptivsøkerne

Adopsjonsutvalget foreslår å øke adopsjonsstøtten til minst 1 G.

Adopsjonsstøtten bør etter utvalgets syn kun gis til adoptivforeldre som adopterer barn via autorisert organisasjon. Adopsjon gjennom organisasjon gir størst mulig grad av sikkerhet mot kjøp, salg og tyveri eller bortføring av barn med sikte på adopsjon, jf. blant annet Ot.prp. nr. 63 (1997–98). Etter utvalgets syn bør det legges mest mulig til rette for at adopsjon skjer via autorisert organisasjon idet dette er best i samsvar med Haagkonvensjonen. Dette er videre i samsvar med dansk og svensk regelverk for tildeling av sammenlignbar støtte.

⁴¹ Møte i Utenriksdepartementet 17. mars 2009.

Kapittel 13

Adopsjonsformidling utenom organisasjon

13.1 Innledning

I dette kapittel behandles politiske og overordnede forhold knyttet til adgangen til internasjonal adopsjonsformidling utenom autorisert organisasjon.

Adgangen til adopsjon utenom organisasjon er en unntaksbestemmelse. Adopsjonsloven 16f første ledd bestemmer at internasjonal adopsjonsformidling som hovedregel skal skje gjennom autorisert organisasjon. Imidlertid kan myndighetene i henhold til andre ledd i «særlige tilfeller» gi samtykke til at adopsjon kan skje utenom slik organisasjon.

Internasjonal adopsjon utenom organisasjon kan både gjelde adopsjon av ukjent barn samt adopsjon av kjent barn (såkalt familieadopsjon). Adopsjonsutvalget sonderer mellom disse to saks typer i utredningen nedenfor.

Vilkår for adopsjon er behandlet i utredningen del 2. Vilkår ved adopsjon utenom organisasjon er særskilt behandlet i kapittel 7.2 (gjeldende rett) samt i kapittel 7.4 (utvalgets vurderinger).

Myndighet og saksbehandling er omtalt i kapittel 16 flg.

13.2 Gjeldende rett

Adopsjonsloven § 16e bestemmer at den som ønsker å adoptere fra fremmed stat må ha forhåndssamtykke fra departementet. Etter adopsjonsloven § 16f er adopsjon utenom autorisert organisasjon en unntaksbestemmelse:

«Adopsjon av barn bosatt i fremmed stat skal skje gjennom organisasjon som i medhold av § 16 d første ledd er gitt tillatelse av departementet til slik virksomhet.

Departementet kan i særlige tilfeller samtykke i at adopsjon av barn bosatt i fremmed stat skjer utenom godkjent organisasjon.»

Etter adopsjonsloven er det departementet som har myndighet til å gi forhåndssamtykke til adopsjon utenom organisasjon, mens denne i praksis er delegert til Bufetat. I kapittel 3.1 omtales dette nærmere.

Det ble besluttet å videreføre adgangen til internasjonal adopsjon utenom organisasjon ved ratifikasjon av Haagkonvensjonen. I St.prp. nr. 77 (1995–96) ble det uttalt følgende:

«Representanter fra opprinnelseslandene, men også fra mottakerlandene (blant disse Norge), var opptatt av å begrense adgangen til private adopsjoner mest mulig. Grunnen til dette er hensynet til barnets beste. (...) Norsk praksis tillater bare helt unntaksvis private adopsjoner, og da bare i formen adopsjon utenom godkjent forening. Det vil si at også de som søker å ordne adopsjonen utenom godkjent forening, må ha forhåndssamtykke.»

Se også Ot.prp. nr. 63 (1997–98) som har enkelte merknader om adopsjon utenom organisasjon.¹

Haagkonvensjonen artikkel 2(1) forutsetter at konvensjonen kommer til anvendelse ved alle internasjonale adopsjoner:

«The Convention shall apply where a child habitually resident in one Contracting State («the State of origin») has been, is being, or is to be moved to another Contracting State («the receiving State») either after his or her adoption in the State of origin by spouses or a person habitually resident in the receiving State, or for the purposes of such an adoption in the receiving State or in the State of origin.»

¹ Kapittel 2.7.4

Tabell 13.1 Forhåndssamtykke til adopsjon utenom organisasjon, Bufdir

	2006	2007	2008
Nye søknader	31	27	21
Antall forhåndssamtykker	5	13	3
Antall avslag	13	13	10

Kilde: Bufdirs årsrapport.

Verken internasjonale familieadopsjoner eller andre internasjonale adopsjoner utenom organisasjon er spesielt omtalt i konvensjonens artikler. Konvensjonen forutsetter ikke at alle internasjonale adopsjoner skal skje via organisasjon, men stiller spesifikke krav som må oppfylles i hver enkelt sak. Videre vil de prinsipper konvensjonen bygger på, herunder prinsippet om barnets beste og subsidiaritetsprinsippet, gjelde.

Buudir fører ikke statistikk på området for adopsjon utenom organisasjon som viser andelen saker om henholdsvis ukjent barn og kjent barn. Tabellen nedenfor viser derfor det samlede antall søknader om forhåndssamtykke til adopsjon utenom organisasjon.

13.3 Dansk og svensk rett

I både Danmark og Sverige er det adgang til internasjonal familieadopsjon.

Hovedregelen for adopsjon av ukjent barn er at dette skal skje via en autorisert organisasjon. Etter unntaksbestemmelser kan det gis adgang til såkalt privat fremmedadopsjon i Danmark og såkalt «enskild» adopsjon i Sverige.

Etter dansk adopsjonslov forutsettes det at søker som hovedregel må være godkjent som adoptant ved adopsjon av mindreårige barn, mens dette ikke gjelder ved adopsjon av kjent barn.² Det er inntatt følgende bestemmelser i dansk adopsjonslov om adopsjonsformidling og plikten til å benytte organisasjon ved adopsjonsformidling:

«§ 30. Ministeren for familie- og forbrugeranliggender kan give en eller flere private organisationer tilladelse til at yde adoptionshjælp vedrørende børn, som ikke har dansk statsborgerskab.

Stk. 2. Ministeren for familie- og forbrugeranliggender fastsætter nærmere regler og vilkår om adoptionshjælp efter stk. 1 og fører tilsyn med virksomheden.

Stk. 3. Ministeren for familie- og forbrugeranliggender kan bemyndige Adoptionsnævnet til at føre tilsyn med de organisationer, der har fået tilladelse efter stk. 1.

Stk. 4. Ministeren for familie- og forbrugeranliggender kan fastsætte regler, hvorefter personer, der ønsker at adoptere, pålægges at søge bistand hos en organisation, der har tilladelse efter stk. 1.

§ 31. Bistand til at skaffe forbindelse mellem personer, der ønsker at adoptere, og et barn

² Adoptionsloven § 4a.

med henblik på adoption og til at gennemføre en adoption (adoptionshjælp) må kun ydes af de myndigheder og organisationer, der er nævnt i §§ 25, 25 a, 25 b og 30.

Stk. 2. Bestemmelsen i stk. 1 omfatter dog ikke juridisk bistand o. lign. i forbindelse med henvendelser til de nævnte myndigheder eller til fremskaffelse af oplysninger, som kræves af disse.»

Det er nedfelt i forskrift at det er en begrenset adgang til adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon, jf. hvis det foreligger «særlige omstendigheter».

«§ 34. Familiestyrelsen kan tillade, at ansøgeren ikke er tilmeldt en formidlende organisation, hvis ansøgeren har et særligt forhåndskendskab til barnet eller barnets pårørende, eller hvis der i øvrigt foreligger særlige omstændigheder.»³

Etter svensk Lag (1997:192) om internasjonell adoptionsformidling gis det adgang til adopsjon utenom organisasjon etter følgende bestemmelser.

«4 § Den eller de som vill adoptera ett barn från utlandet skall anlita en sammanslutning som avses i 3 §. Detta gäller dock inte enstaka fall av adoption som avser släktingbarn eller där det annars finns särskilda skäl att adoptera utan förmedling av en auktoriserad sammanslutning. Myndigheten för internationella adoptionsfrågor (MIA) skall i sådana fall innan barnet lämnar landet pröva om förfarandet är godtagbart. Lag (2004:769).»

Adopsjonstilskudd fra danske myndigheter gis kun til søkere som adopterer gjennom en autorisert organisasjon.⁴ Tilsvarende i Sverige.⁵

I den svenske utredningen SOU 2009: 61 som ble lagt frem 2. juli 2009 er det foreslått at internasjonal adopsjon utenom organisasjon av ukjent barn forbyes. Adgangen til internasjonal adopsjon utenom organisasjon foreslås således begrenset til de tilfeller der det foreligger en tilknytning mellom søker og barnet som søkes adoptert.

13.4 Utvalgets vurderinger og forslag

13.4.1 Internasjonal adopsjon av ukjent barn

Guide to Good Practice 2008 anbefaler forbud mot private og tilfeldige adopsjoner:

³ BEK nr. 1367 af 12. december 2006 § 34.

⁴ Børnetilskuddsloven LBK nr 909 af 3. september 2004 § 10b.

⁵ www.mia.se.

626. It has been stated in this Guide that purely private intercountry adoptions (adoptions arranged between the adoptive parents and the biological parents) are not consistent with the Convention (Chapter 8.6.6). Similarly, independent adoptions (where prospective adoptive parents are approved by their Central Authority or accredited body and then travel to a country of origin to find a child) which are not regulated or supervised by Central Authorities in the two countries concerned, are not consistent with the procedures of the Convention.

627. Contracting States should take steps to eliminate these forms of adoption which undermine the safeguards established by the Convention.³⁶⁵ The concerns about such adoptions are discussed in some detail in Chapter 8.6.6 (concerning private adoptions), Chapter 7.2.5 («Matching» child and family), Chapter 7.4.5 (Receipt of application in the State of origin) and Chapter 7.4.10 (Travel to the State of origin).»⁶

Adopsjonsutvalget viser til svensk SOU 2009: 61 der det foreslås at adgangen til såkalt «enskild adoption» stenges. Forslaget avviser at det forhold at søkere ønsker å adoptere fra eget opprinnelsesland ikke er tilstrekkelig til å legitimere adgangen til adopsjon utenom organisasjon. Videre begrunnes forslaget blant annet med vanskene med å få sakene tilstrekkelig opplyst:

«Det er lett å forstå at man kan vilja adoptera ett barn just från det land som man själv kommer ifrån. Det kan vara en fördel att barn och adoptivföräldrar har samma kulturella bakgrund och pratar samma språk. Samtidigt kan detta enligt utredningens bedömning inte vara något bärande skäl för att tillåta adoption utan förmedling av en auktoriserad adoptionsorganisation. Även om det inte har kommit till utredningens kännedom att något barn som på detta sätt har kommit till Sverige faktiskt har farit illa är det uppenbart att en förmedling som sker genom en auktoriserad adoptionsorganisation är betydligt mer rättssäker. Enligt nu gällande lagstiftning krävs det mycket för att avslå en ansökan om tillstånd till enskild adoption. Exempel på fall där man har anledning att befara att förmedlingssättet inte är tillförlitligt är om det är känt att förmedlaren arbetar oseriöst eller om det finns grundad anledning att misstänka det. Det är inte lagstiftarens avsikt att MIA i dag ska utöva någon kontroll över för-

medlarens verksamhet. En effektiv kontroll skulle kräva betydande insatser, delvis på plats i barnets ursprungsland. MIA har i dag inte möjligheter till detta och det är enligt utredningens mening inte heller rimligt att sådana resurser tillförs.

Det finns också andra problem med den gällande ordningen. Av den enkätundersökning som utredningen har genomfört och de kontakter som utredningen har haft med domare och tjänstemän inom kommunerna framgår att dokumentationen vid de enskilda adoptionerna ofta är bristfällig. Detta gör att det blir svårt för den svenska domstolen att bedöma om adoptionen är till barnets bästa. Det blir också svårt för socialnämnden att efter en begäran om yttrande från domstolen göra en tillräckligt bra utredning. Risken finns att barn rycks upp från sin ursprungsmiljö och adopteras till Sverige trots att det kan ifrågasättas huruvida en adoption är till barnets bästa, i de fall där inte heller de utländska myndigheterna har säkerställt att adoptionen är till barnets bästa. Som har framhållits av de adopterades egna organisationer försvårar den bristfälliga dokumentationen också för barnet att senare i livet söka sitt ursprung.

Med hänsyn till de brister som således finns när det gäller att garantera rättssäkerheten vid enskild adoption anser utredningen att möjligheten att adoptera enskilt bör begränsas. Tillstånd till enskild adoption bör enligt utredningens bedömning inte kunna ges enbart på den grunden att sökanden har sitt ursprung eller har bostad i barnets hemland. I dessa fall är det rimligt att den som vill adoptera på samma sätt som andra sökande hänvisas till att adoptera genom förmedling av en adoptionsorganisation och från länder med vilka det finns ett fungerande samarbete. Möjligheten att adoptera enskilt bör däremot finnas kvar för fall där adoptionen avser ett släktingbarn eller där sökanden av annan anledning redan har en personlig anknytning till barnet. I dessa fall förekommer det ingen egentlig förmedling av barnet och riskerna för barnet är därför inte heller lika stora som vid annan enskild adoption. Det finns i dessa fall därmed inte heller samma behov av att adoptionen förmedlas av en auktoriserad adoptionsorganisation.

Som har framhållits under utredningens arbete kan det finnas en viss risk för att även den här föreslagna begränsade möjligheten att adoptera enskilt kringgås genom att den som vill adoptera skapar sig en personlig anknytning till barnet enbart i syfte att kunna adoptera barnet, t.ex. genom att själv söka upp ett barnhem. I sådana fall bör tillstånd till enskild adoption inte ges. För att tillstånd ska kunna ges bör

⁶ Guide to Good Practice kapittel 10.1.1.6 punkt 626 flg. («independent adoptions»). Det vises til kapittel 1.3 hvor utvalget redegjør for oversettelsen av begrepet «independent adoptions» til «tilfældige adopsjoner».

krävas att det rör sig om ett nära personligt förhållande som uppkommit på annat sätt. Ett exempel kan vara att barnet har varit ett s.k. feriebarn. Det kan också vara så att barnet har tagits om hand av sökanden av annan anledning, t.ex. genom ett beslut av utländsk myndighet som erkänns i Sverige. I andra fall bör sökanden – liksom andra som vill adoptera – vara hänvisad till att adoptera genom förmedling av en auktoriserad adoptionsorganisation. För att undvika att regleringen kringgås är det viktigt att det vid tillståndsprövningen görs en kontroll av det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet. (...)

Sammanfattningsvis anser utredningen att tillstånd till enskild adoption bör få ges bara om adoptionen avser ett släktingbarn eller om det annars med hänsyn till det personliga förhållandet mellan sökanden och barnet finns särskild anledning att adoptera utan förmedling av en auktoriserad adoptionsorganisation. Trots att riskerna med enskild adoption inte är lika stora när adoptionen sker inom ramen för 1993 års Haagkonvention finner utredningen att det inte finns tillräcklig anledning att göra något undantag för dessa fall.»⁷

Adopsjonsutvalget bemerker at adgang til internasjonal adopsjon utenom organisasjon kan være videre etter gjeldende svensk enn etter gjeldende norsk rett. Utvalget har hensyntatt dette i sine vurderinger. Adopsjonsutvalget er enig i de prinsipielle betraktninger som fremkommer i SOU 2009: 61.

Utvalget mener at bare de adopsjoner som klart er i tråd med Haagkonvensjonen bør tillates. Utvalget legger til grunn at risiko for menneskehandel generelt sett er større når adopsjon skjer utenom autorisert organisasjon. Dette er også hovedbegrunnelsen for at adopsjonsformidling som hovedregel skal skje via slik organisasjon.

Det vil i regelen være vanskelig kartlegge samt fastslå om en konkret adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon kan gjennomføres fullt ut i tråd med konvensjonen. Ofte vil sakene ligge i et grenseland i forhold til konvensjonskravene eller de vil være klart i strid med konvensjonen. Adgangen til adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon er etter gjeldende norsk rett snever samtidig som adopsjonsmyndighetene har store utfordringer knyttet til å få opplyst saken tilstrekkelig til at vedtak kan fattes. Mye ressurser bindes opp hos adopsjonsmyndighetene til å veilede samt behandle et fåtall saker. Vanskene med å opplyst sakene og få tilstrekkelig dokumentasjon for og

sikkerhet for at adopsjonen kan gjennomføres i tråd med konvensjonen taler for at adgangen til internasjonal adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon ikke bør videreføres.

Frigjøring av ressurser hos adopsjonsmyndighetene kan anvendes blant annet til økt internasjonalt samarbeid på adopsjonsområdet, herunder økt satsning på arbeidet mot adopsjoner som er i strid med konvensjonen. Samtidig kan myndighetene avse mer ressurser til å styrke samarbeidet med adopsjonsorganisasjonene samt føre tilsyn med disse.

Adopsjonsutvalget har vurdert hvorvidt det er behov for en sikkerhetsventil på dette punkt. Utvalget viser til at det i 2008 ble gitt forhåndssamtykke til et søkerpar til å adoptere et ukjent barn utenom organisasjon fra Colombia der en av ektefellene var statsborger. Se kapittel 7.2. Utvalget betrakter dette tilfellet som lite representativt og mener at slike enkeltsaker vil måtte kunne løses i dialog mellom norske og utenlandske myndigheter. Utvalget kan således ikke se at behovet for en sikkerhetsventil kan vektlegges nevneverdig. Adopsjonsutvalget mener at flere tunge hensyn taler for at adgangen til internasjonal adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon ikke videreføres.

Adopsjonsutvalget ser at det kan oppleves som urimelig at norsk statsborger med utenlandsk opprinnelse ikke kan søke om adopsjon av ukjent barn fra sitt opprinnelsesland der norsk adopsjonsorganisasjon ikke kan tilby formidling fra dette landet. Utvalget viser til kapittel 14.8.5 hvor det foreslås en noe større mulighet for organisasjonene til å kjøre såkalte prøvesaker i andre land. Utvalget ser at en slik adgang, om enn begrenset, vil kunne anvendes i nevnte tilfelle. Dette kan også være en mulighet og en start for adopsjonsorganisasjonen til å utvikle et nytt samarbeidsland – for deretter å søke myndighetene om formidlingstillatelse.

Adopsjonsutvalget foreslår at adgangen til internasjonal adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon ikke videreføres.

13.4.2 Internasjonal adopsjon av kjent barn

Det er slått fast i Guide to Good Practice 2008 at internasjonale familieadopsjoner faller innunder konvensjonens virkeområde. Konvensjonens ufra-velige krav må derfor følges også ved slike adopsjoner.⁸

Adopsjonsutvalget legger til grunn at adgangen til internasjonal adopsjon av kjent barn, såkalt familieadopsjon, videreføres.

⁷ Kapittel 14.4.

⁸ Kapittel 7.1 punkt 312 samt kapittel 8.6.4 punkt 511.

Adopsjonsutvalget foreslår at begreper i adopsjonslovgivning og retningslinjer endres. Etter adopsjonsloven § 16e må søker ha «forhåndssamtykke» for å adoptere fra fremmed stat. Adopsjonsutvalget viser til at verken dansk eller svensk adopsjonslovgivning anvender begrepet «forhåndssamtykke» eller noe som er sammenlignbart med dette om adopsjoner med forankring i utlandet. Adopsjonsutvalget foreslår endring av begrepsbruken slik at denne blir mer i tråd med dansk og svensk rett. Adopsjonsutvalget foreslår at begrepet «forhåndssamtykke» ikke videreføres. Dersom dette likevel videreføres, må det reserveres de vedtak som er foreløpige, det vil si de tilfeller der barnet er ukjent og søkerne avventer en tildeling. Det vises til forslag om ny utrednings- og godkjenningssprosess hvor utvalget foreslår at begrepet «godkjenning» benyttes om det vedtak som knytter seg til forhåndsvurderingen av søkere til adopsjon av ukjent barn. Ved adopsjon av kjent barn, enten dette dreier seg om internasjonal eller nasjonal adopsjon, foreslår utvalget at begrepet «vedtak» eller lignende benyttes.

Etter adopsjonsloven § 16f første ledd er hovedregelen at «adopsjon av barn bosatt i fremmed stat skal skje gjennom organisasjon», mens departementet i «særlige tilfeller» kan samtykke i at adopsjonen skjer utenom organisasjon. Adopsjonsutvalget foreslår at adopsjonsloven skiller klart mellom bestemmelser om vilkår for adopsjon samt bestem-

melser om adopsjonsformidling. Utvalget foreslår som nevnt at alle internasjonale adopsjoner av ukjent barn skal skje gjennom organisasjon. Ved internasjonal adopsjon av kjent barn skal det ikke skje noen adopsjonsformidling på samme måte som ved adopsjon av ukjent barn. Slike adopsjoner blir å sammenligne med nasjonale familieadopsjoner. Vilkår for internasjonale familieadopsjoner må derfor reguleres i andre bestemmelser enn de som gjelder adopsjonsformidling.

13.4.3 Adopsjonsstøtten til adoptivsøkerne

Departementets retningslinjer av desember 2000 om tildeling av engangsstøtten ved adopsjon krever bare at det på forhånd er innhentet forhåndssamtykke.

Etter utvalgets syn bør adopsjonsstøtte bare gis ved internasjonal adopsjon av ukjent barn der formidlingen skjer via en autorisert adopsjonsorganisasjon. Dette vil kunne være et incitament, om enn begrenset, til å gå via en organisasjon. Utvalget viser til situasjonen i Danmark og Sverige som har tilsvarende bestemmelser.

Utvalget foreslår at adgangen til internasjonal adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon ikke videreføres. Forslaget om å begrense adgangen til adopsjonsstøtte bør gjennomføres uavhengig av dette forslaget.

Kapittel 14

Internasjonalt samarbeid

14.1 Innledning

I dette kapitlet behandles internasjonalt samarbeid om adopsjon, avgrenset til det samarbeidet som er av mer overordnet karakter.

Internasjonalt samarbeid er også behandlet i relasjon til andre temaer, jf. kapittel 12 om adopsjonsformidling via autorisert organisasjon samt kapittel 15 om adopsjon av barn med behov for spesiell støtte.

14.2 Nasjonale og internasjonale rammer for samarbeid

Adopsjonsloven og forskrifter til denne regulerer adopsjonsformidling. Adopsjonsformidling forutsetter som nevnt et internasjonalt samarbeid. Utover dette foreligger det ikke lovgivning som regulerer det internasjonale samarbeidet.

Haagkonvensjonen er tuftet på internasjonalt samarbeid. Det er et gjennomgående tema i Haagkonvensjonen at internasjonalt samarbeid både er nødvendig og ønskelig. Etter artikkel 1 forutsettes samarbeidet å skje innen rammen av det som er barnets beste og med tanke på barnets fundamentale rettigheter. Etter artikkel 1 er formålet med konvensjonen dette:

- «The objects of the present Convention are –
- to establish safeguards to ensure that intercountry adoptions take place in the best interests of the child and with respect for his or her fundamental rights as recognized in international law;
 - to establish a system of co-operation amongst Contracting States to ensure that those safeguards are respected and thereby prevent the abduction, the sale of, or traffic in children;
 - to secure the recognition in Contracting States of adoptions made in accordance with the Convention.»

Haagkonvensjonen artikkel 7 forutsetter at det etableres et nettverk av sentralmyndigheter som skal samarbeide seg imellom:

«Central Authorities shall co-operate with each other and promote co-operation amongst the competent authorities in their States to protect children and to achieve the other objects of the Convention.»

Internasjonalt samarbeid skal etter Haagkonvensjonen skje innenfor konvensjonens rammer, herunder skal det tas hensyn til subsidiaritetsprinsippet. Subsidiaritetsprinsippet er omtalt i preambelet og nedfelt i artikkel 4. Dette innebærer at internasjonal adopsjon innenfor konvensjonens rammer bare kan finne sted hvis rette myndigheter i opprinnelseslandet har vurdert og besluttet at det ikke er mulig å plassere barnet innenlands, og da bare hvis slik adopsjon er til barnets beste. Guide to Good Practice 2008 understreker subsidiaritetsprinsippet avgjørende betydning:

«The subsidiarity principle is central to the success of the Convention. It implies that efforts should be made to assist families in remaining intact or in being reunited, or to ensure that a child has the opportunity to be adopted or cared for nationally. It implies also that intercountry adoption procedures should be set within an integrated child protection and care system, which maintains these priorities.»¹

Også barnekonvensjonens bestemmelser om internasjonal adopsjon hviler på subsidiaritetsprinsippet. Det er imidlertid grunn til også å fremheve at både Haagkonvensjonen og barnekonvensjonen fremhever barns oppvekst i en familie som ønskelig fremfor oppvekst i institusjon.

14.3 Norsk adopsjonspolitik

Overordnede hensyn for norsk politikk på området for internasjonal adopsjon har, så langt Adopsjonsutvalget har kunnet avdekke, ikke vært et tema i forarbeider fra departementet.

I NOU 1976: 55 drøftes spørsmål om bilaterale avtaler om internasjonal adopsjon:

¹ Kapittel 2.1.1, punkt 48.

«Norske myndigheter har til nå ikke sett det som sin oppgave å medvirke aktivt til å få utenlandske adoptivbarn hit til landet. Derimot har man bistått med å legge forholdene til rette for forsvarlige ordninger i de tilfeller der enkeltpersoner og organisasjoner har søkt om å få ta utenlandske barn hit til landet for adopsjon. Offentlige instanser kan derfor ikke sies å ha medvirket i egentlig forstand ved adopsjonsformidling av utenlandske barn. (...)

Det er tvilsomt om utenlandskontraktene bør overtas av det offentlige. Selv om dette kan synes ønskelig sett fra vår side, så er faktisk situasjonen den at svært mange land ikke ønsker noen offisielle avtaler, men ønsker at dette håndteres via uoffisielle kontakter. Det er imidlertid viktig at man har kontroll på hvordan dette kontaktnettet etableres og hvordan det for øvrige arbeides.»²

I forbindelse med norsk ratifikasjon av Haagkonvensjonen ble det i St.prp. nr. 77 (1995–96) uttalt at ratifikasjon ikke utelukket adopsjonssamarbeid med opprinnelsesland som ikke er medlemmer av konvensjonen:

«Selv om det ideelle ville være at samtlige land Norge samarbeider med om internasjonale adopsjoner er tilsluttet konvensjonen, utelukker det ikke slikt samarbeid om vedkommende land ikke finner å kunne ratifisere.»

I styringsdokumenter og brev fra departementet synes målet om en etisk adopsjonspolitikkk å være et hovedfokus, herunder at barnets beste skal være det bærende prinsipp både ved utforming av regelverk samt ved behandling av enkeltsaker.

Det har ikke vært gjenstand for politiske vurderinger, uttrykt i forarbeider til adopsjonsloven, hvordan det internasjonale samarbeidet skal foregå på et mer praktisk plan.

14.4 Bilaterale avtaler

Det er i tråd med konvensjonen å inngå bilaterale avtaler. Imidlertid er dette lite utbredt medlemslandene imellom, jf. nedenfor om praksis. Guide to Good Practice 2008 omtaler i liten grad de bilaterale avtalene, men vier stor plass til omtale av det internasjonale samarbeidet for øvrig. Bilaterale avtaler om internasjonal adopsjon kan inngås

- mellom mottakerland og medlemsland innenfor Haagkonvensjonen eller
- mellom et medlemsland og et opprinnelsesland som ikke er medlem av konvensjonen.

² Kapittel 3.4, 4.2 og 7.4.

Haagkonvensjonen artikkel 39 bestemmer følgende om inngåelse av bilaterale avtaler:

«(1) The Convention does not affect any international instrument to which Contracting States are Parties and which contains provisions on matters governed by the Convention, unless a contrary declaration is made by the States Parties to such instrument.

(2) Any Contracting State may enter into agreements with one or more other Contracting States, with a view to improving the application of the Convention in their mutual relations. These agreements may derogate only from the provisions of Articles 14 to 16 and 18 to 21. The States which have concluded such an agreement shall transmit a copy to the depositary of the Convention.»

Guide to Good Practice 2008 presiserer at ikke alle bilaterale avtaler medlemsland imellom er av en slik karakter at det er nødvendig med notifikasjon etter artikkel 39(2). Enkelte avtaler er såkalte «practical co-operation arrangements for the operation of the Convention». Konvensjonen pålegger ikke statene å inngå slike avgrensede samarbeidsavtaler, men noen land setter dette som vilkår for adopsjonssamarbeid. Konvensjonen forutsetter ikke at slike mindre omfattende avtaler notifiseres. Noe annet gjelder de mer formelle bilaterale avtalene. Der er notifikasjon et krav etter konvensjonen.³ Haagkonferansens sekretariat bekrefter overfor utvalget at dersom Haagkonvensjonens medlemmer inngår bilaterale avtaler av den karakter som er omhandlet i artikkel 39(2), skal kopi av avtalen sendes depositaren. Depositaren har aldri mottatt slike kopier.⁴

Haagkonvensjonens Permanente Byrå laget et spørreskjema til medlemmene av Haagkonvensjonen i forbindelse med Special Commission 2005. Ett av spørsmålene gjaldt bilaterale avtaler.⁵ Norske myndigheter svarte følgende på spørsmålet om bilaterale avtaler:

«An agreement with the Philippines on government level was entered into in 1982, but this agreement is no longer of practical importance.

³ Punkt 452.

⁴ Henvendelse av 5. februar 2009.

⁵ http://www.hcch.net/index_en.php?act=conventions.publications&dtid=33&cid=69. Spørsmål 16: «Have you made agreements with one or more other Contracting State (see Article 39(2)) with a view to improving the application of the Convention? If so, please specify with which States and what matters are covered by the agreements. Do you have any comments on the efficacy of bilateral arrangements: (a) with non-Contracting States? Are Convention safeguards applied? (b) with Contracting States? Do they improve the operation of the Convention? Have they caused any difficulties?»

It is Norwegian policy that bilateral agreements should be avoided, as we think the Convention itself is the appropriate international instrument for intercountry adoption. However, we do not reject bilateral agreements altogether when it is a strong and well-founded wish from the other country to enter into such agreement. At present we are preparing a draft bilateral agreement with Vietnam, still not a party to the Convention. (...)»

Norge har i dag ingen bilaterale avtaler med andre land. Nedenfor gis en oversikt over svar fra sentrale mottakerland med senere oppdateringer.⁶

Sverige hadde inngått en avtale med Vietnam på tidspunktet for Special Commission i 2005. Sverige sa imidlertid opp avtalen 23. oktober 2008. Sentralmyndigheten MIAs hjemmeside redegjør for bakgrunnen:

«Representanter för Regeringskansliet har efter besök hos den ansvariga myndigheten i Vietnam och efter samråd med andra ambassader som företräder länder som har eller har övervägt adoptionsarbete med Vietnam funnit att Vietnams adoptionslagstiftning inte i tillräcklig grad beaktar de grundläggande principerna för internationell adoption som uttrycks i Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter och 1993 års Haagkonvention om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. En anslutning till sistnämnda konvention tycks dröja. Landet har inte heller en sådan väl fungerande administration kring den internationella adoptionsverksamheten att adoptionsarbetet kan fortsätta. Avtalet bör därför sägas upp.»

Danmark har inngått bilateral avtale med Vietnam. Nederland, Tyskland og England hadde i 2005 ikke inngått bilaterale avtaler. Nederland begrunnet dette slik:

«Until now, the Dutch policy has been not to conclude bilateral agreements with non-Convention countries and to induce the countries concerned to become party to the Convention. To date, there has been no cause for making bilateral arrangements with other Convention countries.»

Canada rapporter i sitt svar til Special Commission at landet ikke har inngått bilaterale avtaler med andre medlemsland, men at landet har inngått avtale med Vietnam som ikke er medlem.

Franske sentralmyndigheter informerte utvalget om følgende:

⁶ Det må gjøres oppmerksom på at flere mottakerland ikke har besvart spørsmålet og derfor ikke er oppregnet.

«France has signed 2 different bilateral agreements with Cambodia (1) and Vietnam (2). Vietnam, as you know, has not yet ratified the Hague Convention, but Cambodia has in 2007.

(1) Cambodia : it is an administrative agreement signed between the 2 ministers in June 2006 organizing the practical modalities of dealing with the files sent to Cambodia. This agreement was initiated by France.

(2) Vietnam : it is a real international agreement signed on February, 1st, 2000 and entered into force on November, 1st, 2000 after both Parliaments have voted in favour of it. This agreement was also initiated by France.»⁷

USA var på tidspunkt for rapporteringen til Haagkonferansen ikke medlem av denne. USA har nå tiltrådt konvensjonen. Følgende svar ble avgitt til Haagkonferansen om USAs generelle syn på bilaterale avtaler:

«In general, the United States does not favor negotiating bilateral agreements in any area where an adequate multilateral arrangement exists, for several reasons:

Negotiating a bilateral agreement is time-consuming. To the extent that doing so mirrors principles already contained in the multilateral arrangement, it is also duplicative.

Depending on the precise nature of the document, any such agreement could require the advice and consent of the U.S. Senate. The Department of State cannot guarantee this advice and consent would be granted.»

På den amerikanske sentralmyndighetens hjemmeside informeres om nåværende status i forhold til Vietnam. Det er bestemt prosedyre for avslutning av saker i prosess, mens det ikke blir mulig å starte nye saker i forhold til Vietnam.⁸

14.5 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets ansvar

Det er i praksis Bufdir som er utøvende organ for internasjonalt samarbeid på området for internasjonale adopsjoner.

På Bufdirs hjemmesider gis det informasjon om saksgang i de ulike typer adopsjonssaker, herunder har etaten gjort tilgjengelig regelverk, søknadspapirer med mer. Verken Bufdirs eller departementets hjemmesider presenterer myndighetenes internasjonale arbeid og engasjement på områ-

⁷ I henvendelse av 23. januar 2009.

⁸ Sentralmyndigheten The Office of Children's Issues (CI), <http://adoption.state.gov>.

det. Ei heller informeres det om globale og nasjonale utviklingstrekk på området for internasjonal adopsjon.⁹

Det private lovforslaget Dokument nr. 8 (2006–2007) gjaldt blant annet myndighetenes internasjonale engasjement på området for internasjonal adopsjon. Vedlagt Innst. S. nr. 128 (2007–2008) fulgte brev fra BLD ved statsråden datert 26. september 2007 som beskriver Bufdirs funksjon i dette arbeidet:

«Etter min mening vil ikke manglende samsvar mellom antallet barn tilgjengelig for adopsjon og antallet adoptivsøkere endres om norske myndigheter skulle bli tillagt en mer aktiv rolle i etableringen av adopsjonssamarbeid med opprinnelsesland. Denne situasjonen vil for en stor del bero på hvor mange barn opprinnelseslandene til enhver tid frigjør for adopsjon til utlandet. Bufdir opplyser at en av hovedforklarerene på at antallet utenlandske adoptivbarn til Norge går ned, er at våre viktigste adopsjonsland ønsker å ta vare på de aktuelle barna innenlands. Økonomisk vekt og velstandsutvikling har gjort nasjonale omsorgstiltak mulig, og dette blir prioritert i disse landene.

På den annen side er det svært viktig at Norge som mottakerland er en aktiv deltaker i utviklingen av feltet. Ulike spørsmål kan løses ved et direkte samarbeid mellom sentralmyndighetene etter Haagkonvensjonen, slik konvensjonen legger til rette for. Generalsekretæren for Haagkonferansen for internasjonal privatrett skal i henhold til Haagkonvensjonen med jevne mellomrom kalle sammen en spesialkommisjon med formål å gjennomgå anvendelsen av konvensjonen i praksis. I denne sammenheng har Bufdir som sentralmyndighet en svært viktig rolle når det gjelder å ta opp spørsmål og delta i drøftinger internasjonalt om ulike tema knyttet til utenlandsadopsjon.

Vår sentralmyndighet er i så måte en aktiv bidragsyter. Jeg kan nevne at Norge nylig fikk henvendelse fra Sekretariatet for Haagkonferansen for internasjonal privatrett der vi bli bedt om å delta i en rådgivningsgruppe for å bistå myndighetene i Guatemala med implementeringen av Haagkonvensjonen. Bufdir deltar på Norges vegne, og gir dermed et viktig bidrag til at adopsjonsformidlingen fra dette landet skal kunne skje på en forsvarlig og smidig måte. Jeg kan også nevne at Bufdir deltar i

en arbeidsgruppe ledet av Sekretariatet ved Haagkonferansen for å utforme en veileder til praktisk hjelp ved implementeringen og praktiseringen av konvensjonen.

Bufdir har også jevnlig utstrakt kontakt med samarbeid med de andre nordiske sentralmyndighetene. Bufdir deltar på møter med sentralmyndighetene i de europeiske landene. På den måten holder Bufdir seg oppdatert når det gjelder andre lands regelverk og for øvrig om utviklingen på feltet. Bufdir tar også ved behov kontakt med myndighetene i de ulike opprinnelseslandene Norge har et adopsjonssamarbeid med. Bufdir gjennomfører informasjons- og tilsynsreiser til landene. Selv om disse reisene er resurskrevende, er det viktig at norske myndigheter besøker enkelte opprinnelsesland for å undersøke hvordan organisasjonenes virksomhet drives i landet. Dessuten er det nyttig å etablere god kontakt med sentrale adopsjonsmyndigheter i opprinnelsesland av hensyn til samarbeidet.»

14.6 Samarbeidsland

14.6.1 Gjeldende samarbeidsland

Regelverk som gjelder adopsjonsformidling, herunder krav som stilles for å få formidlingstillatelse for et bestemt land, er omtalt i utredningen kapittel 12.3 (gjeldende rett) og 12.8.1 (utvalgets vurderinger).

Nedenfor utredes de politiske og mer overordnede forhold knyttet til etablering av nye samarbeidsland.

De tre norske adopsjonsorganisasjonene har formidlingstillatelse fra norske myndigheter for adopsjonsformidling i 18 land. Organisasjonene må også ha tillatelse fra opprinnelseslandenes myndigheter for at adopsjonssamarbeid kan skje i praksis. For tiden er norske adopsjonsorganisasjoner autorisert for formidlingsarbeid i 17 opprinnelsesland, det vil si at det foreligger tillatelse både fra norske myndigheter samt fra opprinnelseslandets myndigheter.¹⁰

I 2008 ankom det totalt 304 barn som ble formidlet gjennom adopsjonsorganisasjonene, herunder:

- Adopsjonsforum: 158 barn
- Verdens Barn: 113 barn
- InorAdopt: 33 barn.

⁹ På departementets hjemmesider gis løpende informasjon om nyheter under fanen «Adopsjon» om departementets arbeid med endringer i regelverk, tiltredelse til konvensjoner med mer. Bufdir gir ingen tilsvarende løpende informasjonsoppdatering om adopsjon. Per 18. mai 2009.

¹⁰ Adopsjonsforum har formidlingstillatelse for Guatemala, men foreløpig ikke tillatelse fra Guatemala til å opptre i denne staten.

Tabell 14.1 Samarbeidsland internasjonal adopsjon, mai 2008

	Ratifisert Haagkonvensjonen	Forening
Kina	x	Adopsjonsforum Verdens Barn InorAdopt
Colombia	x	Adopsjonsforum Verdens Barn
Sør-Korea		Adopsjonsforum
Etiopia		Verdens Barn
India	x	Adopsjonsforum Verdens Barn
Sør-Afrika	x	Verdens Barn
Filippinene	x	Adopsjonsforum
Ungarn	x	InorAdopt
Brasil	x	InorAdopt
Bulgaria	x	InorAdopt
Thailand	x	Verdens Barn
Bolivia	x	Adopsjonsforum
Peru	x	Adopsjonsforum
Chile	x	Adopsjonsforum
Sri Lanka	x	Adopsjonsforum
Nepal		Adopsjonsforum
Madagaskar	x	Adopsjonsforum

¹ Madagaskar er nå på plass som nytt samarbeidsland, og avtalen med myndighetene er signert 24. oktober 2008. Bufdir gav formidlingstillatelse i brev 13. juni 2008, ut år 2010.

Kilde: Opplysninger fra adopsjonsorganisasjonene.

14.6.2 Utviklingen fremover

Antall søkere i kø hos organisasjonene

Totalt har 1612 søkere forhåndssamtykke og står i kø for tildeling i organisasjonene. I tillegg står det 477 søkere uten forhåndssamtykke i kø:

- Adopsjonsforum har 959 søkere med forhåndssamtykke som står i kø for tildeling, av disse er 849 saker i utlandet.¹¹ Antall aktive søkere som ikke har fått forhåndssamtykke i Bufetat er 342.
- Verdens Barn har 522 søkere med forhåndssamtykke i kø, i tillegg 104 som ikke har forhåndssamtykke.¹²
- InorAdopt har 131 søkere i kø med forhåndssamtykke, i tillegg 31 som ikke har forhåndssamtykke.¹³

¹¹ Per 30. april 2009.

¹² Per 26. mai 2009.

¹³ Per 28. mai 2009.

Redusert kapasitet i flere samarbeidsland

Organisasjonene oppdaterer løpende informasjon på hjemmesidene om utviklingen i de enkelte samarbeidsland. I mai 2009 var situasjonen i Adopsjonsforum at organisasjonen ikke tar inn nye søkere på Sri Lanka og Nepal og kun annengangs-søkere på Bolivia. Samarbeidet med Russland står videre stille og kan bli avviklet dersom det ikke skjer snarlig utvikling i samarbeidet.¹⁴ Verdens Barn besluttet i desember 2008 foreløpig ikke å ta inn nye søkere på Sør-Korea. Samarbeidskontakten Holt Children's Services har gitt informasjon hvor de antyder mulig adopsjonsstans om fem til seks år. InorAdopt tar imot nye søkere på alle sine fire samarbeidsland. Det er imidlertid ikke tildelt barn fra Bulgaria i 2008.

¹⁴ Per 5. mai 2009.

Tabell 14.2 Barn formidlet gjennom adopsjonsorganisasjonene 1999–2008

1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
590	589	713	747	714	706	582	448	426	304

Kilde: Opplysninger fra adopsjonsorganisasjonene.

Utvikling av nye samarbeidsland

Buudir har gitt Adopsjonsforum tillatelse til å gjenoppta formidlingen fra Guatemala. Samarbeidet er i praksis ikke kommet i gang idet Adopsjonsforum ikke har fått tillatelse fra Guatemala. Det er ventet et klart brudd med tidligere års praksis der Guatemala i forhold til folketallet var det landet i verden med flest internasjonale adopsjoner. Guatemala har nå tiltrådt Haagkonvensjonen som innebærer prioritering av nasjonal adopsjon. Det er derfor ikke ventet mange tildelinger fra Guatemala. Adopsjonsforum har sendt søknad til Buudir om samarbeid med Panama og Mali. Adopsjonsforums formidlingstillatelse på Russland gikk ut på dato i 2006, men organisasjonen jobber med å få den operativ igjen.

Verdens Barn undersøker mulighet for samarbeid med Vietnam, Kambodsja, Myanmar, Taiwan, Mosambik, Zambia og Romania. Foreløpig er det ikke fremmet søknad for Buudir for disse land. I tillegg til å undersøke nye samarbeidsland vil Verdens Barn prioritere arbeidet med å øke antall formidlinger fra etablerte samarbeidsland.

InorAdopt har søkt Buudir om tillatelse til adopsjonssamarbeid med Kenya.

14.7 Dansk og svensk rett

Danmark

Danske adopsjonsorganisasjoner formidler barn fra 26 land.¹⁵

I Danmark har Adoptionsnævnet på sin hjemmeside laget en oversikt med informasjon om samarbeidslandene. I tilknytning til det enkelte land er det henvist til den eller de adopsjonsorganisasjoner som har samarbeidsavtaler med dette landet.

Det er nedfelt i adopsjonsloven § 29a at departementet utpeker en sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen jf. BEK nr. 1141 af 13. december

¹⁵ www.danadopt.dk og www.a-c.dk. Danadopt: Bolivia, Bulgaria, Colombia, Etiopia, Filippinene, India, Kina, Senegal, Sri Lanka, Sør-Afrika, Sør-Korea, Thailand, Vietnam. AC Børnehjelp: Bolivia, Brasil, Burkina Faso, Colombia, Ecuador, Etiopia, Guatemala, Hviterussland, India, Kina, Madagaskar, Mali, Nepal, Nigeria, Peru, Slovakia, Sri Lanka, Sør-Afrika, Taiwan, Thailand, Tsjekkia, Vietnam.

2002 se kapittel 12.7. Forskriften bestemmer at sentralmyndigheten (som nå er Familiestyrelsen) skal samarbeide med sentralmyndigheter i andre medlemsland samt ivareta de oppgaver om etterkonvensjonen påhviler sentralmyndigheten.

I Danmark har videre Adoptionsnævnet som en av sine hovedoppgaver (i tillegg til å behandle klagesaker samt føre tilsyn) å samle inn, bearbeide og formidle viten om adopsjon.¹⁶ Adoptionsnævnet foretar informasjons- og tilsynsreiser til samarbeidsland. Referat fra turene gjøres tilgjengelig på hjemmesiden.¹⁷ Her redegjøres det blant annet for formålet med reisen. Nævnets hjemmeside inneholder lenke til publikasjoner om internasjonale utviklingstendenser på adopsjonsområdet. Sentralmyndigheten Familiestyrelsen er sekretariat for Adoptionsnævnet.

Sverige

Sentralmyndigheten MIA har autorisert svenske adopsjonsorganisasjoner for samarbeid i 36 land.¹⁸

Lag (1997:191) med anledning av Sveriges tiltræde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner slår fast at Haagkonvensjonen gjelder som svensk lov og angir sentralmyndighetens og adopsjonsorganisasjonenes oppgaver etter konvensjonen. Se kapittel 12.7. MIA har i henhold til Förordning (2007:1020) med instruktion för Myndigheten för internationella adoptionsfrågor følgende ansvar:

¹⁶ BEK nr. 1041 af 16. december 1999.

¹⁷ www.adoptionsnaevnet.dk.

¹⁸ www.mia.eu (den svenske sentralmyndigheten etter Haagkonvensjonen). Adoptionscentrum: Albania, Bolivia, Bosnia-Hercegovina, Brasil, Bulgaria, Colombia, Ecuador, Estland, Etiopia, Filippinene, India, Kenya, Kina, Kirgistan, Kroatia, Latvia, Lesotho, Madagaskar, Makedonia, Montenegro, Nepal, Nigeria, Sør-Korea, Russland, Serbia, Sør-Afrika, Thailand, Vietnam og Hviterussland. Adoptionsforeningen La Casa (ALC): Colombia. Barnen Framför Allt – Adoptjoner (BFA-A): Bolivia, Bulgaria, Chile, India, Kenya, Litauen, Nepal, Polen, Russland, Slovakia, Sri Lanka, Taiwan, Thailand, Tsjekkia, Vietnam. Barnens Vänner – internationell adoptionsforening (BV): Kenya, Kina, Sri Lanka, Taiwan. Familjeforeningen för internationell adoption (FFIA): Bolivia, Colombia, India, Kenya, Kina, Sri Lanka, Thailand, Vietnam. African Hope Adoptions (AHA): Etiopia. Stiftelsen Barn i Världen har godkjenning for Vietnam.

Tabell 14.3 Barn formidlet gjennom danske adopsjonsorganisasjoner 2002–2008¹

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
608	523	528	586	450	429	395

¹ Danmark er folkemengden 5,4 millioner.

Kilde: www.danadopt.dk og www.a-c.dk.

Tabell 14.4 Barn formidlet gjennom svenske adopsjonsorganisasjoner 2002–2008¹

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1008	920	992	941	765	681	610

¹ I Sverige er folkemengden 9,1 millioner.

Kilde: www.mia.eu.

- overvåke at adopsjonsformidling skjer i tråd med barnets beste slik uttrykt i barnekonvensjonen og Haagkonvensjonen og sikre at adopsjonsformidling skjer på en etisk måte
- følge den internasjonale utviklingen
- følge utviklingen med hensyn til kostnader knyttet til internasjonal adopsjon
- informasjonsvirksomhet
- forhandle med myndigheter og organisasjoner i andre land om spørsmål innenfor sitt virksomhetsområde.

MIA publiserer MIA INFO som inneholder informasjon om sentralmyndighetens virksomhet, det internasjonale adopsjonssamarbeidet, situasjonen i samarbeidslandene, forskning og kunnskapsutvikling samt informasjon om organisasjonene.

14.8 Utvalgets vurderinger og forslag

14.8.1 Internasjonalt samarbeid innen rammen av konvensjonene

Internasjonalt samarbeid må skje på bakgrunn av de prinsipper, hensyn og perspektiver som er uttrykt i barnekonvensjonen og Haagkonvensjonen. Disse konvensjoner er og må være styrende for det internasjonale engasjementet, også for den delen av det internasjonale samarbeidet som skjer med ikke-medlemsland.

Nedenfor omtales myndighetenes internasjonale engasjement og «myndighetene» kan her omfatte regjeringen, Barne- og likestillingsdepartementet, Utenriksdepartementet, herunder utenriksstasjonene, og Bufdir. Organisasjonene er i noen grad også nevnt. Internasjonalt samarbeid i relasjon til barn med behov for spesiell støtte er drøftet særskilt i kapittel 15.

Prinsippet om barnets beste og subsidiaritetsprinsippet er nedfelt i barnekonvensjonen og Haagkonvensjonen. Subsidiaritetsprinsippet innebærer at internasjonal adopsjon bare kan finne sted hvis rette myndigheter i opprinnelseslandet har funnet at det ikke er mulig å plassere barnet innenlands, og da bare hvis internasjonal adopsjon er til barnets beste.¹⁹ Prinsippene stiller også krav til det internasjonale samarbeidet og setter ram-

mer for dette. Samtidig skal prinsippene legges til grunn i den enkelte adopsjonssak og blir således tolkningsmomenter blant annet ved avgjørelse av om barnet kan frigis for adopsjon.

Guide to Good Practice 2008 utdyper om subsidiaritetsprinsippet slik:

«In achieving the best interests of the child in intercountry adoption, the 1993 Hague Convention recognises that:

- children should grow up in a family environment;
- permanency is preferable to temporary measures;
- intercountry adoption may offer the advantage of a permanent family to a child for whom a suitable family cannot be found in his or her State of origin. (...)»²⁰

Videre beskriver guiden at subsidiaritetsprinsippet skal tolkes i lys av prinsippet om barnets beste. Det nevnes ulike eksempler på dette. Permanent plassering i barnets storfamilie i hjemlandet er å foretrekke fremfor internasjonal adopsjon, men ikke dersom storfamilien er uegnet og ikke kan dekke barnets behov, inkludert medisinske. Nasjonal adopsjon prioriteres fremfor internasjonal adopsjon, men dette er ikke å foretrekke dersom det konkrete barnet må forbli på institusjon (og vente på nasjonal adopsjon) dersom barnet kan få en permanent plassering i utlandet. Et midlertidig hjem i hjemlandet vil i de fleste tilfeller ikke være å foretrekke fremfor en permanent plassering i et annet land. Guiden avviser at subsidiaritetsprinsippet kan tolkes slik at internasjonal adopsjon alltid er siste utvei:

«53. It is sometimes said that the correct interpretation of «subsidiarity» is that intercountry adoption should be seen as «a last resort». This is not the aim of the Convention. National solutions for children such as remaining permanently in an institution, or having many temporary foster homes, cannot, in the majority of cases, be considered as preferred solutions ahead of intercountry adoption. In this context, institutionalisation is considered as «a last resort.»»²¹

¹⁹ Guide to Good Practice 2008.

²⁰ Kapittel 2.1.

²¹ Kapittel 2.1.

Subsidiaritetsprinsippet innebærer at barnet skal sikres oppvekst i en familie samt at plasseringen skal være permanent. Internasjonal adopsjon har bare berettigelse dersom opprinnelseslandene selv ikke makter å gi barnet tilfredsstillende permanent omsorgsbasis. Barnet kan for det første sikres en permanent omsorgsbasis i en familiesituasjon i opprinnelseslandet gjennom oppvekst hos utvidet storfamilie, eksempelvis med besteforeldre, tanker og onkler. For det andre oppfordres opprinnelseslandene i *Guide to Good Practice 2008* å arbeide for å øke antall nasjonale adopsjoner for å sikre de barn som ikke kan vokse opp i sin storfamilie. Etter konvensjonen anses det følgelig som bedre for barnet å forbli i sitt naturlige miljø, hvis barnet tilbys en permanent omsorgsbasis der, enn å bli adoptert til et annet land.

Adopsjonsutvalget legger til grunn at det her er opprinnelseslandets vurdering av subsidiaritetsprinsippet og barnets beste som skal legges til grunn slik at Norge som mottakerland, i forbindelse med enkeltsaker, ikke kan påvirke slike vurderinger i opprinnelseslandet.

Utvalget viser til at internasjonalt samarbeid om adopsjon ikke er utelukket selv om et opprinnelsesland ikke er medlem av Haagkonvensjonen. Det bør ikke være en absolutt forutsetning at et opprinnelsesland er medlem av Haagkonvensjonen. Dette er i tråd med departementets uttalelser i St.prp. nr. 77 (1995–96) ved gjennomføring av Haagkonvensjonen. Utvalget er enig i den praksis at Norge anvender Haagkonvensjonens prinsipper ved etablering av internasjonalt adopsjonssamarbeid med ikke-medlemsland. Det er avgjørende at Norge ikke viker når det gjelder de prinsipper konvensjonen bygger på. I motsatt fall vil konvensjonens legitimitet og kraft kunne svekkes internasjonalt.

I tillegg til barnekonvensjonen og Haagkonvensjonen foreligger det en rekommendasjon vedtatt 21. oktober 1994 som gjelder anvendelsen av Haagkonvensjonen i forhold til flyktningsbarn og barn som på grunn av uro i sitt hjemland har måttet forlate dette. Kravene i konvensjoner og rekommendasjoner for å sikre forsvarlig adopsjon vil således kunne begrense adopsjonsmuligheter fra områder preget av krig og naturkatastrofer. Ved krig og naturkatastrofer kan barn komme bort fra foreldrene. Det foreligger da en risiko for menneskehandel og irregulære adopsjoner. Rekommendasjonen fastsetter bestemte prosedyrer for å søke å gjenforene barna med foreldre eller andre nære omsorgspersoner i hjemlandet. Rekommendasjonen sikrer at bare de barna som er reelt foreldreløse kan frigis for internasjonal adopsjon i tråd med

de internasjonale konvensjonene. Rekommendasjonen er nærmere omtalt i kapittel 3.3.4.5.

Haagkonvensjonen og barnekonvensjonen stiller krav som setter rammer for norsk utøvelse av internasjonalt adopsjonssamarbeid. Barnekonvensjonen er gjennomført i norsk rett gjennom lov av 21. mai 1999 nr. 30. Det fremgår ikke av adopsjonslovgivningen at Norge har gjennomført Haagkonvensjonen og er bundet av denne, motsatt i Danmark og Sverige. Utvalget mener ikke med dette at Norge som følge av dette ikke oppfyller konvensjonens krav til gjennomføring i norsk rett. Imidlertid ville lovregulering av våre internasjonale forpliktelser etter Haagkonvensjonen synliggjøre samt skape økt bevissthet rundt de internasjonale konvensjonene samt de krav disse stiller.

14.8.2 Rom for økt internasjonalt engasjement

Norsk politikk synes å være at økt norsk internasjonal aktivitet ikke vil lede til flere internasjonale adopsjoner.²²

Utvalget mener at det må sondres mellom myndighetenes aktivitet i forhold til etablerte samarbeidsland og aktivitet i forhold til etablering av nye land. Antallet nasjonale adopsjoner øker i mange av de etablerte samarbeidslandene blant annet som følge av subsidiaritetsprinsippet som innebærer at det nasjonalt arbeides for å øke permanente plasseringer innenlands. Imidlertid er det klart at det er mange foreldreløse barn i andre land. Internasjonalt er det derfor fortsatt svært mange barn som har behov for permanente plasseringer i en familie, nasjonalt eller internasjonalt.

Det er mange ulike grunner til at opprinnelsesland ikke kan eller ønsker å delta i internasjonalt samarbeid om adopsjon. I noen land skyldes dette religiøse forhold. Som utgangspunkt anerkjennes ikke adopsjon i muslimske land. Mange land preges av krig og manglende stabilitet. Videre kan nevnes land som rammes av midlertidige unntakstilstander som følge av naturkatastrofer eller lignende. Adopsjonsutvalget ser således at det kan være mange grunner til det verken er mulig eller ønskelig at Norge engasjerer seg bilateralt i forhold til et bestemt opprinnelsesland. Imidlertid mener utvalget at det likevel gjenstår land hvor norske myndigheter kunne øke sitt internasjonale engasjement bilateralt. Subsidiaritetsprinsippet i Haagkonvensjonen kan ikke legitimere norsk passivitet i forhold til land hvor mange barn er forel-

²² Brev fra Barne- og likestillingsdepartementet ved statsråden datert 26. september 2007.

dreløse og myndighetene i dette landet ikke makter å ivareta barnas behov for vern og omsorg.

Utvalget er klar over at årsaker til at barn havner på institusjon i opprinnelseslandene kan være sammensatte. Utvalget siterer fra svenske forarbeider nedenfor, jf. Regeringens proposition 2003/94:13. Det understrekes i disse forarbeidene til at avvikling av institusjonalisering er forbundet med fattigdomsbekjempelse. Internasjonal adopsjon ses derfor i en større sammenheng. Det understrekes at det svenske utviklingssamarbeidet også fremover må prioritere å skape alternativer til institusjonsplassering i opprinnelseslandene. Det vises til at det er mange årsaker til at barn havner på institusjon og at antall institusjonsplasseringer synes å øke tross kunnskap om at barn kan ta skade av institusjonsplassering. Årsaker til at barn havner på institusjon er ulike i de ulike deler av verden. Felles er imidlertid at kun en liten del av barna på institusjon er foreldreløse. Fattigdom er hovedårsak til at barn i opprinnelseslandene havner på institusjon:

«Ungefær 90 procent av barnen har en eller två föräldrar i livet. I stället är fattigdom den vanligaste orsaken till ett barns institutionsvistelse. En studie från Leshoto visade att det främsta skälet till att föräldrarna placerade sina barn på institution var att de inte kunde försörja dem och inte heller såg några möjligheter att ge sina barn en bättre framtid än den som de själva hade. Institutionen däremot kunde erbjuda både försörjning och grundutbildning för barnen. Föräldrarnas intention var inte i första hand att överge sina barn utan att ge dem bättre livsvillkor än de själva kunde erbjuda. Andra skäl till att barn hamnar på institution är splittrade familjer, funktionshinder, sjukdom, missbruk och dödsfall i familjen.»

Det fremheves i forarbeidene at institusjonene trekker til seg barn og familier i nød:

«Genom att institutioner finns som en resurs och möjlighet i fattiga länder drar de till sig barn. För föräldrar är placeringen av sitt barn på en institution ofta en överlevnadsstrategi, en utväg i en desperat situation. På institutionen erbjuds barnet tillsyn, mat och utbildning. För familjen blir det en lättnad i försörjningsbördan med ökade möjligheter för de hemmavarande barnen att överleva. Institutioner ger också arbetstillfällen, även om dessa arbeten har låg status och lönerna är låga. Det kan därför finnas ett intresse hos personal, lokala politiker och andra makthavare att behålla institutionerna – ett intresse som kolliderar med barnets rättigheter. Organisationer och privatpersoner

väljer också ibland att stödja barn genom satsningar på institutionsvård.»

Risiko for vanskjøtsel og misbruk av barn på institusjon er også nevnt:

«Risken för vanvård och utnyttjande är stor på institutioner. Övergrepp förekommer både från personal och från andra barn. Barn med funktionshinder löper särskilt stor risk att utsättas för övergrepp.»

Avvikling av institusjonalisering er ifølge de samme forarbeider nært forbundet med fattigdomsbekjempelse:

«För att en avveckling skall bli verklighet krävs en medveten nationell plan, förankrad på högsta politiska nivå, med tydliga och tidsbundna mål. Arbetet med att avveckla befintliga institutioner måste ha barnet som individ, dess familj och nätverk i fokus.»

Adopsjonsutvalget støtter det syn at fattigdomsbekjempelse i opprinnelsesland må være et overordnet politisk mål også for Norge. Norsk bistandspolitik bør ha et mer spisset barnefokus etter utvalgets syn.

Norge bør videre styrke det internasjonale engasjementet for å øke antall tiltredelser til Haagkonvensjonen. Tiltredelse til konvensjonen innebærer at barns rettigheter og levekår for mange opprinnelseslands vedkommende vil måtte styrkes og bedres.

Ansvar for etablering av nye samarbeidsland er i dag i praksis overlatt organisasjonene. Adopsjonsutvalget finner at organisasjonene også fremover bør ha ansvar for dette, men at myndighetene i større grad og på ulike måter må bistå organisasjonene slik at organisasjonene også i praksis kan utøve denne funksjonen.

Utviklingen i Norge og forholdene her i landet har muliggjort at enslige og homofile kan være foreldre. Dette kan skape en forventning om at myndighetene skal arbeide internasjonalt for å imøtekomme bestemte søkergruppers ønsker og behov. Opprinnelseslandene stiller imidlertid krav til norske søkere som i praksis ikke åpner for eller bare gir en helt snever åpning for adopsjon til enslige og homofile. Opprinnelseslandenes krav vil i stor grad være forankret i kulturelle og religiøse holdninger som er ulike fra rådende norske holdninger. Myndighetenes internasjonale engasjement kan ikke ha fokus på å tilfredsstillte bestemte søkergruppers behov. Barneønsket er legitimt, men utvalget viser til at norske myndigheters internasjonale engasjement må skje innen rammer av de internasjonale konvensjoner Norge er tilsluttet. Initiativet til å

inngå adopsjonssamarbeid må skje også med respekt for opprinnelseslandenes kultur og holdninger.

Guide to Good Practice 2008 forutsetter at mottakerland kan bistå opprinnelseslandene i utbygging og forbedring av «child care and protection system». «Child care and protection system» er et internasjonalt begrep som benyttes om metoder for forebygging og bekjempelse av vold mot barn, utnyttelse og overgrep, inkludert menneskehandel, seksuell utnyttelse, barnarbeid og skadelige tradisjonelle skikker som kjønnslemlestelse og barneekteskap. Arbeidet retter seg særlig mot sårbare grupper barn, slik som foreldreløse barn, uregistrerte barn, barn i konflikt med loven og barn som lever i områder med naturkatastrofer, krig eller væpnet konflikt.

For å etablere et trygt oppvekstmiljø for barn, «child friendly environment», arbeides det med å få regjeringene til å ta ansvar for å oppfylle barns rett til beskyttelse, samt bygge kapasitet i barnefaglige miljøer og i offentlige institusjoner der barn kan få hjelp og støtte. I tillegg er det et mål at lovgivningen i stater der barn har svakt rettsvern, styrkes i tråd med barns rett til beskyttelse. Det arbeides også med å endre holdningen til skadelige tradisjonelle skikker og til at samfunnet, inkludert media og organisasjoner, åpent diskuterer barns behov for beskyttelse. Det er også en del av «child care and protection systems»-begrepet at barns livserfaring, kunnskap og deltakelse anerkjennes og at samfunnet må etablere egnede institusjoner for forebygging, rehabilitering og reintegrering. Det understrekes fra stater og organisasjoner som jobber for å implementere «child care and protection systems» at det også er et sterkt behov for systemer som monitorerer, rapporterer og holder oversikt over arbeidet for å tilfredsstille barns behov for et godt oppvekstmiljø.

Unicef er en av organisasjonene som understreker at beskyttelse av barn mot overgrep og utnyttelse må være en del av enhver stats utviklingspolitikk. Unicef har også inkludert etablering av et barnevennlig oppvekstmiljø i sine Millenniumsmål, MDG 8.²³

Adopsjonsutvalget mener at dette må være et satsningsområde for norsk bistandspolitikk. Utviklingsarbeid med et økt fokus på tiltak for å sikre barns rettigheter og gi dem bedre oppvekstvilkår i opprinnelseslandene, vil over tid også kunne styrke Norges anseelse som mottakerland i adopsjonssammenheng.

²³ Mer om Child Care and Protection Systems: se www.unicef.no.

Bufdir bistår i dag opprinnelsesland som ønsker å bygge opp lovverk i forbindelse med tiltrødelse til Haagkonvensjonen. Myndighetene kan etter utvalgets syn øke satsningen på slik bistand, gjennom Haagkonvensjonen eller bilateralt. Bistand av denne karakter må naturlig nok skje til de land som ønsker dette.²⁴

Adopsjonsutvalget har registrert at Norge er en bidragsyter når det gjelder å støtte opprinnelsesland ved tiltrødelse til Haagkonvensjonen. Utvalget foreslår at det settes av ressurser til at Bufdir kan intensivere også dette arbeidet. Det er en forutsetning for internasjonal adopsjonsformidling at opprinnelseslandet har et velfungerende adopsjonsinstitutt samt at subsidiaritetsprinsippet er ivarettatt, herunder forventes at opprinnelseslandet har et «child care and protection system».

Sentralmyndighetene har ansvar for å arbeide nasjonalt og internasjonalt mot adopsjoner som ikke er i tråd med konvensjonen. Dette omfatter rent private adopsjoner samt tilfeldige adopsjoner, omtalt om «independent adoptions» i Guide to Good Practice 2008.²⁵ Se kapittel 1.3 om utvalgets begrepsbruk. Norge bør gjennom Haagkonferansen arbeide aktivt mot slike adopsjoner. Guide to Good Practice 2008 viser til at slike adopsjoner er et problem internasjonalt. Hensynet til barnets beste og subsidiaritetsprinsippet tilsier økt internasjonalt engasjement for å motvirke dette. Her bør Norge være med å sette dagsorden. Det er viktig at Norge bidrar aktivt med å sette dette på dagsorden og ikke bare følge den dagsorden som andre land eventuelt setter. Dette er et politisk ansvar som regjeringen må ta, blant annet fordi det vil kunne forutsette medvirkning fra flere departementer.

Guide to Good Practice 2008 viser til at opprinnelseslandene på ulike måter møter et press fra mottakerlandene. Guiden oppsummerer hvilke forhold opprinnelseslandene oppfatter som problematiske:

- mottakerland sender for mange søknader, det vil si for mange adoptivsøkere i forhold til antall frigitte barn i opprinnelseslandet
- krav om hurtig behandling
- press fra mottakerlandenes organisasjoner for å få tillatelse til adopsjonssamarbeid i opprinnelseslandet

²⁴ Her bør nevnes at adopsjon som hovedregel ikke aksepteres i muslimske land.

²⁵ Guide to Good Practice kapittel 4 og 10.1.1.6. Privat adopsjon arrangeres direkte mellom adoptivsøkere og biologiske foreldre. «Independent adoptions» innebærer at adoptivsøkere som er godkjent i mottakerlandet selv reiser til opprinnelseslandet for å finne et barn å adoptere.

- for mange autoriserte organisasjoner opererer i opprinnelseslandet
- mottakerlandenes offisielle myndigheter tar opp konkrete saker med opprinnelseslandene på vegne av individuelle søkere
- press mot å skaffe barn til et økende antall søkere
- søknader fra uegnede søkere
- det fremmes søknader om adopsjon til bestemte opprinnelsesland for kategorier av barn som ikke er tilgjengelig for adopsjon i dette landet.²⁶

Det anbefales i guiden at slike problemer løses gjennom internasjonalt samarbeid mellom rette myndigheter i medlemslandene. Guiden anbefaler at sentralmyndighetene i mottakerland og opprinnelsesland samarbeider om å sikre at antall autoriserte organisasjoner er relatert til antall barn og kategorier av barn frigitt for internasjonal adopsjon. Opprinnelsesland burde først identifisere hvor stort antall autoriserte organisasjoner det er behov for før det gis tillatelse til disse i opprinnelseslandet.

Mottakerland kan bistå med å begrense presset på opprinnelsesland gjennom å informere adoptivsøkere om situasjonen, jf. guidens formulering:

«Receiving States could assist in limiting unreasonable pressures on States of origin by informing prospective adopters about the realities of contemporary intercountry adoption and the difficulties that may arise. A certain number of unrealistic applications could thus be avoided.»

Adopsjonsutvalget finner at norske myndigheter og organisasjonene må være sensitive og lydhøre overfor opprinnelseslandenes behov. Utvalget mener at hensynet til opprinnelseslandene synes å være ivarettatt av norske myndigheter og viser til at verken norske myndigheter eller norske organisasjoner synes ha noen offensiv eller pågående politikk eller praksis i forhold til opprinnelsesland.

Sensitivitet og lydhørhet utelukker imidlertid ikke at myndighetene er mer aktive enn i dag i forhold til å bistå ved utvikling av nye mulige samarbeidsland. Som nevnt tidligere kan myndighetene bistå med slike tiltak i opprinnelseslandene som indirekte også vil legge til rette for internasjonal adopsjon. Det ideelle ville være at det ikke var behov for internasjonal adopsjon og at opprinnelseslandene maktet å sikre sine foreldreløse barn oppvekst i en permanent familiesituasjon i hjemlandet. Dette er neppe mulig verken på kort eller

mellomlang sikt. Det bør være et legitimt politisk mål å legge til rette for at flere barn, som med sikkerhet er reelt foreldreløse og uten andre nære omsorgspersoner, kan sikres oppvekst i en familie som følge av internasjonal adopsjon.

Utvalget viser til at Sverige synes å ha økt sitt internasjonale engasjement i adopsjonssaker. Regeringens proposition 2003/94:131 redegjør for det internasjonale adopsjonssamarbeidet hvor det understrekes at lovgivning og praksis for adopsjonsformidling og tilsyn også må ses i sammenheng med økt internasjonal engasjement:

«Samarbetet bör dels syfta till att säkra en etisk och transparent adoptionsverksamhet, som utgår från barnets bästa och dels till att utforma ett utvecklingssamarbete som på lång sikt förbättrar sociala och ekonomiska förhållanden i ursprungsländerna. Det yttersta målet bör vara att internationell adoption blir obehövlig.»²⁷

De svenske forarbeidene understreker betydningen av en felles etisk forståelse knyttet til adopsjonsformidling og at dette må skje gjennom internasjonalt samarbeid.²⁸ De svenske forarbeidene understreker at det er staten som må ta et tydelig ansvar for en etisk og transparent adopsjonsformidling og ikke bare overlate dette til organisasjonene:

«Det är viktigt att staten tar ett tydligt ansvar för en etisk och transparent adoptionsverksamhet och inte lägger över detta på de auktoriserade sammanslutningarna. Den nya adoptionsmyndighetens förstärkta kompetens kommer att innebära större möjligheter för myndigheten att inta en aktiv roll i internationella sammanhang (se avsnitt 5). Syftet med det internationella samarbetet bör bland annat vara att utveckla gemensamma riktlinjer för hur den ekonomiska relationen mellan mottagarländer och ursprungsländer skall hanteras, både när det gäller sammanslutningarnas biståndsverksamhet vid sidan av adoptionsverksamheten och olika ersättningar inom ramen för adoptionsavgiften.»

Adopsjonsutvalget støtter fullt ut de syn som fremkommer ovenfor og mener at disse syn må være styrende også for Norges engasjement på området for adopsjonsformidling og internasjonalt samarbeid.

²⁶ Kapittel 10.

²⁷ Kapittel 7, side 52 flg.

²⁸ De tre norske adopsjonsorganisasjonene er medlemmer i Euradopt.

14.8.3 Bilaterale avtaler

Adopsjonsutvalget ser ingen grunn til at Norge bør arbeide for å inngå bilaterale avtaler med opprinnelsesland som allerede er medlemmer av Haagkonvensjonen. Inngåelse av slike avtaler synes å være en ikke-eksisterende praksis medlemsland imellom. Norge bør følge samme linje som andre mottakerland som er medlemmer av Haagkonvensjonen.

Utvalget støtter den praksis at Haagkonvensjonens krav legges til grunn ved spørsmål om inngåelse av bilateral avtale også i forhold til opprinnelsesland som ikke er medlemmer av konvensjonen. Konvensjonen bygger på prinsippet om barnets beste og subsidiaritetsprinsippet og stiller krav som blant annet skal sikre at barn ikke utsettes for menneskehandel. De prinsipper og hensyn konvensjonen bygger på kan alene begrunne hvorfor konvensjonen bør legges til grunn. I tillegg vil denne praksis kunne bidra til at flere opprinnelsesland ratifiserer Haagkonvensjonen.

Bilaterale avtaler mellom Norge og ikke-medlemsland bør som utgangspunkt bare inngås der opprinnelseslandet setter dette som vilkår for å gi tillatelse til at norsk adopsjonsorganisasjon kan formidle barn derfra. Norge kan naturlig nok ikke være en pådriver i forhold til å inngå avtaler med land som ikke ønsker slike avtaler. Statenes suverenitet må også her respekteres.

Myndighetene bør prioritere arbeidet med bilaterale avtaler der dette settes på dagsorden av opprinnelseslandet eller en adopsjonsorganisasjon. Adopsjonsutvalget finner at Norge bør kunne følge samme praksis som sammenlignbare mottakerland som Danmark og Sverige. Utvalget ser ingen grunn til at Norge skal være vesentlig mer tilbakeholden ved inngåelse av bilaterale avtaler enn disse land.

Det er blitt hevdet i den offentlige debatten at myndighetene kunne øke antall internasjonale adopsjoner ved inngåelse av flere bilaterale avtaler. Myndighetene fremstilles i enkelte sammenhenger som unødig passive når det gjelder politikk og praksis for inngåelse av bilaterale avtaler. Adopsjonsutvalget er uenig i at norske myndigheter har vært for passive. Spørsmålet om inngåelse av bilaterale avtaler forutsetter blant annet avklaringer av interne rettsforhold i opprinnelseslandet samt vurderinger av om disse rettsforhold er i samsvar med konvensjonskrav. En lang rekke forhold må derfor undersøkes og avklares før en bilateral avtale kan inngås. Det er en praktisk vanskelig og tidkrevende prosess. Det er videre nødvendig for norske myndigheter å avklare om andre mottakerland har inngått bilaterale avtaler med opprinnelseslandet

samt hvilke eventuelle hindringer andre land har sett i forhold til avtaleinngåelse.

Barneperspektivet og subsidiaritetsprinsippet er sentrale hensyn som må ivaretas i helhetsvurderingen av en bilateral avtale skal inngås. Ved internasjonal adopsjon foreligger det en risiko for menneskehandel og konvensjonskrav skal bidra til at slik risiko reduseres eller aller helst elimineres. Adopsjonsutvalget mener for øvrig at myndighetenes arbeid mot menneskehandel må styrkes og inngå som et ledd i økt internasjonalt engasjement på adopsjonsområdet.

Adopsjonsutvalget forutsetter imidlertid at myndighetene fremover setter av tilstrekkelig med ressurser til arbeid med bilaterale avtaler der slike avtaler settes på dagsorden. Det må ikke være slik at manglende ressurser hos myndighetene bidrar til å forlenge behandlingstiden i slike saker.

14.8.4 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets ansvar

Bufdir er sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen. Sentralmyndighetens ansvar på området for internasjonalt samarbeid er ikke definert i regelverket med henvisning til Haagkonvensjonen. Det følger imidlertid av adopsjonsloven § 16d og departementets retningslinjer Q-1045 at Bufdir har myndighet til å gi formidlingstillatelse til adopsjonsorganisasjon.

Utvalget finner at bestemmelser av bindende karakter samt bestemmelser om gjennomføring av konvensjonskrav bør hjemles i lov eller forskrift. Hensynet til en transparent gjennomføring av konvensjonen tilsier dette. Det bør fremgå av lov eller forskrift hvilket organ som utpeker sentralmyndigheten, eventuelt at regelverket utpeker sentralmyndigheten direkte.

Etter konvensjonen har sentralmyndigheten et nærmere bestemt ansvar som innen gitte rammer kan delegeres. Sentralmyndighetens ansvar bør således fastsettes i lov eller forskrift. Hjemling av ansvaret i regelverk vil bidra til klarere grenser mellom myndighetenes og organisasjonenes ansvar og funksjoner. Det bør også klargjøres hvilket ansvar sentralmyndigheten skal ha for internasjonalt samarbeid med land som ikke er medlem i Haagkonvensjonen. Utvalget antar at kun bestemmelser av overordnet karakter nedfelles i lov eller forskrift, mens en nærmere beskrivelse av sentralmyndighetens oppgaver gis i form av en skriftlig instruks fra departementet.

Utvalget viser til dansk og svensk rett på området, jf. kapittel 14.7.

Adopsjonsutvalget viser til at det ikke kan dokumenteres at Bufdir har vært proaktive i forhold til å sette private adopsjoner og tilfeldige adopsjoner på dagsorden i internasjonale fora. Utvalget har fått tilbakemeldinger fra organisasjonene i referansegruppen om at enkelte mottakerland synes å legge til rette for, snarere enn å motvirke, slike adopsjoner. Norske adopsjonsorganisasjoner arbeider i et samspill med opprinnelsesland og andre mottakerland. Andre mottakerlands politikk og praksis, eller manglende sådan, vil kunne vanskeliggjøre norske adopsjonsorganisasjoners arbeidsvilkår i samarbeidslandene. Norge bør ha en tydelig og offensiv politikk i Haagkonferansen og andre fora med det formål å rette søkelys på uetisk praksis i strid med konvensjonens prinsipper. Norske representanter i Haagkonferansen bør ha et klart mandat og et tydelig oppdrag når det gjelder å sette dagsorden for å sikre at konvensjonens krav etterlevs.

14.8.5 Samarbeidsland

Adopsjonsorganisasjonene har søkt Bufdir om tillatelse til å starte adopsjonsformidling fra flere land. En del søknader om formidlingstillatelse er blitt avsluttet uten at nye samarbeidsland er blitt etablert. Dette skyldes blant annet at:

- organisasjonen har fått endelig avslag, enten i Bufdir eller departementet
- organisasjonen har ikke fått nødvendig tillatelse fra opprinnelseslandet
- organisasjonen har avsluttet utviklingsarbeid med et land på grunn av utsikter til kun et lite antall formidlinger fra det aktuelle landet.

Flere søknader om adopsjonsformidling har vært til behandling hos adopsjonsmyndighetene uholdbart lenge. Adopsjonsutvalget mener at Bufdir og departementet må prioritere behandling av søknader om formidlingstillatelser for nye land.

Det er nå et lite antall søknader om tillatelse til å starte adopsjonsformidling i nye land til behandling hos adopsjonsmyndighetene. Det er intet som tyder på at antall formidlinger vil øke i tiden fremover, tvert imot. Det er varslet om en nedtrapping innen få år av adopsjoner fra Sør-Korea. Videre er det inntaksstopp eller begrenset kapasitet på flere land. Det hører også med i dette bildet at antall formidlinger fra Kina er på vei ned samt at ventetiden er lang og økende. Situasjonen preges derfor av at kapasiteten reduseres i flere land, samtidig som reduksjonen ikke kompenseres ved at det er etablert eller vil bli etablert nye samarbeidsland i nærmeste fremtid. Det er heller ikke noe som tyder på

at antall formidlinger fra etablerte samarbeidsland vil øke nevneverdig fremover.

Antall internasjonale adopsjoner formidlet gjennom organisasjonene har falt betydelig mer i Norge enn i Danmark og Sverige. Mens antallet er redusert med 59 % i Norge fra 2002 til 2008, er antallet i samme periode redusert med 36 % i Danmark og 44 % i Sverige. Det skal bemerkes at årene rundt 2000 var toppår når det gjelder antall internasjonale adopsjoner gjennom organisasjon. Dette gjaldt imidlertid for alle tre land. Se mer om utviklingen i kapittel 2.4.

Norske adopsjonsorganisasjoner er autorisert for samarbeid i 17 opprinnelsesland, mens Bufdir har gitt formidlingstillatelse til adopsjonsformidling i til sammen 18 land. Danske organisasjoner er autorisert av Familiestyrelsen for samarbeid med 26 land og svenske er autorisert av MIA for samarbeid med 36 opprinnelsesland. Dette kan bety at norsk regelverk og praksis for formidlingstillatelse er strengere enn tilsvarende i Danmark og Sverige. Andre årsaker kan være ulike utrednings- og godkjenningsprosess. Norske adopsjonsorganisasjoner synes i realiteten å ha mindre mulighet for å arbeide med utvikling av nye land, jf. se også kapittel 12.8.

Det er ingen garanti for at flere samarbeidsland vil lede til noen særlig økning i antall formidlede adopsjoner. Likevel er forskjellen i antall samarbeidsland så betydelig at det iallfall ikke kan utelukkes at flere samarbeidsland vil kunne lede til flere adopsjoner. Det er sentralt at organisasjonene gis rom til å arbeide med utvikling av nye samarbeidsland. Dette er noe av bakgrunnen for Adopsjonsutvalgets forslag til ny saksgang der organisasjonenes ansvar defineres samt rammevilkårene bedres.

Guide to Good Practice 2008 understreker at konvensjonen ikke pålegger medlemslandene å inngå samarbeidsavtaler om adopsjon. Det er således opp til det enkelte opprinnelsesland å bestemme hvilke mottakerland det er ønskelig å inngå avtale med, jf. merknader ovenfor.

Myndighetenes praksis for godkjenning av samarbeidsavtaler må være i samsvar med Haagkonvensjonens krav. Norge bør internasjonalt engasjere seg for at alle mottakerland oppfyller Haagkonvensjonens krav.

Det er en fare for at en for streng særnorsk praksis, knyttet til formidlingstillatelser, kan innebære en uønsket utvikling i retning av:

- økt pågang for å adoptere utenom organisasjon, noe adopsjonsloven i dag åpner for
- flere private adopsjoner og tilfeldige adopsjoner («independent adoptions»)

- flere som gjennomfører adopsjon i utlandet og deretter søker om anerkjennelse av adopsjonen i Norge
- økt bruk av surrogatmor i utlandet.

Få samarbeidsland og færre tildelinger kan som sagt lede til at aktivitet i denne gråsonen for adopsjonsformidling øker. Muligheter for kontroll i gråsonen er langt mindre enn ved internasjonal adopsjon. Risiko for menneskehandel øker i takt med økt aktivitet i denne sonen.

Adopsjonsorganisasjonene ønsker bedre muligheter for prøvesaker eller kortvarige tillatelser for å gjøre reelle forsøk på internasjonal adopsjonsformidling fra et gitt land. Etter det utvalget kjenner til synes danske adopsjonsorganisasjoner å ha mulighet for å initiere et samarbeid med opprinnelsesland uten at alle vilkår for samarbeidet er fastsatt fra start. Samarbeidet tillates først innenfor noen videre rammer idet alle forutsetninger for samarbeidet ikke er kjent før samarbeidet er kommet i gang, eksempelvis krav om bistand. Endelige og mer detaljerte vilkår for samarbeidet formuleres således på det tidspunkt samarbeidet er noe mer etablert. Adopsjonsutvalget støtter denne trinnvise modellen for etablering av mer permanente tillatelser til adopsjonsformidling fra nye opprinnelsesland.

Etter norsk regelverk synes det ikke å være åpning eller praksis for å godkjenne adopsjonsformidling fra et avgrenset område i et land eller for en bestemt adopsjonskontakt. Det vises til svensk lovendring som trådte i kraft 1. juli 2009.²⁹ Regeringens proposition 2008/09:109 Vissa Internationella adoptionsfrågor redegjør slik om adgangen for MIA til å vurdere om tillatelse skal gis for en viss del av et land eller for en bestemt adopsjonskontakt i utlandet:

«Frågan skulle emellertid kunna aktualiseras för länder med olika delstater, provinser, regioner eller dylikt. Om adoptionsverksamheten inte fungerar i en del av ett land finns det dock en risk att den inte heller kommer att fungera i andra delar av detta land. Situationen i utlandet kan förändras snabbt både i ett land som helhet eller i vissa delar av landet. AFO och AKF pekar på detta som skäl till att inte ändra i 6 a § LIA på det sätt som föreslås i departementspromemorian.

Mot bakgrund av att det ibland kan vara så att verksamheten fungerar bra i vissa delar av ett land, men inte i landet som helhet, och de konsekvenser som en nekad auktorisation eller

återkallelse av en redan beslutad auktorisation kan få för en sammanslutning, gör regeringen sammantaget den bedömningen att det bör finnas en möjlighet för MIA att ge auktorisation för en viss del av ett land eller för en viss kontakt i ett land. Regeringen anser därvid att det är en viktig uppgift för MIA – som MIA har kompetens att ta ställning till – att bedöma i vad mån det är möjligt att ge auktorisation för en viss del av ett land eller en viss kontakt. ()MIA har också framfört att auktorisation även borde kunna ges för en viss adoptionskontakt i ett visst land. Med adoptionskontakt avses i detta sammanhang adoptionsammanslutningens samarbetspartner i utlandet, t.ex. en myndighet, organisation eller institution. I beslutet om auktorisation i dessa fall bör MIA ange för vilken del av ett land eller med vilken adoptionskontakt den svenska sammanslutningen får verka.»

Adopsjonsutvalget mener at det bør vurderes om også norsk regelverk bør åpne for tillatelse til at det kan inngås avtaler som gjelder et avgrenset område i et land eller for en bestemt adopsjonskontakt i områder med regionalt selvstyre.

Organisasjonene har ansvar for å utvikle nye land samt pleie kontakter i etablerte samarbeidsland, men det er myndighetenes klare ansvar å gi organisasjonene de rammevilkår som er nødvendig for at organisasjonene også i praksis skal kunne ivareta sitt ansvar. Driftsstøtten til organisasjonene er et tema i denne forbindelse, jf. kapittel 12.5.2 og 12.8.5. Videre har myndighetene ansvar for en god prosess ved søknad om formidlingstillatelser, der både hensynet til kvalitet og effektivitet i saksbehandlingen inngår. Behandlingen av slike saker bør skje i nær kontakt med organisasjonene der samarbeid og dialog bør være sentrale stikkord. Utvalget har et inntrykk av at kontrollfunksjonen har stort fokus i dag, noe som kan lede til at det holdes unødig avstand til organisasjonene.

Norske myndigheter, herunder utenriksstasjonene, bør i større grad kunne bistå adopsjonsorganisasjonene i forbindelse med innhenting av opplysninger om adopsjonsinstitutt og regelverk i opprinnelsesland hvor norske myndigheter er representert. Bufdir vil videre kunne bistå med å formidle kontakter i utlandet samt gjøre en forhåndsvurdering av om opprinnelseslandets adopsjonsinstitutt og regelverk er i tråd med Haagkonvensjonen. Dette bør kunne skje før organisasjonen fremmer endelig søknad overfor Bufdir. Utvikling av nye land er en lang og løpende prosess der myndighetene bør kunne bistå underveis i prosessen uten at dette kommer i konflikt med myndighetenes tilsynsansvar.

²⁹ SFS 2009:289

14.8.6 Myndighetene må ta ansvar for utadrettet informasjon

Det er i dag knapt nok synlig for allmennheten hva det internasjonale adopsjonssamarbeidet består i, herunder hva norske myndigheter bidrar med i denne forbindelse. Dersom myndighetene hadde tatt et større ansvar for informasjon og veiledning utad om myndighetenes internasjonale engasjement, samt hvilke krav Haagkonvensjonen stiller i denne forbindelse, ville dette kunnet bidra til å skape større forståelse for politikk og praksis på området. Det er sentralt i denne forbindelse at det avklares hvilket organ som har ansvaret for utøvelse av internasjonalt samarbeid, samtidig må det avklares hvilket organ som skal ha ansvar for kommunikasjon om internasjonalt samarbeid og utvikling utad.

Myndighetene må ta ansvar for informasjon og veiledning slik at søkerne og allmennheten får realistiske forventninger til både adopsjonsprosessen, ventetid for tildeling fra opprinnelseslandene samt hvilke barn som er tilgjengelig for internasjonal adopsjon. Mottakerland kan bistå med å begrense presset på opprinnelsesland gjennom å informere adoptivsøkere om den aktuelle situasjonen på adopsjonsområdet. Her viser utvalget til at myndighetene i Danmark og Sverige har nedfelt i lov og forskrift at det er myndighetenes ansvar å samle inn og formidle informasjon om adopsjon. Adopsjonsutvalget mener at det er sentralt at ansvaret på dette området defineres også i norsk lov eller forskrift.

En del norske adoptivsøkere er fokusert på hvilket nummer de har i køen for adopsjon i opprinnelseslandet. Myndighetene må blant annet skape forståelse i allmennheten for at opprinnelseslandene i arbeidet med tildelinger søker å finne frem til søkere som kan dekke behovene til det aktuelle barnet som har behov for foreldre. Barneperspektivet kan naturlig nok ikke ivaretas dersom kjøprippet anvendes. Videre er det slik i en del land at foreldrenes ønsker om plassering vektlegges. Dette er i tråd med det norsk regelverk vektlegger ved bortadopsjon av norsk spedbarn ved fødsel.³⁰

14.8.7 Norge – et attraktivt mottakerland?

Adopsjonsutvalget mener at det er grunn til å reise spørsmålet: Fremstår egentlig Norge som attraktivt samarbeidsland for adopsjon?

³⁰ Etter forskrift 30. november 1999 nr. 1194 skal «foreldres ønske om adoptivforeldre eller adoptivhjem for barnet skal tillegges vekt så langt det er forenlig med hensynet til barnets beste».

Guide to Good Practice 2008 understreker at konvensjonen ikke pålegger medlemslandene å inngå samarbeidsavtaler om adopsjon. Det er således opp til det enkelte opprinnelsesland å bestemme hvilke mottakerland det er ønskelig å inngå avtale med. Guiden viser blant annet til at opprinnelsesland etter en vurdering av barnets beste kan ønske å prioritere enkelte mottakerland. Begrenset kapasitet og sparsomme ressurser nevnes videre som legitime grunner til å begrense antall samarbeidsland eller autoriserte organisasjoner:

«Moreover, limited capacity and scarce resources in the country of origin may also be a good reason for limiting the number of countries, or accredited bodies, with which a country of origin can realistically enter into effective, well-managed and properly supervised co-operative arrangements. Indeed, attempting to deal with too many receiving countries, or too many accredited bodies, may constitute bad practice if its effect is to dilute to an unsatisfactory level the control which a country of origin must necessarily exercise over the intercountry adoption process.»³¹

Opprinnelsesland står fritt til å erklære at de ikke lenger har behov for internasjonal adopsjon eller at de ønsker å stoppe adopsjoner i en periode dersom for eksempel korrupsjon og handel med barn er blitt et problem.

Norsk adopsjonspolitik, innholdet i utrednings- og godkjenningsprosessen med mer påvirker hvordan Norge vurderes som mottakerland for internasjonal adopsjon. Norge bør derfor fremstå som et attraktivt samarbeidsland i «konkurransen» med andre mottakerland. Dette betyr at myndighetene ved utforming av innholdet i blant annet utrednings- og godkjenningsprosessen samt før- og etteradopsjonstilbudet bør ta i betraktning sentrale krav og forventninger fra opprinnelseslandene.

Norge har i flere sammenhenger lagt seg på en minimumsgjennomføring av konvensjonen. Blant annet i forhold til oppfølgingsrapporter har myndighetene lagt til grunn at Haagkonvensjonen ikke krever at myndighetene bistår. Adopsjonsutvalget mener at Norge, med de ressurser vi her rår over, bør ta sikte på å oppfylle konvensjonskravene utover minstekrav og legge mer vekt på hvilke krav og ønsker opprinnelseslandene har i adopsjonssammenheng. Som nevnt ovenfor velger opprinnelseslandene fritt hvilke mottakerland de ønsker å samarbeide med.

³¹ Kapittel 8.2.4.

Etter Adopsjonsutvalgets syn er det grunn til å advare mot den holdning at Norge, på grunn av sin velstand, alene av den grunn er et attraktivt samarbeidsland for internasjonal adopsjon. Opprinnel-

seslandene synes også mindre opptatt av det generelle velferdstilbudet, men vektlegger sterkere støtte og tiltak som er rettet særskilt inn mot den adopterte og deres familier.

Del IV
Adopsjon av barn
med behov for spesiell støtte

Kapittel 15

Barn med behov for spesiell støtte

15.1 Innledning

Adopsjonsutvalget har valgt å løfte frem og behandle temaet adopsjon av barn med behov for spesiell støtte særskilt. Bakgrunnen for dette er den internasjonale utviklingen på dette området, jf. kapittel 2.4. Den internasjonale utviklingen har allerede ført til endringer i norsk adopsjonsvirkelighet. Mens antall nye søknader/vedtak i Bufetat er halvert fra 2005, er antall saker som er behandlet i Faglig utvalg i samme periode doblet.¹

Adopsjonsutvalget foreslår at begrepet «barn med spesielle behov» erstattes med begrepet «barn med behov for spesiell støtte». Utvalgets begrepsbruk er nærmere omtalt i kapittel 1.3.

I nærværende kapittel redegjør Adopsjonsutvalget for overordnede forhold og hensyn på området for adopsjon av barn med behov for spesiell støtte. Utvalget tar utgangspunkt i den internasjonale og nasjonale utviklingen på området samt Haagkonvensjonens krav og forutsetninger. For øvrig redegjør utvalget for hvilken politikk norske myndigheter bør ha på dette området samt hvilken tilrettelegging som er nødvendig for slike adopsjoner. Avslutningsvis kommenterer Adopsjonsutvalget hvilke konsekvenser forslagene i denne utredningen får for adopsjon av barn med behov for spesiell støtte.

Nærværende kapittel gir ikke en uttømmende fremstilling av adopsjon av barn med behov for spesiell støtte. Dette kapittel må således ses i sammenheng med andre kapitler i denne utredningen. Vilkår for adopsjon, herunder krav til søkerne, er behandlet i kapittel 5–7. Krav til søkerne ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte er særskilt omtalt i kapittel 6.5 (gjeldende rett) og 6.9.8 (utvalgets vurdering). Gjeldende myndighet og saksbehandling er nærmere behandlet i utredningen kapittel 16, hvor adopsjon av barn med behov for spesiell støtte er særskilt omtalt i kapittel 16.3.6. Utvalgets vurdering av gjeldende myndighet og saksbehandling på området er omtalt i kapittel 17.4.1. Adopsjonsutvalgets forslag til endringer når

det gjelder myndighet og saksbehandling presenteres i kapittel 18.

15.2 Gjeldende rett

Nedenfor redegjøres i korte trekk for gjeldende rett av betydning for adopsjon av barn med behov for spesiell støtte – for sammenhengens skyld.

I dag kreves det ikke i lovgivningen at søkerne er særskilt utredet og godkjent for adopsjon av barn med behov for spesiell støtte.

Tildelingen av foreldre til barnet skjer i myndighetsorganet Faglig utvalg, noe som er et unntak fra hovedregelen om at tildeling skjer i opprinnelseslandet. Etter at søkerne har fått tildelingssaken godkjent i Faglig utvalg, utsteder Bufetat region forhåndssamtykke til søkerne i tråd med vedtaket i Faglig utvalg. Etter gjeldende rett er det opprinnelseslandets beskrivelse av forhold ved barnet som innebærer at sak om tildeling behandles i Faglig utvalg. En definisjon av barnets forhold og behov er avgjørende for om sak etter norsk rett skal behandles i Faglig utvalg. Etter Faglig utvalgs mandat skal dette tildele foreldre til «utenlandske barn som har særlige behov».

Departementets retningslinjer Q-1045 inneholder merknader om forhold ved barnet som knyttes opp mot hvilket organ som har myndighet i saken. Tildelinger over 5 år vil «i utgangspunktet» være en spesiell tildeling som skal behandles i Faglig utvalg. Regionen i Bufetat kan selv gi forhåndssamtykke til adopsjon av to søsken når begge er under 5 år. Forespørsel om tildeling av søsken gruppe på tre barn eller flere, eller søsken der en eller flere er over 5 år, vil alltid være en spesiell tildeling. Retningslinjene viser til at det må tas utgangspunkt i opplysninger om barnets fysiske og psykiske helse:

«Hvor det foreligger opplysninger om barnets fysiske eller psykiske helse, av en slik karakter at man med stor grad av sikkerhet kan forvente at barnet vil kreve ekstra ressurser av de fremtidige foreldre, skal saken forelegges Faglig utvalg. Det kan for eksempel dreie seg om opplysninger om barn som er svært omsorgstren-

¹ Alle tildelinger som gjelder barn med behov for spesiell støtte skal godkjennes av Faglig utvalg.

gende eller behandlingstrengende som følge av at de har vært utsatt for grov mishandling eller omsorgssvikt. Det kan videre gjelde barn med mer alvorlige fysiske skader, som vil kreve spesialisert behandling over tid fra helseapparatet.»

Retningslinjene tar høyde for at det kan være vanskelig å forutsi hvilke barn som trenger oppfølging utover det man må regne med ved internasjonal adopsjon. Departementets retningslinjer slår videre fast at det skal mye til for at barnets helse er slik at det ikke kan adopteres:

«Det skal svært mye til for at et barn som utenlandske myndigheter har frigitt for adopsjon kan sies å ha så dårlig fysisk og psykisk helse eller være så funksjonshemmet, at det ikke kan adopteres. Dette vil imidlertid kunne gjøre seg gjeldende der barnet er så skadet at det etter all sannsynlighet vil ha behov for et permanent institusjonslignende tilbud. Adopsjon vil i slike tilfeller innebære at barnet i realiteten blir flyttet fra en institusjon i sitt hjemland til en institusjonslignende tilværelse her i landet.»

Haagkonvensjonen bestemmer i artikkel 16 at den rapport som opprinnelseslandet lager om barnet blant annet skal inkludere opplysninger om barnet har «special needs». For øvrig har ikke konvensjonen bestemmelser om dette.² Haagkonvensjonen definerer således ikke nærmere hva som anses som «special needs». Guide to Good Practice 2008 gir en beskrivelse av hvilke forhold som kan innebære at et barn anses å ha «special needs»:

- «386. Children with special needs are those who may be:
- suffering from a behaviour disorder or trauma,
 - physically or mentally disabled,
 - older children (usually above 7 years of age), or
 - part of a sibling group.

Older children may also be «disturbed or traumatised, due to abuse and abandonment and

² Se Explanatory Report punkt 310 samt Guide to Good Practice bl.a. kapittel 7.3 om «children with special needs» og «the special needs child».

neglect and perhaps long stays in institutional care».³

15.3 Utviklingen

Mens antall nye søknader og vedtak er halvert fra 2005, er antall saker som er behandlet i Faglig utvalg i samme periode doblet.

Merk at sakene i Faglig utvalg er knyttet til søker og ikke til antall barn. Flere av sakene for Faglig utvalg dreier seg nettopp om søskentildelinger. De 44 sakene i Faglig utvalg i 2008 gjaldt 54 barn.

Faglig utvalg gir en kortfattet og håndskrevet begrunnelse for vedtak om tildeling. Det foreligger ikke statistikk eller anonymiserte opplysninger, verken fra Faglig utvalg eller sekretariatet, om sakene som legges frem for Faglig utvalg.⁴ Bufdir informerte utvalget slik om forhold ved de 54 barna hvis tildelingssak ble behandlet i Faglig utvalg i 2008: Alderen på barna var fra 5 måneder til 10 år og 10 måneder. Når det gjelder sykdommer og saker som er beskrevet i rapportene fra opprinnelseslandene, omfattet dette forhold som leppe- eller ganespalte, cyste i hjernen eller hjerneblødning, ryggmarksbrokk, hjertefeil, nyremangel, alkoholskader, premature barn, lav fødselsvekt og forsinket utvikling.⁵

Tildelinger av barn over 5 år skal som utgangspunkt behandles i Faglig utvalg. Adopsjonsutvalget har innhentet tall fra organisasjonene for å få et bilde av utviklingen i barnas alder over år. Dette viser at det er omtrent like mange barn 1–2 år som adopteres som barn 0–1 år. Likeledes viser tabellen at rundt 30 % av barna er over 3 år ved adopsjonen. I 2008 var 5 % av barna over 5 år. Det kan derfor slås fast at det ikke i hovedsak er spedbarn og små babyer som adopteres til Norge. Fra 2000 til 2007 har andelen barn i alderen 0–2 år variert mellom

³ Kapittel 7.3 og 7.4.

⁴ Det har ikke vært mulig for Adopsjonsutvalget, innenfor tidsrammen, å gå inn i de enkelte saksmappene.

⁵ Henvendelse av 20. januar 2009.

Tabell 15.1 Antall saker i Faglig utvalg

År	2005	2006	2007	2008
Antall saker i Faglig utvalg	19	31	33	44
Antall nye søknader om adopsjon av ukjent barn gjennom organisasjon i Bufetat region	979 ¹	992	682	489
Antall vedtak i Bufetat region	923 ¹	1071	814	511

¹ Statistikken for 2005 i Bufdirs årsrapport gjelder «alle forhåndsgodkjenninger».

Kilde: Tall innhentet fra Bufdirs vedlegg til årsrapport 2006–2007. Tall for 2005 er innhentet fra Bufdir.

Tabell 15.2 Barn formidlet gjennom adopsjonsorganisasjonene 2008 fordelt etter alder

	0–1 år	1–2 år	2–3 år	3–4 år	4–5 år	5–7 år	over 7 år
Adopsjonsforum AF	51	60	23	13	7	4	0
Verdens Barn VB	67	30	12	3	1	0	0
InorAdopt IA	3	11	6	1	1	5	6
	40 %	33 %	13 %	6 %	3 %	5 % av barna var 5+	

Kilde: Opplysninger fra adopsjonsorganisasjonene.

36 % og 49 %. Andelen barn i denne alderskategori viser en synkende tendens.

Tabellen viser videre at det er store forskjeller mellom organisasjonene når det gjelder alder på barna som formidles. I 2008 ble det formidlet 304 barn via autorisert organisasjon. Samlet var 40 % av de formidlede barna i alderskategorien 0–2 år, mens 5 % var over 5 år. Følgende tall viser hvor mange barn i denne alderskategori som formidles gjennom de ulike organisasjonene:

- I Adopsjonsforum ble det formidlet 158 barn i 2008, herunder 51 i alderen 0–2 år (32 %) og 4 over 5 år (3 %).
- I Verdens Barn ble det formidlet 113 barn i 2008, herunder 67 i alderen 0–2 år (60 %). Det ble ikke formidlet barn over 5 år.
- I InorAdopt ble det formidlet 33 barn i 2008, herunder 3 barn i alderen 0–2 år (10 %) og 11 over 5 år (33 %).

Når det gjelder den internasjonale utvikling vises til kapittel 2.4.

Tabell 15.3 Barn formidlet gjennom adopsjonsorganisasjonene 1999–2007 i lavere alderskategorier

	0–1 år	1–2 år
2007	36 %	38 %
2006	38 %	41 %
2005	44 %	43 %
2004	40 %	40 %
2003	46 %	34 %
2002	45 %	38 %
2001	45 %	36 %
2000	49 %	30 %

Kilde: Tall fra adopsjonsorganisasjonene. Utvalget har omregnet i prosent.

15.4 Utvalgets vurderinger og forslag

15.4.1 Konvensjonenes ikke-diskrimineringsprinsipp

Etter barnekonvensjonen og Haagkonvensjonen gjelder prinsippet om ikke-diskriminering ved internasjonale adopsjoner som også får betydning ved spørsmålet om adopsjon av barn med behov for spesiell støtte.⁶ Haagkonvensjonen artikkel 26(2) lyder:

«In the case of an adoption having the effect of terminating a pre-existing legal parent-child relationship, the child shall enjoy in the receiving State, and in any other Contracting State where the adoption is recognized, rights equivalent to those resulting from adoptions having this effect in each such State.»

Haagkonvensjonens ikke-diskrimineringsprinsipp har sitt utspring i barnekonvensjonen. Haagkonvensjonen inneholder videre en mer spesifikk ikke-diskrimineringsklausul som sikrer at barn berørt av internasjonal adopsjon skal nyte godt av det samme vern og de samme standarder som gjelder ved nasjonal adopsjon. Guide to Good Practice 2008 utdyper dette:

«57. In the context of intercountry adoption, the principle of non-discrimination is intended to guarantee equivalent rights and protections for all adopted children. It is also intended to protect the most vulnerable and disadvantaged children and ensure that they have the same possibilities of growing up in a family environment as other children.»⁷

Norsk adopsjonspolitikken når det gjelder barn med behov for spesiell støtte må være i tråd med Haagkonvensjonen og barnekonvensjonen, herunder særlig ikke-diskrimineringsprinsippet i nevnte konvensjoner. Barneperspektivet må være det

⁶ Barnekonvensjonen artikkel 21, jf. artikkel 2 samt Haagkonvensjonen 26(2).

⁷ Kapittel 2.1.2.

bærende prinsipp ved utforming av norsk adopsjonspolitik.

Guide to Good Practice 2008 understreker at barn med behov for spesiell støtte, som følge av ikke-diskrimineringsprinsippet, bør ha samme muligheter for adopsjon som andre barn:

«387. (...)Special needs children should have the same opportunities for adoption as other children, based on the principle of non-discrimination, even though their adoption will require detailed reports, thorough preparation (of the adoptive parents and the child), regular counselling and active support of the adoptive parents and child.»⁸

Guiden bemerker at barn med behov for spesiell støtte er vanskelig å plassere og mange slike barn venter i årevis på en egnet familie. Videre bemerkes at noen barn aldri får noen familie og at barna med behov for spesiell støtte således fortjener særlig oppmerksomhet fra medlemslandene. Guide to Good Practice 2008 understreker betydningen av samarbeid blant annet mellom opprinnelsesland og mottakerland på dette området. Guiden presenterer også forslag til mulige løsninger, skissert for konferansen, for å øke disse barnas muligheter for adopsjon.⁹

Adopsjonsutvalget støtter at alle barn skal ha samme mulighet til å bli adoptert. Norge må i så måte leve opp til Haagkonvensjonens krav om ikke-diskriminering. Realiteten er at det internasjonalt blir stadig flere barn med ulike grader av behov for spesiell støtte. Norge kan ikke følge en politisk kurs der vi i realiteten søker etter bare de lett adopterbare barna og lar andre grupper av barn bli værende igjen i opprinnelseslandene. Samtidig må det overlates til søkerne å ta stilling til om de ønsker å adoptere et barn med behov for spesiell støtte. Søkerens valg må her respekteres.

Norge kan ikke sies å ha lagt til rette for adopsjon av barn med behov for spesiell støtte til tross for ikke-diskrimineringsprinsippet i Haagkonvensjonen og til tross for dokumenterte behov i opprinnelseslandene. Manglende tilrettelegging har ledet til en praksis som kan synes diskriminerende.

Adopsjonspolitikken må forankres i barnas behov og opprinnelseslandenes vurderinger slik at det legges til rette for internasjonal adopsjon av de barna som har behov for det. Adopsjonsutvalget mener at det i svært liten grad er lagt til rette for adopsjon av barn med behov for spesiell støtte i dag. Drøftelse av hvilket omfang slike adopsjoner

bør ha i Norge, herunder om det er rom for en økning, må også ses i sammenheng med hvordan det nasjonalt legges til rette for adoptivsøkerne og adoptivfamiliene i form av støtte og tiltak før og etter adopsjonen.

Det kan ikke utelukkes at økt tilrettelegging for internasjonal adopsjon av barn med spesielle behov, kan lede til en økning i slike adopsjoner. Dersom Norge, gjennom internasjonal adopsjon, i fremtiden tar imot flere barn med behov for spesiell støtte, vil dette muligens kunne lede til en økning også i antall adopsjoner av små barn og barn uten på forhånd kjente spesielle støttebehov. Det er mange kjente og ukjente forhold som avgjør opprinnelseslandenes politikk og prioriteringer ved internasjonal adopsjon, herunder valg av samarbeidsland, antall tildelinger til de ulike mottakerland med mer. Mottakerlandets tilrettelegging for adopsjon av barn med behov for spesiell støtte vil således kunne være et forhold som inngår i opprinnelseslandenes vurderinger av Norge som mottakerland.

Adopsjonsutvalget har vurdert hvorvidt en økning i antall adopterte barn med behov for spesiell støtte vil gi næring til holdninger om at internasjonal adopsjon er forbundet med ulike former for «problematikk». Utvalget viser til at den generelle samfunnsutvikling tilsier noe annet idet denne går i retning av større toleranse for å søke støtte fra det offentlige. Samtidig mener utvalget at en ny politisk kurs på adopsjonsområdet i tråd med utvalgets forslag, vil lede til en økning også i antall internasjonale adopsjoner av barn der det på forhånd ikke foreligger kjente støttebehov.

15.4.2 Nødvendig tilrettelegging

Adopsjonsutvalget mener det bør legges bedre til rette for at de søkere som ønsker det kan adoptere barn med behov for spesiell støtte.

Ved adopsjon gir myndighetene godkjenning til å etablere et foreldreskap. Ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte vil det etter utvalgets syn være både nødvendig og ønskelig med særskilt tilrettelegging fra myndighetenes side for at slike adopsjoner kan være forsvarlige og blir til barnets beste.

Guide to Good Practice 2008 forutsetter at en rekke forhold er på plass ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte.¹⁰ Dette omfatter blant annet veiledning og forberedelse av søkerne, tiltrekkelig utredning med tanke på slike adopsjo-

⁸ Kapittel 7.3.

⁹ Kapittel 7.3.

¹⁰ Kapittel 7.3.4, punkt 395.

ner samt et tilbud til barnet og familien etter adopsjonen.

Guide to Good Practice 2008 viser til at mange adoptivsøkere har urealistiske krav og forventninger til hvilke barn som kan frigis for adopsjon:

«404.(...)Some prospective adoptive parents who are declared suitable may have unrealistic requests, for example, to adopt a healthy baby from a country where such children do not need a family through intercountry adoption. This situation creates frustration for the parents and increases the pressure on the countries of origin. Receiving countries have an important responsibility to make thorough evaluations of parents, and to manage their expectations, taking into account the needs of adoptable children for intercountry adoption in the various countries of origin.»¹¹

Guide to Good Practice 2008 legger til grunn at stadig flere opprinnelsesland i hovedsak ved internasjonal adopsjon har behov for plasseringer av barn med behov for spesiell støtte. Det understrekes at myndighetene i mottakerlandene har et ansvar for å realitetsorientere søkere om hvilke barn som frigis for internasjonal adopsjon:

«390. As more and more countries of origin have mostly children with special needs to propose for intercountry adoption, receiving countries should undertake necessary efforts to inform their candidates about this situation. To sensitise, inform and prepare candidates to adopt these children may avoid unnecessary or unrealistic demands on countries of origin for young and healthy children.»¹²

Ansvar for å følge den internasjonale utviklingen på adopsjonsområdet samt informere om denne utviklingen, er lagt til myndighetsorganer i Danmark og Sverige i forskrifts form. Også i Norge må dette ansvaret plasseres og nedfelles i lovgivning.

Sentralt ved tilrettelegging for slike adopsjoner er informasjon og veiledning både til adoptivsøkere og allmennheten. Utvalget foreslår at informasjon og veiledning om adopsjon av barn med behov for støtte gjøres tilgjengelig for allmennheten på den nye Adopsjonsportalen i Bufetat, jf. kapittel 21.5 og 3.4.5. Myndighetene må ta et ansvar for å realitetsorientere søkerne om adopsjonsmulighetene og for å gi mest mulig objektiv og nøytral informasjon. Utvalget mener at organisasjonene i praksis har fått for stort ansvar for å veilede søkerne særlig når det gjelder adopsjon av barn med behov for spesiell støtte.

Barn med behov for spesiell støtte er ofte vanskelig plasserbare. En del søkere som i Norge adopterer barn med behov for spesiell støtte initierer adopsjonsprosessen på grunnlag av annonser på organisasjonenes hjemmesider eller medlemsblad. Adopsjonsutvalget stiller seg kritisk til praksisen med «barn søker foreldre»-annonser på adopsjonsforeningenes nettsider. Intensjonen bak slike annonser er utvilsomt god, men dagens muligheter for å spre og kombinere elektronisk informasjon skaper betydelig risiko for at innholdet i annonsene kan bli utnyttet på en måte som blir til belastning for barnet nå eller på et senere tidspunkt i livet.

Barn har, på samme måte som voksne, krav på privatliv. Informasjonen fra annonser der barns sykdoms- og familiehistorie blir offentliggjort kan bli liggende på nettet for alltid, bli flyttet eller brukt i andre sammenhenger. Selv der barnet har kommet i en ny livssituasjon vil barnet kunne assosieres med den historien som er fortalt på nettet i den hensikt å tiltrekke seg foreldre. I tillegg til at en slik offentliggjøring krenker barns rett til privatliv, kan den utgjøre en sikkerhetsrisiko for barna. Informasjonen kan føre til at barna kan identifiseres, bli sporet opp og i verste fall bli kontaktet. Barnet kan bli kontaktet av noen som ønsker å hjelpe eller adoptere det, men særlig barn med funksjonsnedsettelse og/eller fysiske og psykiske lidelser er sårbare for overgrep og utnyttelse.

Adopsjonsutvalget mener at en slik praksis på en unødvendig måte setter barns sikkerhet i fare. Adopsjonsutvalget reagerer også på at barn i visse tilfeller kan fremstå som en vare i slike annonser. Utvalget anbefaler at en slik annonsering kun foregår på lukkede nettsider der bare adoptivforeldre med godkjenning har adgang og at det gis regler for utforming av presentasjonen. Danmark har valgt en slik løsning. Eventuelt kan adopsjonsforeningene presentere aktuelle foreldre for en oversikt over barn som søker foreldre uten at barnas livshistorie gjøres tilgjengelig for alle.

Adopsjonsutvalget vurderer det slik at organisasjonene generelt sett har fått for mye ansvar og for mange oppgaver i adopsjonsformidlingen. Dette gjelder særlig i relasjon til adopsjon av barn med behov for spesiell støtte. Grenseoppgangen mellom myndighetenes og organisasjonenes ansvar og oppgaver er behandlet i utredningen kapittel 12.4, 12.8.2 og 18.7.

Dagens mulighet for adoptivsøkere til å få en såkalt spesiell tildeling i Faglig utvalg uten at søker på forhånd er særskilt utredet og godkjent for dette, er ikke forsvarlig. Barneperspektivet er ikke tilstrekkelig ivarettatt etter gjeldende rett og saks-

¹¹ Kapittel 7.4.

¹² Kapittel 7.3.

behandling for adopsjoner av barn med behov for spesiell støtte. Videre er norsk lovgivning og praksis neppe i tråd med Haagkonvensjonens krav og forutsetninger. Utvalget foreslår derfor at adoptivsøkerne skal være utredet og godkjent med tanke på adopsjon av barn med behov for spesiell støtte før tildeling aktualiseres.

Alle adoptivsøkere, adoptivfamilier og adoptivbarn vil ha nytte av og/eller behov for veiledning, støtte og tiltak før og etter adopsjonen. Ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte vil både nytten og behovet være enda større enn ved andre adopsjoner. Utvalgets forslag tar hensyn til at alle adoptivbarn har noen støttebehov som følge av minst ett brudd med nære omsorgspersoner og som følge av ofte vanskelige levekår i den tidlige og avgjørende fase av livet. Utvalgets forslag hensyntar videre at det har vært en økning i andelen barn med behov for spesiell støtte som internasjonalt adopteres til Norge. Obligatorisk adopsjonsforberedende kurs inngår som et sentralt ledd i tilretteleggingen, jf. kapittel 18.6 og 20.2.4. Videre foreslår Adopsjonsutvalget at myndighetene tilrettelegger i form av særskilt støtte og tiltak etter adopsjonen, jf. kapittel 20.

Adopsjonsutvalgets forslag til ny utrednings- og godkjenningssprosess samt øvrige forslag om støtte før og etter adopsjonen vil etter utvalgets mening føre til en bedre adopsjonsprosess som i tillegg vil være i bedre samsvar med konvensjonskravene.

15.4.3 Utvalgets forslag – relatert til barn med behov for spesiell støtte

Hovedpunkter

Søkerne bør primært være utredet for adopsjon av barn med behov for spesiell støtte tidlig i ordinær utrednings- og godkjenningssprosess. Utvalget mener ikke at tilrettelegging for adopsjon av barn med behov for spesiell støtte skal skje i form av senkede krav til søkerne, men heller slik at det stilles skjerpede krav til at søkerne er utredet og godkjent med tanke på adopsjon av barn med behov for spesiell støtte.

Utredning må ta initiativ til å drøfte søkers motivasjon og forutsetninger for adopsjon av barn med behov for spesiell støtte. Selv om utredning har ansvar for å bringe temaet på bane, vil det være søkers beslutning hvorvidt det er ønskelig å søke om utvidet godkjenning. Som følge av at alle søkere etter forslaget må delta på obligatorisk adopsjonsforberedende kurs, vil søkerne ved utredning i fase 3 ha forutsetninger for å bidra i

samtaler om barn med behov for spesiell støtte. Utvalgets forslag om obligatorisk adopsjonsforberedende kurs er dels en konsekvens av at stadig flere barn, frigitt for internasjonal adopsjon, har behov for spesiell støtte.

Adopsjonsutvalget foreslår at det kan gis godkjenning til adopsjon av barn med behov for spesiell støtte i henhold til følgende to godkjenningssammene der kravene til søkerne relateres til de konkrete godkjenningssammene:

- «utvidet godkjenning 3–5 år og/eller andre mindre støttebehov»
- «utvidet godkjenning 5 år+ og/eller andre større støttebehov».

Adopsjonsutvalget mener at alle saker skal utredes og avgjøres av organer som er bredere faglig sammensatt enn det som er tilfellet i dag. Bakgrunnen for dette er blant annet at stadig flere barn som frigis for internasjonal adopsjon har behov for spesiell støtte. Utrednings- og godkjenningssprosedurene må tilpasses denne situasjonen. Se mer om dette i utredningen kap 16 flg. om myndighet og saksbehandling.

Ønskebarns innlegg mener at utredning av adoptivsøkere som ønsker å adoptere barn med behov for spesiell støtte møtes på en åpen måte:

«Utredende instans bør også være forsiktige med å vise forutinntatthet, unødvendig negativitet og stort problematiseringsfokus overfor søkere når det kommer til adopsjon av eldre barn, adopsjon av søsken, og adopsjon av barn med spesielle behov.»¹³

Utvalget støtter dette innspillet. Det er nødvendig at utredning har forståelse og ydmykhet i forhold til de vanskelige avveininger søkerne står overfor, men samtidig har nødvendig distanse og objektivitet til å gå inn i eventuelle følsomme temaer for å kartlegge søkerens motivasjon og forutsetninger. Utvalget mener at en god form hos utredning, og en god ramme rundt utredningen, legger til rette for åpne diskusjoner også om vanskelige temaer. Det vises her til kapittel 17.1 om overordnede hensyn for saksbehandlingen, herunder en mer dialog- og samarbeidsorientert adopsjonsprosess.

Det er viktig å holde fokus på at adopsjon først og fremst skal være til gagn for det enkelte barn. Behandling av søknad om godkjenning for adopsjon av barn med behov for spesiell støtte må behandles med utgangspunkt i barneperspektivet. Videre må myndighetene sikre at det konkrete barnet med dokumenterte støttebehov tildeles en

¹³ Henvendelse av 3. desember 2008.

adoptivfamilie som har kapasitet, ressurser og motivasjon til å dekke det aktuelle barnets behov. Videre må det sikres at søkerens nettverk og det offentlige kan tilby støtte slik at adopsjonen kan bli til barnets beste.

Det foreligger i dag ingen systematiserte eller dokumenterte erfaringer med hvordan det går med de barna som ble ansatt å ha spesielle støttebehov på adopsjonstidspunktet samt adoptivfamiliene deres. Adopsjonsutvalget mener at det bør skje en oppfølging av barna og adoptivfamiliene for å kunne evaluere både politikken og regelverket på området. Oppfølging vil også belyse hvilke behov familiene har for støtte, herunder etteradopsjonstiltak.

Når det gjelder etteradopsjon, bemerker utvalget at de aktuelle barna vil kunne ha behov for to ulike former for støtte:

- støtte av generell karakter, det vil si behov som må kunne dekkes i adoptivfamilie og nettverk
- særskilt og forpliktende oppfølging, det vil si behov som må kunne dekkes i nærmiljøet og i det offentlige.

Nærmere om barnet og støttebehovene

Definisjonen av hvilke forhold som utgjør «special needs» er ikke definert i Haagkonvensjonen og varierer fra land til land.

Utvalget mener at hovedfokus i lovgivning og skriftlige retningslinjer for utredning og godkjenning må være på barnets støttebehov og hvorvidt søkerne, nettverk, søkerens nærsamfunn og myndighetene har forutsetninger for å avhjelpe og møte støttebehovet.

Adopsjonsutvalget foreslår som nevnt at barnets forhold defineres etter faste kriterier knyttet til søkerens godkjenningsramme. Se nærmere i kapittel 6.9.8 og 6.9.11 om utvalgets forslag til formulering i lovgivning om hvilke forhold ved det ukjente barnet som faller innunder de ulike godkjenningsrammene «utvidet godkjenning 3–5 år og/eller andre mindre støttebehov» og «utvidet godkjenning 5 år+ og/eller andre større støttebehov».

Nedenfor redegjør utvalget nærmere for barnets støttebehov i relasjon til de to godkjenningsrammene.

Utvalget foreslår at det fortsatt skal trekkes en grense ved fylte 5 år. Begrunnelsen for dette er inn tatt i kapittel 18.7.2.

Skader, sykdom eller diagnoser hos barnet, utover en viss nedre terskel, vil innebære behov for en utvidet godkjenning.

Guide to Good Practice 2008 slår fast at det ikke foreligger internasjonal regulering som forbyr adopsjon av barn med alvorlige funksjonsnedsettelse, sykdom, hiv med mer.¹⁴ Guiden viser til at et generelt forbud ville stride mot ikke-diskrimineringsprinsippet. Adopsjonsutvalget mener at søkere som ønsker å adoptere barn med alvorlige funksjonsnedsettelse, sykdom og diagnoser må ha «utvidet godkjenning 5 år+ og/eller andre større støttebehov», noe som stiller særlig store krav til søkerne.

Barnets psykiske forhold kan tilsi at det vil falle innunder utvidet godkjenning. Dette kan omfatte både diagnoser, funksjonsnedsettelse og så videre, men også utviklingsskader som følge av opphold på institusjon, misbruk eller omsorgssvikt. I retningslinjer må det trekkes en grense – gjennom eksempler – mellom de forhold ved barnet som faller innunder «utvidet godkjenning 3–5 år og/eller andre mindre støttebehov» og «utvidet godkjenning 5 år+ og/eller andre større støttebehov».

Enkelte mindre forhold hos barnet, eksempelvis hudfarge og fødselsmerker, vil kunne anses som «special needs» i opprinnelseslandet, uten at barnet vil anses å ha behov for noen spesiell støtte her i landet.¹⁵

Det vil si at selv om et barn er definert som å ha «special needs» i opprinnelseslandet, som følge av kulturelle eller andre forhold, skal dette ikke automatisk lede til at barnet anses å ha behov for spesiell støtte etter norske forhold. Det må gjøres en konkret vurdering av hvorvidt barnet etter norske forhold anses å ha behov for spesiell støtte. Følgelig vil som hovedregel ikke fødselsmerker, skjeløyet eller avvikende hudfarge være forhold som vil innebære behov for utvidet godkjenning.

Forhold hos biologiske foreldre som rusmisbruk, hiv/aids-diagnose eller psykisk sykdom kan videre innebære at også barnet anses å ha behov for spesiell støtte.

Dersom mor har misbrukt alkohol eller narkotika i svangerskapet, vil dette kunne lede til risiko for skader som kan manifestere seg etter adopsjonstidspunktet. Dette vil således kunne være forhold som tilsier at tildeling forutsetter utvidet godkjenning. Likeledes dersom barnet er blitt til som følge av incest.

Dersom mor har hiv/aids, og det er dokumentert gjennom grundige undersøkelser i opprinnelseslandet at barnet ikke er smittet, vil dette ikke

¹⁴ Kapittel 8.6.3.

¹⁵ MIA Info nr. 2/2008, www.mia.se.

uten videre være et kriterium for utvidet godkjenning.

Dersom barnet tidligere har hatt en sykdom eller skade, er behandlet for dette med mer, vil dette kunne være et kriterium for utvidet godkjenning dersom det er risiko for at det vil kunne skje tilbakefall eller behov for spesiell oppfølging i fremtiden.

Ved tildeling må det skje en vurdering av det konkrete barnet idet det må tas stilling til om tildeling av barnet faller innunder søkerens godkjenningsramme. Videre vil vurderinger av hvordan det kjente barnets støttebehov kan dekkes komme inn i forbindelse med tildeling. Ved tildeling, er barnets forhold kjent. Barnets støttebehov må også vurderes opp mot søkerens forutsetninger, motivasjon, nettverk og tilgang til støtteapparat. Ved sak om tildeling må det videre tas hensyn til om barnet har gitt samtykke til adopsjon (der dette er et vilkår) samt hvilke tilknytningsforhold barnet har i hjemlandet. Dersom barnet bor på institusjon uten faste tilknytningspersoner, og over lang tid har hatt en forventning om adopsjon, kan adopsjon også av eldre barn kunne være forsvarlig. Det må stilles økende krav til søkerne i takt med barnets alder. Ved tildeling av søsken bør det dokumenteres medisinsk at barna er søsken.

Etter departementets retningslinjer Q-1045 understrekes det at det skal mye til for at et barn, frigitt av opprinnelseslandet for adopsjon, har så dårlig fysisk og psykisk helse at det ikke kan adopteres:

«Det skal svært mye til for at et barn som utenlandske myndigheter har frigitt for adopsjon kan sies å ha så dårlig fysisk og psykisk helse

eller være så funksjonshemmet, at det ikke kan adopteres. Dette vil imidlertid kunne gjøre seg gjeldende der barnet er så skadet at det etter all sannsynlighet vil ha behov for et permanent institusjonslignende tilbud. Adopsjon vil i slike tilfeller innebære at barnet i realiteten blir flyttet fra en institusjon i sitt hjemland til en institusjonslignende tilværelse her i landet.»¹⁶

Adopsjonsutvalget mener som utgangspunkt at det neppe kan være i barnets interesse å adopteres til Norge dersom barnet har så store behov for oppfølging at det etter all sannsynlighet risikerer varig institusjonsopphold her. Utvalget mener at subsidiaritetsprinsippet tilsier at barnet da bør forbli i sitt vante miljø selv om kvaliteten på et institusjonsopphold i Norge vil kunne ha høyere medisinsk og fysisk standard.

Haagkonvensjonens subsidiaritetsprinsipp tilsier at barnet skal sikres oppvekst i en familiesituasjon. Internasjonal adopsjon foretrekkes fremfor plassering på institusjon i hjemlandet. Det kan tenkes at barn som i opprinnelseslandet må forbli på institusjon, vil kunne sikres oppvekst i en norsk adoptivfamilie som følge av slik rehabilitering som norsk helsevesen kan tilby. Forutsetningen må her være at barnets støttebehov i hovedsak kan dekkes av familie, nettverk og det offentlige i adoptivhjemmet – og ikke utenfor hjemmet. Dersom barnet har behov for omfattende rehabilitering vil dette naturlig nok være et barn som bare kan tildeles søker med «utvidet godkjenning 5 år+ og/eller andre større støttebehov».

¹⁶ Punkt 7.2.5.

Del V
Myndighet og saksbehandling

Kapittel 16

Nærmere om gjeldende saksbehandling

16.1 Innledning

I dette kapitlet vil utvalget gjennomgå de ulike reglene knyttet til hvem som treffer vedtak om adopsjon samt gjeldende rett for saksbehandlingen. I de etterfølgende kapitler vil vi så foreta en vurdering av gjeldende rett og endelig komme med forslag til nye regler på området. Til sist i denne delen har utvalget et kapittel hvor beviskravet i adopsjonssaker tas opp til vurdering.

Adopsjonsloven med forskrifter gir ganske få regler som har betydning for de spørsmål utvalget her behandler. Den praksis som etter hvert har utviklet seg, er i det vesentlige knyttet til retningslinjer i form av rundskriv fra departementet. I noen grad bygger disse retningslinjene på de regler som følger av lov 10. februar 1967 om behandlingssaken i forvaltningssaker (forvaltningsloven). Når det gjelder spørsmålet om hvem som har avgjørelsesmyndighet i de ulike sakene, er dette angitt i form av brev med delegasjon av den vedtaksmyndighet departementet i utgangspunktet er tillagt etter adopsjonsloven § 1.

Det er uklart hvilken rettslig status, og dermed hvor bindende, de retningslinjer som gis i de ulike rundskrivene er. I utgangspunktet er slike retningslinjer ikke uten videre bindende, og dernest er mange av formuleringene i retningslinjene slik at de også åpner for betydelig grad av skjønn. I forbindelse med at departementet delegerte myndighet til å treffe adopsjonsvedtak til direktoratet og regionene i Bufetat ved brev 12. desember 2003, ble det i forutgående brev datert 11. desember 2003 gitt uttrykk for at Bufetat skal legge disse retningslinjer og veiledning til grunn. Dette innebærer at departementet gjennom delegasjonsbrevet har gitt en instruks til vedtaksorganene om forståelsen av retningslinjene. Men formuleringene både i brevet og i retningslinjene er slik at de etterlater betydelige rom for skjønn, og dernest også tvil og usikkerhet knyttet til hvor bindende de er. Utvalget viser til kapittel 3 hvor rettskildebildet på adopsjonsområdet er utredet.

I mangel av eksplisitte regler i adopsjonsloven, eller i forskrift i medhold av adopsjonsloven med hjemmel i denne, er det forvaltningsloven som vil

gjelde. Forvaltningsloven gir regler om inhabilitet, veiledningsplikt, taushetsplikt, forhåndsvarsel, underretning om nye opplysninger, partsoffentlighet, begrunnelse og adgangen til å klage over vedtak og forvaltningsorganenes adgang til å omgjøre forvaltningsvedtak.

16.2 Avgjørelsesmyndighet

Det følger som nevnt av adopsjonsloven § 1 at det er departementet som treffer vedtak om adopsjon. Departementet har imidlertid delegert sin myndighet i all hovedsak til Bufetat region og fastsatt at Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er klageinstans for klager etter forvaltningsloven § 28. Dette innebærer som utgangspunkt at regionene har myndighet til å treffe vedtak om adopsjon, i hovedsak med to unntak.

For det første er myndighet til å tildele foreldre til ukjent barn ved nasjonal adopsjon lagt til Faglig utvalg for adopsjonssaker. Det følger av adopsjonsloven § 16c at departementet skal oppnevne et slikt utvalg, og av forskrift 30. november 1999 nr. 1194 § 2 at det er dette utvalget som «formidler barn for adopsjon etter denne forskrift, der de(n) med foreldreansvar samtykker til adopsjonen».

Dernest er det kun Bufetat region øst som er delegert myndighet til å treffe vedtak om internasjonal adopsjon utenom godkjent organisasjon. Slik delegasjon er nettopp vedtatt.

I tillegg til Bufetat og Faglig utvalg har også adopsjonsorganisasjonene i realiteten blitt tildelt avgjørelsesmyndighet i enkelte spørsmål som reelt har karakter av forvaltningsvedtak. Dette er ikke hjemlet i lovgivning, men følger dels av retningslinjer og praksis. Det er adopsjonsorganisasjonen som har ansvar for formidling av det enkelte barn og således ivaretar kontakten med opprinnelseslandet. Videre er det organisasjonen som tar stilling til om det barn som foreslås tildelt fra opprinnelseslandets side, er innenfor den ramme som er gitt i forhåndssamtykket. Dernest er det den aktuelle organisasjon som gir erklæring til barnets opprinnelsesland i samsvar med Haagkonvensjonen

artikkel 17c) om at adopsjonsprosessen kan fortsette frem til adopsjonsvedtak.

16.3 Internasjonal adopsjon via organisasjon

16.3.1 Innledning

I forbindelse med internasjonal adopsjon vil et adopsjonsvedtak dels være knyttet til behandlingen av adopsjonssaken etter norske rettsregler, og dels være knyttet til regler og vedtak i barnets opprinnelsesland. I de fleste tilfeller blir selve adopsjonsvedtaket truffet i barnets opprinnelsesland.

Det viktigste nasjonale vedtak i forbindelse med internasjonal adopsjon er det forhåndssamtykke som regionene i Bufetat har myndighet til å treffe. Dette vedtaket innebærer at når en adopsjon er gjennomført i barnets opprinnelsesland, vil adopsjonen være gyldig i Norge. Dersom selve adopsjonsvedtaket ikke treffes i barnets opprinnelsesland, vil dette bli truffet av Bufetat i Norge.

Adopsjonsorganisasjonene har en fremtredende plass ved behandling av saker om internasjonal adopsjon. Det er organisasjonene som har kontakt med adopsjonsmyndighetene i de ulike opprinnelseslandene samt ivaretar søkerens interesser overfor opprinnelseslandenes myndigheter.

Den nærmere rollen til organisasjonene fremgår også i det følgende.

16.3.2 Formidlingsbekreftelse

Det er nedfelt i adopsjonsloven § 16f første ledd at internasjonal adopsjon som hovedregel skal skje gjennom en organisasjon som har tillatelse av departementet til å drive adopsjonsformidling. For søkerne vil adopsjonsprosessen derfor som regel starte hos en av de autoriserte adopsjonsorganisasjonene: Adopsjonsforum, Verdens Barn eller Ino-Adopt. Det er opp til de enkelte søkerne hvilken organisasjon de vil være medlem av og henvende seg til. Videre er det opp til søkerne i samarbeid med organisasjonen å finne frem til hvilket land søkerne skal søke om å adoptere fra.

Organisasjonene har samarbeidsavtaler med ulike opprinnelsesland. Opprinnelseslandene stiller krav til søkerne som disse må oppfylle for at organisasjonen kan utstede formidlingsbekreftelse for et bestemt land. Dette innebærer at et søkerpar vil kunne få utstedt formidlingsbekreftelse fra organisasjonen med sikte på å søke adopsjon i ett land, men ikke i et annet. I praksis innebærer dette også at ektepar av samme kjønn i dag ikke vil kunne få formidlingsbekreftelse.

Organisasjonens ansvar i adopsjonssaker er nærmere regulert i forskrift 30. november 1999 nr. 1195 om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon. Det følger av forskriften § 11 at alle søkere har krav på likeverdig assistanse fra organisasjonen. I tillegg er det også gitt bestemmelser i retningslinjer, se for øvrig brev av 3. mars 2004 til adopsjonsorganisasjonene fra Barne- og familiedepartementet.

16.3.3 Utredning i kommunen

Det følger av adopsjonsloven § 16 andre ledd at det er «kommunen» som «skal utrede søkerne og gi tilrådning». Selv om det er Bufetat region som skal treffe vedtak om forhåndssamtykke, er det blitt lagt til grunn at søkerne skal henvende seg direkte til kommunen.

I henhold til adopsjonsloven § 16e kan departementet gi nærmere forskrifter knyttet til behandlingen av sak om forhåndssamtykke, samt om vilkårene for dette. Departementet har ikke gitt noen slik forskrift. Imidlertid er det utarbeidet retningslinjer som er av betydning for søkerens plikt til å gi opplysninger, samt kommunens utredning i slike saker.¹

Dette innebærer at spørsmålet om hvilke opplysninger søkerne må gi i forbindelse med en adopsjonssøknad, er fastsatt gjennom retningslinjer og veiledninger.² Søkerne må, ved søknad om adopsjon, legge frem en rekke attester og erklæringer. Det er videre kommunen som i første omgang, i samarbeid med søkerne, har ansvar for innhentning av de nødvendige opplysninger for behandling av søknad om internasjonal adopsjon. De dokumenter og opplysninger som på denne måten innhentes utgjør et viktig grunnlag for kommunens samtaler med søkerne ved utarbeiding av sosialrapport.

Kommunen utarbeider en sosialrapport om søkerne som inneholder både en faktadel og en vurderingsdel, kommunen skal også gi en «tilrådning», jf. adopsjonsloven § 16e andre ledd. Sosialrapporten oversendes Bufetat region og utgjør et sentralt dokument ved avgjørelsen av om forhåndssamtykke til adopsjon skal gis. Der myndighetene utsteder forhåndssamtykke vil adopsjonsorganisasjonen, ved det senere formidlingsarbeidet, over-

¹ Rundskriv Q-0972 om utenlandsadopsjon, retningslinjene Q-1045 om saksbehandling, samt også veiledningsheftet Q-1046 om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon.

² I Q-1045 punkt 5 om adopsjonssøknaden heter det for eksempel: «Søkere skal fylle ut skjema om søknad om adopsjon. (...) Skjemaet inneholder en oversikt over hvilke dokumenter som skal følge søknaden.»

sende den samme sosialrapporten til opprinnelseslandet.

16.3.4 Forhåndssamtykke, Bufetat

Etter at Bufetat region har mottatt søknad med vedlegg samt sosialrapport, starter saksbehandlingen i regionen. Regionen gir søkerne en søknadsbekreftelse med opplysninger om forventet saksbehandlingstid. Søknadene behandles i den rekkefølge de er innkommet, dog slik at flergangssøkere prioriteres.

Selv om det er kommunen som i utgangspunktet har ansvaret for å utrede søkerne, vil det være Bufetat region – som vedtaksorgan – som har ansvaret etter forvaltningsloven § 17 for at saken skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Regionen må derfor vurdere om det er behov for å innhente nye opplysninger hos søkerne, kommunen eller hos andre.

Hver region har avtale med en rådgivende lege. I saker hvor søkerne har merknader på egenerklæring, legeerklæring eller andre opplysninger i saken tilsier det, vil Bufetat region etter en konkret vurdering inneholde uttalelse fra rådgivende lege. Noen regioner har også tilknyttet rådgivende psykolog. Ved opprettelsen av Bufetat la departementet for øvrig følgende forutsetning til grunn:

«Det er ein føresetnad at regionane og ankeinstansen sjølve i utgangspunktet har nødvendig barnefagleg kompetanse og kompetanse innan psykologi. Ved behov for særskilt medisinsk vurdering i førehåndssamtykkesakene vert det lagt til grunn at innhenting skjer gjennom den enkelte region. Ved etablering av regionar innan barnevernet som har grenser samanfallande med helseregionane, ligg tilhøva godt til rette for samarbeid.»³

Det er uklart for utvalget om denne forutsetningen fra departementets side er blitt oppfylt i praksis. Det er blant annet ikke uten videre gitt at sammenfallende grenser med andre statlige organer nødvendigvis innebærer et godt samarbeid mellom disse organene.

Regionen avgjør, etter avsluttet saksforberedelse, om søkerne kan få forhåndssamtykke til adopsjon, jf. adopsjonsloven § 16e første ledd, jf. §§ 2 og 22. Forhåndssamtykket gis normalt kun for ett barn, noe som omfatter tvillinger. Regionen kan også gi forhåndssamtykke til adopsjon av to søsken når begge er under fem år. Forhåndssamtykket angir en aldersramme for det fremtidige adoptivbarnet, vanligvis fra null til tre år ifølge departe-

mentets retningslinjer Q-1045. Utvalget bemerker at praksis inntil nylig har vært null til to år, og at organisasjonenes formidlingsbekreftelse har vært styrende for hvilken godkjenningsramme som har blitt fastsatt av Bufetat region.⁴ Bufetat region har således kompetanse til å gi forhåndssamtykke for barn opp til fem år.

Forhåndssamtykket angir videre et bestemt opprinnelsesland, det vil si hvilket land søkerne gis samtykke til å adoptere fra. Når forhåndssamtykket foreligger, oversender Bufetat region dette til den aktuelle adopsjonsorganisasjonen som har ansvaret for det videre formidlingsarbeidet.

Regionens vedtak om forhåndssamtykke er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette innebærer at et avslag fra regionen kan påklages til Bufdir i henhold til forvaltningsloven § 28. Det samme må i prinsippet gjelde dersom forhåndssamtykke gis på vilkår eller forutsetninger som søkerne ikke finner at de vil akseptere.

Det viser seg i praksis at etter at et vedtak om forhåndssamtykke er truffet, kan det i den videre prosess med sikte på tildeling av barn vise seg at søkerne har behov for endringer i det forhåndssamtykket som er gitt. Dette vil for eksempel kunne gjelde bytte av opprinnelsesland eller endring i aldersrammen. Slik endring forutsetter at organisasjonen først utsteder en ny formidlingsbekreftelse knyttet til de endrede forutsetningene. Deretter må saken behandles i Bufetat region som må treffe et nytt vedtak. Bufetat region kan i denne forbindelse ha behov for nye opplysninger, for eksempel nye helseopplysninger.

Som regel går det i dag lang tid fra forhåndssamtykke er gitt til adopsjonen er endelig gjennomført. Søkerne helsemessige, sosiale eller økonomiske forhold kan endre seg som følge av graviditet, separasjon, arbeidsløshet, dødsfall eller alvorlig sykdom. Søkerne har plikt til å underrette Bufetat dersom det skjer slike endringer. Endringer kan utløse behov for ny utredning i kommunen og danne grunnlag for omgjøring av vedtak om forhåndssamtykke.⁵ Departementet legger til grunn at forvaltningsloven § 35 siste ledd gir grunnlag for å kunne omgjøre vedtaket. Denne bestemmelsen forutsetter at adgangen til å endre vedtaket «følger av annen lov, av vedtaket selv eller av alminnelige forvaltningsrettslige regler». I praksis er det slik at opplysningsplikt og omgjøringsadgang fremgår av søkers forhåndssamtykke. Adopsjonsutvalget

³ Jf. departementets brev av 11. desember 2003.

⁴ Ved utstedelse av forhåndssamtykke fører regionen opp den aldersramme som fremkommer i formidlingsbekreftelsen fra adopsjonsorganisasjonen.

⁵ Departementets retningslinjer i Q-1045 punkt 7.2.7.

understreker betydningen av at omgjøringsadgang fremgår av selve vedtaket idet dette ikke er hjemlet i loven.

16.3.5 Saksbehandling etter utstedelse av forhåndssamtykke

Ved adopsjon gjennom organisasjon er det adopsjonsorganisasjonen som har hovedansvaret for saksbehandlingen etter at søkerne har fått forhåndssamtykke. Dette følger av bestemmelsene i adopsjonsloven kapittel 3A samt forskrift 30. november 1999 nr. 1195. Organisasjonen har som hovedregel plikt til å formidle adopsjon til søkere med forhåndssamtykke der det er stilt krav om at adopsjonen skal formidles gjennom autorisert organisasjon, jf. forskriften § 11. Plikten gjelder likevel ikke der utenlandske myndigheter ikke finner å kunne tildele søkerne barn eller dersom søkerne misligholder sine økonomiske forpliktelser overfor organisasjonen.

Organisasjonen sørger blant annet for oversettelse av dokumenter samt notarialbekreftelser av underskrifter og legalisering der dette er nødvendig. Når søknaden er ferdig forberedt, oversendes den til utlandet der tildelingsprosessen starter. Det er således organisasjonen som forvalter kontakt med opprinnelseslandet.

Myndighetene i opprinnelseslandet, eventuelt adopsjonsorganisasjonens samarbeidspartner eller kontakt i opprinnelseslandet, tildeler barn til søkerne. På dette stadiet må adopsjonsorganisasjonen vurdere om det foreslåtte barnet er innenfor søkerens forhåndssamtykke, det vil si det vedtak som er fattet i Bufetat region, herunder om det er forhold ved det barnet som innebærer at saken må legges frem for Faglig utvalg. Myndighet og saksbehandling i Faglig utvalg er nærmere behandlet nedenfor.

Adopsjonsorganisasjonen videreformidler til søkerne informasjon fra opprinnelseslandet om det konkrete barnet som foreslås tildelt. Søkerne tar på grunnlag av sakens opplysninger stilling til om de ønsker at adopsjonsprosessen skal fortsette i forhold til dette barnet. Organisasjonen gir søkerne underretning om når selve adopsjonen kan gjennomføres samt tidspunkt for hentereise.

Adopsjonsorganisasjonen sørger også for at søkerne gjør avtaler om hvordan møtet med barnet skal skje. Endelig sørger organisasjonen for at det søkes om nødvendig tillatelse slik at barnet har rett til innreise i Norge.

Etter at det er tatt stilling til om et bestemt barn kan tildeles søkerne, skal det etter Haagkonvensjonen artikkel 17c) utstedes en erklæring om at

adopsjonsprosessen kan fortsette. Det er adopsjonsorganisasjonen som utsteder en slik erklæring etter Haagkonvensjonen.⁶

I forbindelse med behandlingen av sak om tildeling tas det i realiteten stilling til spørsmål som etter utvalgets oppfatning har karakter av å være utøvelse av forvaltningsmyndighet. Det kan være gode grunner til å oppfatte i alle fall noen av avgjørelsene også som enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Dette er nærmere behandlet i kapittel 3.4.3.

Det foreligger etter utvalgets syn ikke noe egentlig delegasjonsvedtak fra departementets side knyttet til organisasjonenes arbeid, herunder det forhold at det er organisasjonene som utsteder erklæring etter Haagkonvensjonen artikkel 17c).

16.3.6 Spesielle tildelinger, Faglig utvalg

Faglig utvalg har i forhold til internasjonale adopsjoner via organisasjon til oppgave å tildele foreldre til barn med behov for spesiell støtte. Faglig utvalg oppnevnes av departementet. Utvalget har tre medlemmer: lege, psykolog og psykiater.⁷ Nåværende utvalg er oppnevnt for året 2009. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er sekretariat fra Faglig utvalg.⁸

Faglig utvalgs ansvar i saker om internasjonal adopsjon er ikke regulert i lov eller forskrift.⁹ Utvalgets oppgaver på området følger av utvalgets mandat fastsatt av departementet 30. november 1999 samt departementets retningslinjer Q-1045. Mandatet bestemmer at «Faglig utvalg foretar tildeling av foreldre til utenlandske barn som har særlige behov, jf retningslinjer gitt av Barne- og familiedepartementet». Ifølge retningslinjene er formålet med behandlingen i Faglig utvalg «å finne godt egnede foreldre til det enkelte barn».

Det er ikke et krav i regelverk, retningslinjer eller mandat at tildeling behandles i Faglig utvalg i tilfeller der barn med behov for spesiell støtte adopteres utenom organisasjon.

I sak om adopsjon gjennom autorisert organisasjon kan følgende situasjoner utløse sak om tildeling som kan kreve behandling i Faglig utvalg:

⁶ Se også brev fra departementet datert 3. mars 2004 til adopsjonsorganisasjonene, se nærmere kapittel 12.4 og 12.8.2..

⁷ Alle med hver sin vararepresentant.

⁸ «Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet er sekretariat for Faglig utvalg i disse sakene.» Jf. departementets retningslinjer Q-1045 punkt 7.2.5.

⁹ Adopsjonsloven § 16c bestemmer at departementet oppnevner et «utvalg for adopsjonsformidling av barn bosatt her i riket.» Forskrift 30. november 1999 nr. 1194 gjelder for Faglig utvalg, men denne er avgrenset til saker om nasjonal adopsjon av ukjent barn.

- opprinnelseslandets forslag om tildeling av barn til søkerne gjelder et barn som faller utenfor rammene for søkerens forhåndssamtykke
- opprinnelseslandet presenterer et konkret barn med behov for spesiell støtte for den norske adopsjonsorganisasjonen som deretter søker å finne foreldre til barnet blant godkjente søkere, jf. organisasjonens oppslag om «barn søker foreldre», se nærmere kapittel 15.4.2 om dette spørsmålet.

Søkere som presenteres for Faglig utvalg vil allerede ha et generelt forhåndssamtykke fra Bufetat region til å adoptere, det vil si at søkerne er godkjent for å adoptere et ukjent barn i en viss aldersramme og fra et bestemt land.

I slike saker må det først tas stilling til om Bufetat har myndighet til å utvide søkerens forhåndssamtykke slik at det omfatter en tildeling av det konkrete barnet. Departementets retningslinjer Q-1045 sier følgende om regionens myndighet:

«Tildeling av foreldre til barn over 5 år, vil i utgangspunktet være en spesiell tildeling som skal avgjøres av Faglig utvalg. Regionen i Barne-, ungdoms- og familieetaten kan selv gi forhåndssamtykke til adopsjon av to søsken når begge er under 5 år. Forespørsel om tildeling av søskengruppe på tre barn eller flere, eller søsken der en eller flere er over 5 år, vil alltid være en spesiell tildeling. Søkere som allerede har fått utstedt forhåndssamtykke til adopsjon av kun ett barn, men som senere ønsker å adoptere et søskenpar, må få sin søknad behandlet som en spesiell tildeling. Regionen må likevel kunne ta stilling til en søknad som gjelder tvillinger under to år.»

Det følger av retningslinjer at regionene i Bufetat skal treffe vedtak om forhåndssamtykke i samsvar med vedtaket fra Faglig utvalg i saker om spesiell tildeling. Det er noe uklart hvordan myndighetsfordelingen mellom Faglig utvalg og regionene er her, men det mest nærliggende er å oppfatte det som at regionen får utvidet sin kompetanse når det treffer vedtak i samsvar med tilrådingen fra Faglig utvalg.

Det er adopsjonsorganisasjonen som på grunnlag av opplysninger om barnet vurderer om saken er en spesiell tildeling som skal forelegges Faglig utvalg. Departementets retningslinjer Q-1045 sier følgende om adopsjonsorganisasjonens rolle her:

«Spørsmålet om barnets fysiske eller psykiske helse vil alltid måtte bero på et konkret skjønn, der det stilles store krav til organisasjonens informasjonsplikt overfor søkere og myndigheter. Der organisasjonen er i tvil, skal den fore-

legge saken for sekretariatet for Faglig utvalg for adopsjonssaker. I disse sakene er det spesielt viktig at samarbeidet mellom organisasjonene og adopsjonsmyndighetene fungerer godt.»¹⁰

Søkerne må videre samtykke til at sak om tildeling legges frem for Faglig utvalg. I prinsippet kan det legges frem alternative søkere for Faglig utvalg, men i de fleste tilfeller har Faglig utvalg kun én alternativ plassering å ta stilling til.¹¹

Faglig utvalg opplyser i møte med Adopsjonsutvalget at de har innført en praksis der de ber søkerne redegjøre for hvorfor de ønsker det konkrete barnet. Utvalget har videre innført den praksis at tildelingen formuleres todelt: Først gis et råd til søkerne, deretter gis en anbefaling knyttet til et forbehold «dersom søkerne etter dette fortsatt ønsker barnet» eller lignende. Faglig utvalg sa ja i 42 av 44 saker om tildeling i 2008.

Beslutningen om å foreta tildeling av foreldre til barn med særlige behov skal fattes av et samlet og enstemmig utvalg. Utvalgets beslutning er ifølge departementets retningslinjer Q-1045 ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages.¹² Dette er etter Adopsjonsutvalgets oppfatning et tvilsomt standpunkt etter gjeldende rett og dette spørsmålet er nærmere utredet i kapittel 4.3.

16.4 Internasjonal adopsjon utenom organisasjon

Fra opprettelsen av Bufetat i 2004 var Bufdir førsteinstans ved behandling av søknader om internasjonal adopsjon utenom organisasjon. Departementet har besluttet en endring slik at Bufetat region øst fremover vil være førsteinstans og Bufdir klageinstans i slike saker, jf. kapittel 3.1.

Verken lov eller forskrift regulerer den nærmere saksbehandling av slike søknader. Departementets retningslinjer Q-1045 gir noe veiledning.

Det er Bufetat som i slike saker har ansvar for å oversende forhåndssamtykke og alle nødvendige dokumenter direkte til sentralmyndigheten eller vedkommende myndighet i opprinnelseslandet. Dette innebærer at direktoratet således må ivareta de oppgaver som i regulære tilfeller ivaretas av adopsjonsorganisasjonen.

¹⁰ Punkt 7.2.5.

¹¹ Adopsjonsforum informerer imidlertid om at det i flere saker med barn fra Kina har meldt seg flere søkere til samme barn. Faglig utvalg har da bedt om at organisasjonen maksimalt sender inn søknader fra tre familier per sak.

¹² Punkt 6.1.

16.5 Nasjonal adopsjon

16.5.1 Innledning

Ved nasjonal adopsjon vil det være nasjonale regler som i sin helhet styrer adopsjonssaken. Organisasjonene har ingen funksjon ved nasjonale adopsjoner, slik at det er kommunen og Bufetat som er de sentrale aktørene i saksbehandlingen.

Når det gjelder saksbehandling er det i hovedsak forvaltningsloven som gjelder ved siden av enkelte bestemmelser i adopsjonsloven. I tillegg er det gitt en forskrift om anonym norsk samtykkeadopsjon.¹³ De nærmere reglene om slik adopsjon behandles nedenfor i kapittel 16.5.3.

16.5.2 Adopsjon av mindreårige

Forvaltningslovens og adopsjonslovens bestemmelser styrer saksbehandlingen ved adopsjon av mindreårige.

Adopsjonslovens bestemmelser om samtykker fra foreldre og barn, som er et materielt vilkår for adopsjon, er behandlet i kapittel 5. Adopsjonsloven regulerer ikke hvordan samtykker skal innhentes. Loven regulerer heller ikke hvordan uttalelse fra foreldre uten del i foreldreansvaret skal innhentes, ei heller hvordan høring av mindreårige barn – som ikke skal samtykke til adopsjon – skal gjennomføres.

Kommunen har etter adopsjonsloven ikke lovplagt plikt til å medvirke til utredning av nasjonale adopsjonssaker utover det å ta seg av kontakten med barna. Plikten etter § 6 tredje ledd gjelder direkte høring av barnet og innhenting av samtykke.

Når det gjelder stebarnadopsjon gjelder følgende: Departementets retningslinjer Q-1045 gir nærmere retningslinjer for behandlingen av søknader om stebarnadopsjon. En søknad om stebarnadopsjon skal rettes til Bufetat region. Det er Bufetat region som utreder saken, som regel med bistand fra kommunen der barnet er mindreårig. I praksis innhentes det ofte en omfattende utredning fra kommunen som inkluderer en rekke forhold som kan tenkes å være relevant for å vurdere om adopsjon vil være til gagn for barnet etter adopsjonsloven § 2. Etter det utvalget kjenner til er det også i praksis slik at søkerne i en del tilfeller henvender seg direkte til kommunen, og at kommunen utreder saken uten at Bufetat region har anmodet om dette. Dette kan muligens skyldes at kommunene legger til grunn at de også her har plikt til dette.

Når det gjelder fosterbarnadopsjon kan adopsjonsvedtak treffes på to ulike måter. Det kan for det første være aktuelt med vedtak om adopsjon etter barnevernloven § 4-20. I slike tilfeller er det fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker som treffer vedtaket om adopsjon, og Bufetat region utsteder alene selve adopsjonsbevillingen etter at vedtaket fra fylkesnemnda, eventuelt domstolen, er endelig. I slike saker er det barneverntjenesten i kommunen som forbereder saken for fylkesnemnda og oversender saken dit. Alternativt vil fosterbarnadopsjon kunne foretas ved at de biologiske foreldrene gir samtykke til dette, jf. adopsjonsloven § 7 første ledd. Kommunen skal bistå med høring av barn og innhenting av samtykke etter adopsjonsloven § 6.

16.5.3 Norsk samtykkeadopsjon, Faglig utvalg

Sak om anonym norsk samtykkeadopsjon omfatter

- sak om bortadopsjon, det vil si sak knyttet til biologisk mors/fars samtykke til adopsjon av barnet ved fødsel og
- søkernes sak om adopsjon av norsk barn som er frigitt for adopsjon som følge av slikt samtykke.

Barnets biologiske foreldre kan ikke gi sitt endelige samtykke til bortadopsjon av barnet før barnet er to måneder gammelt, jf. adopsjonsloven § 7 andre ledd. Reglene for samtykkeadopsjon følger videre av adopsjonsloven § 16c med tilhørende forskrift 30. november 1999 nr. 1194. Etter adopsjonsloven § 16c skal departementet oppnevne et utvalg for adopsjonsformidling av barn bosatt her i landet (Faglig utvalg). Se kapittel 16.3.6 om Faglig utvalgs oppnevning og sammensetning.

Etter forskriften § 3 har Faglig utvalg et sekretariat administrativt underlagt Bufdir. Etter forskriften § 4 skal sekretariatet «utføre saksforberedelse og følge opp Faglig utvalgs beslutninger på utvalgets ansvarsområde vedrørende adopsjoner etter adopsjonsloven § 16c». Følgende oppgaver er lagt til sekretariatet:

- gi informasjon til barnets biologiske foreldre om hva en adopsjon innebærer
- tilrettelegge for at foreldre som ønsker det får rådgivning i spørsmålet om adopsjon av barnet
- innhente og nedtegne opplysninger om biologiske foreldre
- innhente og nedtegne opplysninger om barnet, opprette og vedlikeholde et register over adoptivsøkere som er utredet av kommunen med tanke på adopsjon.

¹³ Forskrift 30. november 1999 nr. 1194.

Det følger av forskriften § 5 at kommunen skal utrede søkere og gi tilråding om adopsjon etter § 16c kan anbefales eller ikke. Bestemmelsen i forskriften § 5 har ikke noen klar hjemmel i loven, og så langt utvalget kan se egentlig heller ikke indirekte hjemmel. Det er da tvilsomt om denne bestemmelsen i forskriften § 5 er tilstrekkelig hjemmel til å kunne pålegge kommunene denne oppgaven. I praksis har kommunene utført oppgaven med å foreta utredninger. Kommunen sender søknad med sosialrapport til sekretariatet i Bufdir. Det er følgelig ikke slik ved norsk anonym samtykkeadopsjon at Bufetat region godkjenner søkerne i forkant av tildeling – på linje med det som er tilfellet ved internasjonal adopsjon av ukjent barn. Søknader legges i henhold til forskriften i et eget register over aktuelle søkere hvor de kan ligge i inntil ett år i påvente av en eventuell tildeling av barn.

Faglig utvalg for adopsjonssaker har ansvaret for å velge foreldre til de barna som adopteres bort etter bestemmelser om anonym norsk samtykkeadopsjon. Utvalgets beslutninger skal etter regelverket være enstemmige for å være gyldige. Forskriften § 8 bestemmer at Faglig utvalgs avgjørelser ikke kan påklages.¹⁴ Etter departementets retningslinjer Q-1045 er tildelingen heller ikke et enkeltvedtak. Etter at Faglig utvalg har avgjort spørsmål om tildeling, oversendes saken til den aktuelle regionen i Bufetat som utsteder adopsjonsbevilling.

16.5.4 Stebarnadopsjon i partnerskap

Endringer i barnelova som trådte i kraft 1. januar 2009 innebærer at barn av lesbiske ektefeller eller samboere på visse vilkår sikres to juridiske foreldre fra fødselen av. Biologisk mors samboer eller ektefelle får etter barnelova status som medmor dersom:

- hun har gitt samtykke til befruktning,
- befruktningen har skjedd på godkjent helseinstitusjon i Norge eller utlandet, og
- sædgivers identitet er kjent.

Dette er nærmere regulert i forskrift 15. desember 2008 om fastsetjing av medmorskap. Reglene om medmorskap gjelder for barn født etter at lovendringene er trådt i kraft 1. januar 2009.

For barn født før 1. januar 2009, må foreldreskap for mors partner eller ektefelle fastsettes ved stebarnadopsjon. Dette gjelder tilsvarende for søknader fra ektefeller av samme kjønn og som ikke omfattes av endringen i barnelova om fastsettelse av medmorskap.

Saksgang ved søknad om stebarnadopsjon i partnerskap avviker noe fra saksgang for ordinær stebarnadopsjon. I departementets brev av 12. mai 2006 endres retningslinjene Q-1045 hva gjelder behandling av søknad om stebarnadopsjon i partnerskap. Departementet redegjør slik om saksgangen:

«Søknaden om stebarnadopsjon med relevante vedlegg sendes av søker til den aktuelle region i Bufetat. Søknad om adopsjon kan allerede innsendes rett etter barnets fødsel. Når regionen mottar søknaden blir saken umiddelbart gått igjennom for å se om det mangler dokumenter i saken og om den for øvrig er tilstrekkelig opplyst. Regionen ber eventuelt på dette tidspunkt kommunen om bistand for å opplyse saken ytterligere og eventuelt søker om å innhente manglende dokumenter. I enkelte tilfeller vil søker allerede på søknadstidspunktet ha etablert kontakt med kommunen og selv ha innhentet opplysninger fra kommunen. Det skal imidlertid alltid foretas en konkret vurdering av om det er behov for ytterligere opplysninger i saken. Biologisk mors samtykke etter adopsjonsloven § 7 andre ledd må ettersendes dersom søknaden fremlegges før 2 måneder etter barnets fødsel. Søker og barnets biologiske mor må sørge for at avgjørelsen i farskapssaken etter barneloven oversendes regionen straks den foreligger. Når saken er tilstrekkelig opplyst tar regionen i Bufetat saken under realitetsbehandling og treffer sin avgjørelse.»

Der barnet som søkes adoptert har blitt unnfanget gjennom en privat avtale, vil heller ikke den forenklede saksbehandlingen som beskrives i departementets brev av 12. mai 2006 gjelde. I så fall behandles søknaden som ordinær stebarnadopsjonssak.

16.5.5 Adopsjon av person over 18 år

Gjeldende regelverk gir ikke noen samlet oversikt over saksbehandlingen i slike saker.

Etter praksis settes søknad normalt i prosess ved at søker sender inn søknad til Bufetat region. En sjelden gang vil søknad om adopsjon av tidligere fosterbarn formidles til regionen via kommunen.

Departementets retningslinjer Q-1045 presiserer at det også ved adopsjon av person over 18 år

¹⁴ Dette er videre omtalt i departementets retningslinjer Q-1045 punkt 6.1 og 7.1.3.3.

skal innhentes uttalelse fra biologiske foreldre etter adopsjonsloven § 7 tredje ledd samt samtykke fra den som søkes adoptert etter adopsjonsloven § 6.¹⁵ Som nevnt ovenfor forutsetter retningslin-

¹⁵ Punkt 7.1.6.

jene at det er regionen som innhenter uttalelse etter adopsjonsloven § 6.¹⁶

¹⁶ Departementets retningslinjer Q-1045, som gjelder både ved internasjonal og nasjonal adopsjon, presiserer i punkt 6.7 og 6.13 (generelle saksbehandlingsregler) at «Kontoret har videre ansvaret for å innhente de nødvendige samtykker og uttalelser etter adopsjonsloven §§ 6 og 7.»

Kapittel 17

Vurdering av myndighet og saksbehandling

17.1 Overordnede forhold og hensyn

17.1.1 Innledning

I dette kapitlet vil utvalget vurdere noen viktige hovedspørsmål knyttet til gjeldende regler. Dette gjelder:

- fordeler og ulemper ved dagens regler knyttet til hvem som utreder søknadene
- myndighet og saksbehandling knyttet til Bufetat
- Faglig utvalgs rolle.

I kapittel 17.1 vil utvalget gå igjennom de grunnleggende hensyn som etter utvalgets syn må ivaretas i regelverk og praksis om vedtaksmyndighet og saksbehandling. Disse hensynene bør etter utvalgets syn ivaretas uansett om departementet skulle velge andre løsninger på enkelte spørsmål enn de utvalget foreslår. I kapittel 17.2 flg. og 18 gir utvalget sin vurdering og fremmer forslag til nye regler knyttet både til vedtaksmyndighet og saksbehandling.

17.1.2 Barneperspektivet

Det går frem av mandatet til utvalget at det særlig skal legges vekt på barneperspektivet. Dette er omtalt i kapittel 2.3. Utvalget vil også i relasjon til spørsmålet om myndighet til å treffe vedtak, samt i forhold til spørsmål knyttet til saksbehandlingen, fremheve betydningen av barnets beste.

Adopsjon av ukjent barn gjelder som regel et relativt lite barn som er for lite til å høres etter adopsjonsloven § 6. Dette innebærer at de organer som behandler saken må sikre at hensynet til det ukjente barnet ivaretas. For å ivareta barneperspektivet er det viktig med gode regler for godkjenning av adoptivsøkere samt for tildeling av foreldre til barnet. Ved internasjonal adopsjon er det begrenset hvilken innflytelse norske adopsjonsmyndigheter og organisasjonene vil kunne ha i forhold til forslag om tildeling av foreldre til barnet. Norske myndigheter må likevel ha et ansvar for å sikre at tildelingen er i tråd med forhåndssamtykket samt adopsjonsloven.

Ved adopsjon av kjent barn vil barnet ofte ha mulighet til å kunne gi uttrykk for sin oppfatning, og er barnet 12 år eller eldre skal det også samtykke til adopsjon. Det er – i alle saker – viktig at adopsjonsmyndighetene har for øye å skulle sikre og ivareta barnets interesser. Det er blant annet sentralt med gode prosedyrer for høring av barn samt innhenting av eventuelt samtykke.

17.1.3 Hensynet til søkerne

Ved siden av det overordnede barneperspektivet er det også viktig at saksbehandlingen ivaretar interessene til adoptivsøkerne.

I forbindelse med adopsjon er det nødvendig at de som ønsker å adoptere er villig til å legge frem personlige opplysninger samt gjennomføre samtaler der motivasjon og egnethet belyses. Dagens prosess er i vesentlig grad bygget på at utredningen har til hensikt å føre kontroll med om søker oppfyller vilkårene for adopsjon, samt er egnet til å adoptere. I den utstrekning det er en dialog i prosessen, vil den gjerne være mellom søker og saksbehandler i kommunen som utreder saken – og sjelden med noen i vedtaksorganet. Det bør være en målsetting at forholdet mellom søker og myndighetene blir mer dialog- og samarbeidspreget. Dette hensynet har vært en sentral motivering for blant annet utvalgets forslag om ny utrednings- og godkjenningsprosess, hvor utvalget foreslår å fase-inndele denne.

Adopsjonsutvalget foreslår at adopsjonsmyndigheten ved ny utrednings- og godkjenningsprosess tar stilling til egnethet og motivasjon i fase 3 der det etter forslaget skal gjøres en individuell vurdering av søker. Denne fasen vil i henhold til forslaget komme etter obligatorisk adopsjonsforberedende kurs. Utvalget ønsker at adopsjonsforberedende kurs nettopp skal sette alle søkere i stand til å reflektere over egen kapasitet og motivasjon slik at utredningsprosessen blir mer dialog- og samarbeidsorientert.

Når det gjelder adopsjon av barn med behov for spesiell støtte, påpeker utvalget at utreder må ha forståelse og ydmykhet i forhold til de vanskelige

avveininger søkerne står overfor. Samtidig må utreder ha nødvendig distanse og objektivitet til å gå inn i eventuelle følsomme temaer for å kartlegge motivasjon og forutsetninger. Utvalget mener at en god form hos utreder, og en god ramme rundt utredningen, legger til rette for åpne diskusjoner også om vanskelige temaer.

En betydelig innvending fra søkerne i forhold til dagens situasjon er lang saksbehandlingstid. En akseptabel saksbehandlingstid er et viktig hensyn og bør vektlegges av myndighetene. Det samme gjelder at søkerne i dag må forholde seg til svært mange ulike aktører. Dersom man kan redusere antall aktører, vil det komme søkerne til gode.

17.1.4 Krav til faglighet og kompetanse

I forbindelse med vedtak i adopsjonssak vil det nødvendigvis måtte være et betydelig innslag av skjønn, blant annet knyttet til vurderinger av søkers egnethet og om adopsjon vil være til barnets beste. Ved siden av at dette stiller krav til saksbehandlingen og det faktagrunnlag vedtaksorganene har, er det også viktig med høy grad av variert faglig kompetanse.

Utredning av adoptivsøkere og vedtak i adopsjonssaker må skje med forankring i aktuell og oppdatert kunnskap og forskning om adopsjon samt barns utvikling. Ny kunnskap og forskning innebærer at utredning i adopsjonssaker må skje i enheter som har innsikt i og kan nyttiggjøre seg dette i utredningen. Tilsvarende må vedtak fattes i enheter som kan forankre sine vedtak i kunnskap og forskning. Hensynet til faglighet og kompetanse må derfor også vektlegges i vurderinger av hvilke organer som skal ha myndighet til å treffe vedtak.

17.1.5 Internasjonale konvensjoner

Det vises til kapittel 3.3 der utvalget presenterer hvilke internasjonale konvensjoner som vedrører adopsjon. De sentrale konvensjonene er barnekonvensjonen og Haagkonvensjonen. Barnekonvensjonen gjelder for alle adopsjonsvedtak, og er gjennom menneskerettsloven gjeldende norsk lov. Haagkonvensjonen gjelder internasjonale adopsjoner, og er ikke gjort direkte gjeldende som norsk lov.

Det er viktig at regler om saksbehandling og vedtaksmyndighet også ivaretar de krav barnekonvensjonen og Haagkonvensjonen stiller, herunder også de autoritative råd som gis gjennom Guide to Good Practice fra 2008.¹ Barnekonvensjonen er som nevnt norsk lov – det er viktig at reglene knyt-

tet til adopsjonsloven ikke medfører spørsmål om eventuell motstrid.

Utvalget mener at adopsjonsloven bør inneholde en bestemmelse om at Haagkonvensjonen gjelder for behandling av saker om internasjonal adopsjon. Utvalget viser til dansk og svensk lovgivning på dette punkt.

Uavhengig av om dette blir regulert eller ei, er det etter utvalgets oppfatning viktig at man gjennom de mer konkrete og operative regler ivaretar de krav Haagkonvensjonen stiller. Det må videre være en målsetting at en skal sikre å oppfylle konvensjonskravene på en fullgod måte. Det bør ikke være norsk lovgivnings innhold at man legger seg på det som måtte være minimumskravene etter konvensjonen.

17.1.6 Forvaltningsrett

Det å fatte vedtak om adopsjon er utøving av forvaltningsmyndighet. I kraft av at sakene behandles av et «forvaltningsorgan» vil forvaltningsloven uten videre gjelde, jf. forvaltningsloven § 1.

Forvaltningsloven har særskilte regler som gjelder for enkeltvedtak. Enkeltvedtak er definert i forvaltningsloven § 2 bokstavene a og b som avgjørelser som «treffes under utøving av offentlige myndighet» og som «gjelder rettigheter eller plikter til en eller flere bestemte personer». Adopsjonsmyndighetenes innvilgelse, avslag og avvisning knyttet til en adopsjonssak vil alltid være enkeltvedtak.

Forvaltningsloven vil ikke direkte gjelde for adopsjonsorganisasjonene. I den grad disse måtte treffe enkeltvedtak på vegne av det offentlige i forbindelse med en adopsjonssak, vil loven også gjelde for organisasjonene. Dette følger av forvaltningsloven § 1 idet «privat rettssubjekt» regnes som «forvaltningsorgan i saker hvor det treffer enkeltvedtak eller utferdiger forskrift». Det er etter dagens ordning slik at det er organisasjonene som vurderer om det barn som foreslås tildelt søker er i samsvar med myndighetenes forhåndssamtykke, eller om saken må forelegges Faglig utvalg.

I den grad forvaltningslovens regler kommer til anvendelse, er det ikke nødvendig med egne regler i adopsjonsloven.

I de tilfeller forvaltningslovens regler ikke passer for adopsjonssaker, må særlige bestemmelser presiseres i adopsjonsloven. Et eksempel på en slik særlig bestemmelse er adopsjonsloven § 11 som fastsetter at «forvaltningsloven § 18 første ledd

¹ Se kapittel 3.3.4.4 om relevans og vekt for Guide to Good Practice 2008.

skal ikke være til hinder for at partene i en adopsjonssak holdes ukjent for hverandre (anonym adopsjon)». Det er utvalgets oppfatning at også andre forhold kunne og burde vært særskilt regulert. Dette vil for eksempel kunne gjelde utvidet plikt til å begrunne vedtak – i forhold til det som følger av reglene i forvaltningsloven §§ 24 og 25 om begrunnelsesplikt. Videre vil dette kunne gjelde spørsmål om klageadgang etter forvaltningsloven § 28. Se kapittel 22.4.3 om biologisk opphav der utvalget forutsetter at en begrunnelsesplikt kan bedre den reelle innsynsretten for adoptivbarnet i adopsjonssaker.

Ved siden av forvaltningsloven vil også en rekke generelle forvaltningsrettslige prinsipper knyttet til forsvarlighet, forbud mot at det tas utenforliggende hensyn, forbud mot usaklig forskjellsbehandling med videre gjelde. Flere av de forslag Adopsjonsutvalget fremmer har nettopp til formål å ivareta slike viktige forvaltningsrettslige hensyn i større grad. Det er imidlertid viktig å understreke at disse hensynene ikke alene kan ivaretas gjennom lovgivning. Også i forbindelse med utøvelsen av forvaltningsmyndighet i de enkelte sakene må disse hensynene ivaretas.

17.2 Tildeling av myndighet – delegasjon

Lovens regel er at departementet treffer vedtak om adopsjon. Allerede da loven ble gitt i 1986 var nok ikke hensikten at departementet i all hovedsak skulle treffe de enkelte vedtakene. Helt siden 1935 hadde myndighet til å treffe vedtak i visse saker om adopsjon vært delegert til fylkesmennene. Da man vedtok adopsjonsloven var det forutsetningen at denne delegering til fylkesmennene fortsatt skulle gjelde.

I 1999 ble myndighet til å treffe adopsjonsvedtak i hovedsak tillagt Statens ungdoms- og adopsjonskontor. Dette skjedde gjennom en delegeringsbeslutning som ble kunngjort på samme måte som forskrifter, og som man i dag finner i Lovdatas base som fortsatt gjeldende. Dette er ikke i samsvar med de reelle forhold idet myndigheten til å fatte vedtak om adopsjon i dag i all hovedsak er delegert til regionene i Bufetat. Så lenge myndighet til å treffe vedtak om adopsjon var lagt til fylkesmennene og til Statens ungdoms- og adopsjonskontor, var departementet klageinstans for de fleste vedtak om adopsjon. Departementet fattet også en del vedtak om adopsjon selv. Dette innebærer at departementets endrede posisjon i forhold til

de enkelte adopsjonssaker ikke er vedtatt verken i form av lovregel eller i forskrifts form etter 1999.

En konsekvens av dette er også at dagens tildeling av myndighet til Bufetat, både regionene og direktoratet, ikke er kunngjort. I dag er de ulike offentlige organs hjemmesider viktige informasjonskilder for den som vil søke opplysninger om lov og regelverk for øvrig. Brev av 12. desember 2003 der departementet delegerer myndighet er etter det utvalget kjenner til ikke offentliggjort verken på departementets eller Bufetats hjemmeside.

Tildelingen av myndighet til Faglig utvalg i saker om internasjonal adopsjon er foretatt på en meget uklar måte. Faglig utvalgs myndighet fremgår av mandatet. Når også organisasjonenes ansvar og rolle i slike saker er fastsatt i form av retningslinjer, gir dette en fragmentert og lite oversiktlig myndighetstildeling. Adopsjonsutvalget ser det som uklart om avgjørelsesmyndighet i saker om adopsjon av barn med behov for spesiell støtte er lagt til Faglig utvalg eller til Bufetat region som utsteder forhåndssamtykke.

Adopsjonsutvalget konkluderer med at spørsmålet om hvem som skal ha myndighet til å treffe vedtak i adopsjonssaker bør fremgå på en langt tydeligere måte enn etter dagens regelverk. Dersom dette ikke skal angis i loven selv, bør det være krav om at beslutninger om delegasjon skal gis i forskrifts form.

17.3 Utredning av adoptivsøkere

17.3.1 Erfaringer med kommunenes utredningsarbeid

Utredning av adoptivsøkere foretas i landets 430 kommuner, som den store hovedregel i den kommunale barneverntjenesten. I noen kommuner som er inndelt i bydelsadministrasjoner blir utredninger gjennomført i alle bydeler, for eksempel i alle Oslos 15 bydeler, mens i andre, som for eksempel Bergen, er utredning lagt til en felles administrasjon. Dette innebærer at det trolig er rundt 450 ulike administrasjoner som utreder adoptivsøkerne.

Departementet vurderte i Ot.prp. nr. 63 (1997–98) om kommunene fortsatt burde utrede adoptivsøkere, og kom til at de fortsatt burde det med følgende begrunnelse:

«Departementet legger stor vekt på den lange erfaringen kommunene har med å utrede søkere for adopsjon. Departementet legger også stor vekt på søkerens og adoptivfamiliens

tilknytning til kommunen. Det er i kommunen familiene bor og det er kommunen som har ansvaret for de fleste tilbud som adoptivfamilier og andre barnefamilier benytter seg av. For at kommunen skal kunne gi alle barn og foreldre et godt tilbud, vil det være en fordel at kommunen kjenner adoptivfamiliene allerede fra sitt møte med adoptivsøkerne i utredningsfasen.»²

Det ble videre lagt vekt på at kommunene gjennom å utrede sakene fikk generell kunnskap om adopsjon og kunnskap om søkerne. Ved å utrede sakene ville de ulike deler av kommunen «så som helsestasjon, barnehage, skole, pedagogisk-psykologisk tjeneste og eventuelt barnevern» også få «kunnskap om adopsjon i sitt senere møte med adoptivfamiliene.» Det ble imidlertid også fremhevet følgende:

«Departementet ser også at det er et klart behov for å ruste opp kommunene når det gjelder kunnskap om utfordringer og særlige forhold som kan knytte seg til det å være utenlandsadoptert. Kommunene kan likevel komme langt ved å samordne den kunnskap de ulike etater har.»

Så langt gjaldt kvaliteten på sosialrapportene ble det fremhevet at «mange kommuner gjør et godt utredningsarbeid» og at der «utredningen i utgangspunktet ikke er god nok, ber Statens ungdoms- og adopsjonskontor om utfyllende opplysninger. Dette innebærer at søkerne alt i alt blir underlagt en god nok vurdering til at det kan tas en beslutning om forhåndssamtykke bør gis.»

Departementet la videre til grunn at i de kommuner som ofte behandlet søknader om internasjonal adopsjon, er det samlet god kompetanse på området. For de kommuner som svært sjelden eller aldri behandler søknad om adopsjon, pekte departementet «på det stadig større fokus på interkommunalt samarbeid» og at det ofte kunne «være en fordel at to eller flere kommuner samarbeider om å foreta utredninger av adoptivsøkerne». Videre ble det fremhevet at kommunen også kunne komme langt «ved å nyttiggjøre seg det som ellers måtte finnes av medisinsk, psykologisk eller juridisk kompetanse i kommunen».

Departementet gav videre uttrykk for at «bedre retningslinjer og oppdatering av veilederen til sosialrapporten vil kunne avhjelpe» mangler som var til stede. Det samme gjaldt «den planen som departementet arbeider med for å styrke kompetansen om adopsjon» og at «Statens ungdoms- og adopsjonskontor har en viktig oppgave i å drive generell

informasjonsvirksomhet rettet blant annet mot kommunene og at denne virksomheten forutsettes styrket».

Departementet behandlet også spørsmålet om nærhet til søkerne og ga uttrykk for følgende:

«Når det gjelder nærheten til søkerne vil departementet peke på at nettopp god lokalkunnskap og kjennskap til nærmiljøet også er fordeler kommunen kan dra nytte av i utredningsarbeidet og i eventuelle oppfølgingsrapporter. Der nærheten mellom søkere og utredere derimot oppleves som problematisk, kan samarbeid skje over bydels- eller kommunegrensen.»

Utvalget peker på flere av de forutsetninger som departementet bygget på i sin vurdering av hvilket organ som bør utrede adoptivsøkere og sin konklusjon om at kommunal barneverntjeneste bør utrede adoptivsøkere, ikke er oppfylt eller vanskelig kan oppfylles. I tillegg bør den nye utviklingen på området for internasjonal adopsjon tas i betraktning: adopsjon av barn med behov for spesiell støtte er stadig økende i global og nasjonal sammenheng. Etter at departementet gjorde denne vurderingen av kommunene som utredningsinstans er det opprettet statlige regionale forvaltningsenheter knyttet til barne- og familiespørsmål, Bufetat region. Denne nye organiseringen gir mulighet for noe større nærhet til søkerne enn hva som var alternativet tidligere, da det kun var én sentral statlig adopsjonsmyndighet.

Ønskebarn gir følgende beskrivelse av situasjonen sett fra søkerens ståsted:

«I dag varierer ventetiden på utarbeidelse av sosialrapport mye fra kommune til kommune, og fra bydel til bydel. Enkelte søkere kommer i gang med behandlingen av sin sak etter kun et par uker, mens andre søkere må vente over ett år før det lokale barnevernet har kapasitet til å behandle søknaden. I midten av november 2008 så vi et ekstremt utslag av denne vilkårligheten for adoptivsøkere, da Eidsberg kommune på grunn av dårlig økonomi foreslo å ikke behandle noen adopsjonssøknader i 2009. Dette mener vi er uholdbart for norske adoptivsøkere, og Ønskebarn mener det må undersøkes om andre organiseringsformer på utredningsprosessen kan bidra til større rettferdighet. Mange av våre medlemmer opplever at deres kommuner nedprioriterer adopsjonssøknader, og det kan være forståelig når prekære barnevernssaker venter. Samtidig reiser dette noen spørsmål:

- Er dagens ordning optimal, med ansvaret for utarbeidelse av sosialrapporten liggende under det lokale barnevernet?

² Kapittel 2.6.4 side 32.

- Hvilke rettigheter har søkerne i en kommune med dårlig økonomi?
- Hvilke rettigheter har søkerne i en kommune med mange barnevernssaker?
- Hvor fritt står kommunene til selv å ta avgjørelser når det kommer til hvilke saker de skal nedprioritere?
- Innhabilitet hos saksbehandler/ utredende instans er også en utfordring man står ovenfor når adopsjonssøknader skal behandles. Dette kan hende særlig i små kommuner hvor saksbehandler muligens er en nabo, tidligere klassevenn, slektning osv.»³

Ønskebarn etterlyser også større forutsigbarhet i adopsjonsprosessen:

«Ønskebarn mener det bør være rutine at utredende instans (nå det lokale barnevernet) sender svarbrev etter mottatt søknad med angivelse av antatt oppstart og saksgang. Bufetat har som mål en behandlingstid for godkjenning av sosialrapport på 3 mnd nå. Det bør også være en makstid på utredningen og utarbeidelsen av sosialrapporten. Ønskebarn mener at en sosialrapport burde kunne utarbeides i løpet av 3 måneder. Bedre forutsigbarhet kan også oppnås gjennom retningslinjer for antall møter med barnevernet og tid mellom møtene. Ved å ha retningslinjer på møtefrekvensen hos barnevernet vil søkerne oppleve forutsigbarhet, man unngår forhåpentligvis at saken blir liggende over lengre tid, og at møter blir forskjøvet til fordel for andre mer prekære oppgaver barnevernet må ta seg av. I dag opplever mange at det går uforholdsmessig lang tid mellom møtene, og at etter det siste møtet med barnevernet blir rapporten liggende i lang tid før den skrives ferdig og klargjøres for signering. Dette fører dessverre til mange dårlige, ufullstendige og tynne sosialrapporter, som i verste fall kommer i retur fra Bufetat. At rapporter går i retur til barnevernet fører igjen til ytterligere ventetider, og usikkerhet for søkerne. Det sier seg selv at dersom det går over et halvt år fra siste møte til søkerne blir kalt inn på møte til signering så kan mye ha skjedd, og hukommelsen til utreder kan ha gjort at rapporten fremstår som noe mangelfull, unyansert og utydelig. Vi kjenner til søker som forteller at de selv har blitt bedt om å skrive søknaden/ utredningen, og kontakte barnevernet når det er gjort. Dette er en praksis vi mener er svært beklagelig.»

Enkelte kommuner, herunder Asker kommune som har deltatt i utvalgets referansegruppe oppnevnt av departementet, har egne adopsjonskonsulenter. Asker kommune har også lagt til rette for et

særlig tilbud til adoptivfamilier. Utvalget ser fordelene med denne type organisering. Som den store hovedregel har imidlertid kommunene verken egne adopsjonskonsulenter eller et særskilt tilbud til adoptivfamilien i etterkant av adopsjonen. For det store flertallet av mindre kommuner er dette heller ingen aktuell mulighet.

Når det gjelder interkommunalt samarbeid er utvalget ikke kjent med undersøkelser som viser hvor utbredt det er, men erfaringer fra Bufetat tilsier at det benyttes lite. Det er uansett opp til kommunene å eventuelt organisere utredning på denne måten. Utvalget vurderer det slik at det vil være et omfattende sektorovergrep arbeid å vurdere muligheter for og nytten av interkommunalt arbeid på adopsjonsområdet. Et arbeid med dette formål ville videre måtte ha et langsiktig perspektiv. Utvalget mener at det er behov for å finne snarlige løsninger for ny organisering av adopsjonsprosessen. Andre hensyn tilsier også forslag om alternativ organisering av utredningsarbeidet og utvalget har ikke vurdert om det er mulig og ønskelig å gjøre noe for å øke det interkommunale samarbeidet.

Adopsjonsutvalget bemerker dessuten at det neppe er noen kommunal oppgave å skulle utrede adoptivsøkere. Det å behandle saker om adopsjon er en typisk statlig oppgave. Dette kan samtidig innebære at utredning av adopsjonssaker vil være et fremmedelement i den kommunale organisasjonen. Dette forsterkes av at oppgaven ofte legges til barneverntjenesten som også har mange andre presserende oppgaver som vil ha krav på prioritet.

Adopsjonsmyndighetene må påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes etter forvaltningsloven § 17. Utvalget viser til erfaringer fra Bufetat og andre når det gjelder omfanget av ukomplette søknader samt omfanget av svake sosialrapporter. Dette innebærer at Bufetat region må etterlyse nye opplysninger hos søker/kommunen, herunder ny sosialrapport. Selv om det mangler statistikk på området, er tilbakemeldingene fra flere hold så entydige på dette punkt at utvalget finner å legge til grunn at dette utgjør et stort problem for alle involverte aktører i adopsjonssaker, inkludert søkerne. Etterlysning av manglende opplysninger, tilleggsutredninger og fullstendig nye sosialrapporter i kommunene bidrar til å forlenge saksbehandlingstiden. Forsinkelsen, sett fra søkers side, kommer dessuten på et tidspunkt der søkerne har en legitim forventning om å være ferdig med utredningsprosessen.

Antall saker i retur kunne muligens vært redusert noe dersom kommunene hadde hatt et oppdatert og mer detaljert skriftlig verktøy til rådighet ved utredning. Departementets veileder Q-1046

³ Brev til Adopsjonsutvalget fra Ønskebarn 5. januar 2009.

samt departementets retningslinjer Q-1045 ble først oppdatert i mars 2009. Oppdateringen er imidlertid kun av mer teknisk karakter – det vil si at henvisninger til regelverk er oppdatert samt ulike brev fra departementet, som endrer retningslinjene, er innarbeidet. Kommunens arbeidsverktøy på det faglige plan kan således ikke sies å være videreutviklet de seneste 10 år.⁴ Utvalget finner imidlertid at nytt regelverk og nye retningslinjer ikke vil være tilstrekkelig til å møte de utfordringer kommunene står overfor.

Adopsjonsutvalget legger til grunn av saksbehandlingstiden varierer mye mellom landets kommuner. Svært mange søkere opplever lang saksbehandlingstid i kommunen.⁵ Eksempelvis har enkelte bydeler i Oslo ett års ventetid for igangsetting av utredning ved internasjonal adopsjon av ukjent barn. Lang saksbehandlingstid, herunder ventetid for igangsetting av utredning, skyldes ressursituasjonen i kommunen samt at barneverntjenesten har lovpålagte oppgaver som må prioriteres.

Ulikheter i saksbehandlingen har også vært fremhevet fra medlemmer i referansegruppen. Enkelte kommuner gir samboere anledning til å stå på venteliste for utredning, andre krever at søkerne må være gift før de kan sette seg på venteliste. Noen kommuner krever at søkerne er gift ved oppstart av utredning, andre kommuner mener det er tilstrekkelig at søkerne er gift ved innsending av søknad til Bufetat. Enkelte kommuner tillater at søkerne setter seg på venteliste for utredning og starter utredning for adopsjon av barn nummer to straks barnet er kommet til familien, mens andre krever at barnet har vært hos søkerne i noen tid før utredning initieres.

Slik utvalget ser det skyldes noen ulikheter i kommunenes prosedyre for saksbehandling at regelverk og retningslinjer er uklare. Dette innebærer at det i for stor grad åpnes for skjønn også når gjelder saksbehandlingen.

Lang og varierende saksbehandlingstid skyldes etter utvalgets syn først og fremst strukturelle forhold ved dagens organisering av utredningsarbeidet. Slike forhold ligger i stor grad utenfor adopsjonsmyndighetenes kontroll. Statlige adopsjonsmyndigheter har ikke anledning til å instruere kommunene når det gjelder prioriteringer. I dagens situasjon er det ikke mulig for adopsjons-

myndighetene å gi søkerne, som igangsetter en adopsjonsprosess, en angivelse av forventet samlet saksbehandlingstid. Når det gjelder saksbehandlingstid er det den samlede saksbehandlingstiden som er viktig for søker.

Regionene gjennomfører årlig kurs for kommunene om adopsjon, herunder utarbeiding av sosialrapport. Det er kommunene som foretar vurderingen av om det er mulig og ønskelig å avsette økonomiske og personalmessige ressurser til kursdeltagelse. Etter det utvalget kjenner til føres det ikke statistikk over hvilke kommuner som har deltatt på kurs. Det må således være vanskelig for Bufdir og departementet å måle hvilket utbytte barneverntjenestens ansatte har av regionenes kurs samt hvilken effekt veiledning til utplukkede kommuneansatte har i forhold til barneverntjenesten som sådan, herunder andre ansatte som deltar i utredningsarbeid, men som ikke har deltatt på kurs. Noen regioner melder også fra om erfaringer med gjennomtrekk av barnevernsansatte – slik at også manglende stabilitet bidrar til at effekten av kurs reduseres.

Selv om Bufetat, gjennom økt satsning på kurs, skulle oppnå større deltagelse fra kommunenes side og således heve nivået når det gjelder kunnskap om adopsjon, vil likevel situasjonen være at det store flertallet av kommuner sjelden har adopsjonsaker til utredning. Muligheter for praktisering av ervervet kunnskap vil således for mange kursede barnevernsansatte være små. Det må derfor stilles spørsmålsteget ved nytteverdien av eventuell økt offentlig ressursbruk på dette området. Det er neppe forholdsmessighet mellom de ressurser som brukes både av staten og kommunene med tanke på å tilføre de kommunale saksbehandlere kompetanse på et saksområde de så sjelden får anledning til å benytte.

Utvalget har vurdert om det er mulig å lovhjemle en tidsfrist for saksbehandlingen i kommunene. Tidsfrist vil måtte utprøves over en tid før effekten kan evalueres. Frister ville dessuten måtte ledsages av en rekke andre tiltak av sektorovergripende karakter. Utvalget ser tidsfrist som et lite egnet og pålitelig instrument for å øke effektivitet i adopsjonsprosessen, idet gjennomføring og resultat vil bero på en rekke forhold utenfor adopsjonsmyndighetenes kontroll som kommuneøkonomi og omfang av lovpålagte oppgaver.

Departementet la i sin tid stor vekt på søkerens og adoptivfamiliens tilknytning til kommunen: «Det er i kommunen familiene bor og det er kommunen som har ansvaret for de fleste tilbud som adoptivfamilier og andre barnefamilier benytter seg av.» Adopsjonsutvalget ser at momenter som

⁴ I Sverige foretas utredning av sosialtjenesten på grunnlag av Sosialstyrelsens Handbok for sosialtjenesten, SOSFS 2008:8 på 226 sider (i tillegg til en lang rekke vedlegg over søknadsskjema med mer).

⁵ Dette bekreftes av referansegruppens medlemmer fra Bufetat, adopsjonsorganisasjonene og Ønskebarn.

tilknytning og nærhet har relevans. Der det oppstår god kjemi mellom søker og utreder i utredningsprosessen kan det være lettere for søker å ta kontakt også etter adopsjonen dersom familien har behov for råd eller støtte.

Utvalget finner imidlertid at nærhetshensynet og lokalkunnskap bør tillegges mindre vekt nå enn tidligere. Behovet for adopsjonsspesifikk kompetanse er blitt større de senere år blant annet fordi adopsjon av barn med behov for spesiell støtte er stadig økende i global sammenheng. Også i etteradopsjonsarbeidet er det behov for et supplement til det alminnelige og generelle tilbudet kommunene i dag har å tilby.

Utvalget anser at lokalkunnskap og nærhet ikke kan anføres som et argument til støtte for bare én løsning. Søkerne nærhet til utreder vil i mange småkommuner også kunne bli et problem snarere enn en ressurs idet nærhet også innebærer en risiko for manglende objektivitet. Nettopp barneverntjenestens lokalkunnskap kan oppleves som problematisk for søkerne, selv om ikke saksbehandler juridisk sett er inhabil. Lokalkunnskap kan bli en barriere mot å snakke åpent om vanskelige erfaringer. Søker har behov for at utreder har tilstrekkelig distanse, profesjonalitet og ydmykhet overfor søkers situasjon. Barneverntjenestens ansatte har gjennomgående høy profesjonalitet slik at søkers opplevelse av «ikke å høre hjemme» i barneverntjenesten ikke nødvendigvis er begrunnet i saklige hensyn. Likevel mener utvalget at søkerne følelse av manglende tilhørighet i kommunal barneverntjeneste må vektlegges idet utredningsprosessen i adopsjonssaker må ha til formål at den fremmer ivaretagelse av søkerne.

Departementet la i Ot.prp. nr. 63 (1997–98) vekt på at kommunene gjennom utredningsarbeidet «får generell kunnskap om adopsjon og konkret kunnskap om den enkelte familien gjennom utredning av søkerne». Utvalget mener at den enhet som skal utrede adoptivsøkere med sikte på adopsjon, allerede må besitte nødvendig kompetanse. Det er ikke tilfredsstillende verken for søkerne eller adopsjonsmyndigheten/utreder dersom utreder skal være i en læringssituasjon under det aktuelle utredningsarbeidet. Gitt det store antall kommuner og bydeler som er aktuelle utredningsenheter, og hvor et stort antall av disse igjen kun utreder adoptivsøkere sporadisk, vil situasjonen i mange tilfeller være at utreder mangler oppdatert og adopsjonsspesifikk kompetanse. Utvalget legger til grunn at kommunene har mye verdifull kompetanse som også er relevant ved utredning av adoptivsøkere. Imidlertid er det etter utvalgets vurdering behov for at utredning av

adoptivsøkere skjer i regionale enheter med en bredere faglig kompetanse enn tilfellet er i kommunal barneverntjeneste. Nye og skjerpede krav til utreder må som nevnt ses i sammenheng med den nasjonale og internasjonale utviklingen av adopsjonsområdet, jf. kapittel 2.4.

Adopsjonsspesifikk kompetanse er sentralt for å kunne vie barneperspektivet tilstrekkelig plass, særlig ved internasjonal adopsjon av ukjent barn. Ifølge Bufetat region øst, medlem i referansegruppen, er ofte søkerne motivering og forståelse for adoptivbarnets behov mangelfullt utredet i sosialrapporten.

En god adopsjonsprosess er viktig av hensyn til det ukjente barnet. Ønskebarn uttrykker dette slik:

«En unødvendig lang og vanskelig adopsjonsprosess virker tærende på kreftene til blivende foreldre og gir ikke det optimale utgangspunkt for å ta i mot et adoptivbarn.»

17.3.2 Nærmere om sosialrapportens tilråding

Etter Adopsjonsutvalgets syn er det uklart hvilke premisser som legges til grunn for tilråding i kommunen i dag. Etter retningslinjene har veiledningsheftet Q-1046 om utarbeidelse av sosialrapport følgende funksjon:

«Veiledningsheftet setter fokus på de spørsmål som det er naturlig å ta opp med søkerne under utredningen. Det forutsettes at heftet brukes aktivt under hele arbeidet, slik at alle de ulike temaene som skal omhandles, blir grundig drøftet med søkerne og tilstrekkelig belyst i sosialrapporten.»

Det fremkommer av veiledningsheftet at også retningslinjer og rundskriv skal legges til grunn:

«Når det gjelder kommunens behandling av adopsjonssøknaden skal også rundskriv (Q-1045) med retningslinjer for saksbehandlingen av søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon og særlig om skjønnsutøvelse ved innenlandsadopsjonene, legges til grunn. Videre gir rundskriv Q-0972 om utenlandsadopsjon med retningslinjene for undersøkelse og godkjenning av adoptivhjem, nærmere rammer for utredningen av søkerne.»

Det fremgår ikke av veiledningen hva som er premissene for tilråding og hvilken vekt de ulike hensyn skal ha. I så måte er kommunene, med sin barnevernfaglige kompetanse, lite rustet til å gi en tilråding all den stund alt regelverk som styrer adopsjonsområdet også forutsettes lagt til grunn. Utre-

der bør derfor ikke konkludere, men gi en bredest mulig vurdering av søkerne på bakgrunn av den kompetanse utreder besitter.

Ett aspekt ved dagens utredningsarbeid som må belyses her er at kommunene tilrår i brorparten av sakene som utredes. Dette skaper en forventning hos søkerne om å bli godkjent også i Bufetat. Utvalget har gjennomgått alle klagesaker fra 2007 og 2008 der helse har vært eneste eller avgjørende hensyn. 18 av 38 klagesaker i 2008 gjaldt helse. Kommunen hadde gitt positiv tilråding i 16 av 18 saker. Bufdir stadfestet regionens avslag i 15 saker og omgjorde kun 3 saker. Utvalget finner det uheldig at kommunens og adopsjonsmyndighetens vurderinger ikke er mer på linje idet dette kan redusere tilliten til adopsjonsmyndigheten blant søkerne og allmennheten. Søkerens frustrasjon over og manglende forståelse av forholdet mellom kommunen og Bufetat reflekteres i klagesaker som fremmes for adopsjonsmyndigheten.

En annen svakhet ved dagens organisering er at adopsjonsmyndigheten, ved behov, først konsulterer rådgivende lege etter at kommunens utredning foreligger. Dette innebærer at en viktig premis for utredning og vurdering ikke foreligger på det tidspunkt kommunen har saken til behandling. Jevnlig ser man at kommunen i sin utredning tilrår med det forbehold at kommunen ikke har kompetanse til å vurdere de medisinske opplysningene i saken, mens nettopp helse, fungering og fremtidsutsikter er de avgjørende momenter i saken. Rådgivende lege frarådet adopsjon i nesten alle de 18 sakene fra 2008 der helse var et hovedtema. Som utgangspunkt kan derfor sies at kommunens store antall tilråding i helsesakene står i motsetning til både rådgivende leges anbefalinger og adopsjonsmyndighetenes endelige konklusjoner i disse adopsjonssakene. Etter utvalgets oppfatning viser dette at det er lite formålstjenlig å omtale dette som en tilråding når den gis før alle relevante opplysninger er til stede.

17.3.3 Bufetats myndighet og saksbehandling

Bufetat har et selvstendig ansvar for å sikre at saken er tilstrekkelig opplyst før forhåndssamtykke til adopsjon fattes, jf. forvaltningsloven § 17.

Søker skal fremlegge en rekke vedlegg med opplysninger til søknaden.⁶ Det er nødvendig med kompetanse og erfaring for å vurdere om opplysningene oppfyller krav til dokumentasjon. Bufetat region har jevnt over erfarne sekretærer som

arbeider særskilt med dette med bistand fra saksbehandler. Bufetat region erfarer at det ofte er nødvendig å innhente manglende opplysninger når søknad fremmes for Bufetat. For søker er det frustrerende når det er nødvendig med ny saksforberedelse etter at utredning er ferdigstilt i kommunen. Det er en svakhet ved dagens ordning at mange saker ikke kommer i riktig spor fra start.

I dag er det Bufetat region som vurderer om det er behov for å innhente uttalelse fra rådgivende lege eller psykolog. Adopsjonsutvalget har tidligere konkludert med at det er uheldig at utredning i kommunene og tilråding skjer før uttalelse fra rådgivende lege er innhentet, jf. kapittel 17.3.1.

Når det gjelder myndighet til å fatte vedtak har Adopsjonsutvalget følgende merknader: Størrelsen på adopsjonsenhetene, de fagansatte, i regionene varierer. Mens region nord har 1 fagansatt, region midt 1–2, regionene midt og vest rundt 3 og region øst 6 fagansatte. Det er i hovedsak sosialfaglig ansatte som fatter vedtak i adopsjonssaker. To regioner har egne jurister, mens øvrige regioner har begrenset eller liten tilgang på juridisk kompetanse. Bufetat region sender enkelte saker til rådgivende lege for uttalelse. Noen regioner har også en rådgivende psykolog. Imidlertid vil disse som hovedregel ikke inngå i drøftelser med Bufetat region om konkrete saker. Det er en svakhet at vedtak i adopsjonssaker, særlig ved adopsjon av ukjent barn, fattes i enheter som ikke har tilstrekkelig faglig bredde og tyngde. Utvalget vurderer at det i svært mange saker er behov for også annen kompetanse enn sosialfaglig og juridisk, særlig psykologisk og medisinsk.

⁶ Ved søknad om adopsjon skal følge:

- søkerens/søkerens fødselsattest
 - søkerens/søkerens vigselsattest/partnerskapsattest
 - barnets fødselsattest
 - uttømmende politiattest for søkerens/søkeren
 - søknad om adopsjon
 - legeerklæring
 - egenerklæring om helsetilstanden
 - likningsattest for søkerne/søkeren.
- Når søknaden gjelder adopsjon av norsk barn skal i tillegg følge:
- skjema om sosialrapport med tilråding i datert og underskrevet stand, gjelder kun ved søknad om å bli registrert som adoptivsøker(e) til et norsk barn
 - bostedsattest fra folkeregisteret eller annen offentlig myndighet der ekteskapet/partnerskapet har vart kortere enn to år
 - erklæring ved søknad om adopsjon fra den som har foreldreansvaret for barnet
 - erklæring ved søknad om adopsjon fra barnets mor/far som ikke har del i foreldreansvaret.

17.4 Faglig utvalg

17.4.1 Internasjonal adopsjon

Innledning

Nedenfor utreder Adopsjonsutvalget Faglig utvalgs myndighet og saksbehandling i saker om internasjonal adopsjon av ukjent barn.

Faglig utvalgs myndighet i adopsjonssaker ble sist vurdert av departementet i Ot.prp. nr. 63 (1997–98):

«Når det gjelder tildeling av foreldre til barn med spesielle behov, fastholder departementet at Faglig utvalg skal gjøre dette. Som det går fram av merknadene til § 16 c legges det også til grunn at Faglig utvalg skal velge foreldre til barn i innenlandssakene der foreldrene ber om myndighetenes hjelp til å finne adoptivhjem til barnet. Departementet forutsetter at utvalget fortsatt skal gi råd i enkeltsaker og dessuten være et forum der Statens ungdoms- og adopsjonskontor og departementet kan ta opp mer prinsipielle spørsmål om adopsjon. Departementet legger til grunn at når utvalget får oppgaver både med innenlands- og utenlandsadopsjonene, vil møtehyppigheten øke og dermed vil Faglig utvalgs behandling av saken skje raskere enn hva som er tilfellet ved dagens ordning. Etter departementets oppfatning har utvalget fagkompetanse til å avgjøre om de aktuelle søkerne har de nødvendige ressurser for å gi barnet den oppfølging det trenger.»⁷

Faglig utvalgs myndighet

Mens Faglig utvalgs myndighet og saksbehandling når det gjelder nasjonal adopsjon av ukjent barn til en viss grad er regulert i forskrift, er dette ikke tilfellet for de internasjonale sakene.

Faglig utvalgs myndighet på området følger av mandat fastsatt av departementet 30. november 1999 som bestemmer at «Faglig utvalg foretar tildeling av foreldre til utenlandske barn som har særlige behov, jf. retningslinjer gitt av Barne- og familiedepartementet». Faglig utvalg har myndighet i de saker som går via godkjent organisasjon. Det er ikke et krav om at Faglig utvalg skal tildele barn med behov for spesiell støtte der adopsjonen skjer utenom organisasjon. Adopsjonsutvalget mener at denne forskjellsbehandlingen mangler en saklig begrunnelse.

Etter at Faglig utvalg har akseptert tildeling, sendes saken til Bufetat region som utsteder nytt forhåndssamtykke i tråd med Faglig utvalgs tildeling. Forhåndssamtykket vil således tilpasses den

konkrete tildelingen. Adopsjonsutvalget forstår gjeldende rett dit hen at Bufetat region her utsteder forhåndssamtykke i et tilfelle hvor regionen etter regelverket ellers ikke har myndighet. Det er uklart for Adopsjonsutvalget hvordan de ulike organers myndighet etter departementets retningslinjer Q-1045 samt praksis defineres, og hvor grensen mellom de ulike organers myndighetsområder trekkes.

Utvalget mener at det er uklart hvorvidt Bufetat region har en selvstendig plikt til å vurdere, i etterkant av at tildeling er behandlet i Faglig utvalg, om saken er forsvarlig utredet i tråd med forvaltningsloven § 17. Adopsjonsutvalget ser det også som uklart hvorvidt Bufetat region har plikt til å utstede forhåndssamtykke, eller om regionen har mulighet til å avslå.

Der Bufetat har myndighet anses ikke saken som såkalt spesiell tildeling. Bufetat region har kun adgang til å fatte forhåndsvedtak i saker om barn opp til 5 år samt enkelte søskenadopsjoner. Dersom en familie ønsker å adoptere et barn som faller utenom disse rammer, er det nødvendig å legge frem sak for Faglig utvalg om tildeling. Dette innebærer slik utvalget forstår det at Faglig utvalg må ha en plikt til å behandle en tildelingssak der søkerne ikke vil kunne oppnå et forhåndssamtykke fordi Bufetat ikke har myndighet. Etter Adopsjonsutvalgets vurdering kan derfor ikke Faglig utvalg, eller Bufdir som sekretariat, nekte å ta tildelingssak til behandling.

Faglig utvalgs og Bufetats myndighet i saker om adopsjon av barn med behov for spesiell støtte burde vært nedfelt i lovgivning.

Forholdet mellom Faglig utvalg og sekretariatet

Bufdir er som nevnt ovenfor sekretariat for Faglig utvalg. Sekretariatets oppgaver er ikke klart definert i retningslinjene. Adopsjonsutvalget legger imidlertid til grunn at sekretariatet i praksis ikke utgjør noen atskilt enhet i Bufdir i dag.

Bufdir kontrollerer innkomne søknader og sørger for at disse er komplette (innhenter manglende opplysninger). Søkerne er ofte ikke utredet i forhold til barn med behov for spesiell støtte når sak om tildeling fremmes for Faglig utvalg. Det ble nylig avdekket at verken Bufdir eller Faglig utvalg i praksis har tatt ansvar for å vurdere om det er behov for å innhente supplerende utredning hos kommunen i slike saker. Dette har vært uheldig all den stund erfaringen med dagens organisering av utredningsarbeidet viser at regionene i Bufetat, i de saker regionene har ansvaret, i et stort antall saker finner at utredningen er mangelfull. Utvalget

⁷ Kapittel 2.6.4 side 32.

legger til grunn at behovet for tilleggsutredninger må være enda mer presserende i saker som legges frem for Faglig utvalg idet dette dreier seg om barn med behov for spesiell støtte. Utvalget ser det som positivt at ansvarsforholdene nå synes avklart.

Faglig utvalg mangler blant annet juridisk kompetanse, noe Bufdir besitter. Det vil derfor i praksis kunne være behov for å trekke inn sekretariatets kompetanse også i enkeltsaker om tildeling.

Adopsjonsutvalget påpeker at ovennevnte også avdekker et reguleringsbehov på dette området.

Nærmere om saksbehandlingen

Faglig utvalg opplyser i møte med utvalget at de har innført en praksis der de ber søkerne redegjøre for hvorfor de ønsker det konkrete barnet, dette som et tillegg til utredning fra kommunen. Utvalget har videre innført den praksis at tildelingen formuleres todelt. Først gis et råd til søkerne, deretter gis en anbefaling knyttet til et forbehold «dersom søkerne etter dette fortsatt ønsker barnet» eller lignende. Faglig utvalg gir en kortfattet og håndskrevet begrunnelse for tildeling. Faglig utvalg har etter Adopsjonsutvalgets syn utviklet en saksbehandling og praksis der den reelle vurderingen i saken i hovedsak overlates til adoptivsøkerne selv. Faglig utvalg sa kun nei til tildeling i 2 av 44 saker i 2008, noe som etter Adopsjonsutvalgets mening kan tyde på at Faglig utvalg i liten grad har noen funksjon når det gjelder reell myndighetsutøvelse.

Vedtaket om å foreta tildeling av foreldre til barn med særlige behov skal fattes av et samlet og enstemmig utvalg. Utvalgets beslutning er ifølge departementets retningslinjer Q-1045 ikke et enkeltvedtak og kan ikke påklages.⁸ Departementets retningslinjer Q-1045 kommenterer kommunens tilråding samt Faglig utvalgs avgjørelse i relasjon til bestemmelser om enkeltvedtak:

«Kommunens tilråding ved søknad om adopsjon av norsk barn og ved søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet, er ikke å anse som et enkeltvedtak. Begrunnelsen for dette er at kommunens sosialrapport inneholder kun en tilråding om søkerens egnethet som adoptivforeldre. Faglig utvalg for adopsjonssakers beslutning om å foreta eller godkjenne forslag om tildeling av foreldre til et barn, er heller ikke å anse som enkeltvedtak. Tildelingen er basert på hva som antas å være det enkelte barnets beste, der eventuelle ønsker fra biologiske foreldre kan bli tillagt

vekt. Utvalgets primæroppgave er derfor å sikre barnet et varig og godt hjem. Dette innebærer at søkere som ikke når opp i vurderingen i forhold til et konkret barn, ikke vil kunne påklage tildelingen.»⁹

Adopsjonsutvalget er enig med departementet i at kommunens tilråding ikke er et enkeltvedtak. Imidlertid mener utvalget at Faglig utvalgs avgjørelser må være enkeltvedtak, idet det er Faglig utvalg som alene har myndighet til å godta forslag om tildeling av barn med behov for spesiell støtte. Adopsjon av barn med behov for spesiell støtte kan således kun gjennomføres der Faglig utvalg har behandlet saken og akseptert tildeling. Dette innebærer at det ut fra forvaltningslovens regler skal være klageadgang over Faglig utvalgs avgjørelser.

Eventuelt unntak fra klageadgangen må hjemles i, eller i medhold av, lov. Slik unntak finnes ikke i dag, og standpunktet om at disse vedtak ikke kan påklages må derfor etter utvalgets mening være feil.

Adopsjonsutvalget har, som det skal komme tilbake til, forslag til en annen behandling av disse spørsmålene. Utvalgets forslag ivaretar både hensynene knyttet til klagebehandling samt begrunnelse.

Adopsjonsorganisasjonenes ansvar

I dag har adopsjonsorganisasjonene en nøkkelrolle i saker om adopsjon av barn med behov for spesiell støtte idet det er organisasjonene som vurderer om sak skal fremmes for Faglig utvalg. Etter det utvalget kjenner til føres det ikke systematisk tilsyn fra myndighetene på dette punkt.

Adopsjonsutvalget vurderer at organisasjonenes ansvar burde vært nedfelt i lovgivning med veiledende merknader i retningslinjer. Departementets retningslinjer Q-1045 åpner i stor grad for skjønn, noe som innebærer risiko for manglende likebehandling. Samtidig vanskeliggjøres eventuelle tilsynsoppgaver.

Oppsummering

Etter Adopsjonsutvalgets syn er det ikke mange hensyn som taler for å videreføre Faglig utvalg i dagens form og med gjeldende mandat.

Det er imidlertid behov for Faglig utvalgs kompetanse i stadig flere saker, også i utrednings- og godkjenningsfasen. Dette har vært motiverende for Adopsjonsutvalgets forslag om nye vedtaksorganer.

⁸ Punkt 6.1

⁹ Punkt 6.1.

17.4.2 Nasjonal adopsjon

Sak om bortadopsjon av norsk spedbarn

Departementet har klargjort i retningslinjene Q-1045 at sekretariatet for Faglig utvalg har ansvar for å gi foreldre som vurderer å adoptere bort sitt barn «saklig og korrekt informasjon om hva en adopsjon innebærer, herunder om rettsvirkningene av en adopsjon» mens sekretariatet «forutsettes ikke å være et faglig rådgivningskontor i forhold til foreldrenes valg». Adopsjonsutvalget legger til grunn at sekretariatet i praksis ikke utgjør noen atskilt enhet i Bufdir. Saksbehandlerne som bistår i sakene er ansatt i Bufdir og arbeider samtidig med flere sakstyper, herunder ordinære klagesaker.

Departementets retningslinjer Q-1045 forutsetter at sekretariatet skal formidle kontakt med andre instanser når det gjelder veiledning av faglig karakter:

«For å sikre at foreldrene har best mulige forutsetninger for å kunne gi et reelt samtykke eller uttalelse til adopsjonen, må sekretariatet gi saklig og korrekt informasjon om hva en adopsjon innebærer, herunder om rettsvirkningene av en adopsjon. Sekretariatet forutsettes ikke å være et faglig rådgivningskontor i forhold til foreldrenes valg. Dersom foreldrene trenger veiledning om hva de skal velge, skal det formidles kontakt med de rette faginstanser, for eksempel familievernkontor eller andre med spesiell klinisk kompetanse i forhold til barn og familier.»¹⁰

Faglig utvalg har møter om lag én gang per måned. Idet Faglig utvalg ikke har noen juridisk kompetanse samt at det kan oppstå spørsmål også av annen faglig karakter knyttet til den løpende behandlingen av sakene, har det utviklet seg en praksis der sekretariatet drøfter saker med Bufdir og orienterer Faglig utvalg i ettertid.

Når det gjelder sak om bortadopsjon for nasjonal adopsjon av ukjent barn, er utvalget informert om at et svært lite antall saksbehandlere i praksis tar del i arbeidet med disse sakene i Bufdir. Kompetanse er mange år i all hovedsak samlet hos få saksbehandlere, i all hovedsak hos sosialfaglig saksbehandler med bistand av jurist.

Adopsjonsmyndighetene har ansvar for å gi biologiske foreldre informasjon om rettsvirkninger av adopsjon. Samtidig må myndighetene forsikre seg om at biologisk mor har avgitt et samtykke som både er reelt og informert. Adopsjonsmyndigheten må derfor ha nødvendig kompetanse for å

forsikre seg om at biologisk mor, etter en vurdering av den fysiske og psykiske helsesituasjonen, har samtykkekompetanse. Det synes uklart om det er sekretariatet, Bufdir eller Faglig utvalg som har hovedansvaret for å vurdere samt ta stilling til dette spørsmålet i dag. Ansvarer må plasseres slik at det organ som skal ha dette ansvaret har den nødvendige kompetansen særlig innenfor juss, medisin og psykologi.

Adopsjonsutvalget finner det vanskelig, slik saksforholdet er opplyst for utvalget, å ta stilling til om de reelle ansvarsforholdene, og grensen mellom ulike aktørers ansvar, er i samsvar med det som er tilsiktet i regelverk og retningslinjer. Det er også vanskelig å si noe sikkert om sekretariatet for Faglig utvalg har påtatt seg en mer utvidet veiledningsrolle enn det som er forutsatt i regelverk og retningslinjer.

Det er behov for en klargjøring i regelverk og retningslinjer av ansvarsforholdene i saker om bortadopsjon, uansett om ansvaret plasseres sentralt eller regionalt. Sakenes karakter tilsier krav om en tydelig og transparent saksgang og saksbehandling.

I årene 2004–2008 valgte Faglig utvalg foreldre til henholdsvis 4, 8, 5, 4 og 5 barn¹¹. I samme periode ble det opprettet mellom 7 og 19 saker om bortadopsjon årlig. Det kan hevdes at det begrensede antallet saker tilsier at sak om bortadopsjon bør behandles sentralt. Adopsjonsutvalget ser både fordeler og ulemper ved sentralisering. Fordelen kan være oppbygging av kunnskap, men ulempen kan være at saksbehandling skjer i et lukket miljø uten tilstrekkelig faglig bredde og redusert mulighet for videreutvikling av feltet. Selv om ansvarsforholdene mellom de ulike aktører avklares, vil ulempene knyttet til faglighet og videreutvikling måtte vektlegges.

Adopsjonsutvalget viser til at Bufetat region, som inkluderer fagteam, har spisskompetanse innenfor de fagfelt som er relevante. Ettersom Bufetat region allerede innehar nødvendig spisskompetanse på sentrale områder, kan ikke utvalget se at regionalisering skulle ha nevneverdige ulemper. Fagteam har allerede etter forskriften § 7 en funksjon i saker om bortadopsjon:

«Statlig regional barnevernmyndighet i den regionen barnet oppholder seg har ansvaret for å finne frem til midlertidig tiltak for barnet, dersom Faglig utvalg finner at barnet ikke kan plasseres direkte hos adoptivsøkerne.»

¹⁰ Punkt 7.1.3.2.

¹¹ I Danmark ble det i samme periode formidlet henholdsvis 15, 7, 14, 16 og 13 barn.

Ved at Bufetat region overtar ansvaret for sak om bortadopsjon, vil biologisk forelder få all nødvendig informasjon om juridiske virkninger om adopsjon samt faglig bistand og veiledning fra ett og samme organ. Dette forutsetter at de regioner som i dag ikke har tilsatt jurister, styrkes med juridisk kompetanse. Hensynet til ivaretagelse av biologiske foreldre bør tillegges stor vekt i vurderingen av hvordan saker om bortadopsjon bør organiseres.

Adopsjonsutvalget mener samtidig at det er uheldig at Bufdir i dag både har ansvar for sak om bortadopsjon samt oppgaver som sekretariatet for Faglig utvalg i tildelingssaken, det vil si tildeling av foreldre til barn ved nasjonal adopsjon av spedbarn.

Bufdir har noe samarbeid med kollegaer i Danmark og Sverige. Organiseringen av sak om bortadopsjon er ikke sentralisert i disse land. Den løsningen som utvalget går inn for er i tråd med løsningen i Danmark og Sverige – hvor dette ikke er sentralisert.

Tildeling av foreldre til barnet

Det er kommunen som utreder søkerne som ønsker å adoptere et norsk spedbarn. Alle som utredes kan kreve å bli registrert, selv om tilrådingen måtte være negativ, jf. § 5 i forskrift 30. november 1999 nr. 1194:

«Kommunen skal utrede søkere og gi tilråding om adopsjon etter § 16c kan anbefales eller ikke. Søkere som er utredet av kommunen kan kreve å bli registrert.

Søkere kan være registrert i ett år. Den som har adoptert barn med hjemmel i adopsjonsloven § 16c, kan igjen registreres som søker.

Ingen kan være registrert som søker for adopsjon etter adopsjonsloven § 16c etter at forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra fremmed stat er sendt utenlandske myndigheter.

Registrerte søkere plikter å melde fra til sekretariatet dersom det skjer eller forventes endringer i familiens økonomiske, sosiale eller helsemessige situasjon som har eller kan ha betydning for søknaden.»

Regelverket krever følgelig ikke at søkers sak er behandlet i Bufetat, i motsetning til hva som gjelder ved internasjonal adopsjon av ukjent barn. Utvelgelse av foreldre til barnet skjer etter forskriften § 6 slik:

«Ved utvelgelse av foreldre til barnet, er det barnets beste som er avgjørende. Biologiske foreldres ønske om adoptivforeldre eller adop-

tivhjem for barnet skal tillegges vekt så langt det er forenlig med hensynet til barnets beste.

Faglig utvalg skal ved utvelgelse av foreldre legge vekt på bestemmelsene i retningslinjene for undersøkelse og godkjenning av adoptivhjem som gjelder for utenlandsadopsjon.»

Etter forskriften er det således følgende hensyn som vektlegges ved utvelgelse av foreldre til barnet:

- barnets beste
- biologiske foreldres ønsker
- bestemmelsene i rundskrivet Q-0972.

Faglig utvalg består i henhold til mandatet av 1999 av lege, psykiater og psykolog. Utvalget mangler blant annet sosialfaglig og juridisk kompetanse. De søkerne som forelegges Faglig utvalg vil kun være godkjent dersom de søker parallelt om internasjonal adopsjon av ukjent barn forutsatt at sak om dette er avsluttet i Bufetat.

Adopsjonsutvalget finner det betenkelig at utvelgelse av foreldre til barnet kan skje kun på bakgrunn av kommunens sosialrapport uten prosess med godkjenning i Bufetat. Faglig utvalg skal i dag ta stilling til om søker oppfyller vilkår for adopsjon samt er egnet på bakgrunn av de krav regelverket oppstiller til søkerne. Som nevnt tidligere er blant annet praksis i adopsjonssaker av betydning ved vurderingen av søkerne idet departementets rundskriv Q-0972 gir lite veiledning for skjønnsutøvelsen. Eksempelvis er rundskrivet taust om hvilken vekt det skal legges på merknader på vandelsattest. Det er en risiko for at Faglig utvalg ikke har tilstrekkelig oversikt over hele rettskildebildet ved vurderingen av søkerne. Faglig utvalg mangler både sosialfaglig og juridisk kompetanse, hvilket er nettopp den kompetanse som regionene benytter ved vurdering av om søkerne skal få forhåndssamtykke til internasjonal adopsjon av ukjent barn.

Etter forskriften § 8 kan Faglig utvalgs avgjørelser i tildelingssaken ikke påklages, det vil si at konkurrerende søkere som står på liste i registeret ikke har klagerett. Departementets retningslinjer Q-1045 gir dessuten uttrykk for at Faglig utvalgs avgjørelser ikke er enkeltvedtak. Adopsjonsutvalget er av den oppfatning at vedtak om å tillate adopsjon av et konkret barn til konkrete adopsjonsforeldre er enkeltvedtak. Det kan være gode grunner for at det her ikke er klageadgang, men det er tvilsomt om forskriften § 8 har nødvendig hjemmel til å fastsette unntak fra klageadgangen etter forvaltningsloven § 28. Se nærmere om dette i kapittel 3.4.3.

Bufetat region er inne i bildet ved avslutning av tildelingssak. Departementets retningslinjer Q-1045 formulerer dette slik:

«Når Faglig utvalg har avgjort spørsmålet om tildeling går saken til regionen i Barne-, ungdoms- og familieetaten, som utferdiger selve bevillingen. Regionen skal i utgangspunktet foreta en selvstendig vurdering av Faglig utvalgs beslutning. Det kan imidlertid vanskelig tenkes forhold som skulle tilsi at bevilling ikke bør gis i slike tilfeller, med mindre det er kommet til nye opplysninger av vesentlig betydning i saken. Regionen skal utferdige bevilling snarest mulig.»¹²

Etter gjeldende praksis formulerer Bufetat region et vedtak med tre ukers klagerett for biologisk forelder. Regionens vedtak kan påklages til Bufdir. Etter at klagefristen er utløpt, utstedes adopsjonsbevillingen. Departementets retningslinjer Q-1045 kommenterer habilitetsspørsmålet:

«For å unngå habilitetskonflikt når Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet senere skal behandle en klage over regionen i Barne-, ungdoms- og familieetatens avslag på søknad om adopsjon, skal arbeidet i sekretariatet holdes atskilt fra det øvrige arbeidet med adopsjon. Medarbeidere som har oppgaver ved registrering av søkere og saksforberedelse for Faglig utvalg, skal derfor ikke delta i tilretteleggelsen eller ved avgjørelsen av om søknaden om adopsjonsbevilling skal gis.»¹³

Adopsjonsutvalget finner imidlertid at dette, selv om det formelt ikke foreligger inhabilitet, ikke er tilstrekkelig idet saksbehandlingen skal synes forsvarlig også for sakens parter, konkurrerende søkere samt publikum generelt.

Adopsjonsutvalget finner at gjeldende prosedyre for tildeling av barn til søkere ved nasjonal adopsjon av ukjent barn ikke er tilfredsstillende særlig sett i lys av at søkerne ikke er godkjent av Bufetat. Når det gjelder selve tildelingen finner Adopsjonsutvalget at denne fortsatt bør skje sentralt.¹⁴

Utvalget foreslår derfor at vedtak i slike saker skal treffes av det adopsjonsrådet som vi foreslår blir opprettet. Dersom Faglig utvalg skal beholdes som et tildelingsorgan, må kompetansen utvides slik at utvalget besitter den kompetanse som er

nødvendig for å foreta en forsvarlig behandling av sak om tildeling.

Manglende krav om godkjenning av søkerne

Adopsjonsutvalget finner det betenkelig at søkerne ikke er godkjent før tildeling av norsk barn. Det er i dag adgang til å søke om nasjonal og internasjonal adopsjon av ukjent barn parallelt. I slike tilfeller kreves det vedtak hos Bufetat for internasjonal adopsjon, men ikke for nasjonal. Erfaringer Bufetat har med utredningene fra kommunen ved internasjonal adopsjon tilsier at behandlingen i Bufetat er en viktig kvalitetssikring. Se kapittel 17.3.1. Utvalget konkluderer derfor med at dagens organisering ikke garanterer at søkerne som er registrert for nasjonal adopsjon av ukjent barn, er tilstrekkelig utredet.

Utvalget forstår gjeldende rett slik at det fattes et vedtak i Bufetat region, i etterkant av tildeling, som biologisk mor har klagerett på. Når det gjelder konkurrerende søkere, som ikke tildeles barn, synes rettstilstanden å være at det ikke på noe trinn fattes et enkeltvedtak som kan påklages, se kapittel 3.4.3. Departementets retningslinjer Q-1045 slår fast følgende:

«Kommunens tilråding ved søknad om adopsjon av norsk barn og ved søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet, er ikke å anse som et enkeltvedtak. Begrunnelsen for dette er at kommunens sosialrapport inneholder kun en tilråding om søkerens egnethet som adoptivforeldre.

Faglig utvalg for adopsjonssakers beslutning om å foreta eller godkjenne forslag om tildeling av foreldre til et barn, er heller ikke å anse som enkeltvedtak. Tildelingen er basert på hva som antas å være det enkelte barnets beste, der eventuelle ønsker fra biologiske foreldre kan bli tillagt vekt. Utvalgets primæroppgave er derfor å sikre barnet et varig og godt hjem. Dette innebærer at søkere som ikke når opp i vurderingen i forhold til et konkret barn, ikke vil kunne påklage tildelingen.»¹⁵

Adopsjonsutvalget anser at søkerens interesser ikke er tilstrekkelig ivaretatt innenfor gjeldende organisering. Dersom kommunens tilråding er negativ, vil dette forringe muligheten for tildeling i Faglig utvalg. Muligheten for tildeling kan også reduseres som følge av vurdering av søkerne – en vurdering som søkerne kan finne ubalansert eller mangelfull. Fordi ikke søkerne skal godkjennes i

¹² Punkt 7.1.3.5.

¹³ Punkt 7.1.3.2.

¹⁴ I Danmark er det Adoptionsnævnet som foretar tildelingen, jf. § 13 i BEK nr. 1367 af 12. december 2006 samt § 2 i BEK nr. 1041 af 16. december 1999.

¹⁵ Punkt 6.1.

Bufetat i form av et enkeltvedtak, gjelder heller ikke klagerett til Bufdir.

Oppsummering

Adopsjonsutvalget har funnet store svakheter ved gjeldende rett og praksis når det gjelder saks-

behandlingen av saker om nasjonal adopsjon av ukjent barn.

Det er behov for flere endringer både i lovgivning og praksis for at saksbehandlingen skal være forsvarlig og i tråd med lovgivning, prinsipper og hensyn som er omtalt i kapittel 17.1.

Kapittel 18

Utvalgets forslag – myndighet og saksbehandling

18.1 Innledning

Adopsjonsutvalget redegjør nedenfor om forslag til endringer når det gjelder myndighet til å treffe vedtak i adopsjonssaker samt saksbehandlingen.

Forslagene er forankret i de normer som utvalget mener bør være styrende på dette området, jf. kapittel 17.1. Videre er forslagene forankret i erfaringer med gjeldende rett, jf. kapittel 17.2 flg.

Adopsjonsutvalget gjør oppmerksom på at støtte og tiltak etter adopsjonen er behandlet i kapittel 20.

18.2 Nye vedtaksorganer

18.2.1 Innledning

Adopsjonsutvalget mener at vedtaksmyndighet må legges til organer som har nødvendig bredde og kvalitet med hensyn til faglig kompetanse. Vedtakene treffes i dag i all hovedsak av Bufetat region. Idet ansvaret er knyttet til direktørene for regionkontorene, er det opp til disse å bestemme hvilke av regionens ansatte som skal behandle sakene. Det vises til kapittel 17.3.3 og 18.3 om hvilken faglig kompetanse de som i dag behandler slike saker har.

I brev av 11. desember 2003 forutsatte departementet:

«Det er ein føresetnad at regionane og ankeinstansen sjølve i utgangspunktet har nødvendig barnefagleg kompetanse og kompetanse innan psykologi. Ved behov for særskilt medisinsk vurdering i førehandssamtykkesakene vert det lagt til grunn at innhenting skjer gjennom den enkelte region. Ved etablering av regionar innan barnevernet som har grenser samanfalande med helseregionane, ligg tilhøva godt til rette for samarbeid.»

Departementets forutsetning om psykologfaglig kompetanse er imidlertid neppe oppfylt. Adopsjonsutvalget er også i tvil om regionene kan bygge på medisinskfaglig kompetanse fra helseforetakene. Adopsjonssaker reiser dessuten en rekke juridiske spørsmål knyttet til saksbehandling og skjønnsutøvelse.

Adopsjonsutvalget bemerker at juridisk kompetanse i begrenset grad synes å være benyttet ved behandling av adopsjonssaker i Bufetat region, jf. kapittel 17.3.3 og 18.3 om kompetansen i adopsjonsetene.

Som beskrevet i kapittel 16.3.6 og 16.5.3 behandles enkelte saker i et Faglig utvalg for adopsjonssaker. Medlemmene i Faglig utvalg har høy faglig kompetanse, men utvalget mangler kompetanse innenfor flere områder som juss og sosialfag. Faglig utvalg behandler dessuten kun et mindre antall av sakene. Adopsjonsutvalget mener også at det er en rekke svakheter i forhold til hvordan Faglig utvalg i dag fungerer.

I Sverige er det domstolene som tar stilling til adopsjonsspørsmål når det gjelder adopsjon av kjent barn, mens det er sosialnämnden som gir såkalt «medgivande» til internasjonal adopsjon av ukjent barn. Adopsjonsutvalget går ikke inn for at vedtaksmyndighet skal legges til domstolene. Det å treffe vedtak om adopsjon er i utpreget grad utøving av forvaltningsmyndighet og ikke dømmende myndighet.

I Danmark har fem samråd, som er kollegiale forvaltningsorganer, vedtaksmyndighet i saker om internasjonal og nasjonal adopsjon av ukjent barn. Disse ble opprettet nettopp med sikte på å fatte vedtak i adopsjonssaker. Samrådene er knyttet til de fem statsforvaltningene man har opprettet i Danmark. For øvrig fattes vedtak i adopsjonssaker i statsforvaltningen uten behandling i samrådet. Adopsjonsutvalgets forslag vil i stor grad bygge på det danske systemet. Etter en innledende utredning av nordisk rett, besluttet Adopsjonsutvalget å foreta en studiereise til Danmark for å samle ytterligere erfaringer derfra. Erfaringer fra denne studieturen bekreftet utvalgets syn på den danske modellen.

Dette innebærer at Adopsjonsutvalget vil foregå å styrke fagligheten i forbindelse med behandlingen av adopsjonssaker gjennom å opprette et uavhengig råd knyttet til de enkelte regionkontorene, og da slik at medlemmene oppnevnes i kraft av faglig kompetanse på ulike områder. Sammen med en styrket administrasjon i Bufetat region med utredningsansvar for adopsjonssaker, mener

Adopsjonsutvalget at dette vil gi en betydelig styrking av den faglige kompetansen i arbeidet. Dette vil innebære at man gjennom dette regionsrådet langt på vei vil etablere et organ tilsvarende dagens faglige utvalg på regionsnivå, og at dette behandler alle sakene. Regionsrådet vil ha en større faglig bredde enn det dagens Faglig utvalg har.

Det kan for øvrig vurderes om det i tillegg til personer med definert faglig kompetanse på ulike felt også skal oppnevnes medlemmer uten spesiell fagkompetanse etter mønster fra domstolene og fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker. Et mothensyn vil i første rekke være at regionsrådene ikke bør ha for mange medlemmer idet de skal være effektive vedtaksorganer. Kravene om faglig kompetanse må være det klart mest sentrale.

Når det gjelder faglig kompetanse knyttet til klagebehandlingen av sakene i Bufdir, vil Adopsjonsutvalget foreslå at man oppretter et råd som skal ha stor faglig bredde og tyngde. Dette Adopsjonsrådet kan i og for seg ses på som en omorganisering av dagens Faglig utvalg, men med en bredere fagkompetanse. Det ville ikke være i tråd med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper om et vedtak truffet regionalt i et råd med bred fagkompetanse skulle overprøves av et ordinært forvaltningsorgan, med mindre dette var departementet selv. Forslaget har også sin klare parallell i det danske systemet.

Adopsjonsutvalget viser også til sitt forslag nedenfor i kapittel 18.4 om at utredningsansvaret legges til Bufetat region. Forslagene om oppretting av regionsråd og Adopsjonsråd må ses i sammenheng med forslaget om at Bufetat skal overta utredningsoppgaven, og vil samlet sett representere en klar styrking av den faglige kompetansen ved behandlingen av adopsjonssaker.

18.2.2 Regionsrådene

Adopsjonsutvalget vil foreslå at det i hver region i Bufetat opprettes et regionråd bestående av en jurist, en lege og en psykolog. Både legen og psykologen bør ha spesiell kompetanse knyttet til barn.

Sekretariatet for regionsrådet skal være Bufetat, se nedenfor om utredningsansvaret i adopsjonssaker. Det forutsettes at det i tilknytning til utredningsansvaret vil være tung sosialfaglig kunnskap og at denne fagbakgrunnen dermed vil være representert i rådets arbeid med sakene. Etter utvalgets syn bør departementet vurdere hvorvidt sekretariatet skal være direkte representert i rådet, slik tilfellet er i Danmark.

Regionsrådet bør oppnevnes av departementet. I og med at dette blir et deltidsverv, bør det både være mulig og anses som et mål at en rekrutterer personer med god fagkunnskap på sine felt. Det bør trolig legges opp til at regionsrådet har møte en gang i uken, eventuelt hver annen uke dersom det skulle være tilstrekkelig ofte.

Adopsjonsutvalget mener at all myndighet i adopsjonssaker legges til dette kollegiale rådet. Dette bør kombineres med at regionsrådene kan delegere visse mer administrative oppgaver til Bufetat region, og eventuelt også avgjørelsesmyndighet i helt kurante saker.

Det er rett nok, som utvalget i flere sammenhenger fremhever, svært ulike spørsmål det må tas stilling til i de ulike adopsjonssaker. Det er likevel et fellestrekk for alle saker at viktige spørsmål knyttet til barns fremtidige omsorgssituasjon og familiemessige stilling skal vedtas. Adopsjonsutvalget mener at de organer som skal ta beslutning i slike saker må ha god og bred faglig kompetanse.

En alternativ løsning kunne være at regionsrådene bare fatter vedtak i saker om adopsjon av ukjent barn i tråd med den danske modellen. Det er i disse sakene det er størst behov for bred fagkompetanse.

18.2.3 Adopsjonsrådet

Det vises til begrunnelsen for oppretting av de regionale rådene. Adopsjonsrådet forutsettes å skulle videreføre den faglige kompetanse som i dag er knyttet til Faglig utvalg, samtidig som man skal ha med medlemmer med bakgrunn fra juss og mer direkte sosialfaglig arbeid. Hvor stort Adopsjonsrådet skal være må vurderes nærmere.

Bufdir forutsettes å være sekretariat for Adopsjonsrådet, og det kan da vurderes nærmere om det skal være noen form for representasjon fra administrasjonen i Adopsjonsrådet. Når det gjelder oppnevning vises til kapittel 18.2.2.

Adopsjonsrådet vil være klageinstans for vedtak som er fattet av de regionale rådene. I tillegg er det ønskelig å legge den myndighet som Faglig utvalg i dag har i sak om tildeling ved nasjonal adopsjon av ukjent barn, til Adopsjonsrådet. Dette gjelder et lite antall saker, noe som tilsier at denne oppgaven fortsatt bør skje sentralt.

Ved siden av å være klageinstans, bør Adopsjonsrådet også ha et tilsynsansvar overfor Bufetat region, herunder regionsrådene i Bufetat region.

Adopsjonsrådet bør også ha det overordnede ansvaret for den faglige tilsynsmyndighet i det internasjonale adopsjonsarbeidet. Utvalget har ikke konkludert om hvorvidt Adopsjonsrådet også

bør ha ansvaret for tilsyn med adopsjonsorganisasjonenes økonomiske forhold.

Det er viktig at Adopsjonsrådet iverksetter en god, men forsvarlig anonymisert offentliggjøring av sine avgjørelser i klagesakene, samt at det også blir iverksatt god informasjon knyttet til det arbeid som gjøres i forbindelse med tilsynsvirksomheten.

18.3 Søknad og innledende saksforberedelse

18.3.1 Innsending av søknad og vedlegg

Adopsjonsutvalget foreslår at alle søknader om adopsjon sendes regionen i Bufetat som deretter sender ut foreløpig svar og etterlyser manglende dokumentasjon. Dette er en naturlig følge av utvalgets forslag om ny organisering av utredningen av sakene. Denne løsningen bør også velges selv om sakene fortsatt utredes i kommunene.

De sentrale kravene til søknaden og hvilke opplysninger som skal gis til myndighetene bør fremgå av lovgivningen.

Ved at sakene blir riktig behandlet fra begynnelsen av, kan det oppnås effektivitetsgevinster. Bufetat region, de regionale enhetene med spisskompetanse på adopsjon og saksbehandling av adopsjonssaker, får således ansvar for å kontrollere at søknaden er komplett. Forslaget sikrer at det ikke er behov for å innhente opplysninger, saksforberede og utrede både i kommunen og Bufetat region. Utvalget viser til kapittel 17.3.3 om hvilke opplysninger som må fremlegges ved søknad om adopsjon samt hvilken kompetanse som er nødvendig hos myndighetene for å vurdere om dokumentasjonen kan legges til grunn i saken.

Likebehandlingsgevinster kan oppnås når det gjelder ventetid før utredning, saksbehandlingstid samt prosedyrer for utredning.

En særskilt problemstilling er knyttet til innhenting av vandelsattest. En del søkere opplever i dag at politiet ikke utsteder vandelsattest før de får en bekreftelse på at det foreligger et lovlig grunnlag for dette og søkerne tar kontakt med Bufetat om dette. Utvalget foreslår at Bufetat innhenter vandelsattest som ledd i saksbehandlingen. Videre foreslås at det fastsettes i regelverk at ny vandels- og helseattest skal innhentes ved forlengelse av godkjenningens varighet ved adopsjon av ukjent barn.

18.3.2 Nærmere om saksforberedelse ved adopsjon av ukjent barn

Som nevnt over foreslår utvalget at alle søknader skal sendes til Bufetat. Utvalget mener at en slik

regionalisering av saksforberedelsen vil gi større grad av likebehandling av søknadene. Dette gjelder blant annet økt likebehandling med hensyn til tidspunktet for når adopsjonssøknad kan fremmes.

Adopsjonsutvalget viser til at det er et krav om at bare ektefeller kan adoptere sammen etter adopsjonsloven § 5. Det er i dag ulik praksis i kommunene med hensyn til når det forutsettes at dette vilkåret må være oppfylt. Det må etter utvalgets oppfatning fastsettes i lov eller forskrift når dette vilkåret skal være oppfylt. Utvalget foreslår at søkerne skal være gift på det tidspunkt søknad om adopsjon mottas i Bufetat. Dette er nærmere behandlet i kapittel 6.9.6.

Adopsjonsutvalget foreslår at det nedfelles i regelverk at barnet bør ha vært i adoptivfamilien i minst ett år før det søkes om adopsjon av barn nummer to, og tilsvarende der adopsjonssak initieres etter at søkerne har fått egenfødt barn.

På området for innhenting av helseopplysninger foreslår utvalget flere endringer for å sikre at adopsjonssaken opplyses best mulig samtidig som det foreslås endringer for å ivareta søkerens personvern.

Adopsjonsutvalget foreslår at det nedfelles i regelverk at søkers fastlege skal fylle ut legeerklæringsskjemaet. Dette skjemaet må etter utvalgets syn bygges ut betydelig, herunder må dette inkludere høyde og vekt. Høyde og vekt inngår som en sentral opplysning ved kartlegging av søkers helse idet en kjent høy BMI vil være en risikofaktor i forhold til sykdom, og må ses i sammenheng med andre forhold ved søkers helse og livsstil. I dag må adopsjonsorganisasjonene innhente opplysninger om høyde og vekt fordi flere opprinnelsesland krever dette. Etter utvalgets syn er det myndighetene som må utrede de sentrale helseforhold ved søkerne slik at det tas hensyn til opprinnelseslandenes krav i denne forbindelse. Dette er nærmere behandlet i kapittel 12.4 og 12.8.2–12.8.3. Legeerklæringsskjema må videre inneholde spørsmål om assistert befruktning, herunder antall forsøk og behandlingssteder samt om slik behandling er avsluttet.

Adopsjonsutvalget foreslår videre at søker legger frem utskrift som dokumenterer eventuelle sykemeldinger, og dessuten at dokumentene i en eventuell trygdesak skal innhentes der søker har mottatt eller mottar ytelser fra det offentlige.

Adopsjonsutvalget legger til grunn at dersom Bufetat region, på grunnlag av utfylt egenerklæringsskjema, legeerklæringsskjema med mer, vurderer at det er behov for ytterligere opplysninger om søkers helse gjennom innhenting av legejournal, epikrise og så videre, skal saken videre hånd-

teres av rådgivende lege. Utvalget har i kapittel 3.4.2 forutsatt at det er behov for å etablere en klar hjemmel i lovgivning for innhenting og behandling av slike sensitive opplysninger.

Adopsjonsutvalget foreslår en adgang til å fatte vedtak om igangsetting av spesialistundersøkelser av søkers fysiske eller psykiske helse, der søker selv skal delta i undersøkelsen, jf. dansk lovgivning på dette punkt. Vilkårene for når slike undersøkelser kan kreves bør etter utvalgets syn fastsettes i form av en klar hjemmel i lov eller forskrift. Dersom søker ikke ønsker å medvirke til slik undersøkelse, vil denne naturlig nok ikke kunne gjennomføres mot søkers vilje. Imidlertid vil manglende medvirkning tillegges vekt ved avgjørelsen av vedtak i fase 1 og 3. Vedtak om dette bør treffes i regionsrådet, særlig dersom søkeren er uenig i behovet. Partene må varsles om igangsetting av slik undersøkelse og gis rett til å uttale seg før vedtak fattes av regionsrådet. Adopsjonsutvalget legger til grunn at både søker og regionsrådet kan anmode om at prosess for spesialistundersøkelse igangsettes.

18.3.3 Innhenting av samtykker og uttalelser

Ved adopsjon av mindreårige barn, foreslår Adopsjonsutvalget at samtykke til adopsjon fra foreldre med foreldreansvar skal skje ved personlig møte mellom Bufetat region og denne forelder.

Saker om adopsjon av mindreårige utredes i kommunen. Det gjennomføres da samtaler med søker, søkers ektefelle og barnet. Det er en utfordring å få synliggjort biologisk forelder i adopsjonssaker, det vil si den forelder som ikke bor sammen med barnet og ikke har del i foreldreansvaret. Biologisk forelder anmodes i dag om uttalelse i skriftlig henvendelse fra Bufetat, dette brevet har karakter av et standardbrev. Adopsjonsutvalget mener at myndighetene i større grad må tilby disse et møte i saken. Utvalget bemerker for øvrig at regelverket bør avklare at det er søkers hovedansvar å legge frem kontaktinformasjon om biologisk forelder som ikke bor sammen med barnet.

Utvalget mener at det ved adopsjon av mindreårige bør være Bufetat region som hører barnet samt innhenter eventuelt samtykke. Det er også et behov for å styrke barnets posisjon i utredning og ved avgjørelsen. I dag høres barnet ofte i en familiesituasjon – med sine omsorgspersoner rundt seg. Utvalget forutsetter at utreders samtaler med barnet om adopsjon som hovedregel skal skje uten at disse omsorgspersonene er til stede. Barnets eventuelle ønsker om kontakt med biologisk forel-

der samt eventuell ambivalens i forhold til adopsjon er forhold som barnet muligens ikke vil uttrykke i en kontekst med sine nære omsorgspersoner til stede. Dette gjelder særlig der barnet er over 12 år og skal avgi samtykke etter adopsjonsloven § 6.

Adopsjonsutvalget har følgende særlige merknader om innhenting av samtykke fra biologisk forelder i fosterbarnssaker der forelder har foreldreansvar i behold og har kompetanse til å samtykke etter adopsjonsloven § 7 første ledd: Etter departementets retningslinjer Q-1045 skal Bufetat region innhente samtykke og påse at dette er informert og reelt. I praksis starter imidlertid ofte en sak ved at kommunen sender inn søknad i samarbeid med fosterforeldrene, ofte er både utredning, dokumenter fra barnevernssaken samt samtykke fra biologisk forelder vedlagt. Det er etter Adopsjonsutvalgets oppfatning ikke tilfredsstillende at barneverntjenesten innhenter samtykke som legges til grunn for endelig behandling av adopsjonssaken. Barneverntjenesten har i realiteten i slike saker også en partsrolle, noe som kan redusere uavhengigheten. Dette tilsier at det i slike saker bør være regionen i Bufetat som har ansvaret å innhente samtykke fra foreldrene. Det vises for øvrig til behandlingen av dette spørsmålet i kapittel 10.3.2.

Utvalget har ovenfor og i andre deler av utredningen pekt på strukturelle forhold som kan lede til ubalanse mellom partene og aktørene i saksbehandlingen – noe som igjen kan påvirke utredning og vedtak i adopsjonssaker. Utvalgets forslag ovenfor sikrer at alle parter i adopsjonssaken blir tilstrekkelig hørt og veiledet – noe som er en forutsetning for å kunne oppnå balanserte og forsvarlige vedtak i adopsjonssaker.

18.3.4 Sporing av parter

Adopsjonsloven har en spesifikk bestemmelse om rett til varsel i § 7. Etter adopsjonsloven § 7 tredje ledd skal part uten del i foreldreansvaret «så vidt mulig» få uttale seg før vedtak blir gjort. Forvaltningsloven har bestemmelser om forhåndsvarsel og underretning om vedtak i §§ 16 og 27. Forvaltningsloven § 16 åpner for unntak fra plikten til å forhåndsvarsle dersom «parten ikke har adresse og ettersporing av ham vil kreve mer tid eller arbeid enn rimelig i forhold til partens interesser og til betydningen av varslet». Etter forvaltningsloven § 27 kan det gjøres unntak fra underretningsplikten dersom dette er «åpenbart unødvendig og vedtaket ikke medfører skade eller ulempe for parten».

Adopsjonsutvalget mener at det bør nedfelles i lovgivning at forhåndsvarsel og underretning kan unnlates i klare avslagssaker der parten, på tross av gjentatte forsøk, ikke lar seg oppspore. Det bør også avklares hva som ligger i begrepet «forsvunnet» i adopsjonsloven § 7. Etter gjeldende rett er det uklart om dette begrepet er relatert til lov om forsvunne personer, der en bestemt prosedyre skal følges for å fastslå at personen skal anses som forsvunnet, eller om den faktiske tilstand skal legges til grunn. Adopsjonsutvalget mener at dette spørsmålet bør avklares i form av regler i lov eller forskrift.

Adopsjonsutvalget mener at det bør klargjøres i regelverk at det bør være søker som har hovedansvar for å legge frem informasjon om biologisk forelder og hvor denne oppholder seg. Søker har ikke rettskrav på adopsjon. Myndighetene har ikke en aktiv plikt til å sikre barn eller voksne å komme i rettsforhold til en part gjennom adopsjon.

Departementets retningslinjer Q-1045 forutsetter at Bufetat finner egnede virkemidler for å oppspore parten, og at det beror på en vurdering av den konkrete saken hvordan regionen bør gå frem for å få kontakt.¹ Først og fremst må Bufetat forsøke å oppspore parter i utlandet gjennom norsk utenriktjeneste. Adopsjonsutvalget viser til at adopsjonsmyndigheten verken har kompetanse eller ressurser til å drive et aktivt ettersøkningsarbeid etter parter. Adopsjonsutvalget finner likevel at det er behov for en nærmere presisering i lovgivning av hvilke krav som må stilles til Bufetats søk, varsling og underretning av parter.

Der biologisk forelder har kjent adresse, men ikke svarer på myndighetenes henvendelse, forekommer det jevnlig at parten ikke gir noen skriftlig uttalelse til myndighetene og heller ikke på annen måte tar kontakt med myndighetene om saken. Adopsjonsutvalget viser til at adopsjonsmyndighetene må søke å oppnå kontakt med biologisk forelder på en eller annen måte for å forsikre seg om at denne har mottatt varsel/underretning. Utvalget viser her til de omfattende rettsvirkninger adopsjon har, ved at alle juridiske bånd mellom forelder og barn avskjæres.

Det vises til utredningen del 2 når det gjelder hvilken betydning det skal ha for vurderingen av om vilkår for adopsjon er oppfylt – at biologisk forelder ikke lar seg oppspore.

18.4 Nærmere om utredning av og vedtak i adopsjonssaker

Utredning

Adopsjonsutvalget foreslår at Bufetat region utreder alle adopsjonssaker. Dersom Bufetat region overtar utredningsansvaret, kan det satses på større enheter med faglig tyngde og spisskompetanse innenfor adopsjon. Alternativet til dette er at et stort antall kommunale utredningsenheter med et minimum av nødvendig og ønskelig kompetanse fortsetter å utrede adopsjonssaker.

Adopsjonsutvalget legger til grunn at statlig overtagelse av utredningsansvaret vil ha gevinster særlig knyttet til effektivitet, likebehandling og kvalitet. Dersom utredningsarbeidet regionaliseres, vil overordnede myndigheter i tillegg lettere kunne føre tilsyn med samt styre saksforberedelse og utredningsarbeidet på en effektiv måte.

Faglig styrkede regionale utredningsenheter vil i større grad oppfylle søkerens behov for, og forventninger om, veiledning og rådgivning i tråd med Haagkonvensjonen. I den nye adopsjonsvirkeligheten, der antall barn med behov for spesiell støtte øker internasjonalt, stilles nye og skjærpede krav til utredning av adoptivsøkere. Utvalget legger til grunn at Norge i dag neppe oppfylder Haagkonvensjonens krav når det gjelder utredning og rådgivning av adoptivsøkere. Utvalget peker på de særlige anbefalinger Guide to Good Practice 2008 gir når det gjelder adopsjon av barn med spesielle behov. Dersom en legger utredningsansvaret til regionene i Bufetat, vil det gi bedre forutsetninger for å oppfylle konvensjonens krav.

Ved at utredning legges til Bufetat sikres at saksforberedelse skjer med forankring i regelverk og retningslinjer for adopsjon. Dette forutsetter likevel at regionenes kompetanse styrkes. Dersom utredningsansvaret legges til Bufetat region, som vil ha en god kommunikasjon med regionsrådet, legges det også til rette for en styrking av den faglige kunnskapen over tid. Det vil også styrke vurderingene at det er en tettere kontakt mellom den eller de som har kontakt med søkerne og de som treffer vedtak i sakene.

Adopsjonsutvalget viser videre til at som en følge av nye, bedre og tilgjengelige teknikker for assistert befruktning, vil de fleste adoptivsøkere ha gjennomgått en rekke forsøk med assistert befruktning. Også dette skaper utfordringer som bør møtes av enheter med adopsjonsspesifikk kompetanse, og som tilsier at en følger utvalgets forslag. Ønskebarns innlegg til Adopsjonsutvalget

¹ Bufetats ansvar på dette området er omtalt i departementets retningslinjer Q-1045 punkt 6.13.

viser til at økt kompetanse om barnløshet hos utredere er nødvendig og ønskelig:

«Vi vet fra våre medlemmer at svært mange av de som søker om adopsjon har en bakgrunn som ufrivillig barnløse. Dette er en spesiell livserfaring som vil påvirke hvordan man opplever en adopsjonsprosess. De fleste forsøker å få biologiske barn, ofte også ved hjelp av assistert befruktning, før de velger å søke om adopsjon. Selv om mange velger adopsjon etter å ha forsøkt andre løsninger, betyr det ikke at de anser adopsjon som et mindreverdig alternativ. Men det betyr at for de aller fleste har tanken om adopsjon modnet hos paret over lang tid, gjerne over flere år. De siste årenes økte ventetider på adopsjon oppleves derfor av de aller fleste som en stor byrde.

Et sentralt spørsmål er hvordan en lang og svært uforutsigbar ventetid påvirker blivende foreldre. Evnen til å reprodusere seg er en vesentlig funksjon ved menneskekroppen. Reaksjonene når infertilitet blir påvist, varierer. Noen ser ikke biologisk reproduksjon som viktig, og velger raskt å søke om adopsjon. Men vi vet at de fleste individer eller par som opplever at denne funksjonen svikter, opplever dette svært tungt. Det er en utbredt misforståelse at livet fortsetter som før hvis man ikke klarer å lage barn på egen hånd. Tvert i mot påvirker barnløsheten, den langvarige usikkerheten, og de månedlige forsøkene på å treffe riktig befruktningstidspunkt, alle deler av livet. Etter som årene går blir dette en enorm byrde for mange. Mange infertilitetspasienter opplever nedsatt evne til å fungere vanlig i samfunnet i lengre perioder i livet, ved langvarige depresjonslignende tilstander og ved at sorgen blusser opp ved det som for de fleste mennesker er vanlige og viktige deler av livet, som annonsering av graviditeter i nærmeste omgangskrets, dåp, barnebursdager, jul og 17. mai. Dette betyr ikke at infertile par mister evnen til å være gode foreldre. Likevel forteller våre medlemmer at svært mange ikke tør å være ærlige om sine erfaringer med barnløsheten i møte med for eksempel barnevernet. De er redde for at sorgen over infertiliteten skal føre til at de ikke blir godkjent som adoptivforeldre. Det er viktig at saksbehandlere som møter ufrivillig barnløse adoptivsøkere har kompetanse til å kjenne igjen normale sorgreaksjoner på infertilitet, og evner å møte søkere med slik bakgrunn med nødvendig respekt og faglig skjønn.»

Ny organisering må likevel ikke føre til at lokal kunnskap om søkerne går tapt, for eksempel hvorvidt søkerne har vært i kontakt med barneverntjenesten. Adopsjonsutvalget foreslår at loven påleg-

ger kommunene en plikt til å medvirke til å gi opplysninger til Bufetat region. Det bør trolig gis en hjemmel slik at kommunene vil kunne svare på slike henvendelser uten å være bundet av taushetsplikten. Barneperspektivet tilsier at det bør være hjemmel for formidling av slike opplysninger. Dette hensynet veier tyngre enn eventuelle mothensyn i saken, eksempelvis søkerens interesse i at slike opplysninger ikke spres.

Utvalget konkluderer med at det bør være et statlig ansvar å utrede adoptivsøkere og en kommunal oppgave å bistå de statlige myndighetene med eventuelle opplysninger kommunen måtte ha om søkerne.

Utvalget ser det ikke som sin oppgave å foreslå hvordan arbeidet med å utrede adopsjonssaker i Bufetat region skal organiseres. Utvalget vil likevel peke på at Bufetat region i dag har fagteam med betydelig barnefaglig kompetanse som det kan være nautlig å gjøre seg nytte av. Utvalget vil peke på at det i alle fall er to alternative måter å organisere utredningsarbeidet på innenfor Bufetat region som begge vil være formålstjenlige. Ett alternativ er at adopsjonsenhetene i Bufetat region forblir ved regionkontoret, men slik at utredning skjer i samarbeid med det aktuelle fagteam. Alternativt kan adopsjonsenhetene i regionene lokaliseres som en integrert del av et fagteam, men slik at utredning fortsatt skjer i samarbeid med andre fagteam der dette er ønskelig av hensyn til nærhet til søker, eller behov for spesiell kompetanse.

Bufetat regions og Bufdirs oppgaver

Som nevnt vil det være nødvendig å styrke Bufetat region som følge av utvalgets forslag. Størrelsen på adopsjonsenhetene i regionene varierer ganske mye. Regionene har følgende fagstillinger:

- Region nord: 1 sosialfaglig
- Region midt: 2 sosialfaglige
- Region vest: 2 sosialfaglige og jurist i 50 % stilling
- Region øst: 4 sosialfaglige, 2 jurister
- Region sør: 2 sosialfaglige, 1 jurist.

Flere av disse fagansatte har også andre arbeidsoppgaver enn adopsjon, slik at stillingsandelen reelt sett er lavere. Adopsjonsenhetene er organisert på ulike måter. Region øst er organisert som en egen adopsjonsseksjon og region sør som eget adopsjonsteam. I øvrige regioner er adopsjonsenhetene integrert i en felles avdeling med familievern. Region nord og region midt har ikke egne adopsjonsjurister, men kan konsultere en jurist ved behov.

Det vil styrke den adopsjonsfaglige kompetanse i Bufetat region dersom de tilføres nye oppgaver innenfor adopsjonsområdet. Utvalget vil advare mot at adopsjonsenhetene, i en situasjon med mindre sakstilgang, gis andre og konkurrerende oppgaver. Dette kan gi økt risiko for gjennomtrekk blant saksbehandlerne og at verdifull adopsjonskompetanse går tapt. Adopsjonsutvalget foreslår at adopsjonsenhetene i Bufetat region får ansvar for å utrede adopsjonssaker og at regionene får ansvar for saker om nasjonal bortadopsjon av spedbarn. Videre foreslår utvalget at Bufetat region skal utarbeide en egen rapport, basert på det samlede utredningsgrunnlaget, som sendes opprinnelseslandet til bruk ved tildeling.

Adopsjonsutvalget mener at alle regionene bør ha juridisk kompetanse tilgjengelig ved avgjørelse av adopsjonssaker, herunder ved forberedelse av saker for regionsrådet. Dette gjelder kanskje særlig ved adopsjon av kjent barn. I slike saker med mange parter, er det behov for god innsikt i forvaltningsloven med mer for å sikre at sakene undergis en forsvarlig saksbehandling i tråd med lovfestet og ulovfestet forvaltningsrett. Videre er det et særlig behov for juridisk kompetanse ved utforming av enkeltvedtak, herunder ved forberedelse av saker for regionsrådet. Dette vil sikre at enkeltvedtak utformes i tråd med de krav som stilles etter forvaltningsloven og god forvaltningsskikk.

Bufdirs adopsjonsseksjon består av 8 fagstillinger. Leder av seksjonen er psykolog, og i tillegg er det 4 jurister og 2 sosionomer som behandler adopsjonssøknader. Adopsjonsavdelingen har dessuten 1 samfunnsgeograf som arbeider med adopsjonsforberedende kurs. Adopsjonsutvalget mener at Bufdirs samlede fagkompetanse bør styrkes for å sikre større faglig bredde dersom klagesaker om adopsjon av ukjent barn fortsatt skal behandles der.

Adopsjonsutvalget foreslår at Bufdir ikke lenger skal ha ansvar for å håndtere saker knyttet til biologisk forelder om bortadopsjon ved nasjonal adopsjon av spedbarn, men at denne oppgaven overføres til Bufetat region, hvor også fagteam inngår. Dette må også ses i sammenheng med Adopsjonsutvalgets prinsipielle syn på at Bufdir er overordnet adopsjonsmyndighet og således ikke bør ha ansvar for enkelt saker.

18.5 Trinnvis behandling av alle adopsjonssaker

Adopsjonsutvalget viser til at praksis i liten grad synes å åpne for at søknad om adopsjon av kjent

barn avsluttes før alle trinn i prosessen er fullført, selv om det er klart at ett eller flere vilkår for adopsjon ikke er oppfylt.²

Adopsjonsutvalget mener at Bufetat region må gjøre en innledende vurdering av om vilkår for adopsjon er oppfylt. Forvaltningsloven forutsetter at saken skal være tilstrekkelig opplyst. Forvaltningsloven § 17 første ledd første punktum gjelder forvaltningens utredningsplikt som også gjelder i adopsjonssaker:

«Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.»

Dette forhindrer ikke at det kan gis avslag før saken har vært gjenstand for en bred saksforberedelse og utredning, dersom den er tilstrekkelig opplyst til at det klart kan slås fast at et nødvendig vilkår ikke er oppfylt. Dersom myndighetene etter denne innledende vurdering klart finner at et av de nødvendige vilkårene for adopsjon ikke er oppfylt, bør det være adgang til å kunne treffe vedtak om avslag uten at saken utredes nærmere eller at biologisk forelders samtykke eller uttalelse innhentes. Adopsjonsutvalget mener at særlig hensynet til barnet tilsier at barnet ikke involveres i adopsjonssak der det er klart at denne vil lede til avslag.

Der saken har tilknytning til utlandet, vil det som regel være ressurskrevende for myndighetene å få dokumentert om biologisk far har del i foreldreansvaret. Det vil videre kunne være vanskelig å spore opp biologisk far, eventuelt få dokumentert at biologisk far er død eller ukjent. Hensynet til en effektiv saksbehandling og hensynet til partene tilsier at myndighetene ikke pålegges å gjøre omfattende undersøkelser av forhold i saken som uansett ikke har betydning for utfallet – all den stund grunnleggende vilkår for adopsjon ikke er oppfylt.

Adopsjonsutvalget gjør oppmerksom på at søker kan søke på ny på et senere tidspunkt slik at et avslag, på et tidlig stadium i prosessen, ikke er bestemmende for mulighetene for å oppnå en adopsjonsbevilling senere.

18.6 Nærmere om faseinndelingen ved adopsjon av ukjent barn

18.6.1 Behovet for faseinndeling

Adopsjonsutvalget foreslår ny utrednings- og godkjenningssprosess for søknad om adopsjon av ukjent barn. Dette innebærer at saken utredes i flere faser, slik at endelig godkjenning gis etter fase 3.

² Se blant annet klagesak for Bufdir 17. oktober 2008.

Adopsjonsutvalget viser til at staten påtar seg et stort ansvar ved godkjenning av søkere til adopsjon av et ukjent barn. Staten bør derfor gardere seg ved å etablere en utrednings- og godkjenningsprosess som sikrer forsvarlige avgjørelser i adopsjonssaker der barneperspektivet skal ha høyest fokus.

Adopsjonsutvalget foreslår at myndighetene tar stilling til de objektive vilkår for adopsjon og krav til søkerne i fase 1.

Minst 29 av 38 klagesaker om internasjonal adopsjon av ukjent barn for Bufdir i 2008 gjaldt alder og helse. En stor andel av klagesakene gjelder følgelig forhold som er av mer objektiv art, i motsetning til de mer individuelle forhold som personlig egnethet og motivasjon.

Adopsjonsutvalget foreslår at adopsjonsmyndigheten tar stilling til om søker oppfyller krav til alder, helse, vandel, bolig og økonomi samt ekteskapets varighet i fase 1 av ny utrednings- og godkjenningsprosess. Ved å stille slike krav elimineres generelle risikofaktorer for at adopsjon av ukjent barn ikke vil bli til barnets beste. Disse forhold bør avklares tidlig i prosessen slik at søkere som klart ikke oppfyller de objektive vilkårene for adopsjon, slipper å gå gjennom en full og bred utredning av også de individuelle forhold. Det samme gjelder også å bruke tid og andre ressurser på et adopsjonsforberedende kurs som de ikke vil få nytte av.

Gjeldende lovgivning gir liten veiledning om hvilke momenter som kan tillegges vekt og vekten av de ulike momenter ved avgjørelse av om adopsjon er til barnets beste. Dette innebærer at forvaltningspraksis har fått stor betydning i adopsjonssaker. Forvaltningspraksis er imidlertid ikke kjent og tilgjengelig, verken for søkerne eller allmennheten. Det er derfor etter gjeldende rett vanskelig å få kartlagt hvordan objektive krav til søkerne veies opp mot mer individuelle forhold. Forvaltningen kan derfor hevde at enhver sak er unik og at likebehandling derfor i liten grad er mulig. Dette kan bidra til at søkerne mister tillit til forvaltningen, og det kan etableres oppfatninger om at tilfeldigheter, som personkjemi, saksbehandlers personlige preferanser, holdninger og fordommer kan påvirke avgjørelser i adopsjonssaker.

Ved å faseinndelegge utrednings- og godkjenningsprosessen avgjøres de mer objektive forhold og de individuelle forhold i to ulike faser, noe som bidrar til at likebehandling i mye større grad kan oppnås. Haagkonvensjonen sondrer mellom kravene knyttet til at søker skal oppfylle vilkår for samt være egnet til internasjonal adopsjon. Haagkonvensjo-

nen kan derfor sies å gi støtte til å faseinndelegge utrednings- og godkjenningsprosessen ved internasjonal adopsjon selv om konvensjonen nok ikke kan sies å kreve dette.

Utvalget mener at gode grunner taler for faseinndeling også av utrednings- og godkjenningsprosessen ved nasjonal adopsjon av ukjent barn selv om ikke nasjonal adopsjon reguleres av konvensjonen. Faseinndelingen tar utgangspunkt i at barnet for søker er ukjent på tidspunkt for utredning og godkjenning. Utrednings- og godkjenningsprosessen bør være mest mulig lik uansett om barnet er født i Norge eller utlandet. Det sentrale utgangspunkt for myndighetenes vurdering av adopsjonssaken bør være at barnet er ukjent for søker. Dette innebærer at myndighetenes vurdering må romme om søkerne oppfyller vilkår for adopsjon og er egnet til å adoptere et barn hvis bakgrunn på forhånd ikke er kjent.

18.6.2 Nærmere om de ulike fasene

Fase 1

Adopsjonsutvalget foreslår at adopsjonsmyndigheten i fase 1 utreder og tar stilling til om begge søkerne oppfyller grunnleggende krav til:

- alder
- fysisk og psykisk helse: må være slik at denne ikke er til hinder for at adopsjon kan bli til barnets beste
- egnede boligforhold
- forsvarlig økonomi
- god vandel: søker må ikke ha anmerkninger på vandelsattesten som gir anledning til tvil om egnethet
- ekteskapets/samboerskapets varighet.

Dersom søkerne oppfyller de aktuelle krav knyttet til de forhold som her er nevnt, vil det kunne treffes avgjørelse om at søkerne kan gå videre til fase 2.

Dersom søkerne ikke oppfyller kravene, skal det på dette tidspunktet treffes vedtak om avslag på adopsjonssøknaden. Dette avslaget vil være et enkeltvedtak, som det da vil være adgang til å påklage.

Uttalelse fra rådgivende lege innhentes fortrinnsvis i fase 1. Utvalget foreslår at det skal være adgang til å fatte vedtak om at søker skal gjennomgå en spesialistundersøkelse dersom det foreligger slike anmerkninger på egenerklæring og legeerklæring at utreder i samråd med rådgivende lege etter en nærmere vurdering finner behov for dette. Vedtak om slik undersøkelse vil være et enkeltvedtak som kan påklages.

Fase 2

Adopsjonsutvalget foreslår at adopsjonsforberedende kurs inngår som fase 2 i ny utrednings- og godkjenningssprosess. Innholdet i adopsjonsforberedende kurs er nærmere beskrevet i kapittel 20.2.

Bakgrunnen for forslaget er blant annet at kunnskap om og innsikt i hva en adopsjon omfatter som erverves gjennom kurset, kan danne grunnlag for en nærmere vurdering av motivasjon og egnethet i fase 3.

Noen søkere kan i løpet av adopsjonsforberedende kurs komme frem til at de ikke ønsker å gå videre i adopsjonsprosessen. Disse søkerne vil da slippe nærmere utredning om motivasjon og egnethet i fase 3.

Det er imidlertid viktig at kursholderne ikke deltar i søkerne godkjenningssprosess. I Danmark har man valgt å gi søkerne full fortrolighet knyttet til kurset. Dette innebærer at det kurslederne får av kunnskap om konkrete søkere i forbindelse med kursene, ikke bringes videre til adopsjonsmyndigheten. Bakgrunnen for dette er at deltakerne skal kunne snakke åpent om «tvil og tro» i forhold til adopsjonsspørsmål, og dessuten også om de vansker de måtte oppfatte er til stede. Slik taushetsplikt fra lederne for kurset overfor adopsjonsmyndighetene er trolig nødvendig for at kursene skal kunne gjennomføres på en best mulig måte for deltakerne. Dersom informasjon som kommer frem i forbindelse med kursene blir brakt videre, vil dette lett skape lite rom for fortrolighet.

Forslaget om at kursene inngår som fase 2 innebærer at disse må gjøres obligatoriske. I dag er det opp til søkerne å avgjøre om de ønsker å delta på kurs. Frivillighet innebærer at adopsjonsmyndighetene ikke har noen garanti for at de som har størst behov for kurs i praksis deltar.

Det har til nå ikke vært tilstrekkelig kapasitet på de frivillige adopsjonsforberedende kursene. Førstegangssøkere og søkere som er tidlig i adopsjonsprosessen, er blitt prioritert. Flere opprinnelsesland setter som krav for tildeling at søkerne har deltatt på adopsjonsforberedende kurs. Manglende plass på adopsjonsforberedende kurs kan således vanskeliggjøre og forsinke søkerne adopsjonsprosess i opprinnelseslandet.

At adopsjonsforberedende kurs er frivillig, kan bli oppfattet som om myndighetene ikke vektlegger betydningen og nytteverdien av slike kurs. Dersom kursene gjøres obligatorisk vil dette være et signal fra myndighetene om at adopsjonsforbe-

redelse er en sentral og nødvendig del av adopsjonsprosessen.

Så å si alle medlemmer i referansegruppen støtter innføring av obligatorisk adopsjonsforberedende kurs. Obligatorisk adopsjonsforberedende kurs i fase 2 i utrednings- og godkjenningssprosessen sikrer videre at kursdeltakerne vil være på noenlunde samme stadium i adopsjonsprosessen, noe utvalget antar vil øke nytteverdien av kursene.

Hensynet til opprinnelseslandenes krav, forventninger og ønsker for sine barn, tilsier også at kurset inngår som en obligatorisk del i fase 2. Samarbeidslandene har fokus på føradopsjon. I kapittel 14.8.7 redegjør utvalget for at internasjonal adopsjon kommer til i samarbeid mellom to land, og at opprinnelseslandene står fritt i å velge hvilket mottakerland de ønsker å samarbeide med. Adopsjonsutvalget mener at Norge bør fremstå som et attraktivt samarbeidsland for opprinnelseslandene. Utvalget har derfor lagt vekt på at innføring av obligatorisk adopsjonsforberedende kurs vil øke Norges omdømme i opprinnelseslandene og bedre organisasjonenes arbeidsvilkår i utlandet.

Adopsjonsutvalget foreslår at søkerne først skal søke en adopsjonsorganisasjon om formidlingsbekreftelse etter at fase 2 er avsluttet. Søkerne vil da ha bedre kjennskap til adopsjonsspørsmål, og kunne inngå i en mer opplyst dialog med organisasjonene knyttet til hvilket land de ønsker å adoptere fra, og dessuten om de ønsker å adoptere barn uavhengig av alder og eventuelle spesielle behov for særlig støtte.

Fase 3

Fase 3 ved søknad om internasjonal adopsjon av ukjent barn kan således innledes etter at søker har fått formidlingsbekreftelse fra en adopsjonsorganisasjon.

Utvalget foreslår i kapittel 13.4.1 at det ikke lenger skal være adgang til å få forhåndssamtykke til adopsjon av ukjent barn utenom organisasjon. Dersom denne adgangen til tross for Adopsjonsutvalgets forslag videreføres, bør søker før fase 3 legge frem en tillatelse fra myndighetene på at adopsjonen kan formidles utenom organisasjon.

I fase 3 vil søker og adopsjonsmyndigheten i samarbeid kartlegge søkers personlige forutsetninger og egnethet for adopsjon. Her vil også inngå forhold som er utredet i fase 1, eksempelvis helse og vandel. Det er også mulig å vedta ytterligere spesialundersøkelser av fysisk og psykisk helse i denne fase. Vedtak i fase 3 kan påklages.

18.7 Særlige spørsmål ved internasjonal adopsjon

18.7.1 Sosialrapport

Adopsjonsutvalget foreslår at rapport til bruk ved tildeling i opprinnelseslandet utarbeides av Bufetat region etter at søker er godkjent.³ Denne rapporten vil således være et selvstendig dokument laget med det formål at det kan dekke opprinnelseslandets behov for opplysninger.

Kommunens sosialrapport, som i dag i sin helhet sendes opprinnelseslandet, omfatter ikke alle de forhold som er relevante for opprinnelseslandet i forbindelse med sak om tildeling. Som eksempel kan nevnes at rådgivende leges eller psykologs uttalelse innhentes i dag av Bufetat region etter at kommunens utredning foreligger.

Mange sosialrapporter er lange, men dekker likevel ikke opprinnelseslandets behov for opplysninger. Det er adopsjonsorganisasjonen som oversetter sosialrapportene før de sendes opprinnelseslandet, noe som i mange tilfeller er kostbart og bidrar til høye utgifter for organisasjonene og dermed også for søkerne. Det er kjent at enkelte land returnerer norske sosialrapporter fordi de ikke gir tilstrekkelig grunnlag for tildeling. Bufetats og organisasjonenes erfaring er at dagens sosialrapporter videre kan inneholde lokal informasjon som verken er relevant eller forståelig for opprinnelseslandet.

Den sosialrapport, eller «rapport» som utvalget kaller dette i sitt forslag, som skal sendes til opprinnelseslandet bør strammes opp i stil og form, gjøres mer ensartet samt gis et innhold som i større grad imøtekommer det enkelte opprinnelseslandets krav og behov for informasjon. Dette muliggjøres dersom ansvaret for utarbeidelse av utredning og sosialrapport legges til Bufetat region.

Utvalget mener således at utredningsgrunnlaget, alle dokumentene som ligger til grunn for myndighetenes vedtak i adopsjonssaken, ikke i sin helhet bør sendes til opprinnelseslandet til bruk ved tildeling. Det er først og fremst dokumentenes ulike funksjoner som begrunner forslaget om at rapporter til bruk i utlandet utarbeides etter godkjenning.

Utredningen i adopsjonssaken har som funksjon å bidra til å opplyse saken for adopsjonsmyndigheten som skal fatte vedtak i saken også på bakgrunn av regelverk, retningslinjer, rådgivende leges uttalelse og så videre.

³ Haagkonvensjonens offisielle engelske versjon benytter begrepet «report».

Rapport som etter Haagkonvensjonen artikkel 15 skal sendes opprinnelseslandet har som funksjon å muliggjøre en forsvarlig tildeling av barn til søkerne. Det er tilstrekkelig at rapporten dekker de krav som stilles i Haagkonvensjonen.

Det understrekes at utvalget ikke med dette forslaget legger til rette for at norske sosialrapporter kan fremstille søkerne i et mer gunstig lys i opprinnelseslandene. Bufetats profesjonalitet samt opprinnelseslandenes krav og ønsker om informasjon om søkerne, forankret i Haagkonvensjonen, vil forhindre at det utarbeides sminkede sosialrapporter til bruk i opprinnelseslandene. Adopsjonsutvalgets forslag er i tråd med dansk og svensk rett.

Det bør nedfelles i regelverket hvilket organ som har ansvaret for å utarbeide rapport samt oversende denne til opprinnelseslandet. Det er sentralmyndigheten Bufdir som har plikt etter Haagkonvensjonen artikkel 15, men slik at denne kan delegeres etter artikkel 22 til andre offentlige myndigheter eller autoriserte organisasjoner. Adopsjonsutvalget mener at oppgaven bør legges til regionene i Bufetat, og da som en naturlig del av det avsluttende arbeid med å treffe vedtak om å innvilge forhåndstillatelse til adopsjon.

18.7.2 Godkjenningsvedtaket

Adopsjonsutvalget foreslår nye godkjenningsrammer med følgende tre inndelinger:

«Allmenn godkjenning 0–3 år» omfatter barn opp til 3 år uten kjente fysiske eller psykiske forhold.

«Utvidet godkjenning 3–5 år og/eller andre mindre støttebehov» omfatter adopsjon av

- barn fra fylte 3 år og opp til fylte 5 år
- to søsken under 5 år
- barn med behov for noe spesiell støtte på grunn av mindre fysiske eller psykiske forhold.

«Utvidet godkjenning 5 år+ og/eller andre større støttebehov» omfatter

- barn fra fylte 5 år
- tre eller flere søsken
- barn med behov for spesiell støtte på grunn av større fysiske eller psykiske forhold.

Adopsjonsutvalget mener at barn over 5 år bør adopteres av søkere som er utredet og godkjent for å adoptere barn med større støttebehov. Utvalget mener at grensen bør gå ved fylte 5 år idet eldre barn vil være i skolealder, noe som vil kreve noe særskilt av foreldrene.

Etter utvalgets forslag er det regionsrådet som vil ta stilling til, i forbindelse med forslag om tildeling fra opprinnelseslandet, om søkers godkjenning.

ningsramme gir adgang til å tildele det konkrete barnet som foreslås til søkerne.

Ved utredning og vedtak bør myndighetene ha fokus på at søker skal oppfylle vilkår for å være egnet til å adoptere et ukjent barn – fra et ukjent land. Myndighetene legger norsk regelverk til grunn og skal legge samme vurderingsnorm til grunn for alle søkere. Således skal ikke myndighetene ta hensyn til krav til søkerne fra de ulike opprinnelsesland. Det er også slik at søkerne må oppfylle krav fra opprinnelseslandet på tidspunkt for tildeling. Følgelig bør det være mulighet for søker til å bytte opprinnelsesland etter godkjenning, for eksempel fordi søker ikke lenger oppfylder krav for tildeling fra et bestemt land, uten at det er behov for ny godkjenning fra Bufetat. Det offisielle godkjenningsskjemaet bør derfor etter utvalgets syn ikke spesifisere opprinnelsesland når det gjelder internasjonal adopsjon av ukjent barn. Det skjer i dag jevnlig bytte av adopsjonsland, noe som innebærer at søker må returnere dette dokumentet som makuleres før nytt utstedes. Adopsjonsutvalget foreslår derfor at Bufetat utsteder en bekreftelse på adopsjonsland i et separat vedlegg som kan sendes utlandet idet dette vedlegget vil kunne endres uten å utstede et nytt offisielt godkjenningsskjema. Myndighetene i opprinnelseslandene uttrykker at de setter pris på en bekreftelse på at søkerne ønsker å adoptere nettopp fra et bestemt land.

Spørsmålet om søskenavstand bør eventuelt reguleres i godkjenningsskjemaet.

Utvalget foreslår ingen detaljerte bestemmelser om aldersdifferanse mellom søker og barnet i regelverket. Det bør være adopsjonsmyndigheten som etter en vurdering av søkerne i fase 3, i samarbeid med søkerne, fastlegger rammen for godkjenning der også aldersdifferanse mellom barnet og søker fastlegges.

18.7.3 Tildeling av foreldre til barnet

Adopsjonsutvalget foreslår at myndighetene skal gi samtykke til tildeling på grunnlag av forslag fra opprinnelseslandet. Denne myndigheten foreslås lagt til regionsrådene. Det vil være adgang til å klage på regionsrådets avslag til Adopsjonsrådet.

Det bør fastsettes i lovgivning at Bufetat region, som vil være sekretariat for regionsrådene, skal innhente ny vandelsattest i forbindelse med tildeling. Adopsjonsutvalget har tatt i betraktning den lange ventetiden som må påregnes for tildeling. Hensynet til barnet tilsier at myndighetene må gardere seg på ansvarssiden her. Utvalget viser til kapittel 18.3.1 hvor det foreslås at Bufetat region

skal innhente vandelsattesten. Forslaget vil således ikke bety merbelastning for søker.

Adopsjonsutvalget har sett hen til dansk og svensk rett på dette området. I begge land er det nedfelt i lovgivning at myndighetene har et ansvar i tildelingsprosessen.

I Danmark fremgår prosedyre for tildeling av forskrift.⁴ Ved tildeling er det adopsjonsorganisasjonen som i første omgang vurderer om barnet ligger innenfor den rammen som gjelder for søkers godkjenning. Hvis dette utvilsomt er tilfellet, sender organisasjonen forslaget til søker som tar stilling til dette. Dersom organisasjonen er i tvil om barnet ligger innenfor søkers godkjenning eller finner at barnet faller utenfor godkjenningen, skal saken forelegges adoptionssamrådet som har myndighet til å utvide godkjenningen. Som nevnt tidligere kan adoptionssamrådets vedtak påklages til Adoptionsnævnet. Familiestyrelsens veileder begrunner hvorfor myndighetene er involvert i tildelingsprosessen:

«Underretning af statsforvaltningerne om alle matchingforslag giver sagsbehandlerne og samrådet den nødvendige indsigt i giverlandenes matchingforslag, således at sagsbehandlerne og samrådet hele tiden er sikret en opdateret viden og den faglige indsigt, der er en forudsætning for undersøgelsen og afgørelsen om godkendelse i fase 3.»⁵

Søker har i tildelingsprosessen mulighet for å søke rådgivning hos sakkyndige barneleger ansatt av Adoptionsnævnet. Der er i dag ansatt seks spesialister i pediatri til dette formålet.

I Sverige er det socialnämnden som i tildelingsprosessen prøver om det skal gis samtykke til at adopsjonsprosedyren kan fortsette.⁶ Socialstyrelsens håndbok utdyper:

«En prövning av om förutsättningarna för adoption är uppfyllda ska göras både i barnets ursprungsland och i sökandens hemland. Prövningen av om samtycke ska lämnas avser en bedömning av sökandens behörighet och lämplighet att adoptera det specifika barn som sökanden föreslagits bli adoptivförälder till. I det här skedet måste det finnas starka och tydliga skäl för att stoppa adoptionen. Nu är både adoptivföräldrarnas och barnets förhållanden kända. Prövningen av sökandens lämplighet får i det här skedet framförallt inriktas på det som

⁴ BEK nr. 1367 af 12. december 2006.

⁵ VEJ nr. 1082 af 14. december 2007 kapittel 14, side 50.

⁶ Dette er regulert i henholdsvis socialtjänstlagen (gjelder der barnets hjemland ikke er medlem av Haagkonvensjonen) og i Lag (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner (der barnets hjemland er medlem av konvensjonen).

nu blitt kjent om det foreslagna barnet. Det innebær bl.a. en kontroll av om sökandens medgivande att adoptera innehåller begränsningar, som t.ex. då sökandens lämplighet enbart har prövats i förhållande till att adoptera ett barn i en viss ålder. Prövningen innefattar även en rättslig kontroll av att det inte finns bristande överensstämmelse mellan de berörda staternas lagar som kan medföra hinder för att adoptionen ska kunna genomföras.»⁷

Adopsjonsutvalget støtter disse synspunktene.

Etter utvalgets forslag vil det være regionsrådene som tar stilling til om tildeling av det konkrete barnet faller innenfor søkerens godkjenningsramme. Dette kan være krav til barnets alder, søskenavstand med mer. Videre skal regionsrådet ta stilling til om de nødvendige samtykker foreligger i saken, herunder om barnet er hørt eller har samtykket, jf. adopsjonsloven § 6.

Utvalget foreslår at søkerne ved tildeling får tilbud om veiledning hos uavhengige spesialister oppnevnt av myndighetene.

Se for øvrig kapittel 12.4 og 12.8.2–12.8.3 om grensen mellom myndighetenes og organisasjonenes ansvar, hvor også tildeling omtales.

18.7.4 Erklæring etter Haagkonvensjonen artikkel 17c)

Etter Haagkonvensjonen artikkel 17c) forutsettes at myndighetene utsteder en erklæring om at adopsjonsprosessen kan fortsette etter tildeling: Guide to Good Practice 2008 understreker at artikkel 17c) er blant konvensjonens mest sentrale prosessuelle sikkerhetsgarantier. Det forutsettes av sentralmyndigheten utsteder erklæringen, samt at det må spesifiseres dersom andre organer skal utføre denne oppgaven:

«Article 17 c) provides one of the most important procedural safeguards in the Convention. If it becomes apparent that the proposed adoption is not in the best interests of the child, or that there has been a significant defect in the procedure, the Central Authorities must not give their agreement under Article 17 c) that the adoption can proceed.

In those States where agreements under Article 17 c) may be given by bodies other than the Central Authority, the bodies that may perform this function should be specified.»⁸

I Norge er det ikke hjemlet i lov eller forskrift hvilket organ som har ansvar for å utstede artikkel

17c)-erklæring. Departementet forutsetter at organisasjonene utfører denne oppgaven, jf. brev fra departementet 3. mars 2004. Det ble der uttalt at departementet «legger fortsatt til grunn at forhåndssamtykket til adopsjon etter adopsjonsloven § 16e, sammenholdt med ordningen for behandling av saker som gjelder spesielle tildelinger, formelt sett er tilstrekkelig til å fylle kravet til samtykke etter Haagkonvensjonen artikkel 17 litra c). Departementet ser likevel at det kan være hensiktsmessig å presisere organisasjonenes oppgaver og rolle i denne fasen av adopsjonsprosessen ved at det utstedes et skriftlig samtykke til at adopsjonsprosessen kan fortsette.» Departementet legger i brevet videre til grunn at erklæring etter artikkel 17c) ikke vil utgjøre et enkeltvedtak og at denne skal gis av organisasjonene.

Utvalget bemerker at dette er regulert i lovgivning i Danmark og Sverige, hvor ansvaret er lagt til forvaltningen.⁹ Adopsjonsutvalget finner at myndighetenes ansvar etter Haagkonvensjonen artikkel 17c) må nedfelles i lovgivning også her i landet. Utvalget mener at myndighet til å utstede erklæring etter artikkel 17c) legges til Bufetat region.

Se for øvrig kapittel 12.4 og 12.8.2–12.8.3 om grensen mellom myndighetenes og organisasjonenes ansvar, hvor også Haagkonvensjonen artikkel 17c) omtales.

18.8 Særlige spørsmål ved nasjonal adopsjon

18.8.1 Liste med registrerte søkere

Adopsjonsutvalget foreslår at søkerne kan stå registrert som søkere til norsk barn i tre år, mot ett år i dag. Utvalget viser til den lange ventetiden for tildeling ved internasjonal adopsjon, noe som legitimerer at søkere også ved nasjonal adopsjon gis anledning til å stå på listen i en lengre periode.

Adopsjonsutvalget foreslår at det ikke skal være adgang til å stå i kø for tildeling av barn fra fremmed stat parallelt. Registeret over søkere til norsk barn bør bestå av reelle søkere idet det nedlegges et betydelig arbeid med tildelingssakene. Utvalget mener at hensynet til organisasjonenes og opprinnelseslandenes arbeid i tildelingssaker tilsier at kun reelle søkere står i kø for tildeling av barn fra utlandet. Også hensynet til barna i opprinnelseslandene er tatt i betraktning. Avbrutte tildelingssaker bidrar til at institusjonsopphold for-

⁷ Side 119.

⁸ Prosedyren for matching/tildeling omtales videre i kapittel 7.2.7–7.2.8 punkt 366 flg.

⁹ BEK nr. 1366 af 12. december 2006 § 31 samt Lag (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde til Haagkonvensjonen.

lenges og barnets muligheter for å finne nye adoptivforeldre forringes.

I Danmark endres regelverket 1. oktober 2009 dit hen at søkerne først skal ta stilling til om de ønsker å søke om internasjonal eller nasjonal adopsjon etter fase 2 som består av adopsjonsforberedende kurs. Adopsjonsutvalget mener at dette kan være en løsning som bør vurderes også her i landet.

18.8.2 Stebarnadopsjon av barn født av surrogatmor

Adopsjonsutvalget støtter Farskapsutvalgets konklusjon i NOU 2009: 5 om at stebarnadopsjon kan være egnet for etablering av foreldreskap der barnet er født av surrogatmor.¹⁰ Dette er omtalt i kapittel 9.4.6.

Adopsjonsutvalget bemerker at det vil være tidkrevende for adopsjonsmyndighetene å ta stilling til om de materielle vilkår for adopsjon er oppfylt. Sakenes karakter og internasjonale forankring innebærer at det også må stilles omfattende krav til saksbehandlingen i slike saker. Adopsjonsutvalget støtter derfor ikke Farskapsutvalgets anbefaling om at denne sakstypen prioriteres og undergis en forenklet saksbehandling.

Krav til kvalitet i saksbehandlingen må etter Adopsjonsutvalgets syn veie betydelig tyngre enn hensynet til effektivitet i slike saker. Det forhold at saken har internasjonal forankring er i seg selv et element som påvirker saksbehandlingstiden og som regel forlenger denne. Dette er et forhold som adopsjonsmyndighetene i liten grad kan påvirke.

Et annet hensyn som taler mot prioritering av surrogatsakene er at det ikke er lov å benytte surrogatmor i Norge. Stortinget har ved sin behandling av bioteknologiloven satt begrensninger for hvilke metoder for assistert befruktning som skal tilbys her i landet. Det er ikke ulovlig for norske borgere å benytte surrogatmor, men det må som sagt skje i utlandet. Adopsjonsutvalget mener likevel at bruk av assistert befruktning som ikke er tillatt her i landet, ikke kan lede til at slike saker prioriteres fremfor andre adopsjonssaker. Prioritering av én gruppe adoptivsøkere innebærer nedprioritering av en annen.

Adopsjonsutvalget ser at hensynet til det enkelte barn kan anføres som støtte for et ønske om prioritering i slike saker, men finner at andre hensyn veier betydelig tyngre. I sak om stebarnadopsjon av barn født av surrogatmor vil barnet bare ha en juridisk forelder. Utvalget kan likevel

ikke se at situasjonen for slike barn skiller seg vesentlig fra det som er situasjonen i mange ordinære stebarnssaker. Også her kan situasjonen være at barnet bor med biologisk forelder og stefforelder, mens barnets andre biologiske forelder er ukjent eller død. Adopsjonsutvalget viser til at barnet kan sikres juridisk på andre måter enn ved adopsjon i perioden inntil det eventuelt kan utstedes en adopsjonsbevilling.

Adopsjonsutvalget viser til de generelle merknader i kapittel 18.9 om frister i saksbehandlingen.

18.8.3 Klageadgang for biologisk forelder ved avslag

Spørsmålet om klageadgang for biologisk forelder – som ikke bor sammen med barnet – ved avslag i stebarnssak har vært vurdert av Bufdir. Det ble da lagt til grunn at biologisk far ikke har klagerett over avslag i adopsjonssak.

Adopsjonsutvalget viser til at biologisk forelder er part i adopsjonssaken. Dette gjelder uansett om den biologiske forelder har foreldreansvar eller ei, og uansett om stebarnet er under eller over 18 år. Dette innebærer at de har klagerett etter forvaltningsloven § 28. Adopsjonsutvalget ser at gjeldende praksis har gode grunner for seg, men vil bemerke at slik avskjæring av klageretten må ha tilstrekkelig hjemmel i henhold til forvaltningsloven § 28.

18.9 Frister i saksbehandlingen

For Bufetat gjelder, i motsetning til for kommunene, frister for saksbehandlingen. Frist for førstegangssøkere er tre måneder, mens fristen for flergangssøkere ved internasjonal adopsjon er én måned. I regionene ble om lag halvparten av sakene behandlet innenfor tidsfristen.¹¹ Frister for saksbehandlingstiden gjelder også for Bufdir.¹²

Opprinnelig var begrunnelsen for å prioritere flergangssøkere at disse var utredet før og derfor burde være enklere å saksbehandle. Adopsjonsutvalget peker på at det alltid vil være nye forhold av sentral betydning i den nye adopsjonssaken, herunder adoptivbarnet/barna som allerede er i familien samt barnets/familiens tilpasning til hverandre.

¹¹ I regionene ble 213 saker i 2008 behandlet innenfor fristen på tre måneder for førstegangssøkere, i 105 saker var saksbehandlingstiden over tre måneder. Fristen på én måned ble overholdt i 89 saker, men overskredet i 60 saker.

¹² Bufdir behandlet 38 klagesaker i 2008. Fristen på tre måneder ble overholdt i 21 saker, men overskredet i 17 saker.

¹⁰ Kapittel 11.9.2 flg.

Utvalget har lagt til grunn at lang og varierende saksbehandlingstid i adopsjonssaker i all hovedsak skyldes situasjonen i kommunene. I kommunen skjer det ingen prioritering av flergangssøkere. Prioritering av flergangssøkere har derfor liten betydning for den totale saksbehandlingstiden for adoptivsøkere. Det kan også reises spørsmål ved om det kan forsvares å prioritere søkere som allerede har fått ett eller flere barn ved adopsjon på bekostning av søkere som ønsker å adoptere sitt første barn i en situasjon der antall formidlede barn reduseres og ventetiden øker.

Dersom større grupper av søkere skal prioriteres, for eksempel i forbindelse med innstramming i krav til søkerne fra ett opprinnelsesland, bør eventuell prioritering av søkere fra disse land skje etter en gjennomiktig og åpen prosess i alle ledd fra departement til Bufetat region. Prioritering av én gruppe av søkere får konsekvenser for øvrige søkere og bør besluttes etter grundige overveielser og skje i form av skriftlig instruksjon. Styringen bør skje på en åpen måte som sikrer en transparent saksbehandling i alle ledd og særlig i Bufetat region, som skal utføre det praktiske prioriteringsarbeidet og således har den løpende kontakten med søkerne.

Det er behov for en tydeliggjøring fra overordnede myndigheter når det gjelder frister og prioriteringer. Frister for saksbehandling og grunnlag for fristene må fremgå på en tydelig måte for søker og andre parter i saken. Adopsjonsutvalget foreslår at departementet foretar en kritisk gjennomgang av hvilke frister som i dag gjelder for saksbehandling i adopsjonssaker. Det bør gjøres en konsekvensanalyse før det settes frister for saksbehandling slik at fristene lar seg overholde i praksis og slik at disse blir realistiske. Utreder og vedtaksmyndighet må sikres ressurser til å kunne imøtekomme alle de krav som pålegges.

Adopsjonsutvalget mener at departementets primære fokus bør være kvalitet snarere enn frister for saksbehandling. Det må legges til rette for en reduksjon av saksbehandlingstiden i alle saker gjennom en ny og bedre utrednings- og godkjenningssprosess. Det er særlig viktig at det ikke fastsettes stramme tidsfrister for tidlig i forbindelse med eventuell gjennomføring av utvalgets forslag. Slike tidsfrister kan i stedet vurderes når ny ordning er på plass og har gått seg til.

Adopsjonsutvalget viser til at Haagkonvensjonen har en frist i artikkel 35 som kan tilsi at et mer overordnet krav til saksbehandlingstid kan stilles i lov/forskrift, jf. «act expeditiously». Eventuelle frister i saksbehandling må knyttes til begreper som «forsvarlighet» og «kvalitet» slik at saksbe-

handlingstid ikke alene legges til grunn. Adopsjonsutvalget mener at det fortsatt bør føres statistikk over saksbehandlingstid, men at forvaltningen hele tiden må ha sin oppmerksomhet rettet mot dette.

Ved at Adopsjonsutvalget foreslår at utredning skal skje i Bufetat region, vil overordnede myndigheter lettere kunne føre tilsyn og sette i gang effektive tiltak for å redusere saksbehandlingstiden ved behov.

18.10 Tiltak for å sikre likebehandling

Adopsjonsutvalget foreslår flere tiltak for å øke likebehandlingen i adopsjonssaker.

Da én sentral myndighet hadde ansvar for behandling av alle adopsjonssøknader, kunne uskrevne prosedyrer for saksbehandling til en viss grad være mulig uten at det gikk utover likebehandlingsprinsippet. Etter at behandlingen av adopsjonssøknader ble lagt til de fem regionene i Bufetat i 2004, har den manglende reguleringen av adopsjonsfeltet ført til en økt risiko for manglende likebehandling. Adopsjonsutvalget utreder i kapittel 3 og 17–18 behovet for at sentrale bestemmelser om saksbehandling nedfelles i lovgivning. Adopsjonsutvalget mener at enkle og mer tekniske grep kan gjøres for å sikre større grad av likebehandling i adopsjonssaker:

Det bør legges til rette for at saksbehandlerne i regionene har tilgang til alle adopsjonssaker elektronisk, uavhengig av regionsforankring. Dette av hensyn til likebehandlingsprinsippet og under forutsetning av at personvern hensyn ivaretas. Saksbehandlers innsikt i bredden av adopsjonssakene bør ikke reduseres som følge av regionalisering.

Adopsjonsutvalget mener at det må utvikles et mer hensiktsmessig erfaringsregister enn det gjeldende som består av løpende utsendelse til regionene av stadfestelser og omgjøringer i klagesaker. Utvalget mener at et erfaringsregister primært bør være elektronisk og temabasert.

Adopsjonsutvalget har erfart gjennom prosessen med informasjonsinnhenting til denne utredningen at det er behov for rapporteringer og statistikk på flere områder enn det som i dag er tilgjengelig. Adopsjonsmyndigheten må utstyres med et bedre statistikkverktøy enn det som er tilfellet i dag. Dette er nødvendig for å kunne føre et forsvarlig tilsyn med saksbehandling i Bufetat.

Adopsjonsutvalget omtaler i kapittel 21.5 og 3.4.5 forslaget om etablering av en adopsjonsportal i Bufetat. Utvalget foreslår blant annet at det legges

ut anonymiserte vedtak i resyméform på denne portalen.

18.11 Utvalgets forslag – hovedpunkter

Nye vedtaksorganer – myndighet

Adopsjonsutvalget foreslår at det etableres fem regionsråd og ett Adopsjonsråd til å fatte vedtak i alle adopsjonssaker. En alterantiv løsning kunne være å følge den danske løsningen der regionsrådene fatter vedtak i saker om internasjonal og nasjonal adopsjon av ukjent barn. Dette skyldes at det i disse sakene er aller størst behov for bred fagkomeptanse ved avgjørelsene. Det vises til kapittel 18.2 når gjelder hvor mye myndighet som foreslås lagt til disse organene.

Disse enhetene vil ikke være nye forvaltningsorganer, men kollegiale organer som inngår i Bufetat og således underlagt departementet. Disse organene vil ikke være faste enheter, men oppnevnes for en avgrenset periode og arbeider i form av møter. Dette gir en fleksibel løsning der antall møter tilpasses antall saker, noe som bidrar til kostnadsreduksjon i vedtaksprosessen.

Regionsrådet bør bestå av følgende medlemmer:

- lege, kan være regionens faste rådgivende lege, men behøver ikke være det
- psykolog fra Bufetat fagteam
- jurist som kan rekrutteres utenfra.

Det bør vurderes om sekretariatet bør inngå i regionsrådet slik at også sosialfaglig kompetanse blir representert.

Medlemmene bør oppnevnes for en avgrenset periode, dog minst for tre–fire år slik at hensynet til kontinuitet og kompetanseoppbygging ivaretas. Det bør være anledning til gjenoppnevning. Departementet bør oppnevne medlemmer til regionsrådet.

Adopsjonsrådet bør bestå av følgende medlemmer:

- psykolog, allmennlege, spesialist innen barne- medisin, psykiater
- jurist som kan rekrutteres utenfra.

Det bør vurderes om sekretariatet bør inngå i Adopsjonsrådet slik at den sosialfaglige og juridiske kompetansen derfra blir representert.

Det vises til merknadene ovenfor når det gjelder oppnevning med mer.

Adopsjonsutvalget foreslår at Adopsjonsrådet har følgende myndighet når det gjelder saker om adopsjon av ukjent barn:

- behandle klager over vedtak fattet i regionsrådene
- fatte vedtak om tildeling av foreldre til barn ved nasjonal adopsjon av ukjent barn
- føre tilsyn med regionsrådene.

Forslaget innebærer blant annet at det gis adgang til å klage på vedtak om tildeling, i motsetning til gjeldende rett der det ikke er klageadgang over spesielle tildelinger i Faglig utvalg.

Alle søknader om adopsjon sendes Bufetat

Adopsjonsutvalget foreslår at alle søknader om adopsjon sendes regionen i Bufetat som sender ut foreløpig svar og etterlyser manglende dokumentasjon.

Saksforberedelse og utredning

Adopsjonsutvalget foreslår at Bufetat region saksforbereder og utreder alle adopsjonssaker. Utvalget foreslår at Bufetat region får ansvar for å innhente vandelsattest.

Innhenting av samtykker og uttalelser

Adopsjonsutvalget foreslår at samtykke til adopsjon fra foreldre med foreldreansvar skal skje ved personlig møte mellom Bufetat region og forelder med foreldreansvar. Tilsvarende bør også Bufetat region høre barnet samt innhente eventuelt samtykke fra dette.

Adopsjonsutvalget foreslår at søker skal ha et hovedansvar for å legge frem kontaktinformasjon om biologisk forelder som ikke bor sammen med barnet samt spore opp denne.

Faseinndelingen ved adopsjon av ukjent barn

Adopsjonsutvalget foreslår at utredning og godkjenning av adoptivsøkere til nasjonal og internasjonal adopsjon av ukjent barn skjer i tre faser:

- fase 1: vurdering av om søker oppfyller de generelle vilkår for adopsjon
- fase 2: obligatorisk adopsjonsforberedende kurs
- fase 3: individuell vurdering av søkers egnethet for adopsjon.

Plikt til å delta på kurs vil gjelde for førstegangssøkere, mens flergangssøkere bør ha mulighet til å delta dersom de ønsker det.

Adopsjonsutvalget foreslår at søker først skal søke organisasjonen om formidlingsbekreftelse etter at fase 2 er avsluttet.

Nye faste godkjenningsrammer ved adopsjon av ukjent barn

Adopsjonsutvalget foreslår følgende godkjenningsrammer:

«Allmenn godkjenning 0–3 år» omfatter barn opp til 3 år uten kjente fysiske eller psykiske forhold.

«Utvidet godkjenning 3–5 år og/eller andre mindre støttebehov» omfatter adopsjon av

- barn fra fylte 3 år og opp til fylte 5 år
- to søsken
- barn med behov for noe spesiell støtte på grunn av mindre fysiske eller psykiske forhold, herunder også barn 0–3 år med mindre støttebehov.

«Utvidet godkjenning 5 år+ og/eller andre større støttebehov» omfatter

- barn fra fylte 5 år
- tre eller flere søsken
- barn med behov for spesiell støtte på grunn av større fysiske eller psykiske forhold.

Bufetat regions myndighet og oppgaver – oversikt

Adopsjonsutvalget foreslår å styrke adopsjonsenhetene i Bufetat region, idet flere av dagens enheter består av bare 1–3 personer.

Bufetat region vil få ansvar for å utrede adoptivsøkere, samtidig som regionene må innhente nødvendige opplysninger om søkerne i kommunene. Videre får Bufetat region ansvar for sak om bortadopsjon. Bufetat inkluderer fagteam, noe som innebærer at adopsjonsenhetene kan dra veksler på kompetansen som allerede er tilgjengelig i fagteamene.

Adopsjonsutvalget foreslår at Bufetat region utarbeider oppfølgingsrapport der opprinnelseslandet krever at myndighetene bistår med dette.

Utvalget foreslår endelig at Bufetat region skal behandle alle henvendelser om innsyn i adopsjons-sak.

Bufdirs myndighet og oppgaver – oversikt

Bufdir vil som før være klageinstans for vedtak som fattes i Bufetat region om adopsjon av kjent barn.

Adopsjonsutvalget foreslår at Bufdir ikke lenger skal ha ansvar for å håndtere saker knyttet til biologisk forelder om bortadopsjon ved nasjonal adopsjon av spedbarn, men at denne oppgaven overføres til Bufetat region hvor også fagteam inngår.

Utvalget foreslår dessuten at Bufdir ikke lenger skal håndtere saker om innsyn i adopsjonssak.

Adopsjonsutvalget foreslår videre at Bufdir vier mer tid til arbeidet som sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen og engasjerer seg sterkere internasjonalt. Bufdirs primære funksjon bør være å ivareta de oppgaver som tillegges sentralmyndigheten etter Haagkonvensjonen.

Adopsjonsutvalget foreslår også at Bufdir setter av mer ressurser til tilsynsarbeid. Dette omfatter for det første tilsynet med organisasjonene. For det andre må Bufdir øke sitt tilsyn i forhold til Bufetat regions arbeid med adopsjonssaker, herunder innvilgesssakene.

Adopsjonsutvalget foreslår at det bygges opp en kompetanseenhet i Bufdir som skal ha ansvar for å samle inn kunnskap og erfaringer om adopsjon samt kunne utrede forhold av adopsjonsfaglig karakter.

Utvalget foreslår at Bufdir får ansvar for utadrettet informasjon om adopsjon til allmennheten. Videre må Bufdir ha ansvar for å sikre at kunnskap om adopsjon når ut til Bufetat region, regionsrådene, Adopsjonsrådet samt adopsjonsorganisasjonen. Endelig vil Bufdir være det stedet helsesøstre, førskolelærere, lærere, leger og andre – som gjennom sitt arbeid kommer i kontakt med adoptivbarn og adoptivforeldre – kan henvende seg for å få veiledning i konkrete saker eller henvisning til aktuell litteratur.

Kapittel 19

Bevisbyrdekrav

Innledning

Utvalget har funnet det nødvendig å si noe særskilt om bevisbyrdekravet i adopsjonssaker. Dette kunne vært plassert ulike steder i utredningen, men utvalget har funnet det mest hensiktsmessig å ta det inn her i den delen som vedrører myndighet og saksbehandling. I det følgende er det således kun spørsmålet om hvilket beviskrav som kreves i disse sakene som er gjenstand for fremstilling og vurdering.

Gjeldende rett

Bevisbyrde er et spørsmål om hvor sterke krav det skal stilles for å legge til grunn et bestemt faktum. Med mindre det fremgår direkte beviskrav i lovgivningen, er hovedregelen at det mest sannsynlige faktum skal legges til grunn.

Kravene til bevisbyrde blir ytterligere vanskeligere dersom lovens vilkår knytter seg til en fremtidig utvikling, slik tilfellet er i adopsjonssaker. Vurderingen av om en adopsjon etter dagens lov vil være «til gagn for barnet» er en slik vurdering av fremtidige forhold. Etter gjeldende rett er beviskravet her knyttet til om en adopsjon «kan antas» å bli til gagn for barnet. Forarbeidene utdyper ikke hvordan dette skal forstås, foruten at «kan antas» var mindre vagt enn det opprinnelige «er grund til å tro». Nærmere om dette i kapittel 5.2. Departementets retningslinjer inneholder heller ikke utdypende merknader om hvordan dette kriteriet skal anvendes.

Uten andre holdepunkter må det legges til grunn at bevisbyrdekravet «kan antas» innebærer at det må foreligge alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det må således være mer sannsynlig at en adopsjon vil bli til barnets beste, enn at den ikke vil bli det.

I saker om adopsjonssamtykke etter barnevernloven § 4-20, såkalt tvangsadopsjon, oppstilles det et strengere beviskrav i form av at det må være «overveiende sannsynlig» at adopsjonen er til barnets beste.¹

Utvalgets vurderinger og forslag

Et vedtak om adopsjon er et svært inngripende vedtak for det barnet det gjelder. I mange tilfeller vil et adopsjonsvedtak bestemme hvem barnet skal ha som sine omsorgspersoner, og i alle tilfeller gjelder det spørsmålet om barnets familiemessige og rettslige status.

Adopsjonsutvalget mener at dette tilsier at det må foreligge en høy grad av sikkerhet for at en adopsjon vil være til «gagn for barnet», eller som vi foreslår «til barnets beste». Utvalget mener derfor at det ikke er tilstrekkelig å bare kreve alminnelig sannsynlighetsovervekt. Det vises til kravet i barnevernloven § 4-20. I og med at barnevernloven gjelder tvangsadopsjon av fosterbarn, vil utvalget likevel ikke i en regel som skal gjelde alle typer adopsjon, formulere et like sterkt beviskrav.

Høyesterett har i en rekke saker vurdert spørsmålet om vilkårene for å kunne legge til rette for adopsjon ved å frata foreldrene foreldreansvaret etter barnevernloven § 4-20. Det er i disse dommene understreket at dette krever høy grad av sikkerhet for at et slikt vedtak er det riktige. Se for eksempel Rt. 2007 s. 561 som også gjennomgår tidligere praksis. Selv om denne og de øvrige dommene som der gjennomgås omhandler tvangsadopsjon, finner utvalget at mange av de samme hensynene gjør seg gjeldende for beviskravet i alle adopsjonssaker.

Det vil kunne variere med de ulike adopsjonssituasjoner hvor stor sikkerhet som bør kreves eller som er mulig å fastslå. Det gjør det vanskelig å formulere et generelt krav som vil være dekkende for alle situasjoner. Utvalget mener likevel at det bør gjelde generelt for alle adopsjoner, at det må være mer enn alminnelig sannsynlighetsovervekt for at adopsjonen vil bli til barnets beste. Dette innebærer at Adopsjonsutvalget mener at kravet til bevisbyrde bør formuleres sterkere enn i dagens adopsjonslov.

Ved adopsjon av ukjent barn kan det være vanskelig å håndheve et slikt strengere beviskrav. Spørsmålet om en adopsjon er riktig for det enkelte barn er i prinsippet en vurdering som foretas løst fra vurderingen av hvem som er aktuelle adop-

¹ Nærmere om dette i Hognestad og Steenberg, Adopsjonsloven kommentarutgave side 139–140 og Bendiksen, Barn i langvarige fosterhjems plasseringer, side 314–316.

sjonsforeldre. Samtidig vurderes spørsmålet om hvem som er aktuelle som adopsjonsforeldre i utgangspunktet løsrevet fra det enkelte barn. Den mer konkrete vurderingen om hvilke adoptivforeldre det enkelte barn skal tildeles er vanskelig å etterprøve. Adopsjonsutvalget mener imidlertid at hensynet til det ukjente barnet tilsier at det bør kreves klar sannsynlighetsovervekt for at adopsjon vil bli til barnets beste. Dette vil særlig gjelde for adopsjon av barn med behov for spesiell støtte. Forslaget må ses i sammenheng med utvalgets vurderinger og forslag i denne utredningen, særlig kapittel 6.9 om krav til søkerne. Et vesentlig for-

hold er at en ved vurderingen av om søkere skal godkjennes som adoptivforeldre krever en høy grad av sikkerhet for at de er egnede adoptivforeldre.

Forslaget

Adopsjonsutvalget foreslår at kravet til bevisbyrde skjerpes i adopsjonsloven og foreslår at dette kan uttrykkes slik:

«Adopsjonsbevilling må bare gis når det klart må antas at adopsjonen vil bli til barnets beste.»

Del VI
Støtte og tiltak før og etter adopsjon

Kapittel 20

Støtte og tiltak før og etter adopsjon

20.1 Innledning

Å bli foreldre er en ny og ukjent begivenhet i alle familier som venter sitt første barn. I Norge har vi dag ingen spesielle tiltak for å forberede blivende foreldre på de oppgaver og utfordringer det er å få barn og bli en familie. Dette gjelder både tiltak før barnet er blitt en del av familien og likeledes tiltak som iverksettes etter at foreldrene har fått barn. Det finnes noen forberedende tiltak som svangerskaps- og ammekurs, men disse er forbeholdt kvinner som gjennomfører biologiske fødsler. For disse familiene har også helsestasjonen spesielle forpliktelser til å besøke hjemmet og følge opp barnet i det første leveåret.

Foreldre som ønsker å adoptere et barn står overfor andre og kanskje mer utfordrende oppgaver enn biologiske foreldre. Det å adoptere et barn i Norge i dag, er nesten ensbetydende med at barnet er av utenlandsk opprinnelse. Selv om det er mange likheter mellom det å føde et barn og det å adoptere, er det også ganske store forskjeller mellom et adoptiv- og et biologisk foreldreskap. Det vises til kapittel 2.2.4 hvor utvalget har drøftet likhet og likeverdighet. Adoptivforeldre har ikke samme erfaringer med svangerskap og fødsel, og de mottar ofte et barn fra en annen kultur med ukjent biologisk opphav og genetisk arv.

Det kjennskap de fleste vil ha til det å være foreldre er de rollemodeller man vil kjenne til, blant annet egne foreldre og andre nærstående. Det er sjelden at adoptivsøkere vil ha rollemodeller i form av at de har mer inngående kjennskap til hvordan adoptivforeldre har opplevd og håndtert det å være adoptivforeldre.

Haagkonvensjonen inneholder flere bestemmelser om både før- og etteradopsjonstiltak. Guide to Good Practice 2008 vier videre disse temaene betydelig plass. Dette gjelder blant annet adopsjon av barn med behov for spesiell støtte. Utvalget viser til kapittel 15 om konvensjonens krav når det gjelder før- og etteradopsjonstiltak ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte.

Adopsjonsutvalget foreslår som nevnt tidligere at adopsjonsforberedende kurs skal inngå som en obligatorisk fase 2 i ny utrednings- og godkjenningsprosess. Dette er nærmere behandlet i kapittel 18.6 om myndighet og saksbehandling, men omtales også kort nedenfor i kapittel 20.2.4. Utvalget presiserer at dette forslaget gjelder både internasjonal og nasjonal adopsjon av ukjent barn.

Adopsjonsutvalget fremmer i denne utredningen også andre forslag som i prinsippet gjelder støtte og tiltak før adopsjon, herunder at adopsjonsmyndighetene må ta større ansvar for utadrettet informasjon om adopsjon. Dette er nærmere behandlet blant annet i kapittel 14.8.6.

I denne utredningen fremmes konkrete forslag når det gjelder etteradopsjon og kompetanseutvikling. Dette gjelder forslaget om tilbud om rådgiving og veiledning til familier som har behov for hjelp i de første årene som adoptivfamilie. Dette tilbudet bør gjelde ved internasjonal samt nasjonal adopsjon av ukjent barn. Videre foreslås at kompetansen i Bufdir styrkes, etablering av en digital adopsjonsportal i Bufetat samt at Nasjonalt bibliotek for barnevern og familievern utvides til også å omfatte adopsjon.

Forslag knyttet til om oppfølgingsrapporter, som også kan anses som et etteradopsjonstiltak, ved internasjonal adopsjon er behandlet i kapittel 12.8.3.

Utvalget vurderer at det også på andre områder er et klart behov for støtte og tiltak etter adopsjon samt kompetanseutvikling. Når utvalget ikke har formulert flere spesifikke forslag, har dette blant annet sammenheng med at adopsjonsmyndighetene på noen områder bør initiere et samarbeid med eksempelvis de myndigheter som har ansvar for utdanning av førskolelærere, lærere og helsepersonell. Adopsjonsutvalgets vurderinger kan derfor inngå som et bakteppe for myndighetenes videreutvikling av adopsjonsfeltet.

Vurderinger og forslag i kapittel 20 og 21 vil i all hovedsak relatere seg til adopsjon av ukjent barn.

20.2 Tiltak før adopsjon

20.2.1 Gjeldende situasjon

Myndighetene har tatt høyde for at det må stilles strenge krav for å etablere et adoptivforeldreskap. Før det første må alle som ønsker å adoptere, gjennom en godkjenningssprosedyre hvor det blant annet stilles spesielle krav til fysisk og psykisk helse, vandel, alder og økonomi. Først etter at adoptivsøkerne er godkjent i Norge, vil de bli tildelt et konkret barn for adopsjon.

Ganske tidlig var en opptatt av at blivende adoptivforeldre og særlig de som ventet et barn fra utlandet, hadde behov for en forberedelsesfase før de skulle møte det nye barnet. Adopsjonsforeningene som spiller en aktiv rolle i formidling av barn fra utlandet til Norge, så tidlig betydningen av å forberede adoptivsøkere. Foreningene arrangerte adopsjonsforberedende kurs flere steder i landet og gjorde en uvurderlig innsats på dette feltet. Innholdet i kursene ble utarbeidet av erfarne adoptivforeldre, og disse var også aktive i gjennomføringen av kursene både som ledere og forelesere. Det var et tidkrevende arbeid og medførte store økonomiske utgifter både for foreningene og for adoptivsøkerne.

20.2.2 Særlig om adopsjonsforberedende kurs

Etter hvert som adopsjoner fra utlandet økte i omfang, ble behovet for kurs ytterligere intensivert. Departementet engasjerte seg i feltet og nedsatte en faggruppe i 2002 som skulle utrede behovet for adopsjonsforberedende kurs som et mer permanent tiltak. Faggruppen leverte et utkast som omfattet målsetting, innhold og organisering av slike kurs, og dette utkastet dannet grunnlaget for departementets avgjørelse om en mer permanent etablering av et slikt tiltak.

Både faggruppen og senere Bufdir hadde et utstrakt samarbeid med tilsvarende instanser i Danmark ved etableringen av kursene. Målet var at kursene skulle være et gratis og landsdekkende tilbud for førstegangsadoptanter. Videre var hensikten å gjøre adoptivsøkere mer forberedt og bedre rustet til å møte mulige utfordringer som fremtidige adoptivforeldre. Innholdet i kursene skal gi omfattende informasjon og kunnskap om ulike aspekter ved adopsjon.

Det er i dag definert som ønskelig at kursene gjennomføres så tidlig som mulig i adopsjonsprosessen og helst før adoptivsøkerne har startet utredningen i kommunen og utarbeiding av sosialrapport. I Danmark utgjør adopsjonsforberedende

kurs den andre fasen av tre faser i godkjenningssprosessen. Her er slike kurs obligatoriske, men deltakerne betaler en egenandel. Norge er faktisk det eneste landet i Norden som ikke krever obligatoriske kurs for adoptivsøkere. De fleste samarbeidsland ønsker sterkt at søkerne har gjennomført adopsjonsforberedende kurs. Så lenge kursene ikke er obligatoriske i Norge, er det viktigste at søkerne ønsker å delta uansett hvor de er i adopsjonsprosessen.

Norske myndigheter sendte i 2005 ut et høringsforslag om å gjøre adopsjonsforberedende kurs obligatorisk, men dette ble ikke fulgt opp fra departementets side.

De første adopsjonsforberedende kursene i regi av Bufdir startet høsten 2006. Kursene er prosessorienterte og går over to helger med fire til seks ukers mellomrom. På hvert kurs er det rundt 24 deltakere som følger hverandre over begge samlingene. Det oppstår ofte et nettverk mellom deltakerne på kursene, og dette nettverket velger noen å beholde både før og etter at barnet er kommet. Kurset ledes av to kursledere, en kvinne og en mann. Minst en av dem skal ha personlig adopsjonserfaring enten som adoptant eller adoptivforelder. Den andre skal ha fagkompetanse innenfor det pedagogiske/psykologiske feltet og erfaring med prosessorientert arbeid. Kurslederne får jevnlig veiledning og har samlinger for å kvalitetssikre kurset.

Det faglige opplegget følger en fast kursplan som er lagt opp på en bevisst måte i forhold til temaene som presenteres. Temaene kommer i en bestemt rekkefølge for at kurslederne kan formidle innholdet på en fornuftig og prosessorientert måte. Temaene som gjennomgås i løpet av de to helgene dekker følgende områder: På vei mot adopsjon som skal bidra til å øke deltakernes innsikt, egne holdninger og motivasjon for å adoptere. I tillegg skal de bevisstgjøres i forhold til at adopsjon er annerledes enn å føde biologiske barn.

Noen adoptivbarn har med seg opplysninger om sitt biologiske opphav når de kommer til barnehjem og lignende institusjoner, for andre er fortiden helt ukjent. Adoptivforeldre må ha tenkt igjennom hvordan de skal forvalte og bringe videre slike bakgrunnsforhold gjennom barnets oppvekst. På kurset vises det flere filmer som bidrar til å illustrere hva det for eksempel vil si å tilbringe første levetid på barnehjem.

Tilknytning er et tema som går som en rød tråd gjennom hele kurset. Termen tilknytning blir introdusert, og det redegjøres for ulike former for tilknytningsvansker. Mange adoptivbarn kan ha vært utsatt for flere brudd i sin tilknytning til ulike

omsorgspersoner, og dette kan gjøre dem sårbare for utvikling av mulige tilknytningsvansker. Videre fokuseres det på adoptivsøkernes egen tilknytningshistorie for å få belyst at det første samspill mellom adoptivbarnet og foreldrene både er avhengig av barnets og foreldrenes tidligere tilknytningshistorie.

Hentereisen og den første tiden med barnet omhandler hva en må være forberedt på i den første tiden, alt fra hentereisen og tiden etter at barnet er kommet til Norge. Spesielt reflekteres det over barnets og egne reaksjoner i forbindelse med det første møtet.

Livet i familien omfatter temaer adoptivforeldrene bør være forberedt på som for eksempel mulige diskriminerende og rasistiske reaksjoner fra omgivelsene. Deltakerne utfordres til å tenke igjennom egne holdninger i forhold til barnets etniske opprinnelse og annerledes utseende.

Ventetid – å være i en adopsjonsprosess – handler om søkerens opplevelser og følelse av å være underlagt andres vurderinger og kontroll. Likeledes drøfter en usikkerhet og engstelse for ikke å bli godkjent som adoptivforeldre. Adopsjon fra utlandet omfatter oftest lang ventetid, og det gis anledning til å utveksle erfaringer om hvordan det oppleves å vente på noe man ikke vet hva er. Veien videre er et tema som skal gi grunnlag for refleksjon rundt kursets påvirkning i forhold til beslutningen om å ville adoptere.

Rundt 1177 adoptivsøkere har deltatt på adopsjonsforberedende kurs i regi av Bufdir i perioden høsten 2006–sommeren 2009. Det har vært arrangert 10 kurs per halvår med rundt 24 deltakere på hvert kurs. Kursene har vært tilbudt både til par og enslige. Det er hvert år flere søkere som ikke kommer med på kurs, og også mange som ikke får informasjon om at det holdes kurs. Noen søkere synes det er for langt å reise til det aktuelle kursstedet, mens andre ikke ser behovet for å gå på kurs. I intervjustudier med adoptivforeldre forteller flere i ettertid at de ikke ønsket å ta imot tilbud om kurs. Dette gjaldt særlig par som allerede hadde biologiske barn fra før (Dalen 2005, Herland 2009).

Evaluering av adopsjonsforberedende kurs

Adopsjonsforeningene var svært tilfreds med at Bufdir overtok ansvaret for og arrangementen av de adopsjonsforberedende kursene fra høsten 2006. Noen land som for eksempel Colombia og Chile, krever at adoptivsøkere har deltatt på et adopsjonsforberedende kurs før de adopterer et barn. Der som søkere ønsker å adoptere fra disse to landene og ikke kommer med på kurs i regi av Bufdir, har

adopsjonsforeningene en forpliktelse til å arrangere kurs for dem.

Alle som har gjennomført adopsjonsforberedende kurs i regi av Bufdir, bes om å fylle ut et evalueringsskjema på siste samling. Det utstedes ikke kursbevis før en slik evaluering er innlevert. Skjemaet som benyttes er utarbeidet av Bufdir.

Våren 2009 forelå det en evaluering av de første adopsjonsforberedende kursene (Gunset & Krogstad, 2009). Evalueringen omfattet en bearbeiding av evalueringsskjemaer fra alle deltakere (enslige er utelatt) som har fullført kurs i 2006 og 2007 (totalt 572 deltakere). Evalueringen er svært positiv, og det er tydelig at deltakerne har fått mye ut av å ha gått på disse kursene både personlig og som par. Kursene har styrket dem psykisk og kunnskapsmessig i forhold til adopsjon. De temaene søkerne så som mest nyttige var tilknytning, barnets bakgrunn og livet som adoptivfamilie. Flere følte videre at de etter kursdeltakelse var mer samkjørte med sin partner. Paret hadde fått en felles plattform og en bredere forståelse for hverandre, men også et bedre grunnlag for lettere å kunne diskutere nye emner.

Denne evalueringen har noe begrenset verdi ved at den henvender seg til adoptivsøkere og ikke til foreldre som har adoptert barn. Selv om den viser at adoptivsøkere har funnet kurset nyttig, vet vi ikke hvilken betydning et slikt kurs vil ha for dem etter at adoptivbarnet er kommet i familien. Derfor bør den foreliggende evalueringen følges opp med en ny hvor en henvender seg til familier som har adoptert barn for å få deres vurdering av betydningen av adopsjonsforberedende kurs. I to små intervjustudier med adoptivforeldre inngår det noen refleksjoner om utbyttet av adopsjonsforberedende kurs (Dalen 2005, Herland 2009). Her fremkommer det fra noen foreldre at de fant kursene litt vel problemorienterte, noe som er et faglig dilemma ved alt forberedelsesarbeid og som bør studeres nærmere gjerne gjennom kvalitative intervjuer hvor adoptivforeldre kan utdype sine svar.

20.2.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Adopsjonsutvalget foreslår som nevnt tidligere at adopsjonsforberedende kurs skal inngå som en obligatorisk fase 2 i ny utrednings- og godkjenningsprosess. Dette er nærmere behandlet i kapittel 18.6 om myndighet og saksbehandling.

Forslaget er i tråd med Haagkonvensjonen artikkel 5 som pålegger mottakerstaten å tilse at adoptivsøkerne er kvalifiserte og egnede til å adoptere. I tillegg må mottakerstaten blant annet ha for-

sikret seg om at søkerne har fått eventuell nødvendig rådgivning. De områder som nevnes i artikkel 5 er grunnleggende vilkår som må være oppfylt for at en adopsjon skal kunne gjennomføres innenfor rammen av konvensjonen.

Adopsjonsutvalget viser til gjennomgangen av de frivillige adopsjonsforberedende kursene, og til evalueringen av disse. Ved å gjøre adopsjonsforberedende kurs obligatorisk vil Norge, etter utvalgets oppfatning, være trygg på å oppfylle Haagkonvensjonens krav til nødvendig rådgivning før adopsjon gjennomføres. Med dagens ordning er det etter utvalgets oppfatning tvilsomt om kravene i konvensjonen oppfylles.

I dag er det opp til søkerne å avgjøre om de ønsker å delta på kurs. Adopsjonsmyndighetene har således ingen garanti for at de som har størst behov for kurs i praksis deltar.

Mye av veiledningen og rådgivningen faller i dag på adopsjonsorganisasjonene. Utvalget vurderer grensen mellom myndighetenes og organisasjonenes ansvar blant annet når det gjelder informasjon og veiledning i kapittel 12.8.2–12.8.3. Adopsjonsutvalget konkluderer der med at myndighetene må ta større ansvar for forberedelsen av adoptivforeldre.

Utvalget har ikke gått inn på spørsmål som gjelder innholdet i kursene og hvordan disse skal gjennomføres. Vi viser til at det er naturlig å bygge på de frivillige kursene som er i virksomhet, og en evaluering av disse.

Haagkonvensjonen stiller, som nevnt tidligere, følgende klare krav om forberedelse av adoptivsøkere. Det er tvilsomt om Norge oppfyller forpliktelsene etter konvensjonen på dette punkt, særlig når det gjelder veiledning av søkere som ønsker å adoptere barn med behov for spesiell støtte. Norge bør ikke legge seg på en minimumsgjennomføring av konvensjonens krav på dette punkt.

20.3 Tiltak etter adopsjon

20.3.1 Gjeldende situasjon

Ved gjennomføring av Haagkonvensjonen i norsk rett ble det vist til at adoptivfamiliens behov for støtte og tiltak etter adopsjonen vil dekkles innenfor det generelle tilbudet til barn og familier:

«Oppfølgende tjeneste etter at adopsjon har funnet sted blir ivaretatt gjennom det generelle servicetilbudet som gjelder alle barn, for eksempel tilbud fra helsevesenet. Adopsjonsforeningene driver i noen grad oppfølging etter at adopsjon har funnet sted. De tre foren-

ingene som er godkjent i dag har etablert en felles sosialkuratortjeneste som mottar en rekke henvendelser fra adoptivforeldre og fra eldre og voksne adoptivbarn. For øvrig har adoptivbarn naturligvis samme vern etter lov om barneverntjenester som ethvert annet barn her i landet.»¹

Adopsjonsutvalget er enig i at også barn som er adoptert i all hovedsak må få sine tilbud, og eventuelle særskilte tiltak, innenfor det ordinære hjelpeapparatet. Det er imidlertid viktig at de som skal gi dette tilbudet, er klar over at et adoptivbarn kan ha andre behov enn jevnaldrende norske barn.

Det er et paradoks at adoptivforeldre må godkjennes og vurderes i forkant av en adopsjon, men nærmest blir overlatt til seg selv etter at barnet er kommet til familien. Mange adoptivforeldre forteller om en ganske turbulent periode etter å ha hentet barnet i opprinnelsesland. Barnet kan ha mange ulike reaksjoner på skifte av omsorgspersoner og oppvekstmiljø i den første tiden i den nye familien. Faktisk er det mindre oppfølging av adoptivfamilien enn av den biologiske familien. Mange adoptivfamilier forteller om at ingen tok kontakt med dem etter at de kom tilbake fra utlandet med et nytt barn (Sætersdal & Dalen 1999, Dalen 2005). De måtte selv for eksempel oppsøke helsestasjonen.

Det har imidlertid pågått et utredningsarbeid i Kristiansund kommune for å styrke særlig helsestasjonen som et etteradopsjonstiltak. Dette arbeidet munnet ut i to veiledningshefter, en veiviser for helsestasjon- og skolehelsetjenesten samt et foreldrehefte. Begge heftene finnes i dag ved alle helsestasjoner i landets kommuner/bydeler. For at helsestasjonen skal kunne være et egnet tilbud for adoptivfamilier, må fagpersonalet ha den nødvendige kompetanse for å tilby kvalifisert veiledning og støtte. De må kjenne til at adoptivbarn har hatt en spesiell start på livet, og at det derfor er naturlig at deres vekstkurver for eksempel skiller seg fra norskfødte jevnaldrende. De må også kunne gi råd om språk- og motorisk utvikling og hvilke tiltak som kan stimulere barnets utvikling på disse områdene. Adopsjonsforeningene har også gitt ut flere hefter som kan være til nytte i en slik rådgivning til adoptivforeldre.

20.3.2 Utvalgets vurderinger og forslag

20.3.2.1 Hovedpunkter

Det er først og fremst Haagkonvensjonen artikkel 9 samt 30 som gjelder etteradopsjon. Artikkelen lyder:

¹ St.prp. nr. 77 (1995–96).

«Central Authorities shall take, directly or through public authorities or other bodies duly accredited in their State, all appropriate measures, in particular to –

- a) collect, preserve and exchange information about the situation of the child and the prospective adoptive parents, so far as is necessary to complete the adoption;
- b) facilitate, follow and expedite proceedings with a view to obtaining the adoption;
- c) promote the development of adoption counselling and post-adoption services in their States;
- d) provide each other with general evaluation reports about experience with intercountry adoption;
- e) reply, in so far as is permitted by the law of their State, to justified requests from other Central Authorities or public authorities for information about a particular adoption situation.»

Guide to Good Practice 2008 formulerer statenes plikter på dette området slik:

579. The Convention imposes an obligation on Central Authorities to promote counselling and post-adoption services. The nature and extent of these services is not specified, but States must take all appropriate measures to promote them. This should be interpreted as meaning that States must do everything within their powers and resources to carry out the obligation. In a practical sense, it is difficult to see how a Contracting State can promote these services without taking steps to also provide the services, or to ensure they are provided. (...)

581. Receiving States in particular should make a serious commitment to ensuring that post adoption services are provided in their States. The need for better post-adoption services for families who struggle with problems too difficult for them to manage without help from professionals has been frequently raised, in particular, when problems concern (...)

584. Counselling may also be necessary as a post-adoption service, to assist a child adjust to his or her new environment. Counselling may be especially important in situations where a child is having adjustment difficulties and the parents need help in coping with the situation. The importance of professional expertise in intercountry adoption counselling is emphasized. If resources or funds are put into post-adoption services including counselling, serious problems for the child may be prevented. Future savings in the costs, time and resources

of professionals are also achieved by treating problems before they become serious.»

Haagkonvensjonen gir ikke detaljerte bestemmelser om innholdet i etteradopsjonstilbud statene er forpliktet til å tilby. Det slås imidlertid fast at de forpliktelser som påhviler medlemslandene, ikke opphører på det tidspunkt barnet overføres til adoptivforeldrene. Guide to Good Practice krever at medlemslandene påtar seg ansvar for en rekke funksjoner som kan være relevante i adopsjons-sammenheng. Det understrekes at adopsjon ikke er en engangshendelse, men en livslang prosess.²

Adopsjonsutvalget mener det er viktig at adopsjonsmyndigheten tar ansvaret for å sikre at barna og deres foreldre får tilgang til de tjenestene de har behov for. Dette blir enda viktigere fremover på grunn av den nye adopsjonsvirkeligheten der barnas alder ved internasjonal adopsjon øker og flere barn som adopteres til Norge har behov for spesiell støtte.

I tillegg til ovennevnte hensyn kommer også opprinnelseslandenes krav, forventninger og ønsker for sine barn. Flere opprinnelseslandene har fokus på postadopsjon. I kapittel 14.8.7 redegjør utvalget for at internasjonal adopsjon kommer til i samarbeid mellom to land, og at opprinnelseslandene står fritt i å velge hvilket mottakerland de ønsker å samarbeide med. Adopsjonsutvalget mener at Norge bør fremstå som et attraktivt samarbeidsland for opprinnelseslandene.

Adopsjonsutvalget foreslår på denne bakgrunn at alle adoptivfamilier får tilbud om samtaler hos psykolog etter adopsjonen i likhet med tilbudet i Danmark. Det er viktig å sikre at et slikt tilbud er et lett tilgjengelig lavterskelstilbud for de adoptivfamilienesom ønsker det.

Utvalget viser til forslaget om å tillegge Bufdir en adopsjonsfaglig kompetansenhet som vil få ansvar for å spre nødvendig kunnskap, forskning og erfaringer om adopsjon.

Behovet for veiledning, hjelp og støtte vil naturlig nok være svært forskjellig for det enkelte adoptivbarn og den enkelte adoptivfamilie. Det er særlig viktig å legge til rette for et godt møte med helsetasjonen. Denne instansen vil kunne følge opp barnet og være innfallsport til en vurdering av om det trengs ytterligere tiltak. Det er særlig viktig å være oppmerksom på de muligheter som finnes for å kunne kompensere for mangler knyttet til barnets tidligere oppveksthistorie (se vedlegg 1 fra Hanne Braarud).

² Guide to Good Practice kapittel 9, punkt 564 flg.

Utvalget er oppmerksom på at mange kommuner i dag ivaretar barna og foreldrene på en god måte. Men det mangler et system som sikrer at adoptivbarnet tilmeldes de kommunale tjenestene på samme måte som barn som fødes i Norge. I dag blir dette i for stor grad overlatt til adoptivforeldrenes initiativ og de kommunale tjenestenes kompetanse på området.

I Haagkonvensjonen slås det fast at de forpliktelser som påhviler medlemslandene ikke opphører på det tidspunkt barnet overføres til adoptivforeldrene. Guide to Good Practice krever at medlemslandene påtar seg ansvar for en rekke funksjoner som kan være relevante i adopsjonssammenheng. Det understrekes at adopsjon ikke er en engangshendelse, men en livslang prosess.³

Haagkonvensjonen krav til oppfølgingsrapporter er som nevnt kommentert i kapittel 12.4 og 12.8.2–12.8.3.

Utvalgets forslag

Utvalget vil tilrå at adoptivfamilier gis tilbud om rådgiving og veiledning til familier som har behov for hjelp i de første årene som adoptivfamilie. Dette tilbudet bør gjelde ved internasjonal samt nasjonal adopsjon av ukjent barn.

20.3.2.2 Nærmere om rådgiving og veiledning til adoptivfamilier

Noen adoptivfamilier vil ha behov for mer direkte hjelp i den første tiden etter at barnet er kommet. Det kan dreie seg om mer medisinsk oppfølging, men vel så ofte om råd ved søvn – og spiseforstyrrelser eller om spesielle tilknytningsproblemer. Den første tiden i familien er ofte utfordrende, og mange adoptivforeldre har behov for å snakke med fagpersoner om hvordan de kan hjelpe barnet i denne vanskelige perioden. Igjen må det være fagpersoner som har kompetanse i forhold til adoptivbarnets spesielle situasjon og utvikling. Her kan det dreie seg om råd fra Pedagogisk Psykologisk Tjeneste (PPT), Barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) og liknende instanser.

Det vil videre være nødvendig å sikre at barnehage og skole er tilstrekkelig oppmerksom på at adoptivbarn vil kunne ha særskilte problemer knyttet til for eksempel sen språkutvikling, og da kanskje særlig manglende grunnleggende begrepsforståelse. Det er her viktig å komme inn tidlig med tiltak. Forskning viser at tidlige tiltak i stor grad kan kompensere for mangelfull oppføl-

ging i starten av barnets liv (Se vedlegg fra Hanne Braarud).

Adopsjonsutvalget foreslår i kapittel 21.5 å etablere en portal på nett, Adopsjonsportalen, for å bidra til kompetanseheving blant annet i hjelpeapparatet. På sikt ser utvalget for seg et kompetansesenter der hjelpeapparatet kan få opplæring og styrket sin kompetanse når det gjelder adopsjons-spesifikke problemstillinger.

20.3.2.3 Nærmere om nettverksbygging

Et viktig tiltak som adoptivforeldre faktisk igangsetter på eget initiativ, er å bygge opp kontaktnett med andre adoptivfamilier. I evalueringen av adopsjonsforberedende kurs, nevnes dette aspektet eksplisitt av en del informanter (Gunset & Krogstad 2009). Flere adopsjonsforskere har drøftet betydningen av sosialt nettverk mellom adoptivfamilier, og dette fenomenet omtales ofte som et «psykologisk» slektskap (Carli & Dalen 2005, Howell 2008).

Ved andre anledninger som for eksempel under hentereiser oppstår det liknende nettverk, og disse fortsetter å eksistere lenge etter at familiene er kommet tilbake til Norge. Noen familier møtes jevnlig, og enkelte velger å feire høytider som jul og påske sammen. Det føles godt å ha kontakt med andre adoptivfamilier, og felles treff gir mulighet for utveksling av opplevelser, følelser og erfaringer med noen som er i samme situasjon. Adoptivfamiliene kan gi hverandre sosial støtte og vise forståelse for hvordan hverdagen oppleves.

20.3.2.4 Nærmere om oppsøking av biologisk opphav

Biologisk opphav og den adoptertes innsyn i egen adopsjonssak behandles i kapittel 8. Her vil utvalget peke på hvilke forpliktelser myndighetene har på dette feltet. Haagkonvensjonen artikkel 30 regulerer bevaring av informasjon om adoptivbarnets opprinnelse samt adoptivbarnets adgang til slik informasjon. Det heter her at opprinnelseslandene skal sikre at tilgjengelig informasjon om barnets opprinnelse blir oppbevart og at barnet senere kan få tilgang til slik informasjon under kyndig veiledning. Guide to Good Practice 2008 understreker at barnets rett til informasjon må balanseres mot biologiske foreldres behov for ikke å få sin identitet avdekket i forbindelse med at barnet ble frigitt for adopsjon.

Utvalget vil fremheve betydningen av at all oppsøkingsevne må følges opp både av norske myndigheter og instanser i barnas fødeland for å

³ Guide to Good Practice kapittel 9, punkt 564 flg.

sikre nødvendig konfidensialitet og anonymitet. Adopsjonsmyndighetene bør sikre at sensitive opplysninger om adoptivbarnets tilblivelse samt situasjonen i opprinnelseslandet må formidles til

den unge på en mest mulig skånsom måte. Det er videre behov for oppdaterte forskrifter eller retningslinjer om hvordan retten til innsyn skal håndteres, se kapittel 22.

Kapittel 21

Kompetanseutvikling

21.1 Innledning

Et viktig ledd i å sikre adopterte barn og unge gode oppvekstvilkår i Norge, er å satse på kompetanseutvikling på mange ulike områder. Alle som kommer i kontakt med adoptivbarn bør ha en viss kunnskap om barnas bakgrunn og utvikling.

21.2 Styrket foreldrekompetanse

For at barna skal kunne finne seg til rette i sine nye familier, må de knytte seg til nye omsorgspersoner og opparbeide trygghet og tilhørighet i forhold til dem. Det er viktig å styrke foreldrenes kompetanse til å møte det adopterte barnet på best mulig måte. Foreldrekompetanse er ikke medfødt, men kan utvikles og styrkes på ulike måter (Vonheim 2002). Det vises her til omtalen av adopsjonsforberedende kurs i kapittel 20.2. Dette er et veldig viktig forebyggende tiltak for å lette overgangen for barnet og for å gi gode forutsetninger for tilknytning og samspill i adoptivfamilien. På kursene får søkerne mulighet til å sette seg inn i hvordan barnet har hatt det før det adopteres, og de får anledning til å drøfte tanker og forventninger med andre som er i samme situasjon.

Kursene er prosessorienterte, og dette gir gode muligheter for å øve seg på kommende situasjoner og bli kjent med egne reaksjoner og bekymringer. De ledes av profesjonelle personer, ofte en kombinasjon av fagkompetanse og adopsjonsnærhet.

Utvalget vil sterkt anbefale at de etablerte adopsjonsforberedende kursene blir gjort obligatoriske og legges inn i fase 2 i den foreslåtte saksgangen.

Barne- og likestillingsdepartementet har utarbeidet et hefte om adoptivfamilien som inneholder råd og veiledning knyttet til det å adoptere et barn fra utlandet (Carli & Dalen, 2006). Dette heftet må sees i sammenheng med departementets generelle foreldreveiledningsprogram som har vært utprøvd i flere kommuner i landet.

Foreløpig har vi ikke noe etteradopsjonstilbud for familier som har behov for hjelp og oppfølging

etter at barnet er adoptert. Dette er behandlet nærmere ovenfor i kapittel 20.3.

21.3 Økt kompetanse i barnehager og skoler

Adopsjonsforeningene har utarbeidet en del materiell til bruk i barnehager og skoler, og dette har vært nyttig for både førskole- og grunnskolelærere. Barn som er adoptert fra utlandet vil kunne by på noen pedagogiske utfordringer som det kan være godt for barnehage og skole å kjenne til. Det tenkes her på å spre kompetanse om mulige språklige problemer nettopp for å kunne forebygge senere lærevansker.

Det er videre viktig for barnehage og skole å kjenne til de adopterte barnas spesielle bakgrunn og kunne tilrettelegge for at barna får en god sosial tilpasning og ha fokus på mulig diskriminering og mobbing.

21.4 Økt kompetanse på helsestasjoner og i hjelpeapparatet

Mange adoptivfamilier savner kontakt med helsestasjoner og må ofte selv ta kontakt etter at barnet er kommet til familien. I noen distrikter (Kristiansund) har helsestasjonene utarbeidet spesiell informasjon om internasjonale adopsjoner, og ansatte har fått spesiell opplæring i hvordan de skal møte barna og deres foreldre. Dette har vist seg veldig nyttig og har gitt mulighet for å forbygge vansker og gi trygghet i den første tilpasningsperioden. Se nærmere om dette i kapittel 20.3.

Både pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og barne- og ungdomspsykiatrien (BUP) har behov for spesiell kompetanse knyttet til innsikt i internasjonalt adopterte barn og unges spesielle situasjon. De spesielle læringsproblemene som kan oppstå knyttet til hyperaktiv atferd og språklige forhold er det viktig at særlig PPT har kjennskap til og kompetanse til å gi råd og veiledning til både skole og hjem. Når adoptivbarna kommer i ungdomsalder, kan både de unge selv og deres for-

eldre ha behov for rådgivning i forhold til spesielle identitetsproblemer. Her er det også behov for kompetanseutvikling for å kunne imøtekomme den spesielle identitetsproblematikken som kan møte internasjonalt adopterte barn og unge.

21.5 Økt kompetanse i samfunnet

I Norge finnes det i dag rundt 19 000 barn og unge som er adoptert fra utlandet, og de utgjør en forholdsvis stor andel av den norske befolkningen. Det er derfor behov for å bevisstgjøre samfunnet på hvem de er og hva som er spesielt for deres situasjon. Ved økt informasjon vil de kunne slippe å møte uforstående blikk og kommentarer fra folk som lurer på hvem de er og hvorfor «de snakker så godt norsk» og har et norsk etternavn. Det er stadig innslag i media om at samfunnet har en snever oppfatning av hvem som kan kalle seg «norsk», slik sitatet nedenfor eksemplifiserer:

«Da lurer jeg på med min bakgrunn fra Korea, oppvokst hos et etnisk norsk par, hva er jeg? Jeg har alltid trodd at jeg var en nordmann på lik linje med alle mine familiemedlemmer. En ekte nordmann! Jeg vet at jeg ikke har et utseende som en typisk nordmann, men like fullt har jeg etter min mening rett til å kalle meg en nordmann. Jeg er stolt over mitt opphav, og er inneforstått med at jeg må forsvare overfor en

del mennesker at jeg er fra Norge og er en nordmann.»

Det har vært drøftet hvordan kompetanse om adopsjon kan bygges opp i Norge. Noen har fremmet ønske om et kompetansesenter med spesiell erfaring fagpersoner. Ved et slikt senter kunne en bygge opp spesialisert adopsjonskompetanse som igjen kunne betjene det lokale hjelpeapparatet. Andre ønsker ikke et slikt senter, men vil heller bygge opp adopsjonskompetansen lokalt da adopterte barn og unge er bosatt over hele Norges land.

Utvalget ser at det på sikt kunne være ønskelig med et eget kompetansesenter, men ser at veien dit er lang. Et første skritt på veien kunne være å styrke kompetansen i Bufdir, etablere en digital adopsjonsportal i Bufetat samt utvide Nasjonalt bibliotek for barnevern og familievern til også å omfatte adopsjon.

I en slik tenkning inngår også behovet for at utdanning for førskolelærere, lærere og fagpersoner innen helsevesenet skal inneholde kunnskap om adopsjon og tilstøtende områder.

Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at kompetansen i Bufdir styrkes. Videre foreslår utvalget at det etableres en digital adopsjonsportal i Bufetat samt at Nasjonalt bibliotek for barnevern og familievern utvides til også å omfatte adopsjon.

Del VII
Biologisk opphav

Kapittel 22

Innsyn i adopsjonssak – biologisk opphav

22.1 Innledning

Etter adopsjonsloven § 12 har adoptivbarnet etter fylte 18 år krav på å få opplyst fra myndighetene hvem de opprinnelige foreldre er.

Bufdir behandler saker i følgende kategorier der barnet søker kunnskap om biologiske foreldre:

- Henvendelser fra nasjonalt adopterte, avgrenset til de saker der det er gitt bevilling etter 1. desember 1999.¹
- Henvendelser fra internasjonalt adopterte.²

Fylkesmannen håndterer saker som gjelder innsyn i eldre saker om nasjonal adopsjon.³

22.2 Gjeldende rett

Enhver som er adoptert har etter fylte 18 år rett til innsyn i egen adopsjonssak med de unntak som er fastslått i forvaltningsloven § 19. Dette gjelder både ved internasjonal og nasjonal adopsjon, herunder alle sakstyper.

Etter forvaltningsloven § 18 første ledd har part i forvaltningssak rett til innsyn i sakens dokumenter. Adopsjonsloven § 11 slår imidlertid fast at forvaltningsloven § 18 første ledd ikke er til hinder for at det gjennomføres en anonym adopsjon:

«Forvaltningsloven § 18 første ledd skal ikke være til hinder for at partene i en adopsjonssak holdes ukjent for hverandre (anonym adopsjon).»

Etter adopsjonsloven § 12 har adoptivforeldrene plikt til å fortelle adoptivbarnet at det er adoptert:

«Adoptivforeldre skal så snart som tilrådelig fortelle adoptivbarnet at det er adoptert.

Fra barnet er 18 år har det krav på å få opplyst fra departementet hvem de opprinnelige foreldre er.»

Det er departementet som har myndighet til å opplyse om biologisk opphav, men denne oppgaven er delegert til Bufdir samt Fylkesmannen. Adopsjonsmyndighetenes og Fylkesmannens myndighet er hjemlet i forskrift.⁴

Bestemmelsene i adopsjonsloven ble innført på bakgrunn av Ot.prp. nr. 40 (1984–85) og Innst. O. nr. 19 (1985–86). Forarbeidene presiserer at myndighetene ikke har plikt til å fremskaffe opplysninger om opprinnelige foreldre dersom slike opplysninger ikke fantes på adopsjonstidspunktet. Det ble foreslått en unntaksregel i proposisjonen for det tilfellet at biologiske foreldre motsatte seg innsyn og sterke grunner talte imot innsyn. Komiteen gikk imidlertid inn for en reservasjonsfri bestemmelse.

Ot.prp. nr. 63 (1997–98) omtaler adopsjonsloven § 12 hva gjelder spørsmålet om hvilken instans som skal gi ut opplysninger om adoptertes biologiske foreldre, jf. Fylkesmannen eller departementet. Behovet for retningslinjer for håndteringen av slike saker ble da påpekt.⁵

Internasjonal adopsjon er regulert i Haagkonvensjonen. Artikkel 30 har følgende bestemmelse som stiller krav til forvaltning av innsynsretten i saker om internasjonal adopsjon.

«(1) The competent authorities of a Contracting State shall ensure that information held by them concerning the child's origin, in particular information concerning the identity

¹ Bufdir fikk 29 slike henvendelser i 2008. Det føres imidlertid ikke statistikk i Bufdir på dette området. Tallet er innhentet etter registrering i saksregister samt manuelt opptelling med mer, også henvendelser fra søsken, barnebarn samt biologiske foreldre med mer.

² Bufdir fikk 19 slike henvendelser i 2008.

³ Fylkesmannen fører ikke statistikk på dette området. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har registrert 53 henvendelser (til dette fylket) på adopsjonsområdet i 2008. Tallet omfatter både henvendelser fra adoptivbarn, adoptivforeldre, søsken til adopterte og så videre.

⁴ Forskrift 30. november 1999 nr. 1192 bestemmer: «Den myndighet til å gi adopterte opplysninger om opprinnelige foreldre som i loven er lagt til departementet, jf. § 12, delegeres til Statens ungdoms- og adopsjonskontor for så vidt gjelder adopsjonsbevillinger som er gitt av departementet eller kontoret.» Forskrift 30. november 1999 nr. 1193 bestemmer videre: «Den myndighet til å gi adopterte opplysninger om opprinnelige foreldre som adopsjonsloven er lagt til departementet, jf. § 12, delegeres med dette til fylkesmannen for så vidt gjelder adopsjonsbevillinger gitt av fylkesmannen før den 1. desember 1999.»

⁵ Kapittel 3.2.

of his or her parents, as well as the medical history, is preserved.

(2) They shall ensure that the child or his or her representative has access to such information, under appropriate guidance, in so far as is permitted by the law of that State.»

Explanatory Report samt Guide to Good Practice 2008 informerer om at artikkel 30 regulerer to ulike spørsmål:

«Article 30 regulates two different questions: (1) the collection and preservation of the information concerning the child's origins, and (2) the availability of or the access to such information by the child.»⁶

Guiden slår fast at de forpliktelser som påhviler medlemslandene ikke opphører på det tidspunkt barnet overføres til adoptivforeldrene. Konvensjonen krever at medlemslandene påtar seg ansvar for en rekke funksjoner som kan være relevante i adopsjonssammenheng. Det understrekes at adopsjon ikke er en engangshendelse, men en livslang prosess.⁷

Guide to Good Practice 2008 understreker at artikkel 30 balanserer barnets rett til informasjon mot biologiske foreldres behov for ikke å få sin identitet avdekket i forbindelse med at barnet frigis for adopsjon:

«572. It is a well-accepted view that a child should have a right to obtain information about his or her origins. The child's right to know his or her parents is provided for in Article 7(1) of the Convention on the Rights of the Child. However, this right must be balanced against the right of birth parents not to have their identity disclosed to the child who is relinquished for adoption. For example, in some countries an unmarried mother who had consented to the adoption might be later harmed by the disclosure of her past. Therefore, Article 30 does sanction some restrictions to the right of the child to have information, as access is only "in so far as is permitted by the law of that State." Furthermore, States of origin are permitted to withhold identifying information from the report on the child in accordance with Article 16(2).»⁸

Det er gitt veiledning om saksbehandling knyttet til adoptivbarns rett til opplysninger om biologiske foreldre i rundskriv 1-33/86. Rundskrivet synes direkte å gjelde bare ved nasjonal adopsjon. Det

legges til grunn i rundskrivet at det er viktig at myndighetene forsøker å forberede en sak om slike opplysninger på en mest mulig skånsom måte. Rundskrivet forutsetter at biologiske foreldre orienteres om innsynssak:

«Fylkesmennene pålegges derfor ut fra de eksisterende opplysningene i saken et visst ansvar for at de biologiske foreldre får en orientering om at deres biologiske barn ønsker å bli kjent med sin opprinnelse. Det vil i denne forbindelse være nødvendig å gi de biologiske foreldre en frist til å uttale seg, slik at deres holdning til spørsmålet kan meddeles barnet før opplysningene gis ut. At biologiske foreldre ikke ønsker at opplysningene skal gis til barnet, gir imidlertid ikke grunnlag for å nekte barnet disse.

Dersom det viser seg umulig å oppspore de biologiske foreldre, må de opplysninger man sitter inne med uten videre gis ut. Det kan da være naturlig å gjøre adoptivbarnet oppmerksom på at Frelsesarmeens ettersøkningskontor kan bistå med å oppspore de biologiske foreldre.»

Det er etter det utvalget forstår ikke utarbeidet særskilte retningslinjer for håndtering av saker om innsyn i saker om internasjonal adopsjon.

22.3 Nærmere om saksbehandlingen

Fylkesmannen

Fylkesmannen håndterer saker om innsyn i saker om nasjonal adopsjon der det er gitt bevilling før 1. desember 1999. Fylkesmannen følger retningslinjene i rundskriv nr I-33/86.

Bufdir

Adopsjonsutvalget baserer sin redegjørelse nedenfor på de erfaringer som kan trekkes av et utvalg enkeltsaker som utvalget har fått innsyn i hos Bufdir.⁹

Bufdir har til nå kun behandlet én sak om nasjonal adopsjon der bevilling var gitt av Bufdir.¹⁰ I denne saken ble det lagt opp til en prosedyre i tråd med rundskrivet fra 1986.¹¹ Der barnet er nasjonalt adoptert, og Bufdir ikke selv har opplysninger i sitt arkiv, oversendes saken til det fylkesmannsembete som har gitt bevilling (ikke adoptivbarnets bosted). Der Bufdir får henvendelser fra andre enn den

⁶ Explanatory Report punkt 506 flg. samt Guide to Good Practice kapittel 9, punkt 567.

⁷ Guide to Good Practice kapittel 9, punkt 564 flg.

⁸ Kapittel 9.1.1.

⁹ Adopsjonsutvalget anmodet Bufdir om en samlet oversikt, men Bufdir valgte blant annet av kapasitetsmessige grunner å gi innsyn i et utvalg konkrete saker.

¹⁰ Per april 2009.

adopterte selv, eksempelvis biologiske foreldre eller biologiske søsken, informerer Bufdir om at det kun er adoptivbarnet som har krav på opplysninger om biologisk opphav. Henvendelsen legges på adopsjonssaken slik at adoptivbarnet, i forbindelse med senere innsynssak, således kan få informasjon om at biologiske slektninger ønsker kontakt.

Bufdir følger ikke samme prosedyre ved sak om innsyn i internasjonal adopsjonssak. Etter det utvalget forstår sendes dokumentene ved internasjonal adopsjon rett til den adopterte, uten møte med saksbehandler. Bufdir leser som regel gjennom engelskspråklige dokumenter før disse oversendes. Dokumenter på andre språk oversendes uten oversettelse eller gjennomlesning. Adopsjonsmyndighetene tar ikke kontakt med biologiske foreldre i utlandet.¹²

Adopsjonsorganisasjonene

Bufdir henviser de adopterte, som ber om innsyn i saker om internasjonal adopsjon, til adopsjonsorganisasjonene for eventuelle ytterligere opplysninger.

Den norske adopsjonsorganisasjonen kan være et bindeledd ved sporing etter biologisk opphav. Organisasjonene krever ikke dekket administrasjonsutgifter for dette. Organisasjonen driver ikke selv sporingsarbeid.¹³ Eventuelle kostnader i forbindelse med sporing i utlandet må betales av den adopterte.

Organisasjonene får også henvendelser fra biologiske foreldre. Slike henvendelser oversendes Bufdir og legges på den aktuelle saksmappen der. Dersom adopsjonsorganisasjonen får informasjon om biologiske søsken i utlandet, vil også slike opplysninger kunne legges på adopsjonssaken.

22.4 Utvalgets vurderinger og forslag

22.4.1 Myndighet til å behandle henvendelser om innsyn

Som nevnt ovenfor er det dels Bufdir og dels de ulike fylkesmannsembeter som håndterer sak om

innsyn i adopsjonssak. Bufdir håndterer alle saker om innsyn i saker om internasjonal adopsjon, mens Fylkesmannen i avtagende grad håndterer saker om innsyn ved nasjonal adopsjon.

Adopsjonsutvalget ser at det kan være hensiktsmessig, all den stund arkivet består av skriftlige dokumenter, at det organ som har dokumentene i sitt arkiv også forvalter innsynsretten. Etter utvalgets syn bør imidlertid den adopterte kunne henvende seg til adopsjonsmyndighetene i nærheten av sitt hjemsted.

Utvalget foreslår at Bufetat region skal behandle saker om innsyn. Bufetat region kan således i forbindelse med konkret innsynssak anmode Bufdir eller Fylkesmannen om å oversende eller overføre saksdokumenter til regionen som håndterer saken videre. Overgang til elektronisk arkiv, der også eldre skriftlige henvendelser kan digitaliseres, gir andre muligheter for tilgang. Utvalget forutsetter at nødvendige personvern hensyn ivaretas.

Adopsjonsutvalget viser til at Bufdir i sitt standardiserte svar til adoptivbarnet henviser til at også adopsjonsorganisasjonen kan bistå i forbindelse med innsyn i adopsjonssaken:

«Ønsker du å vire mer om din adopsjon vil vi anbefale seg å ta kontakt med Adopsjonsforum/Verdens Barn/InorAdopt, som er den foreningen som i sin tid formidlet adopsjonen.»

Utvalget mener at den adopterte må informeres om at organisasjonene oversender alle dokumenter i saken til Bufdir slik at organisasjonene ikke har noe eget arkiv som gir ytterligere opplysninger i adopsjonssaken. Bufdir må legge til rette for at den adopterte får realistiske forventninger om hvilken bistand organisasjonene kan gi når det gjelder etteradopsjon. Organisasjonene kan som nevnt bistå, som et mellomledd, ved sporing i utlandet gjennom utenlandske kanaler. Den adopterte bør derfor informeres om at adopsjonsorganisasjonen kan gi informasjon om muligheter for sporing i det enkelte opprinnelsesland samt om eventuelle kostnader forbundet med dette.

Adopsjonsorganisasjonenes muligheter for bistand ved sporing i et opprinnelsesland der adopsjonssamarbeidet er avsluttet, kan være små. Adopsjonsutvalget viser til at det er myndighetene som har ansvar for etteradopsjon etter Haagkonvensjonen. Verken myndighetene eller organisasjonene kan ha plikt til å bistå med oppsporing av biologiske foreldre i utlandet. En slik omfattende plikt foreligger heller ikke ved nasjonal adopsjon. Myndighetenes plikt vil derfor, etter utvalgets syn,

¹¹ Bufdir sendte brev til adoptivforeldrene og informerte om henvendelsen og at de ville ta kontakt med biologisk mor. Biologisk mor ble kontaktet og bedt om å gi sitt syn, innen en bestemt frist, på ønsket innsyn og eventuell kontakt. Bufdir avholdt møte med den adopterte, med sosialfaglig saksbehandler til stede, hvor opplysninger om biologiske mor og identitet ble lagt frem. Deretter ble det tilbudt et møte for den adopterte med adoptivforeldre til stede.

¹² Merk at identiteten til biologiske foreldre i mange saker om internasjonal adopsjon ikke er kjent.

¹³ Organisasjonene har mulighet for å søke mer opplysninger i utlandet. Ett eksempel er organisasjonens bistand i forbindelse med innsyn i adopsjonssak i Colombia. Statlige barnevernmyndigheter i Colombia har et omfattende arkiv.

begrense seg til å veilede adoptivbarnet om muligheter for sporing i utlandet.

Utvalgets forslag

Adopsjonsutvalget foreslår at én instans bør behandle alle henvendelser om innsyn i adopsjons-sak uansett hvilket organ som i sin tid gav bevil-ling. Utvalget foreslår at gjeldende adopsjonsmyn-dighet får dette ansvaret og at de konkrete henven-delser behandles av Bufetat region.

22.4.2 Innsynsretten

Adopsjonsutvalget har vurdert om andre parter enn den adopterte bør ha rett til innsyn i adopsjons-saken. Utvalget har imidlertid kommet til at dette i så fall måtte vært utredet ytterligere, noe som dess-verre ikke har vært mulig innenfor utvalgets tids-ramme. Utvalget vil ikke anbefale en utvidelse uten tilfredsstillende utredning.

Etter gjeldende praksis blir den adopterte ikke informert der biologiske slektninger tar kontakt med myndighetene eller adopsjonsorganisasjonen med et ønske om kontakt. En eventuell justering av denne praksis er av mindre vidtrekkende karakter og har vært gjenstand for drøftelser i utvalget. Utvalget mener imidlertid at det kun kan være aktuelt å endre praksis i de situasjoner der biolo-giske foreldre eller søsken ønsker kontakt, ikke der andre fjernere slektninger ønsker slik kontakt.

Etter adopsjonsloven har adoptivforeldrene en rettslig plikt til å fortelle barnet at det er adoptert. Det er naturlig nok ikke knyttet sanksjoner til denne plikten. Utvalget legger til grunn at langt nær de fleste adoptivforeldre, også de som adopte-rer barn nasjonalt, i dag informerer barnet om at det er adoptert. Visshet om adopsjon og kjennskap til de reelle familieforhold tilsier ikke isolert sett at biologiske foreldre eller søsken bør ha adgang til selv å få formidlet kontakt med den adopterte. Hel-ler ikke det biologiske prinsipp tilsier at biologiske foreldre eller søsken skal ha rett til, via adopsjons-myndighetene, å få oversendt henvendelser til den adopterte. Utvalget har kommet til at det fortsatt bør være den adopterte selv som bør ta stilling til om det overhodet er ønskelig med mer informa-sjon om biologisk opphav samt tidspunkt for dette. Hensynet med innsynsretten må først og fremst være at den adopterte har mulighet til å søke etter sine røtter – dersom og når dette er ønskelig. En generell adgang til å videreformidle henvendelser fra biologiske foreldre/søsken vil av ulike grunner kunne oppleves som vanskelig for mange adop-terte samt komme på et tidspunkt hvor adoptivbar-

net ikke er beredt til å gå inn i en prosess med nye-tablering eller reetablering av kontakt.

Heller ikke en skjønnsmessig adgang for myn-dighetene til å videreformidle henvendelser fra biologiske foreldre eller søsken er ønskelig. Utval-get mener at en slik bestemmelse vil være vanske-lig å praktisere. Dessuten legger Adopsjonsutval-get avgjørende vekt på at både den adopterte og adoptivfamilien bør sikres ro og stabilitet.

Den situasjon hvor utvalget ser at det er mest nærliggende med en utvidelse av innsynsretten, er når den adopterte er død og dens etterkommere ønsker innsyn. Utvalget ser at hensynet til å få kjennskap til biologisk opphav er viktig for mange. Utvalget er imidlertid delt i synet på hvorvidt det er ønskelig å utvide innsynsretten for etterkommere. Flertallet har funnet å ville konkludere med at en slik begrenset utvidelse, i tilfeller der den adop-terte er død og etterkommer i neste ledd ønsker innsyn, er tilrådelig. Mindretallet har ikke funnet det nødvendig å formulere en formell dissens.

22.4.3 Innholdet i innsynsretten

Etter adopsjonsloven § 12 har barnet krav på opp-lysninger om «hvem de opprinnelige foreldre er». Dette gjelder både der barnet er nasjonalt og inter-nasjonalt adoptert.

Etter Haagkonvensjonen artikkel 30 gjelder retten ved internasjonal adopsjon opplysninger om «child's origin, in particular information concer-ning the identity of his or her parents». Explanatory Report utdyper at tilgang til informasjon gis i samsvar med lovgivning i det landet hvor informa-sjonen er bevart, enten dette er i opprinnelseslan-det eller mottakerlandet:

«515. (...)These reasons and the nature of the rules that regulate access to the information collected and preserved in a State, usually considered applicable notwithstanding the foreign elements of the case, explain that Article 30 only permits such access according to the law of the State where it is preserved, the State of origin or the receiving State.»

Guide to Good Practice 2008 understreker at det er opprinnelseslandets lovgivning som regulerer hvilke opplysninger som gis om biologiske foreldre utover det som er påkrevet etter artikkel 16. Det er ikke et krav etter konvensjonen at biolo-giske foreldres identitet inngår i opprinnelseslan-denes rapport om barnet:

«537. However, Article 16(2) of the Convention provides evidence of one of the underlying con-

cerns of the drafters of the Convention, where it reminds the Central Authority of the State of the child's origin that it should take care not to reveal, in the report on the child which has to be transmitted to the receiving State, the identity of the mother or father if, in the State of origin these identities may not be disclosed. The concern here was to protect the principle of confidentiality (as regards identifying information) for those States of origin in which for a variety of reasons (danger to the birth mother being one) confidentiality is still regarded as essential. The argument was put, during the debates, that failure to recognise this concern might result in a reluctance, or even fear, by mothers in certain countries to consider placement for adoption as a realistic option in the case of pregnancy outside marriage.»¹⁴

Utvalget konkluderer med at adopsjonsmyndighetenes plikt til å videreformidle opplysninger om barnets opprinnelse i saker om internasjonal adopsjon således gjelder de opplysninger som opprinnelseslandet har oversendt. Dette vil da være opplysninger som inngår i saksmappen samt eventuelle dokumenter som er lagt på saken i ettertid, eksempelvis henvendelser fra biologiske foreldre.

Lovens formulering om innsynsrett er relatert til «hvem de opprinnelige foreldre er». Dette er i tråd med Haagkonvensjonens ordlyd, men lite i samsvar med realitetene i slike saker idet identiteten til biologiske foreldre ofte ikke vil være kjent ved internasjonal adopsjon. Utvalget foreslår at ordlyden endres for å bringe denne mer i samsvar med begrepsbruken i forvaltningsretten. Ett alternativ, som vil være anvendelig i begge hovedkategorier av adopsjonssaker, er at rettigheter og plikter knyttes til «innsyn i adopsjonssaken». Dette er da noe mer omfattende enn det Haagkonvensjonen direkte fastsetter.

Utvalget legger til grunn at adoptivbarnet har rett til innsyn i hele adopsjonssaken, det vil si forvaltningssaken, med lovbestemte unntak etter forvaltningsloven § 19.

For at innsynsretten skal ha noen realitet for den adopterte, bør det gis en begrunnelse i alle innvilgelsessaker, også slike der partene er enige – selv om dette ikke er nødvendig etter forvaltningsloven § 24. Denne plikten bør reguleres. Dette gjelder både ved adopsjon av kjent og ukjent barn.

I dag gis ingen begrunnelse ved godkjenning av søkere, det vil si ved utstedelse av forhåndssamtykke, for internasjonal adopsjon av ukjent barn. Det vil ligge en sosialrapport på saken, i dag er denne utarbeidet av kommunen.

I saker om nasjonal adopsjon av ukjent spedbarn foreligger det en sosialrapport fra kommunen og en kortfattet håndskrevet begrunnelse fra Faglig utvalg samt biologisk forelders samtykke med eventuelle vedlegg.

I innvilgelsessaker om internasjonal familieadopsjon gis det i dag ikke begrunnelse, mens dette gis i nasjonal familieadopsjon. Tilsvarende ved stebarnadopsjon, fosterbarnadopsjon med mer.

I en fosterbarnssak vil adopsjonsmyndighetene innhente barneverntjenestens dokumenter i saken og legge disse til grunn for avgjørelsen. Barnevernloven har egne bestemmelser om taushetsplikt og innsyn. Det er tvilsomt om barnet kan gis fullt innsyn i barneverntjenestens dokumenter gjennom å henvende seg til adopsjonsmyndighetene. Adopsjonsutvalget mener at dette spørsmålet bør avklares av lovgiver.

Utvalgets forslag

Adopsjonsutvalget foreslår at det skal gjelde et krav om å begrunne også positive vedtak i adopsjonssaker for å sikre den adopterte et reelt innsyn i sakens sentrale opplysninger. Utvalget foreslår videre at adopsjonsloven § 12 andre ledd endres, noe som kan formuleres slik:

«Fra barnet er 18 år har det krav på innsyn i adopsjonssaken, derunder rett til å få vite hvem de opprinnelige foreldrene er dersom norske myndigheter har kjennskap til dette.»

22.4.4 Saksbehandling

Adopsjonsloven § 12 gir både nasjonalt og internasjonalt adopterte rett til å få innsyn i egen adopsjonssak.

Etter adopsjonsloven § 12 er det departementet som har myndighet til å gi slike opplysninger til adoptivbarnet. Etter forskrift er oppgaven delegert til henholdsvis Statens ungdoms- og adopsjonskontor (SUAK) og Fylkesmannen etter to ulike forskrifter. Etter utvalgets syn bør det fremgå klart i forskrift eller retningslinjer hvilket organ som i praksis utfører oppgaven på vegne av departementet i henhold til delegasjon slik at det er klart for publikum hvor man skal henvende seg i slike saker.

Rundskrivnet fra 1986 gjelder muligens både ved nasjonal og internasjonal adopsjon, men synes i praksis å være tilpasset nasjonal adopsjon der Fylkesmannen har myndighet til å gi innsyn.¹⁵

¹⁴ Guide to Good Practice kapittel 8.

¹⁵ Rundskrivnet er ikke tilgjengelig i elektronisk versjon hos adopsjonsmyndighetene eller Fylkesmannen.

Adopsjonsutvalget støtter prosedyre og praksis for håndtering av saker om anmodning om innsyn i nasjonal adopsjonssak.

Adopsjonsutvalget mener at gjeldende praksis ved innsyn i internasjonal adopsjonssak er kritikkverdig og neppe i tråd med Haagkonvensjonen. Adopsjonsutvalget viser til at praksis for å behandle anmodning om innsyn fra en som er internasjonalt adoptert i dag knapt nok er regulert. Etter Haagkonvensjonen artikkel 30 forutsettes at informasjon gis «under appropriate guidance». Explanatory Report utdyper dette kravet:

«518. No matter what the applicable law may provide, Article 30 prescribes that access to the information shall be granted «under appropriate guidance», in order to avoid, as far as possible, any prejudicial results for the child, either emotionally or for any other reason. However, for obvious reasons, this requirement shall be complied with where the information is to be obtained by the child and not by his or her representative. Besides, the information is only to be given after all appropriate measures have been taken, having regard to the age of the adoptive child and his or her other personal conditions that may require special precautions.»

Adopsjonsmyndighetene må ha sikkerhet for at dokumentene i adopsjonssaken som oversendes adoptivbarnet ikke inneholder sensitive opplysninger som tilsier en beredskap i form av et møte med kvalifiserte saksbehandlere til stede. Myndighetene må ha beredskap for å møte adopterte hvis tilblivelseshistorie kan omfatte opplysninger om overgrep som voldtekt og incest. Etter gjeldende praksis oversendes dokumenter på originalspråk til adoptivbarnet som deretter selv må sørge for å oversette disse. Etter utvalgets mening har myndighetene her ikke lagt til rette, slik Haagkonvensjonen forutsetter i artikkel 30, for at sensitive og opplysninger om tilblivelse samt situasjonen i opprinnelseslandet kan formidles til adoptivbarnet på en skånsom måte.

Adopsjonsutvalget minner her om det som er fremholdt i kapittel 2.5 om kunnskap og forskning

ved internasjonal adopsjon av ukjent barn: Adopterte må forholde seg til to sett av foreldre, de biologiske som fødte dem, men som ikke maktet å beholde dem, og adoptivforeldrene som de ikke har genetiske bånd til, men som valgte dem og ønsket dem spesielt. Utvalget mener at sakenes karakter og hensynet til de adopterte tilsier at dokumenter i adopsjonssak må oversettes av adopsjonsmyndighetene før de oversendes adoptivbarnet som anmoder om innsyn.

Utvalget mener videre at dokumentoverføring primært bør skje innenfor rammen av et møte i tråd med det som er praksis ved innsyn i nasjonal adopsjonssak. I tillegg til at informasjonen må gis på en måte som er i tråd med Haagkonvensjonen, bør det videre være en målsetting med størst mulig grad av likebehandling av innsynssaker ved henholdsvis nasjonal samt internasjonal adopsjon.

Etter gjeldende praksis ved sak om nasjonal adopsjon varsles biologiske foreldre om at barnet har henvendt seg i forbindelse med innsynssak. Det vil være praktisk vanskelig for adopsjonsmyndighetene å informere utenlandske biologiske foreldre med kjent identitet. Selv om den adopterte får opplysninger om biologisk opphav, er det heller ikke gitt at denne ønsker kontakt. Norske adopsjonsmyndigheter bør av disse grunner ikke oppspore utenlandske parter i slike saker.

Adopsjonsutvalget mener at adoptivbarnas, adoptivfamilienes og biologiske slektingers informasjonsbehov ikke er tilstrekkelig ivaretatt. I dag er det lagt ut informasjon på Bufdirs hjemmeside og hos Fylkesmannen, men denne er lite tilgjengelig. Informasjon bør etter utvalgets mening være lett tilgjengelig, for eksempel på den foreslåtte Adopsjonsportalen i Bufetat.

Adopsjonsutvalget bemerker at det heller ikke på dette området foreligger spesifisert statistikk på dette området, noe det er et klart behov for.

Forslaget

Adopsjonsutvalget foreslår at behandling av saker om innsyn, både i saker om internasjonal og nasjonal adopsjon, reguleres nærmere.

Del VIII
Økonomiske og administrative konsekvenser

Kapittel 23

Økonomiske og administrative konsekvenser

Adopsjonsutvalget har i utredningen hatt effektivisering og kortere saksbehandlingstid som sentrale målsettinger i sitt arbeid. Utvalget mener det er mulig å oppnå store effektiviseringsgevinster dersom forslagene gjennomføres – samtidig som forslagene er nødvendige for å oppnå en adopsjonsprosess der både barneperspektivet og søkerne ivaretas bedre enn i dag.

Adopsjonsutvalget redegjør nedenfor for de økonomiske og administrative konsekvensene knyttet til utvalgets sentrale forslag.

Adopsjonsutvalget foreslår at adopsjonsmyndighetene skal kunne avslutte enkelte adopsjonsaker på et langt tidligere stadium enn det som er tilfellet i dag. I dag synes det å være slik at også klare avslagssaker følger samme prosess som klare innvilgelser. Adopsjonsutvalget mener at myndighetene må gjøre en innledende vurdering av saken basert på skriftlige dokumenter. Der det er klart at saken ikke kan føre frem, bør den av hensyn til søkerne avslås på et tidligst mulig stadium.

I dag skjer utredning av adoptivsøkere i kommunene, mens utvalget foreslår at denne oppgavens ivaretas av Bufetat region.

I 2008 ble det registrert 489 nye søknader om internasjonal adopsjon av ukjent barn. Videre ble det gitt drøyt 100 stebarnadopsjoner samt drøyt 10 fosterbarnadopsjoner av barn under 18 år. Utredning av adoptivsøkere skjer i landets 430 kommuner, men slik at utredning i Oslo, Bergen Trondheim, Stavanger og Ålesund skjer i de enkelte bydelene. Dette innebærer at de rundt 600 sakene som gjelder adopsjon av mindreårige utredes i over 450 utredningsenheter. Det vil gå år mellom hver gang enkelte av disse mindre utredningsenheter utreder en adopsjonssak. Bufetat holder kurs for alle landets kommuner om adopsjon og utarbeiding av sosialrapport.

Adopsjonsutvalget foreslår at Bufetats 5 regioner utreder adopsjonssaker og slik at disse kan dra veksler på regionens fagteam ved behov. Forslaget har også som konsekvens at det frigjøres kapasitet i kommunenes barneverntjenester, som i dag har ressursmangel, slik at det oppnås en samfunnsøkonomisk gevinst ved dette forslaget.

Utvalget mener at statens resurser heller skal brukes til å utvikle den kompetanse som Bufetat region allerede besitter, og som inkluderer fagteam, fremfor å drive opplæring av et stort antall barnevernansatte i kommunene.

Utvalget viser til at statlig overtagelse av utredningsoppgaven vil gi en innsparing. Bufetat region må imidlertid styrkes noe for å kunne overta utredningsoppgaven fra kommunene. I dag består adopsjonsenhetene i Bufetat region som hovedregel bare av 1–2 sosialfaglig ansatte, mens kun 3 regioner helt eller delvis har egne jurister. Unntaket her er Bufetat region øst som har en større adopsjonsenhet. Det er ikke forsvarlig at vedtak i adopsjonsaker fattes av små enheter som ikke innehar den brede kompetanse som kreves for å fatte vedtak i adopsjonssaker. Utvalget har av kapasitetsmessige grunner ikke hatt anledning til å gå inn i enkeltsaker fra regionene, og utvalget presiserer derfor at forslaget er forankret i prinsipielle hensyn og ikke i konkrete erfaringer med Bufetat regions saksbehandling og skjønnsutøvelse.

Adopsjonsutvalget foreslår at det etableres to kollegiale organer som skal fatte vedtak i adopsjonssaker, 5 regionsråd og ett Adopsjonsråd. Adopsjonsrådet vil blant annet være klageinstans over vedtak fattet i regionsrådene. Disse enhetene vil ikke være nye forvaltningsorganer, men inngå i Bufetat og således være underlagt departementet. Bufetat region og Bufdir vil være sekretariat for henholdsvis regionsrådene og Adopsjonsrådet. Adopsjonsutvalget viser til at forslaget innebærer at behovet for å engasjere personer utenfor Bufetat, herunder regionene, Bufdir og fagteam, ikke er vesentlig. Det må også tas i betraktning her at utvalget foreslår at Faglig utvalg, som består av 3 medlemmer, i sin nåværende form nedlegges.

Faglig utvalgs oppgaver vil ivaretas av regionsrådene og Adopsjonsrådet.

Adopsjonsutvalget foreslår en ny utrednings- og godkjenningssprosess for adopsjon av ukjent barn. Som nevnt ble det registrert 489 nye søknader om internasjonal adopsjon av ukjent barn i 2008. Det er registrert 31 søkere til nasjonal adopsjon av ukjent barn.¹ Utvalget foreslår at Bufetat region gjør en vurdering av om søkerne oppfyller

krav i fase 1, i hovedsak på grunnlag av skriftlige dokumenter i saken. Dette innebærer at klare avslagssaker – der søkerne ikke oppfyller krav til alder og noen minstekrav til helse, vandel, bolig, økonomi og ekteskapets varighet – kan avsluttes i fase 1. Disse søkerne vil da slippe å gå gjennom en tidkrevende adopsjonsprosess, samtidig som den offentlige ressursbruken kan reduseres.

Adopsjonsutvalget foreslår at det skal være mulig å gjennomføre en spesialistundersøkelse av søkers helse der opplysninger i saken tilsier at det er behov for dette, noe som alltid må vurderes av rådgivende lege. Søker må medvirke til slik undersøkelse og utvalget foreslår at søker selv betaler for dette. Utvalget legger til grunn at det bare rent unntaksvis vil være behov for spesialistundersøkelse i adopsjonssak. Forslaget har ingen økonomiske konsekvenser for det offentlige.

Adopsjonsutvalget foreslår at adopsjonsforberedende kurs inngår som obligatorisk del av ny utrednings- og godkjenningssprosess i fase 2 når det gjelder adopsjon av ukjent barn. Utvalget foreslår at søkerne betaler for adopsjonsforberedende kurs. Konsekvensene av dette blir innsparing for det offentlige.

Utvalget foreslår at myndighetene tar større ansvar i alle tildelingssaker, det vil si tildeling av foreldre til ukjent barn. Dette vil få noen administrative og økonomiske konsekvenser. Det foreslås videre at søker skal få tilbud om samtale med spesialister innen medisin ved tilbud om tildeling og at Bufdir får ansvar for å legge til rette for dette.

Utvalget viser til utredningen kapittel 16 flg. om myndighet og saksbehandling, hvor det redegjøres nærmere for forslagene som er konsekvensutredet ovenfor.

Utvalget finner at organisasjonene ikke har gode nok rammevilkår til at de kan utføre sine primær oppgaver på en forsvarlig måte. Utvalget foreslår at organisasjonenes rammevilkår bedres. Mange av utvalgets forslag til bedrede rammevilkår har ingen økonomiske konsekvenser, men utvalget foreslår også å øke driftsstøtten til organisasjonene. Støtten til organisasjonene var uendret fra 1991 til 2007, men ble justert i 2008 til 1,6 millioner. Adopsjonsutvalget viser til at driftsstøtten i dag ikke relateres til de myndighetsoppgaver som organisasjonene ivaretar på vegne av staten og sentralmyndigheten etter Haagkonvensjonen, ei heller til andre andre oppgaver som organisasjonene ivaretar. Utvalget foreslår at nivået på driftsstøtten fastsettes i samsvar med de oppgaver organisasjo-

nene utfører på vegne av det offentlige. Se nærmere om dette i kapittel 12.8.5.

Adopsjonsutvalget legger frem flere forslag som tar sikte på å øke informasjonen om adopsjon og sikre at adopsjonssaker utredes og avgjøres på et kunnskapsbasert og forsvarlig grunnlag. Disse forslagene har små administrative og økonomiske konsekvenser. Utvalget foreslår at det etableres en digital Adopsjonsportal i Bufetat hvor adopsjonsmyndighetene skal gjøre tilgjengelig informasjon og veiledning til allmennheten om adopsjon. Dette kan være informasjon om blant annet situasjonen i samarbeidslandene, ventetider, forskning og søkerne erfaringer. Videre foreslår utvalget at vedtakene i Adopsjonsrådet og eventuelt andre prinsipielle saker legges ut på Adopsjonsportalen i anonymisert resyméform.

Adopsjonsutvalget mener at kunnskapen om adopsjon må styrkes hos utredere, beslutningstakere og andre som kommer i kontakt med adoptivbarn og deres familier.

Det foreligger allerede et Nasjonalt bibliotek for barnevern og familievern som samler og tilgjengeliggjør relevant kunnskap innen disse områder og gir tilgang til blant annet fagtidsskrifter, forskningsrapporter, rettskilder, samt veiledninger og råd utarbeidet av anerkjente fagmiljøer. Nasjonalt bibliotek for barnevern og familievern skal være et sentralt og viktig verktøy for å nå målene om et kunnskapsbasert barnevern. Adopsjonsutvalget foreslår at adopsjon også omfattes av dette etablerte tiltaket. Ved at tiltaket allerede er etablert, antar utvalget at dette kan utvides uten store kostnader.

Utvalget viser til kapittel 20 og 21 hvor forslag knyttet til tiltak før og etter adopsjon samt kompetanseutvikling er behandlet.

Adopsjonsutvalget foreslår at Bufetat region skal behandle alle saker om innsyn i adopsjonssak. I dag behandles disse sakene dels av Bufdir og dels av de ulike fylkesmannsembeter. Det vil være av verdi for adoptivbarnet å kunne henvende seg ett sted i alle adopsjonssaker – «én dør inn» – samtidig som det ikke vil bety nevneverdige økonomiske merkostnader for det offentlige at Bufetat region overtar disse oppgavene.

Adopsjonsutvalget foreslår i denne utredningen at saksbehandling når det gjelder innsyn i internasjonal adopsjonssak langt på vei likestilles med den som gjelder ved nasjonal adopsjon. Det innebærer at Bufetat region må tilby den adopterte et møte i saken samt oversette dokumenter før disse utleveres slik at innsynsretten gjøres reell. Dette vil få administrative konsekvenser samt noen økonomisk konsekvenser, men utvalget understre-

¹ 23 av disse har også søkt om internasjonal adopsjon idet det kan søkes parallelt.

ker at forslaget er nødvendig av hensyn til våre internasjonale forpliktelser.

Biologisk opphav og innsyn i adopsjonssak er nærmere behandlet i kapittel 22.

Adopsjonsutvalget foreslår endelig at det tilbys rådgivning til adopterte og deres familier i tiden etter adopsjonen, et forslag som gjelder både internasjonal og nasjonal adopsjon av ukjent barn. Se nærmere i kapittel 20.3.2.1.

Litteraturliste

Følgende litteratur er henvist til i denne NOU

Til kapittel 2.5, Kunnskap og forskning

- Bohman, M. (1995). De svenska adoptivbarnen: Det sociala arvet i ett historisk perspektiv. *Sociomedical tidsskrift*, nr. 8.
- Bohman, M. & Sigvardsson, S. (1990). Outcome in adoption. Lessons from longitudinal studies. D. Brodzinsky (red.). *The Psychology of Adoption*. New York: Oxford University Press.
- Botvar, P. K. (1999). *Norsk i sinn, utenlandsk i skinn. Unge adoptertes levekår og livsforhold*. Oslo: Diakonhjemmet Høgskolesenter.
- Brodzinsky, D. (1990). A Stress and Coping Model of Adoption Adjustment. D. Brodzinsky og M.D. Schechter (red.), *The Psychology of Adoption*, Oxford University Press, New York, Oxford.
- Brodzinsky, D., Radice, M., Huffman, L. og Merckler, A. (1987). Prevalence of clinical significant symptomatology in a nonclinical sample of adopted and nonadopted children. *Journal of Clinical Psychology*. Vol. 16, 4: 350–356.
- Brodzinsky, D. og Pallacio, J. (2005). *Psychological issues in Adoption: Research and Practice*, New York: Praeger.
- Brottveit, Å. (1999). «Jeg ville ikke skille meg ut» – identitetsutvikling, ekstern kategorisering og etnisk identitet hos adopterte fra Colombia og Korea. Oslo: Diakonhjemmets Høgskolesenter.
- Cederblad, M. (1982). *Utländska adoptivbarn som kommit till Sverige efter tre års ålder: Anpassningsprocessen under det första året i familjen*. Stockholm: Statens Nämnd för Internationella Adoptivförogor (NIA).
- Cederblad, M. (1989). *Utlänsfödda adoptivbarn – anpassningsproblem i tonåren*. Rapport. Lunds Universitet: Institutionen för barn- og ungdomspsykiatri.
- Cederblad, M., Irhammer, M. Mercke, A.M. og Norlander, I. (1994). Identitet och anpassning hos utlandsfödda adopterade. *Forskning om barn och familj nr. 4*, Institutionen for barn- og ungdomspsykiatri, Lunds Universitet, Sverige.
- Cederblad, M., Höök, B., Irhammar, M. og Mercke, A.M. (1999). Mental health in international adoptees as teenagers and young adults: an epidemiological study. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, 40: 1239–48.
- Dalen, M. (1995). Learning difficulties among inter-country adopted children. *Nordisk Pedagogik*, vol. 15, nr. 4.
- Dalen, M. (2001). School Performances Among Internationally Adopted Children in Norway. *Adoption Quarterly*, Vol. 5 (2): 39–58.
- Dalen, M. (2005). International Adoptions in Scandinavia: Research Focus and Main Results. D. Brodzinsky og J. Palacios (Eds.). *Psychological Issues in Adoption*. (Chapter 10: 211–231.)
- Dalen, M., Lindblad, F., Odenstad, A., Rasmussen, F., Vinnerljung, B., Hjern, A. (2008). Educational attainment and cognitive competence in adopted men - A study of international and national adoptees, siblings and a general Swedish population. *Children and Youth Services Review*. 30: 1211–1219.
- Dalen, M. og Rygvold, A.L. (1999). *Hvordan går det på skolen? En analyse av utenlandsadopterte elevers skolekompetanse*. Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo.
- Dalen, M. og Rygvold, A.L. (2006). Educational achievement in adopted children from China. *Adoption Quarterly*. Vol 9, nr. 4: 45–58.
- Dalen, M. og Rygvold, A.L. (2008). Internasjonale adopsjoner i Norge. E. Befring og R. Tangen (red.): *Spesialpedagogikk* (kap. 27: 622–639). Oslo: Cappelen Akademiske Forlag.
- Dalen, M. og Sætersdal, B. (1992). *Utenlandsadopterte barn i Norge. Tilpasning – Opplæring – Identitetsutvikling*. Doktoravhandling, Universitetet i Oslo.
- De Geer, B. (1992). *International Adopted Children in Communication. A developmental Study*. Doktoravhandling, Lund University, Department of Linguistica.
- Elmund, A., Lindblad, F., Vinnerljung, B. og Hjern A. (2007). Intercountry adoptees in out-of-home care – a national cohort study. *Acta Paediatrica*, 96: 437–442.
- Feigelman, W. og Silverman, A. (1983). *Chosen children: New patterns of adoption relationships*. New York: Praeger.

- Follevåg, G. (2002). *Adoptert identitet*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Follevåg, G. (2007). *Biologsentrisme*. Doktoravhandling, Universitetet i Bergen.
- Gardell, I. (1979). *Internationella adoptioner*. Stockholm: Allmänna Barnhuset.
- Gindis, B. (2005). Cognitive, Language, and Educational Issues on Children Adopted from Overseas Orphanages. *Journal of Cognitive Education and Psychology*, vol. 4, nr. 3: 290–315.
- Glennen, S. (2005). New Arrivals: Speech and Language Assessment for Internationally Adopted Infants and Toddlers within the First Months Home. *Seminars in Speech and Language*, vol. 26, nr. 1: 10–21.
- Glennen, S. og M.G. Masters (2002): Typical and Atypical Language Development in Infants and Toddlers Adopted from Eastern Europe. *American Journal of Speech-Language Therapy*, Vol 11: 417–433.
- Grov, L. og Shapiro, D. (1974). *Black children – white parents: a study of transracial adoptions*. New York: CWLA.
- Hene, B. (1987). *De utlandske adoptivbarnen og deres språkutveckling*. Sprins rapport 36. Göteborg; Institutionen för Lingvistik, Göteborgs Universitet.
- Hjern, A., Lindblad, F. og Vinnerljung, B. (2002). Suicide, psychiatric illness, and social maladjustment in intercountry adoptees in Sweden: A cohort study. *The Lancet*, Vol 360: 443–448.
- Hodges, J. og Tizard, B. (1989). IQ and behavioural adjustment of ex-institutional adolescents. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*. Vol. 30, nr. 1: 53–75.
- Hoksbergen, R., ter Laak, J., van Dijkum, C., Rijk, K. og Stoutjesdijk, F. (2003). Attention deficit, hyperactivity disorders in adopted Romanian children living in The Netherlands. *Adoption Quarterly*, Vol. 6, nr. 4: 59–73.
- Howell, S. (2001). «En vanlig familie»: Utenlandsadopsjon i Norge, et stadig voksende fenomen. S. Howell og M. Melhus (red.). *Blod tykkere enn vann? Betydninger av slektskap i Norge*. Oslo: Fagbokforlaget.
- Howel, S. (2007). *The Kinning of Foreigners. Transnational Adoption in a Global Perspective*. USA: Oxford.
- Irhammer, M. og Bengtsson, H. (2004). Attachment in a Group of Adult International Adoptees. *Adoption Quarterly*. Vol. 8 (2): 1–25.
- Juffer, F. og van IJzendoorn, M. H. (2005). Behaviour Problems and Mental Health Referrals of International Adoptees. A Meta-analysis. *JAMA*. Vol. 293, nr. 20: 2501–2515.
- Kirk, H. D. (1964). *Shared fate: A theory and method of adoption relationships*. New York: Free Press.
- Kirk, H. D. (1981). *Adoptive kinship: A modern institution in need of reform*. Toronto: Butterworths.
- Kvifte-Andresen, I. L. (1992). *Behavioral and school adjustment of 12-13 year old internationally adopted children in Norway*. *Journal of Child Psychology and Psychiatry* 33: 427–439.
- Lindblad, F., Hjern, A. og Vinnerljung, B. (2003). Inter-country adopted children as young adults - A Swedish cohort study. *American Journal of Orthopsychiatry*, 73: 190–202.
- Lindblad, F., Dalen, M., Rasmussen, F., Vinnerljung, B. og Hjern, A. (2009). School Performance of International Adoptees Better than Expected from Cognitive Test Results. *European Child & Adolescent Psychiatry*, 18: 301–8.
- Maughan, B., Collishaw, S. og Pickles, A. (1998). School Achievement and Adult Qualifications among Adoptees: A Longitudinal Study. *Journal of Psychology and Psychiatry*. Vol. 39, nr. 5: 669–685.
- McGuinness, T.M. og Pallansch, L. (2000). Competence of Children Adopted from the Former Soviet Union. *Family Relations*, 49 (4): 457–464.
- Mc Roy, R. (1983). *A comparative study of the self-concept of transracially and inracially adopted black children*. Doktorgrad. USA: Austin.
- Neiss, M. og Rowe, D. C. (2000). Parental Education and Child's Verbal IQ in Adoptive and Biological Families in the National Longitudinal Study of Adolescent Health. *Behaviour Genetics*. Vol. 30, nr. 6: 487–495.
- Nicolaysen, J. (1998). Når eplet faller langt fra stammen. *Norsk Skoleblad*, 22: 26–28.
- Nilson, R. (2005). *Når veier møtes*. Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo.
- Odenstad, A., Hjern, A., Lindblad, F., Rasmussen, F., Vinnerljung, B. og Dalen, M. (2008). *Does age at adoption and geographic origin matter? A national cohort study of cognitive test performance in adult intercountry adoptees*. *Psychological Medicine*, 38: 1803–14.
- Pollock, K. E. (2005). Early Language Growth in Children Adopted from China: Preliminary Normative Data. *Seminars in Speech and Language*. Vol. 26, nr. 1: 22–2.
- Ramm, A. (2007). *Adoptert*. Oslo: Gyldendal.
- Roberts, J.A., Pollock, R. & Krakov, R. (2005). Continued Catch-Up and Language Delay in Children Adopted from China. *Seminars in Speech and Language*. Vol. 26, nr 1: 76–85.
- Rutter, M. (2005). Adverse Preadoption Experiences and Psychological Outcomes. D. Brodzin-

- sky og J. Palacios (red.). *Psychological Issues in Adoption*. (Kap. 4: 67–92).
- Rutter, M., Beckett, C., Castle, J., Colvert, E., Kreppner, J., Mehta, M., Stevens, S. og Sonuga-Barka, E. (2009). Effects of Profound Early Institutional Deprivation: An Overview of Findings from UK Longitudinal Study of Romanian Adoptees. G. M. Wrobel og E. Neil (red.). *International Advances in Adoption Research for Practice*. UK: Wiley-Blackwell.
- Rygvold, A.L. (1998). Utenlandsadopterte elever – dagligspråk og skolespråk. *Språk og hjerne*, Odense: Audiopedagogisk Forening.
- Rygvold, A.L. (1999). Better or Worse? Intercountry adopted children's language. A. Rygvold, M. Dalen og B. Sætersdal (red.), *Mine - yours - ours and theirs. Adoption, changing kinship and family patterns*. Report from International Conference, Oslo, juni, 1999.
- Rørbech, M. (1989). *Mit land er Danmark*. Socialforskningsinstituttet, Rapport 89: 14, København.
- Seltzer, M. (1977). *Transracially adopted marginal and non-marginal adolescents and young adult in Norwegian society*. Upublisert manuskript. Oslo: Sosialdepartementet.
- Simon, R. J. og Alstein, H. (2000). *Adoption Across Borders*. USA: Rowman & Littlefield.
- Sætersdal, B. og Dalen, M. (1999). *Hvem er jeg? Adopsjon, identitet og etnisitet*. Oslo: Akribe Forlag.
- Tizard, B. og Phoenix, A. (1995). The identity of mixed parentage adolescents. *Journal of Child Psychology and Psychiatry*. Vol. 36, nr. 8: 1399–1410.
- Triseliotis, J. (1999). Inter-country adoption. Global Trade or Global Gift? A. L. Rygvold, M. Dalen og B. Sætersdal (red.), *Mine - yours - ours and theirs. Adoption, changing kinship and family patterns*, Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo.
- van IJzendoorn, M. H., Juffer, F., og Klein Poelhuis, C. W. (2005). Adoption and Cognitive Development: A Meta-Analytic Comparison of Adopted and Nonadopted Children's IQ and School Performances. *Psychological Bulletin*. Vol. 131: 301–316.
- Verhulst, F.C., Althaus, M. og Verluis-den Bierman, H. (1990). Problem behavior in International Adoptees. *Journal of American Academy of Child and Adolescent Psychiatry*, nr. 29: 94–103.
- Til kapittel 2.6, Barns utvikling – utviklingsoppgaver de første leveår**
- Ainsworth, M.D.S. (1973). The development of mother-infant interaction. B. Caldwell og H. Ricciuti (red.), *Review of child development research*: bd. 3. Chicago: University of Chicago Press.
- Gopnik, A., Meltzoff, A. og Kuhl, P. (2004). *Den lille, store forskeren*. Pedagogisk Forum.
- Koole, S. L. (2008). *Does Emotion Regulation Help or Hurt Self-Regulation?* The Sidney symposium of social psychology. New York: Psychology Press.
- Nordhov, Solveig Marie (2007). *Tiden leger ikke alle sår*. Dagens Medisin.
- Myhre, A. M., Gjevik, E. og Grøholt, B. (2006). Livet setter sine spor. *Tidsskrift for Den Norske Lægeforening*, 126: 909–11.
- Perry, B. D. (2009). Examining Child Maltreatment Through a Neurodevelopmental lens. *Journal of Loss and Trauma*, 14: 240–255.
- Perry, B.D. (2001). The neuroarcheology of childhood maltreatment. The neurodevelopmental costs of adverse childhood events. K. Franey, R. Geffner, og R. Falconer (red.), *The cost of maltreatment: Who pays? We all do*: 15–37). San Diego: Family Violence and Sexual Assault Institute.
- Roseby, V., et al. 2005. *A Safe Place to Grow*. New York: Haworth Press
- Rutter, M. (1998). *Developmental catch-up, and deficit, following adoption after severe global early privation*. English and Romanian Adoptees (ERA) Study Team. *J Child psychiatry*, 39 (4), 465–476.
- Smith, L. (2002). *Tilknytning og barns utvikling*. Høyskoleforlaget.
- Sprang, R. et al. (2009) A Response From the Field: Translating Neuroscience to Clinical Practice. *Journal of Loss and Trauma*, 14: 315–346.
- Walker, R. (2009). Translating Neurodevelopment to Practice: How to go from fMRI to a Home Visit. *Journal of Loss and Trauma*, 14: 256–265.
- Til kapittel 20, Støtte og tiltak før og etter adopsjon**
- Dalen, M. (2005). Vi hentet våre barn i Kina. Foreldres fortellinger om adopsjoner fra Kina. *Forskningsrapport*. Institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo.
- Gunset, T. og Krogstad, S. (2009). *En hjelpende hånd for adoptivforeldre. Foreldrenes vurdering av adopsjonsforberedende kurs*. Masteroppgave,

institutt for spesialpedagogikk, Universitetet i Oslo.

Herland, M. D. (2009). *Statsautoriserte foreldre. En analyse av adoptivforeldres fortellinger om godkjeningsprosessen mot foreldreskap*. Masteroppgave i sosialt arbeid, Høgskolen i Oslo.

Til øvrige kapitler

Bendiksen, L. R. L. (2008). *Barn i langvarige fosterhjemsplasseringer – foreldreansvar og adopsjon*. Fagbokforlaget.

Hognestad og Steenberg. (2000). *Adopsjonsloven kommentarutgave*.

Smith, Lucy, *barnekonvensjonen, barns rettigheter i Norge*, Universitetsforlaget 2008.

Statistisk sentralbyrås publikasjoner, herunder Dette er Norge (revidert 2009), *Samfunnsspeilet* (2008), nr. 5, *Samfunnsspeilet* (2004), nr. 3. Lappgård, T. (2002). *Den globale fruktbarheten på vei ned*. Publisert på SSBs nettsider. (28. februar 2002.)

Vedlegg 1

Beredskap for kompensierende tiltak

Senter for Krisepsykologi, Regionsenter for barn og unges psykiske helse, vest

Hanne Cecilie Braarud, dr.psychol.

1 Introduksjon

Utenlandsadopsjon har sin opprinnelse i å hjelpe barn som var blitt offer for epidemier eller som levde i krigsrammede områder. I nyere tid inkluderer utenlandsadopsjon barn som lider overlast på grunn av fattigdom, barn som lever i institusjon fordi de har mistet foreldre, barn som er forlatt eller kommet bort fra foreldrene, barn som lever i land hvor myndigheten kontrollerer befolkningsveksten ved å begrense antall barn per familie, biologisk mor er enslig, frivillig fraskrivelse av foreldremyndigheten, og omsorgsovertakelse ved tvang (Andersen, 2005; Cohen, 2008).

Dette kapitlet har som mål å beskrive betydningen av tidlige livserfaringer i småbarnsalder og gi kunnskap om hvordan tidlige opplevelser påvirker senere utvikling, her med betydningen av de erfaringer, opplevelser og livsvilkår utenlandsadopterte har forut for adopsjon. Det vil bli lagt vekt på kunnskap fra tilknytningsteorien, betydningen av sosiale relasjoner og overgangsperioder i sped- og småbarnsalderen, hvor miljøets betydning for barnets utvikling, både pre- og post-natalt, er relevant. Her vil det legges spesielt vekt på barnets nærmeste omsorgsmiljø. Nyere forskning og kunnskap fra utviklingspsykologi, utviklingspsykopatologi (M. Gunnar, Bruce, & Grotevant, 2000) og nevrotenskaplige disipliner (Wisner Fries, Ziegler, Kurian, Jacoris, & Pollak, 2005) anses som nødvendige rammeverk for å forstå utviklingsmessige utfall, samt anbefalinger for ulike tiltak for å støtte adoptivbarn og deres familier. Det teoretiske grunnlaget gir viktige referanser for å forstå mulige prosesser for skjevutvikling og utvikling av psykopatologi senere. Samtidig har denne kunnskapen gitt oss større mulighet for tidlig å kunne identifisere små barn som er i risiko. Dette vil bli beskrevet senere i kapitlet, i forhold til hvilken beredskap ulike hjelpetjenester bør ha for adopterte barn og deres foreldre.

Bakgrunnen for kapitlet er å gi både adoptivforeldre og helsetjenester et utviklingspsykologisk kunnskapsgrunnlag, og gi informasjon om verktøy og metoder som kan gi helsetjenester strategier for å igangsette kompensierende tiltak og hjelpe foreldre i å støtte deres adoptivbarn. Hovedformålet er å gi adoptivbarn de beste forutsetninger for en positiv utvikling.

2 Nyere utviklingspsykologisk- og nevrotenskaplig kunnskap

2.1 Innledning

Nyere utviklingspsykologi og forskning viser at utvikling og tilpasning foregår som transaksjoner mellom genetisk betinget styrke og sårbarhet, pre-natale faktorer, forhold ved fødsel (for eksempel prematuritet), samt tidlige utviklingsfremmende opplevelser og utviklingshemmende og potensielt traumatiske opplevelser som vanskjøtsel og misbruk (Calkins & Fox, 2002; Cohen, 2008). Innledningsvis er det redegjort for at dette kapitlet beskriver utvikling i et relasjonelt perspektiv. Det er også et universelt faktum at omsorgspersonene er den overordnede økologien i et barns utvikling, fordi spedbarnet og omsorgsgiver er i en kontinuerlig gjensidig interaksjon med hverandre (Bornstein & Tamis-LeMonda, 2004). Den gjensidige utveksling og påvirkning som karakteriserer interaksjonen beskrives best gjennom transaksjonsmodellen. Modellen understreker at spedbarn påvirkes gjennom opplevelser fra omsorgsmiljøet og det som er tilgjengelig av stimuli i omsorgsmiljøet. Samtidig fremhever modellen at det barnet kan hente ut av omsorgsmiljøet er individuelt for hvert enkelt barn (Sameroff & MacKenzie, 2003). Modellen beskriver således hvordan biologiske (genetiske) og miljømessige regulatorer er i en kontinuerlig transaksjonsprosess (E. Tronick, 2007; Zeanah et al., 1997). Både omsorgsgiver, familien og den sosiale og kulturelle konteksten er

med på å gi barnet miljømessige opplevelser. Dette er opplevelser og erfaringer som kan karakteriseres som mer kontinuerlige enn tilfeldige. Modellen påpeker at opplevelsene er både *delte* og *ikke-delte* påvirkninger (Zeanah et al., 1997). Delte psykososiale opplevelser har en lik påvirkning på alle barn (for eksempel rutiner og barneoppdragelse i en familie, daglige rutiner på et barnehjem), mens ikke-delte psykososiale opplevelser og påvirkninger er et resultat av at hvert enkelt barn har sin unike utrustning, temperament og personlighet som det påvirker omsorgsmiljøet med (Rutter & Rutter, 1993). Utvikling blir dermed et konglomerat av prosesser som til sammen fører til at barn får sine fysiske, kognitive og personlighetsmessige egenskaper, og etablerer sine personlige relasjoner og sin plass i samfunnet. Og utviklingsmessige spørsmål handler både om å få kunnskap om det som er felles for alle mennesker, samt å få kunnskap om individuelle forskjeller (Von Tetzchner, 2001).

Et kapittel kan ikke belyse alle aspekter ved barns utvikling. Hovedfokuset her er derfor å belyse nyere utviklingspsykologi i et relasjonelt perspektiv, der særlig sosio-emosjonell utvikling og utvikling av selv-regulering vektlegges. Selv-regulering er viktig da det omfatter kontroll av fysiologiske, oppmerksomhets-, emosjonelle, atferdsmessige, kognitive og relasjonelle prosesser (Calkins & Fox, 2002). I løpet av sped- og småbarnstiden utvikles gradvis selv-regulerende ferdigheter og strategier som er nødvendig for å mestre utviklingsmessige utfordringer (Tronick, 1989). Utvikling av selv-regulering er et langtidsprosjekt, og de primære omsorgsgiverne har en viktig funksjon gjennom å co-regulere kritiske atferdsmessige og fysiologiske funksjoner hos spedbarnet (M. Gunnar & Donzella, 2002). Emosjonell co-regulering og følelsesmessig utveksling anses som betingelser for barns sosiale (Trevvarthen, 1979) og kognitive utvikling (Murray & Trevvarthen, 1985). Den følelsesladete kommunikasjonen står sentralt i utvikling av tilknytning (Trevvarthen, 1979), og tidlig samspill anses som forløpere for utvikling av språk (Kaye, 1979).

2.2 Sosiale interaksjoner og biososiale atferdsskifter i løpet av barnets tre første leveår

Sentrale temaer i barnets første leveuker er regulering av matinntak, søvn, gråt og våkenhetstilstander (Bergum Hansen & Jacobsen, 2008). Men til tross for umodne hjernefunksjoner (Smith & Ulvund, 2004), samt barns totale avhengighet av

omsorgspersoner for regulering av vitale funksjoner, så er spedbarn engasjerte sosiale individer fra fødselen av (Bornstein & Tamis-LeMonda, 2004). En nyfødt baby kan inngå i enkle samspillsekvenser, som imitasjon, allerede i løpet av den første timen etter fødselen (Nagy & Mólnar, 2004). Studier har dokumentert små spedbarns evne til å imitere ulike ansiktsuttrykk og følelsesuttrykk fra en voksenmodell (Field, Woodsohn, Greenberg, & Cohen, 1982; Heimann & Schaller, 1985; Meltzoff & Moore, 1983). Fra et utviklingspsykologisk perspektiv så har imitasjon en viktig funksjon i forhold til sosialisering (Uzgis, 1999), og imitasjon av andres uttrykk, holdning, stemmebruk og meningssystem er en tilpasning og læring om kultur (Trevvarthen & Aitken, 2003). Imitasjon anses også som det tidligste uttrykket for medfødt inter-subjektivitet hos mennesker.

Det første biososiale atferdsskiftet oppstår ved åtte-ti-ukers alder. Tidspunktet sammenfaller med former for hjernemodning og atferdsorganisering, og læring har blitt mer etablert som mekanisme (Smith & Ulvund, 2004). Dette er også en periode hvor spedbarn viser en sterk interesse for ansikt-til-ansikt-kommunikasjon (Trevvarthen, 1982), der spedbarnets motiver og interesse i hovedsak er rettet mot andre mennesker og spesielt omsorgsgivere. Faktisk omtales perioden mellom to- og fire-måneders alder som den mest sosiale perioden i et individs liv (Murray, 1998; Stern, 2003). Sosiale interaksjoner mellom omsorgsgiver og spedbarnet veksler mellom å være synkrone og gjensidig regulerende, eller de-synkronisert, og det er bare en liten del av interaksjonen som kan beskrives som gjensidig regulerende samspill (E. Tronick, 2007; E. Z. Tronick, 2007). Under synkroniserte samspill deltar spedbarn og omsorgsgiver i protodialog hvor mor og barn regulerer hverandres følelser og atferd i en synkronisert rytme under ansikt-til-ansikt-kommunikasjon (Brazelton, Tronick, Adamson, Als, & Wise, 1974). De-synkroniserte samspill kan oppleves som ubehaglig for spedbarnet, men anses som utviklingsmessig viktig fordi spedbarnet raskt utvikler strategier som effektivt bidrar til å reparere og re-etablere interaksjonen. Under normale omstendigheter lærer spedbarn dermed å mestre mellommenneskelig utfordringer. Dette gir også spedbarn en opplevelse av at det kan hente positive responser fra omverdenen, samtidig som barnet utvikler en representasjon av seg selv som en virksom problemløser (E. Tronick, 2007; E. Z. Tronick, 2007).

Det andre biososiale atferdsskiftet inntreffer mellom åtte- og ti-månedersalder og er relatert til blant annet modning av frontallappene. Overgangen gir

atferdsmessige endringer hvor barnet har større mobilitet og kan utforske omgivelsene i større grad enn tidligere (Smith & Ulvund, 2004). Et annet tydelig kjennetegn er at barnet er motivert for å dele interessen for et objekt med andre individer (Beebe, Knoblauch, Rustin, & Sorter, 2003). Dette tar form som felles oppmerksomhet og sosial referering (Braten, 2003; Smith & Ulvund, 2004). Barnet mestrer å følge blikkretning til en annen person, og å koordinere egen oppmerksomhet med en sosial partner (Mundy & Van Hecke, 2008). Disse ferdighetene er sentrale i forhold til oppmerksomhetsregulering. Mundy og Van Hecke (2008) understreker hvor viktig det er at omsorgsgivere stimulerer og belønner sosiale prosesser som fremmer regulering av oppmerksomhet. Imitasjon og ansikt-til-ansikt-interaksjon på tidligere alderstrinn er nettopp former for sosial interaksjon hvor spedbarnet utvikler evnen til å regulere oppmerksomheten.

Det tredje biososiale atferdskiftet skjer rundt 18-månedersalder, og markerer også avslutning av spedbarnsalderen. Rundt denne tiden har alle områder av hjernen nådd samme modningsnivå. Motoriske ferdigheter er godt koordinert, og barnet mestrer symbollek. Og ved 3-årsalder begynner det å foretrekke å leke med jevnaldrende (Smith & Ulvund, 2004).

2.3 Tilknytning

Barns utvikling av tilknytning til omsorgsgiver er en prosess som foregår fra fødselen av.

Tilknytning anses som det mest meningsfulle begrepet innen utviklingspsykologien (A. L. Sroufe, Egeland, Carlson, & Collins, 2005) da begrepet inkluderer sosio-emosjonell og kognitiv utvikling (Siegel, 1999), og utvikling av selv-regulering og personlighet (Schore & Schore, 2008). Begrepet tilknytning defineres som det emosjonelle båndet som utvikles mellom spedbarnet og hans/hennes omsorgsgiver (Bowlby, 1988). Tilknytningsatferd er den atferd som øker nærhet til tilknytningsfiguren eller som opprettholder nærhet til tilknytningsfiguren når den er etablert (Bowlby, 1969, 1973). Denne form for pre-programmert atferd aktiveres av gitte betingelser som når omsorgsgiver er ute av syne, fremmedhet, høy lyd, sult eller tørste, altså betingelser som assosieres med økt fare og ubehag (Cassidy, 1999).

Et hovedtema innenfor tilknytningsteorien har vært å fremheve betydningen av det selektive ved utviklingen av tilknytningsbånd mellom barnet og primære omsorgsgivere, da dette gir barnet en trygghet som øker barnets kompetanse for auto-

nom eksplorering av omgivelsene (O'Connor, Marvin, Rutter, Olrick, & Britner, 2003). Utvikling av tilknytning relateres til medfødte pre-disposisjoner som motiverer spedbarn til å søke relasjoner til andre individer for trygghet, og antas å ha sin opprinnelse i en genetisk seleksjon som oppstod i en tid hvor mennesket levde i et miljø for evolusjonsmessig tilpasning (Bretherton, 1992a; Cassidy, 1999). På et primært evolusjonsmessig nivå så vil tilknytning øke sannsynligheten for overlevelse. På et psykologisk nivå medfører tilknytning til etablering av en relasjon hvor barn med en umoden hjerne drar nytte av modne funksjoner hos omsorgspersonen for å organisere egne prosesser (Hofer, 1994).

Et annet hovedtema innen tilknytningsteorien fremhever at kvaliteten på tilknytningen er avhengig av sensitiv, responderende, kontinuerlig og forutsigbar omsorg (Ainsworth, 1991). Rundt 12-månedersalder har barnet utviklet forventninger om omsorgspersonens tilgjengelighet og reaksjoner i forhold til situasjoner og barnets atferd (Smith og Ulvund, 2004). Barn som utvikler en trygg tilknytning har omsorgsgivere som er emosjonelt tilgjengelige, oppmerksomme og responderende på spedbarnets behov og tilstand (Siegel, 1999). Omsorgsgiver lærer raskt å identifisere og respondere på barnets behov, og derav konstruere forutsigbare sammenhenger for barnets orientering, slik at barnet kan utforske verden og sitt sosiale miljø. Dette skaper en regularitet og stabilitet som i neste omgang gjør spedbarnets omsorgsmiljø til en trygg og forutsigbar base for videre sosial læring (Wisner Fries et al., 2005). Barn av omsorgsgivere som er emosjonelt utilgjengelige, uoppmerksomme, avvisende og lite responderende utvikler oftest det man referer til som organisert, utrygg, engstelig og unnvikende tilknytning (Main, 1995). En annen utrygg tilknytningsklassifisering omtales som organisert, utrygg og ambivalent tilknytning. Her er omsorgsgiver inkonsistent i forhold til tilgjengelighet, oppmerksomhet og responsivitet. Barn med ambivalent tilknytning er mer engstelige, er vanskeligere å roe ned og holder seg tett i nærheten av omsorgsgiver i stedet for å utforske omgivelsene (Ainsworth, Blehar, Waters, & Wall, 1978). En fjerde klassifisering beskriver desorganisert/desorientert tilknytning. Barn som klassifiseres under denne kategorien har opplevd omsorgsgiver som skremmende, redd og desorganisert i sin kommunikasjon til barnet (Main & Solomon, 1990). Når omsorgspersonen både er årsak og løsningen på ens frykt, så medfører dette en kollaps i barnets atferd og oppmerksomhetsstrategier. Dette kommer til uttrykk

som motsetningsfylt atferd (tilknytningsatferd med påfølgende unngåelse eller frysing), atferd uten retning, raske endringer i følelser eller stereotypiske bevegelser (Lyons-Ruth & Jacobvitz, 1999).

Basert på barnets samspillerfaringer utvikler barnet indre arbeidsmodeller som er generaliserte mentale representasjoner av både seg selv («jeg er elsket» eller for eksempel «ingen elsker meg») og av omsorgspersonen («mor er tilgjengelig når jeg trenger henne» eller for eksempel «ingen kommer når jeg søker trøst») (Bretherton, 2005; Broberg, 2005). Indre arbeidsmodeller blir etter hvert mer automatiserte og ubevisste forventninger av hva det kan vente seg av andre mennesker, samt barnets oppfattelse av seg selv og hvordan det mestrer sosiale relasjoner (Bretherton, 1992b). Som et resultat av tilknytningens relasjonelle karakter så assosieres vitale og trygge relasjoner i de første leveårene med beskyttende mekanismer for senere lidelser, mens psykopatologi kan være et resultat av tidlige relasjonsforstyrrelser. Tilknytningsperspektivet er ikke bare viktig for å definere utvikling av psykiske vansker og problemer (psykopatologi), men også for å forstå utviklingsprosessen bak en lidelse (A. Sroufe, Duggal, Wienfield, & Carlson, 2000).

3 Hvor viktig er tidlige ugunstige opplevelser for barns videre utvikling?

3.1 Faktorer som bidrar til risiko og beskyttelse

Utvikling handler som nevnt tidligere om pågående transaksjoner mellom genetisk påvirket styrke og sårbarhet, prenatale faktorer, fødselsrelaterede komplikasjoner, samt utviklingsstøttende og utviklingshemmende opplevelser (Cohen, 2008). Risikofaktorer er forhold og omstendigheter som karakteriserer individer og/eller miljø, og som assosieres med økt sannsynlighet for senere skjevutvikling eller forstyrrelse. Beskyttende faktorer representerer egenskaper ved et individ, miljøet eller situasjoner og hendelser som mot den totale summen av ufordelaktige forhold reduserer sannsynligheten for sykdom og psykopatologi. Risikofaktorer er kumulative, og det er heller kvantiteten (antall risikofaktorer) enn kvaliteten (type risiko) som predikerer utkomme. Den totale virkningen av risiko er større enn summen av de enkelte risikofaktorene (Sameroff, Seifer, & McDonough, 2004). Dette medfører at det er en ikke-lineær sammenheng mellom antall risikofak-

torer og utviklingsutfall hos barnet (Bergum Hansen & Jacobsen, 2008). En enkel risiko medfører ytterst sjelden til psykopatologi, samtidig som det kan være multiple kombinasjoner av risiko bak samme lidelse (Greenberg, 1999). Risikofaktorer har ulik påvirkning i ulike utviklingsperioder hvor hjernen og nervesystemet er mer eller mindre sårbart for uheldig stimulering.

3.2 Sensitive og kritiske perioder i hjernens utvikling

Plastisitet referer til hjernens kapasitet til tilpassning til ulike stimuleringer og opplevelser (Zeanah, 2009). Sensitive perioder er et utviklingsbegrep som bredt definerer hvordan opplevelser påvirker hjernen spesielt sterkt i en begrenset periode i løpet av utviklingen, mens kritiske perioder defineres som en spesiell klasse sensitive perioder som resulterer i irreversible endringer i hjernefunksjoner (Knudsen, 2004). Erfarings-forventede prosesser refererer til forventede erfaringer innen en sensitiv periode i utviklingen (C. A. Nelson & Bosquet, 2000), mens erfarings-avhengige prosesser refererer til det nevrobiologiske grunnlaget for læring og nye erfaringer (Ewing-Cobbs, Prasad, & Hasan, 2008). Et viktig utviklingsprinsipp er at nevrale systemer responderer på vedvarende og repeterende aktivering som gir endring i nevrokemiske substanser som videre kan påvirke organisering av hjernens mikroarkitektur og fungering (Perry, Pollard, Blakley, Baker, & Vigilante, 1995). Effekten av opplevelser varierer i kvalitet og kvantitet på ulike tidspunkt i utviklingen (Kolb, Comeau, & Gibb, 2008), men jo mer intenst og frekvent aktiveringsmønster, dess mer permanent blir den indre representasjon (Stride, Geffner, & Lincoln, 2008). Et annet viktig utviklingsprinsipp er at fravær av relevant stimulering fører til forlenget varighet av en sensitive periode (Knudsen, 2004). Dette innebærer at avvikende utvikling kan leges. Ved komplett deprivasjon der en sensitiv periode «slutter» som et resultat av at perioden «lukkes», kan dette resultere i en konsolidering av svært avvikende nervebane-mønster. Den aldersavhengige plastisiteten i hjernebarken reflekterer nettopp sensitive perioder for opplevelser i løpet av barnehjernens utvikling. Som et resultat av hjernens komplekse utvikling vil skader og negative påvirkninger veldig tidlig i livet som regel ikke resultere i spesifikke avvik, men heller som generelt lavere intellektuelle ferdigheter (Rutter & Rutter, 1993).

3.3 Oppsummering

Mange utenlandsadopterte barn har en høyrisikobakgrunn. De fleste adoptivbarn har bodd de første levemånedene i barnehjem eller på institusjon, i land med mangel på mat, og under dårlige leveforhold (Narad & Mason, 2004). Dette finner sted i den delen av et menneskeliv hvor hovedoppgaven er å utvikle emosjonelt bånd og tilknytning til primære omsorgspersoner, og hvor omsorgspersonen ko-regulerer det autonome nervesystemet og et sentralnervesystem i utvikling. En grovskisse av mulige risikofaktorer for adoptivbarn handler om biologiske faktorer som ernæring, begrenset medisinsk oppfølging og mulig eksponering for narkotika og alkohol i fosterlivet (Cohen, 2008; Narad & Mason, 2004), samt uheldige forhold i form av mulig sosial deprivasjon fra omsorgsmiljøet, før adopsjon (M. Gunnar et al., 2000).

Det er likevel en forenklet skisse, fordi forhold ved institusjoner og barnehjem er komplekse, og varierer både mellom og innen institusjoner/barnehjem, og endres også i forhold til et lands økonomiske situasjon (M. Gunnar et al., 2000). For å vurdere karakteristikk ved en institusjon tar Gunnar et al. (2000) utgangspunkt i tre nivåer for best å beskrive denne kompleksiteten. Det primære nivået tar utgangspunkt i om behovet for adekvat ernæring, hygiene og medisinsk oppfølging imøtekommes. Neste nivå tar for seg om behovet for stimulering, som å delta i aktiviteter som støtter motorisk, kognitiv, språklig og sosial utvikling, imøtekommes. Siste nivå omhandler behovet for stabile mellommenneskelige relasjoner og mulighet for å utvikle tilkynningsrelasjon til en stabil omsorgsgiver. Nivåene er ikke uavhengige av hverandre. For eksempel så vil adekvat tilgang på mat og medisinsk hjelp medføre en viktig sosial stimulering og mellommenneskelig kontakt. Det er likevel et faktum at ved institusjoner så er ansatte bare til stede i sin arbeidstid, noe som underminerer barns behov for stabil og konsistent omsorg. Mange institusjoner har et høyt forholdstall når det gjelder antall barn per omsorgsperson. Dette fører til et fattigere miljø i forhold til sensorisk, kognitiv og lingvistisk stimulering, samt mer regimepregede rutiner for mat, søvn og toalettbesøk. Slike forhold gir lavere grad av individuell responsivitet i forhold til det enkelte barns behov (C. A. Nelson et al., 2007). For eksempel antas mangelen på konsistent omsorg å være avgjørende i forhold til utvikling av tilkynningsrelaterte problemer (Smyke, Dumitrescu, & Zeanah, 2002) fordi det utfordrer barnets mulighet for å utvikle selektiv tilknytning til den enkelte omsorgsgiver.

Det er også en myte at de medisinske opplysningene om barnet er korrekte og fullstendige (Narad & Mason, 2004). For eksempel er ernæringsmessig status og barnets forhold til mat og drikke viktig i forhold til vekst, utvikling og atferd. Et annet tema er at barnets erfaringer med tilgang på mat og rutiner rundt måltider kan manifestere seg som vanskelig og utfordrende atferd for adoptivforeldre.

Adopsjon er i seg selv en beskyttende mekanisme, og selv om adopsjonsprosessen innebærer et oppbrudd for barnet, så har dette oftest liten betydning i denne sammenhengen (Rutter & Rutter, 1993). Til tross for en historie med uheldige opplevelser, viser mange adopterte barn en rask utviklingsmessig fremgang postadopsjon, men det er også en del barn som strever med alvorlige og sammensatte problemer. Gunnar, Bruce, og Grotevant (2000) presiserer at dette ikke bare er et anliggende for den enkelte adoptivfamilien, men en kompleks sosial problemstilling som må adresseres til landets myndigheter og de fagdisipliner som fokuserer på barns utvikling og helse.

4 Tidlige erfaringer og senere utvikling

En vedvarende debatt innen psykologifaget handler om hvorvidt tidlige opplevelser og erfaringer har noen betydning, sammenlignet med senere opplevelser, i forhold til individets utvikling. Svært få argumenterer for at tidlige opplevelser er så betydningsfulle at senere erfaringer ikke har noen innvirkning, men det er likevel en konsensus om at tidlige barndomsopplevelser er betydningsfulle (Zeanah, 2009). Dette grunnsynet rettferdiggjør og fremhever helsevesenets satsning på spedbarns mentale helse, samt prioritering av tidlig identifisering av barn i risiko. Fra et vitenskapelig ståsted har det imidlertid vært et grunnleggende problem å påvise at tidlige barndomsopplevelser påvirker senere utvikling, og at tidlig intervensjon med kompenserende tiltak kan bidra til en positiv utvikling.

Selv om uheldige og/eller ekstreme erfaringer i tidlig alder plasserer et barn i risiko, så er det nærmest umulig å predikere hva slags vansker og problemer dette barnet vil streve med senere i livet (Schackman, Wismer Fries, & Pollak, 2008). Et annet problem som påpekes av Zeanah (2009) er at studier som søker å besvare problemstillingen ikke tar hensyn til at barnets miljø og dets stimuleringer representerer en kontinuitet, noe som gjør det vanskeligere å måle effekten av intervensjoner

og behandlingstiltak. Et tredje problem er at få studier har fokusert på nevralt mekanismer som den årsaksmessige linken mellom barndomserfaringer og utvikling (Schackman et al., 2008). Denne sammenhengen påvirkes av individuelle forskjeller i barnets opplevelser, alder på barnet og dets utviklingsstatus, varighet og alvorlighetsgrad av uheldige erfaringer, og barnets kontekst.

I løpet av de siste årene har man hatt mulighet til å gjennomføre såkalte naturlige eksperimenter av barn som har hatt de første leveårene på institusjon karakterisert ved mangelfull omsorg, kjærlighet, ernæring og medisinsk oppfølging, der barna senere er adoptert til land og familier karakterisert ved høy sosio-økonomisk status. Det mest kjente prosjektet er «The Bucharest Early Intervention Project», som gjennomfører randomiserte studier hvor man undersøker adopsjon som intervensjon etter sosial deprivasjon assosiert med å ha de første leveårene på institusjon (ClinicalTrials.gov, 2008). Flere av studiene fra prosjektet gir evidens for at nye og utviklingsstimulerende oppvekstmiljøer fører til reduksjon i utviklingsforsinkelse eller at barn fullstendig tar igjen på utviklingsområder hvor de før var forsinket. Mange barn viser stor fremgang i forhold til kognitive ferdigheter, og jo yngre barna var ved adopsjon dess mer dramatisk fremgang (C. A Nelson et al., 2007). Dette er også bekreftet i en meta-studie av van IJzendoorn & Juffer (2005). Likevel, til tross for normale kognitive ferdigheter så hadde dobbelt så mange adopterte barn tilrettelagt undervisning sammenlignet med ikke-adopterte skolebarn. Forskerne påpeker at dette kan handle om et faktisk behov for tilrettelagt undervisning, men det kan også handle om at adoptivforeldre og lærere er mer sensitive overfor potensielle problemer hos adopterte barn (van IJzendoorn & Juffer, 2005). En annen studie viser at atypisk atferd som sensorisk stimulering, rugging, selv-skading og problemer med å tygge og svelge mat ble redusert innen de 3 første månedene etter adopsjon. Hvorvidt adopterte barn uttrykte atypisk atferd postadopsjon, var i stor grad relatert til om barna var adoptert før eller etter 6-månedersalder (Beckett et al., 2002).

Flere studier har undersøkt utvikling av tilknytning hos tidligere institusjonaliserte barn. Alder ved adopsjon en viktig faktor, men ikke like entydig som i forhold til forekomsten av atypisk atferd (O'Connor & Rutter, 2000). En studie fant at adopterte barn som tidligere hadde levd på institusjon med ekstrem deprivasjon i større grad utviklet atypisk utrygg tilknytning enn barn adoptert fra bedre institusjoner. Mens utvikling av atypisk utrygg tilknytning var assosiert med varighet på

institusjon før adopsjon, så fant man ikke en slik sammenheng mellom varighet på institusjon og vanlig klassifisering av utrygg tilknytning (unnvikende og ambivalent) (O'Connor et al., 2003). I en oppfølgingsstudie ved 4- og 6-årsalder av barn adoptert fra Romania så fant man at selv om langt flere barn adoptert etter 6-månedersalder viste tilknytningsforstyrrelse, så var det også en liten andel barn som var adoptert før 6 måneder som også viste alvorlige symptomer på tilknytningsforstyrrelse. Resultatene viste heller ingen signifikant nedgang i symptomer fra 4- til 6-årsalder (O'Connor & Rutter, 2000). I en annen studie fant man at 21 % av skolebarna som tidligere hadde levd under institusjonalisert omsorg ikke uttrykte selektiv tilknytning til nåværende omsorgspersoner eller selektive vennskap (Roy, Rutter, & Pickles, 2004). En forklaring kan være at ettervirkninger av ekstrem sosial deprivasjon fra fødselen av kan føre til en fundamental forstyrrelse av hvordan tilknytningsatferd organiseres, og dermed forklare hvorfor flere barn uttrykte utrygg atypisk tilknytning enn unngående eller engstelig utrygg tilknytning (O'Connor et al., 2003). To meta-analyser oppsummerer med at adopterte barn viser mer desorganisert tilknytning enn ikke-adopterte barn, uavhengig av alder ved adopsjon. Her vil erfaringer med vanskjøtsel og deprivasjon de første levemånedene ha konsekvenser på utvikling av organiseringen av tilknytning. Videre viste meta-analysene at Asia-adopterte i større grad utviklet trygg tilknytning enn adopterte fra Øst-Europa, og at yngre barna utviklet i større grad trygg tilknytning til adoptivforeldre enn eldre barn (van den Dries, Juffer, van IJzendoorn, & Bakermans-Kranenburg, 2009).

Fra et nevrobiologisk utviklingsperspektiv kan dette handle om en under- eller overstimulering av hjernen i en viktig periode. En pilotstudie av adopterte barn fra Romania fant endringer i nevrobiologiske systemer som er kritiske for utvikling av sosiale bånd og regulering av emosjonell atferd. Slike endringer kan forklare de sosiale og emosjonelle vanskene en observerer hos barn som har opplevd omfattende sosial deprivasjon (Wisner Fries et al., 2005). Forskerne understreker samtidig at det var individuelle forskjeller blant barna, og ikke alle barn som opplever tidlig vanskjøtsel utvikler samme type problemer. En norsk studie har også påvist at biologisk risiko i form av prenatal eksponering for narkotiske stoffer og alkohol gir spesifikke utviklingsproblemer, som adopsjon, som innebærer adekvat omsorgsmiljø og berikende omsorg, ikke kan kompensere for (Moe, 2002).

Tidlige uheldige og langvarige erfaringer er ofte reversible hvis det skjer en omfattende forbe-

dring av omsorgen (Smith og Ulvund, 2004). Adopsjon innebærer som oftest en dramatisk forbedring av livsbetingelsene for et barn, og representerer en stabilitet og varighet som trigger og støtter oppunder utviklingsprosesser som muliggjør innhenting av forsinkede ferdigheter (Rutter, 1998). Alder ved adopsjon synes å være en viktig variabel i forhold til barnets utvikling innenfor flere områder. Andre stiller likevel spørsmål om dette er en myte, og at variabler som kjønn, barnets helse og tidlige erfaringer er like viktige faktorer (Rygvdal, 1999). Uansett så vil adopsjon ved tidlig alder samtidig redusere perioden før adopsjon hvor barnet opplever vanskelige livshendelser.

5 Beredskap for kompenserende tiltak

5.1 Innledning

I rapporten «Sped- og småbarn i risiko- en kunnskapsstatus» fra Regionsenter for barn og unges psykiske helse Øst og Sør (RBUP Øst og Sør) (Bergum Hansen & Jacobsen) klassifiseres forebyggende tiltak som universelle, selekterte og indikerte. Universell forebygging retter seg mot hele barnebefolkningen, der tiltakene er helsefremmende og forebyggende programmer, med screening og kartlegging som metoder. Selektert forebygging retter seg mot definerte risikogrupper, mens indikert forebygging er rettet mot selekterte barn som er i høyrisiko med hensyn til å utvikle psykiske vansker.

Hvorvidt adopterte barn og deres familier bør komme under tiltak for selektert forebygging, er ikke et enkelt spørsmål å besvare. De nyere utkomme-studiene som det refereres til i dette kapitlet omhandler adopterte barn som tidligere har levd under en ekstrem deprivasjon. Det blir feil å generalisere disse funnene til å gjelde alle adopterte barn. En annen viktig faktor er at et lands organiseringen av og innhold i hjelpetilbudet til barn og unge og deres familier varierer. Helsestasjonstilbudet i Norge har i denne sammenheng en unik plassering da den gir tilbud til nærmere 100 % av barnebefolkningen (Helsedirektoratet, 2004). En implikasjon av dette kan være at barn i Norge, adopterte og ikke-adopterte, har en tettere oppfølging av helsestasjonen enn hva som er representativt for de landene som studiene refererer til. En tredje viktig faktor er at man har mindre empirisk kunnskap om hvordan det går med barn som adopteres til Norge.

Det finnes ingen konsensus om hvordan man skal beskrive det utviklingsmessige landskapet i forhold til utenlandsadopsjon (M Gunnar & Pollak,

2007), men vi kan med stor sikkerhet si at en del adopterte barn har en historie med ulike former for deprivasjon og er i risiko for skjevutvikling (M. Gunnar et al., 2000). En implikasjon av dette er å ha en beredskap for kompenserende tiltak. En slik beredskap vil være en forebyggende innsats beregnet på barn som er i risiko for skjevutvikling, før forstyrrelser manifesterer seg som omfattende vansker og problemer (Bergum Hansen & Jacobsen, 2008).

5.2 Hjelpetiltak og beredskap

Med utgangspunkt i transaksjonsmodellen nevnt innledningsvis så er barns utvikling en konsekvens av interaksjon mellom individet og miljømessige faktorer (Sameroff, 2004). Adopterte barn sin atferdsmessige og sosio-emosjonelle kompetanse er en funksjon av interaksjoner mellom barnet og dets omsorgsperson(er) i opprinnelseslandet. Dette er relasjonelle ferdigheter og strategier som barnet bringer med seg i møtet med sine nye foreldre, og som kan ha et uttrykk og en form som kan provosere frem ulike, og kanskje uheldige, responser fra adoptivforeldre (Wotherspoon, O'Neill-Laberge, & Pirie, 2008). For eksempel så kan barn som har vært plassert på en institusjon som minimerer muligheten for å utvikle en selektiv tilknytning til en omsorgsperson vise liten grad av diskriminering mellom adoptivforeldre og fremmede. Videre nedenunder kommer flere momenter som hjelpetjenester må ha kjennskap til i arbeid med adoptivfamilier.

Det første punktet er at man alltid vurderer barnets fungering og utvikling i lys av transaksjonsmodellen (Bergum Hansen & Jacobsen, 2008; Wotherspoon et al., 2008). I oppfølging av en adoptivfamilie vil dette innebære at hjelpepersonell gjør barnets atferd meningsfull, slik at adoptivforeldre ser den i en kontekst som setter adoptivforeldre i en bedre posisjon for å yte konstruktiv emosjonell og atferdsmessig støtte.

Det andre punktet er kunnskap om ulike områder av barns utvikling som foreldre og helsepersonell bør være spesielt oppmerksomme på. Dette gir adoptivforeldre en bedre forståelse av om barnet har spesielle behov, hvilke eventuelle utfordringer foreldre kan møte, og det setter foreldre og helsepersonell i en beredskap hvor de kan gi støtte til barnet slik at barnet med større sannsynlighet blir i stand til å hente seg inn utviklingsmessig. Raskt etter ankomst til sitt nye hjemland bør barna gjennomgå en grundig medisinsk undersøkelse og utviklingsvurdering. Vaksinstatus må vurderes og eventuelt oppdateres, og hvis barnet har noen

form for utviklingsforsinkelse bør dette vurderes på nytt innen en til to måneder. Hvis barnet ikke har tatt igjen utviklingen innenfor den/de forsinkede områdene, bør barnet henvises til et tidlig intervensjonsprogram (Judge, 1999). Mange institusjoniserte barn har oppholdt seg i grind eller på et avgrenset område uten mulighet for å eksplorere. Gitt slike tidlige erfaringer så er det vanlig med forsinkelse i forhold til fin- og grovmotoriske ferdigheter. Barna kan også uttrykke engstelighet for store lekerom (Narad & Mason, 2004). Tale- og språkutvikling er et annet viktig område (Narad & Mason, 2004). I forhold til språkutvikling skisseres ulike tiltak ut fra barnets alder ved adopsjon. De aller fleste barn som adopteres i perioden 0–12 måneder har samme språkutvikling som ikke-adopterte barn. Hvis barna ikke følger de vanlige milepælene for språkutvikling bør barna henvises for en nærmere vurdering av språk- og talevansker. Barn som adopteres ved senere alder tilegner seg i de fleste tilfeller det nye språket raskt. Hvis barn ikke viser en slik rask språkutvikling innen de første månedene etter adopsjon, bør dette følges opp (Glennen & Masters, 2002). En annen viktig faktor i forhold til språk er at noen adopterte allerede snakker sitt opprinnelsespråk. Dette er oftest et språk som adoptivforeldre ikke mestrer. Dette utfordrer kommunikasjonen mellom barnet og adoptivforeldre. Når adopsjon innebærer for barnet å forlate sitt trygge og kjente miljø og kultur for så å tre inn i helt ukjente omgivelser, vil en del av disse barna uttrykke sorg, redsel og sinne med fysiske uttrykk som kan være vanskelig for adoptivforeldre å oppfatte som uttrykk for barnets følelser (Judge, 1999).

Fra et tilknytningsperspektiv har mange utenlandsadopterte en dårligere start på livet enn de barn som lever med sine biologiske foreldre (F. Juffer, Hoksbergen, Riksen-Walraven, & Kohnstamm, 1997). Dette er barn som har opplevd separasjon og tap av biologiske foreldre og andre omsorgspersoner. I tillegg har en del barn også levd med sosial deprivasjon, vanskjøtsel og mishandling.

5.3 Aktuelle tjenester for en beredskap for kompensierende tiltak

Rapporten fra RBUP Øst og Sør gir følgende beskrivelse av ulike hjelpetjenester for sped- og småbarn i risiko. Mange av disse er også aktuelle for adoptivfamilier. Helsestasjonen har en spesiell oppgave i forhold til sped- og småbarn i risiko, og det anbefales at personalet får opplæring i relevante kartleggingsverktøy som gjør det mulig å både fokusere på og identifisere problemområder

tidlig. Den pedagogisk-psykologiske tjenesten (PPT) har en viktig oppgave i forhold til å igangsette tiltak i barnehager og å henviser til spesialist-tjenesten. Per i dag har PPT færre erfaringer med små barn. Fastlegen er også en viktig aktør, da dette er en instans som møter familier hyppig. Mange barn har et barnehagetilbud. Barnehagen er en unik arena for tidlig å identifisere vansker hos barn. Det anbefales at barnehager får opplæring i verktøy for å identifisere psykososiale vansker hos små barn, samt samtaleverktøy for å gjøre personalet mer kompetente til å snakke om bekymringer med omsorgsgivere. Psykisk helsevern for barn og unge (PBU) er den viktigste hjelpeinstansen for barn og familier som trenger hjelp med psykiske vansker (Bergum Hansen og Jacobsen, 2008).

5.4 Ulike kartleggingsinstrumenter og metoder

Her presenteres noen screeningverktøy og kartleggingsinstrumenter. Enkelte av disse anbefales også i rapporten fra RBUP Øst og Sør. Det er viktig at kartleggingsverktøy etterfølges av samtaler med omsorgspersonene, og at helsepersonell som gjennomfører kartleggingen er trent i utviklingsstøttende samtale, er aktivt lyttende og kan gjennomføre semistrukturerte intervjuer slik at man innhenter all nødvendig informasjon om barnet og familien. Det anbefales også å ha tydelige rutiner for henvisning (Bergum Hansen & Jacobsen, 2008).

Ages & Stages Questionnaire (ASQ) er et foreldreutfyllt screeninginstrument for vurdering av sped- og småbarns utvikling. Det er i alt 19 ulike spørreskjemaer som dekker følgende alderstrinn: 4, 6, 8, 10, 12, 14, 16, 18, 20, 22, 24, 27, 30, 33, 36, 42, 48, 54 og 60 måneder. Hvert spørreskjema er bygget opp av 30 spørsmål om barns utvikling, og spørsmålene er delt inn i fem utviklingsområder: kommunikasjon, grovmotorikk, finmotorikk, problemløsning og personlig/sosialt. På siste side av spørreskjemaet stilles det spørsmål om bekymringer som foreldre kan ha om barnets utvikling generelt. Det er enkelt å administrere, skåre og tolke skjemaene, og det er heller ikke tidkrevende. ASQ kan benyttes ved behov i helsestasjoner, PP-tjenesten, PBU, pediatri og kommunalt barnevern (Janson & Smith, 2003). Screeninginstrumentet er normert, men ikke validert, for norske forhold.

Ages & Stages Questionnaire: Social Emotional (ASQ:SE) er et tillegg til ASQ for screening av barnets mulighet for å regulere følelser og interaksjoner på en akseptabel måte for seg selv og andre.

Det er åtte aldersspesifikke skjemaer for følgende alderstrinn: 6, 12, 18, 24, 30, 36, 48 og 60 måneder. ASQ: SE fokuserer på områdene selv-regulering, lydighet, kommunikasjon, adaptiv fungering, autonomi, affekt og interaksjon med andre personer (Squires, Bricker, & Twombly, 2004). ASQ: SE er verken normert eller validert for norske forhold, men spørreskjemaene er oversatt til norsk. Både ASQ og ASQ: SE anbefales til bruk på helsestasjon og i barnehager (Bergum Hansen og Jacobsen, 2008).

Child Behavior Checklist (CBCL) er et spørreskjema bestående av 99 spørsmål som kartlegger barnets sosiale, emosjonelle og atferdsmessige funksjonsnivå. CBCL kan benyttes fra barnet er 1 [frac12] år gammelt (Huffman & Nichols, 2004).

Alarm Distress Baby Scale (ADBB) er en skala for å vurdere vedvarende sosial tilbaketrekking hos barn mellom 2 og 24 måneder. Skalaen undersøker 8 områder: Ansiktsuttrykk, øyekontakt, generelt aktivitetsnivå, selv-stimulering, vokalisering, respons på stimulering, engasjement i relasjon og attraksjon (Guedeney, Foucault, Bougen, Larroque, & Mentre, 2008). Vedvarende sosial tilbaketrekking anses som nøkkelsymptom ved spedbarns depresjon, tilknytningsvansker, smerte, autistiske trekk, post-traumatisk lidelse og angst (Guedeney, 2007). Hvis den norske valideringsstudien er vellykket, så anbefales skalaen til bruk på helsestasjon, hos fastlegen og i PPT (Bergum Hansen & Jacobsen, 2008).

Bayley Scales of Infant Development (BSID) og *Mullen skalaen* benyttes for vurdering av barns utvikling. BSID er den mest utbredte metoden for å vurdere sped- og småbarns utvikling. Den består av to komponenter: Mental utviklingsindeks og Psykomotorisk utviklingsindeks, og kan benyttes for barn i alderen 1 til 42 måneder. Mullen-skalaen vurderer barnets utvikling innenfor følgende domener: grovmotorikk, visuell diskriminering og hukommelse, finmotorikk, språktilegnelse og ekspressiv språkutvikling. Skalaen kan benyttes for vurdering av barn i alderen 0 til 68 måneder (Gilliam & Mayes, 2004). Både BSID og Mullen-skalaen vil være nyttige instrumenter for PPT (Bergum Hansen & Jacobsen, 2008).

Parenting Stress Index (PSI) er et foreldreutfylt spørreskjema med 120 spørsmål om stress i relasjonen mellom foreldre og barnet. Spørsmålene innenfor barnedomenet måler i hvilken grad barnet oppleves som akseptabel, belønnende, kravstor, tilpasningsdyktig, ulykkelig og distraherbar/hyperaktiv. Spørsmål innenfor foreldredomenet måler i hvilken grad foreldre føler ubehag og stress i sin tilknytning til barnet, føler seg som

kompetente foreldre, er begrenset i foreldrerollen, deprimert, sosialt isolert, ved god helse og har støtte i partneren. Andre spørsmål retter seg mot skilsmisse, endring i økonomi og graviditet. PSI kan benyttes fra barnet er 1 måned gammelt og frem til 12-årsalder (Clark, Tluczek, & Gallagher, 2004). Det foreligger også en kortversjon av PSI, *Parenting Stress Index/ Short Form (PSI/SF)* (Huffman & Nichols, 2004). Begge versjonene er utviklet av Abidin (Abidin, 1986, 1990). Bergum Hansen og Jacobsen (2008) foreslår at PSI kan benyttes i PBU for en videre vurdering av grad av stress hos foreldre.

Diagnostic Classification Zero to Three Revised (DC 0-3 R) er et diagnostisk klassifiseringssystem som organiserer observasjoner og informasjon om barnet i forhold til fem akser (Weston et al., 2003). Akse I beskriver barnets fungering i forhold til det mest fremtredende uttrykket ved diagnosen. Aksene inkluderer diagnosene reguleringsforstyrrelse, traumatisk stresslidelse, tilpasningsforstyrrelse, affektlidelse, reaktiv tilknytningsforstyrrelse, forstyrrelser relatert til søvn og spiseatferd samt relasjon- og kommunikasjonsforstyrrelse. Akse II beskriver relasjon mellom barnet og omsorgsgiver. Akse III benyttes for å vurdere medisinske og utviklingsmessige diagnoser med andre diagnosesystemer som ICD- 10 eller DSM-IV. Akse IV gir en vurdering av alvorlighetsgrad og ulike former for psykososialt stress som direkte eller indirekte påvirker barnet, mens Akse V beskriver barnets funksjonelle emosjonelle utviklingsnivå. Systemet har en tilnærming som understreker betydningen av å vurdere et yngre barn utviklingsmessig, relasjonelt og i en kulturell kontekst (Lieberman, Barnard, & Wieder, 2004). Nasjonalt kompetansenettverk for sped- og småbarns psykiske helse (RBUP, 2009) ønsker å spre kunnskap om systemet, gi opplæring i bruk av metoden for fagfolk i PBU og andre spesialister som arbeider med sped- og småbarnsfamilier.

Det eksisterer flere virksomme intervensjoner som er utviklet for å fremme foreldres responsivitet, og tilknytning mellom barn og adoptivforeldre. En intervensjon utviklet i Nederland har vist seg som svært effektiv i forhold til både adoptivmors sensitivitet, samt å redusere antall barn som ble klassifisert som desorganiserte i sin tilknytning (A. Juffer, Van IJzendoorn, & Bakermans-Kranenburg, 2008). Deltakerne i intervensjonsprogrammet fikk utdelt en bok som fokuserte på sensitiv omsorg, samt deltok i tre video-feedback-sesjoner i adoptivfamiliens hjem. En effektstudie av intervensjonen viste en positiv intervensjonseffekt i forhold til mødres sensitivitet og responsivitet, barnets

kompetanse og tilknytning mellom mor og barn (Hoksbergen, 1997).

Mary Dozier og kollegaer har utviklet *Attachment and Biobehavioral Catchup (ABC)*, et intervensjonsprogram som i utgangspunktet er utviklet for fosterforeldre til sped- og småbarn. Programmet fokuserer på at fosterforeldre skal bli mer sensitive til barnets uttrykk for stress og ubehag, selv om disse uttrykkene kan være ambivalente og uklare hos mange av disse barna. Videre fokuserer programmet på å veilede fosterforeldre i å respondere sensitivt på barnets signaler og følge barnets initiativ (Fisher, Gunnar, Dozier, Bruce, & Pears, 2006). Intervensjonsprogrammet er manualisert og strekker seg over 10 sesjoner, hvor de enkelte sesjoner retter seg enten mot barnets dysregulering, å yte omsorg, eller å redusere fryktatferd hos fosterforeldre. Effektstudier viser blant annet at ABC-intervensjonen fører til en normalisering av kortisol-produksjon, samt mindre rapporterte atferdsproblemer hos eldre småbarn (18–36 måneder) (Dozier et al., 2006).

Circle of Security (COS) er et gruppebasert intervensjonsprogram utviklet for å endre tilknytnings- og omsorgsmønster hos høyrisiko dyader. Her bruker man videovignetter av foreldre under samspill med barnet sitt, etterfulgt av psyko-educative og terapeutiske refleksjoner. COS-intervensjonen er utviklet for å støtte omsorgsgiveres sensitivitet og responsivitet i forhold til barnets signaler når barnet ønsker å eksplorere, og når barnet søker trøst og omsorg. Videre skal programmet øke omsorgsgiver sin evne til å reflektere over egen og barnets atferd, og tanker og følelser under tilknytning-omsorgs-interaksjoner. Det fokuseres også på at omsorgsgiver reflekterer over egne erfaringer som påvirker nåværende foreldreatferd. Programmet går over 20 uker, og de fem overordnede målene for programmet er: 1. Å utvikle en trygg base hvor omsorgsgivere kan utforske egen omsorgsatferd; 2. Gi foreldre en brukervennlig oversikt over tilknytningsteorien; 3. Hjelp foreldre å bli bedre på å observere og lese signaler fra barnet; 4. Utvikle en reflekterende dialog i gruppen; 5. Støtte foreldrene når deres holdning endres fra forsvarsprosesser til empati overfor barnet (Marvin, Cooper, Hoffmann, & Powell, 2002). I en kasus-studie bestående av 65 dyader fant man at COS-intervensjonen hadde en signifikant positiv effekt på tilknytning-omsorgs-atferd i høyrisiko dyader. Rundt 70 % av barna klassifisert som desorganiserte før intervensjon skiftet til en av de organiserte tilknytnings-klassifiseringene, der hele 2/3 ble klassifisert som trygt tilknyttet etter intervensjonen (Hoffman, Marvin, Cooper, & Powell,

2006). Nasjonalt kompetansenettverk for sped- og småbarns psykiske helse har kurs og opplæring i COS-intervensjonen nasjonalt (RBUP, 2009).

Det eksisterer ingen tjenester som retter seg spesielt mot adoptivfamilier i Norge. Basert på de positive resultatene fra de nederlandske intervensjonsstudiene, har man startet opp en postadoptiv-tjeneste for alle adoptivfamilier i Nederland (Juffer et al., 2008). Tilbudet til familien inkluderer inntil fire video-feedback-sesjoner, uavhengig av barnets alder ved adopsjon eller om det foreligger noen problemer. Intervensjonen gis av spesialutdannede sosionomer eller barnepsykologer (A. Juffer et al., 2008).

6 Avsluttende kommentar

Dette kapittelet gir en oversikt over viktige utviklingsprosesser og utviklingstemaer i de tre første leveårene. Jeg har lagt spesielt vekt på det relasjonelle aspektet ved utvikling, og understreket at utvikling er en transaksjonell prosess hvor både omsorgspersonen og barnet påvirker relasjonen og den videre utviklingen. Den tidlige stimuleringen barnet henter ut av omsorgsmiljøet er også viktig for hjernen og nervesystemet sin vekst og modning.

Nyere utviklingspsykologisk kunnskap er et rammeverk for å kunne forstå hva som er risiko- og beskyttelsesmekanismer for små barn. Ut fra dette perspektivet tydeliggjøres det at mange utenlandsadopterte barn er i høyrisiko, og at helsetjenester og hjelpeinstanser bør ha en beredskap for kompensierende tiltak. Dette må også holdes opp mot det faktum at adopsjon er en meget effektiv intervensjon og at adoptivforeldre i Norge representerer en gruppe foreldre som er screenet for gode omsorgsferdigheter, stabil livssituasjon og trygge økonomiske vilkår. Dette er forhold som betegnes som beskyttende faktorer som øker sannsynligheten for positivt utviklingsmessig utfall på tross av uheldige forhold (Bergum Hansen & Jacobsen, 2008).

Ut fra mitt kjennskap til fagfeltet foreligger det ikke spesifikke kurs eller støttetjenester som tilbud for alle adoptivfamilier i Norge. Med opprettelsen av Nasjonalt kompetansenettverk for sped- og småbarns psykiske helse ved RBUP Øst og Sør gjennomføres det en nasjonal satsning for at sped- og småbarn (0–3 år) skal bli identifisert og hjulpet av kommunale tjenester, og barn med mer omfattende vansker blir tidlig henvist til spesialisttjenesten. Denne satsningen vil dermed også omfatte familier med adoptivbarn i alderen 0–3 år.

Litteraturliste

- Abidin, R. R. (1986). *Parenting stress index manual (2. utgave)*. Charlottesville VA: Pediatric Psychology Press.
- Abidin, R. R. (1990). *Parenting stress index. Manual*.
- Ainsworth, M. D. S. (1991). Attachments and other affectional bonds across the life cycle. In C. M. Parkes, J. Stevenson-Hinde & P. Marris (Eds.), *Attachment across the life cycle* (33–51). New York: Tavistock/Routledge.
- Ainsworth, M. D. S., Blehar, M. C., Waters, E. og Wall, S. (1978). *Patterns of attachment: A psychological study of Strange Situation*. Hillsdale, NJ: Erlbaum.
- Andersen, T. (2005). *Adopterte barns bakgrunn*.
- Beckett, C., Bredenkamp, D., Castle, J., Groot-hues, C., O'Connor, T. G., og Rutter, M. (2002). Behavior patterns associated with institutional deprivation: a study of children adopted from Romania. *J Dev Behav Pediatr*, 23 (5), 297–303.
- Beebe, B., Knoblauch, S., Rustin, J. og Sorter, D. (2003). Introduction. A systems view. *Psychoanalytic Dialogues*, 13 (6), 367–382.
- Bergum Hansen, M. og Jacobsen, H. (2008). *Sped- og småbarn i risiko – en kunnskapsstatus*. Oslo: Regionsenter for barn og unges psykiske helse Øst og Sør.
- Bornstein, M. og, & Tamis-LeMonda, C. S. (2004). Mother-Infant Interaction. G. Bremner og A. Fogel (red.), *Blackwell Handbook of Infant Development* (269–295). Malden: Blackwell Publishing.
- Bowlby, J. (1969). *Attachment and Loss. Vol. 1: Attachment*. Middlesex: Penguin Books.
- Bowlby, J. (1973). *Attachment and Loss, Vol. 2: Separation*. Middlesex: Penguin Books.
- Bowlby, J. (1988). *A secure base*. New York: Basic Books.
- Braten, S. (2003). Participant Perception of Others' Acts: Virtual Otherness in Infants and Adults. *Culture Psychology*, 9 (3), 261–276.
- Brazelton, T. B., Tronick, E. Z., Adamson, L., Als, H., og Wise, S. (1974). Early mother-infant reciprocity. M. Hofer (red.), *Parent-infant interaction* (137–154). Amsterdam: Elsevier.
- Bretherton, I. (1992a). The origins of attachment theory: John Bowlby and Mary Ainsworth. *Developmental Psychology*, 28, 759–775.
- Bretherton, I. (1992b). The origins of Attachment theory: John Bowlby and Mary Ainsworth. *Developmental Psychology*, 28, 759–775.
- Bretherton, I. (2005). In pursuit of the internal working model construct and its relevance to attachment relationships. K. Grossmann, K. Grossmann og E. Waters (red.), *Attachment from infancy to adulthood*, 13–49. New York: The Guilford Press.
- Broberg, A. G. (2005). Anknytning, rädsla och omsorgssvikt. A. L. v. d. Lippe og S. R. Wilkinson (red.), *Risikoutvikling: Tilknytning, omsorgssvikt og forebygging*. (Vol. Rapport 5, 15–34. Oslo: NOVA.
- Calkins, S. D. og Fox, N. A. (2002). Self-regulatory processes in early personality development: A multilevel approach to the study of childhood social withdrawal and aggression. *Development and Psychopathology*, 14, 477–498.
- Cassidy, J. (1999). The nature of the child's ties. J. Cassidy og P. R. Shaver (red.), *Handbook of Attachment* (3–20). New York: The Guilford Press.
- Clark, R., Tluczek, A. og Gallagher, K. C. (2004). Assessment of Parent-Child Early Relational Disturbances. R. DelCarmen-Wiggins og A. Carter (red.), *Handbook of Infant, Toddler, and Preschool Mental Health Assessment*, 25–60. New York: Oxford University Press.
- ClinicalTrials.gov. (2008). The Bucharest Early Intervention Project (BEIP), U.S National Institutes of Health: <http://clinicaltrials.gov/ct2/show/NCT00747396> (lest 15.7.2009)
- Cohen, N. J. (2008). Adoption. R. M. Rutter, D. Bishop, D. Pine, S. Scott, J. Stevenson, E. Taylor og A. Thapa (red.), *Rutter's Child and Adolescent Psychiatry (5. utgave)*, 502–519. Oxford: Blackwell Publishing.
- Dozier, M., Peloso, E., Lindhiem, O., Gordon, M. K., Manni, M., Sepulveda, S., et al. (2006). Developing Evidence-Based Interventions for Foster Children: An Example of a Randomized Clinical Trial with Infants and Toddlers. *Journal of Social Issues*, 62 (4), 767–785.
- Ewing-Cobbs, L., Prasad, M. R. og Hasan, K. M. (2008). Developmental plasticity and reorganization of function following early diffuse brain injury. C. A. Nelson og M. Luciana (red.), *Handbook of Developmental Cognitive Neuroscience (2. utgave)*, 299–414. Cambridge: The MIT Press.
- Field, T., Woodson, R., Greenberg, R. og Cohen, D. (1982). Discrimination and imitation of facial expressions by neonates. *Science*, 218, 81–127.
- Fisher, P. A., Gunnar, M. A., Dozier, M., Bruce, J., og Pears, K. C. (2006). Effects of Therapeutic Interventions for Foster Children on Behavioral Problems, Caregiver Attachment, and Stress Regulatory Neural Systems. *Annals of*

- the New York Academy of Sciences, 1094* (Resilience in Children), 215–225.
- Gilliam, W. S. og Mayes, L. C. (2004). Integrating Clinical and Psychometric Approaches: Developmental Assessment and the Infant Mental Health Evaluation. R. DelCarmen-Wiggins og A. Carter (red.), *Handbook of Infant, Toddler, and Preschool Mental Health Assessment*, 185–204. New York: Oxford University Press.
- Glennen, S. og Masters, M. G. (2002). Typical and atypical language development in infants and toddlers adopted from Eastern Europe. *American Journal of Speech-Language Pathology*, 11 (3), 417–433.
- Greenberg, M. T. (1999). Attachment and psychopathology in childhood. J. Cassidy og P. R. Shaver (red.), *Handbook of Attachment*, 469–496. New York: Guilford Press.
- Guedeney, A. (2007). Withdrawal behavior and depression in infancy. *Infant Mental Health Journal*, 28, 393–408.
- Guedeney, A., Foucault, C., Bougen, E., Larroque, B. og Mentre, F. (2008). Screening for risk factors of relational withdrawal behaviour in infants aged 14-18 months. *Eur Psychiatry*, 23 (2), 150–155.
- Gunnar, M., Bruce, J. og Grotevant, H. D. (2000). International adoption of institutionally reared children: Research and policy. *Development and Psychopathology*, 12, 677–693.
- Gunnar, M. og Donzella, B. (2002). Social regulation of the cortisol levels in early human development. *Psychoneuroendocrinology*, 27, 199–220.
- Gunnar, M. og Pollak, S. D. (2007). Supporting parents so that they can support their internationally adopted children: The larger challenge lurking behind the fatality statistics. *Child Maltreatment*, 12, 381–382.
- Heimann, M. og Schaller, J. (1985). Imitative reactions among 14-21 day old infants. *Infant Mental Health Journal*, 6, 31–39.
- Helsedirektoratet. (2004). *Kommunenes helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Veilder for forskrift av 3. april 2003 nr. 450*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet.
- Hofer, M. A. (1994). Hidden regulators in attachment, separation, and loss. N. A. Fox (red.), *Monographs of the Society for Research in Child Development*, 192–207.
- Hoffman, K. T., Marvin, R. S., Cooper, G. og Powell, B. (2006). Changing toddlers' and preschoolers' attachment classifications: The circle of security intervention. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 74 (6), 1017–1026.
- Hoksbergen, R. A. C. (1997). Turmoil for adoptees during their adolescence? *International Journal of Behavioral Development*, 20 (1), 33–46.
- Huffman, L. C., og Nichols, M. (2004). Early detection of young children's mental health problems in primary care settings. R. DelCarmen-Wiggins og A. Carter (red.), *Handbook of infant, toddler and preschool mental health assessment*, 467–490. New York: Oxford University Press.
- Janson, H., og Smith, L. (2003). *Norsk manualsupplement til Ages and Stages Questionnaires*. Oslo: RBUP Øst og Sør.
- Judge, S. L. (1999). Eastern European Adoptions: Current status and implications for intervention. *Topics in early childhood special education*, 19, 244–252.
- Juffer, A., Van IJzendoorn, M. H. og Bakermans-Kranenburg, M. J. (2008). Supporting adoptive families with video-feedback intervention. A. Juffer, M. J. Bakermans-Kranenburg og M. H. V. IJzendoorn (red.), *Promoting positive parenting. An attachment-based intervention*, 139–155. New York: Lawrence Erlbaum Association.
- Juffer, F., Hoksbergen, R. A., Riksen-Walraven, J. M. og Kohnstamm, G. A. (1997). Early intervention in adoptive families: supporting maternal sensitive responsiveness, infant-mother attachment, and infant competence. *J Child Psychol Psychiatry*, 38 (8), 1039–1050.
- Kaye, K. (1979). Thickening thin data: the maternal role in developing communication and language. M. Bullowa (red.), *Before Speech*, 191–206. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knudsen, E. I. (2004). Sensitive periods in the development of the brain and behavior. *Journal of Cognitive Neuroscience*, 16, 1412–1425.
- Kolb, B., Comeau, W. og Gibb, R. (2008). Early brain injury, plasticity, and behavior. C. A. Nelson og M. Luciana (red.), *Handbook of Developmental Cognitive Neuroscience*, 2. utgave, 385–398. Cambridge: The MIT Press.
- Lieberman, A. F., Barnard, K. E. og Wieder, S. (2004). Diagnosing Infants, Toddlers, and Preschoolers: The zero to three diagnostic classification of early mental health disorders. R. DelCarmen-Wiggins og A. Carter (red.), *Handbook of Infant, Toddler, and Preschool Mental Health Assessment*, 141–160. New York: Oxford University Press.
- Lyons-Ruth, K. og Jacobvitz, D. (1999). Attachment disorganization: Unresolved loss, relational violence and lapses in behavioral and atten-

- tional strategies. J. Cassidy og P. R. Shaver (red.), *The Handbook of Attachment*, 520–554. New York: The Guilford Press.
- Main, M. (1995). Attachment: Overview, with implications for clinical work. S. Goldberg, R. Muir og J. Kerr (red.), *Attachment theory: Social, developmental, and clinical perspectives*, 407–474. Hillsdale, NJ: Analytic Press.
- Main, M. og Solomon, J. (1990). Procedures for identifying infants as disorganized/disoriented during the Ainsworth Strange Situation. M. T. Greenberg, D. Cicchetti og E. M. Cummings (red.), *Attachment in the preschool years: Theory, research, and intervention*, 121–160. Chicago: University of Chicago Press.
- Marvin, R., Cooper, G., Hoffmann, K. og Powell, B. (2002). The Circle of Security project: Attachment-based intervention with caregiver-preschool child dyads. *Attachment & Human Development*, 4, 107–124.
- Meltzoff, A. N. og Moore, M. K. (1983). Newborn infants imitate adult facial gestures. *Child Development*, 54, 702–709.
- Moe, V. (2002). Foster-placed and adopted children exposed in utero to opiates and other substances: prediction and outcome at four and a half years. *J Dev Behav Pediatr*, 23 (5), 330–339.
- Mundy, P. og Van Hecke, A. (2008). Neural systems, gaze following, and the development of joint attention. C. H. Nelson og M. Luciana (red.), *Handbook of Developmental Cognitive Neuroscience*, 819–838. Cambridge: The MIT Press.
- Murray, L. (1998). Contributions of experimental and clinical perturbations of mother-infant communication to the understanding of infant intersubjectivity. S. Bråten (red.), *Intersubjective Communication and Emotion in early ontogeny*, 127–143. New York: Cambridge University Press.
- Murray, L. og Trevarthen, C. (1985). Emotional regulation of interaction between two-month-olds and their mothers. T. M. Field og N. A. Fox (red.), *Social perception in infants*, 177–198. New Jersey: Ablex Publishing Corporation.
- Nagy, E. og Mólár, P. (2004). Homo imitand or homo provocans? Human imprinting model of neonatal imitation. *Infant behavior & development*, 27, 54–63.
- Narad, C. og Mason, P. W. (2004). International adoptions: Myths and realities. *Pediatric Nursing*, 30, 483–487.
- Nelson, C. A. og Bosquet, M. (2000). Neurobiology of fetal and infant development: Implications for infant mental health. C. A. Zeanah (red.), *Handbook of Infant Mental Health*, 2. utgave, 37–59. New York: The Guilford Press.
- Nelson, C. A., Zeanah, C. H., Fox, N. A., Marshall, P. J., Smyke, A. T. og Guthrie, D. (2007). Cognitive recovery in socially deprived young children: The Bucharest Early Intervention Project. *Science*, 318, 1937–1940.
- O'Connor, T. G., Marvin, R. S., Rutter, M., Olrick, J. T. og Britner, P. A. (2003). Child-parent attachment following early institutional deprivation. *Dev Psychopathol*, 15 (1), 19–38.
- O'Connor, T. G. og Rutter, M. (2000). Attachment disorder behavior following early severe deprivation: extension and longitudinal follow-up. English and Romanian Adoptees Study Team. *J Am Acad Child Adolesc Psychiatry*, 39 (6), 703–712.
- Perry, B. D., Pollard, R. A., Blakley, T. L., Baker, W. L. og Vigilante, D. (1995). Childhood trauma, the neurobiology of adaptation, and «use-dependent» development of the brain: How «states» become «traits». *Infant Mental Health Journal*, 16 (4), 271–291.
- RBUP. (2009). DC 0-3 R: Kartlegging og diagnostisering av vansker hos sped- og småbarn.
- RBUP Øst og Sør: (lest 11.9.2009)
- Roy, P., Rutter, M. og Pickles, A. (2004). Institutional care: associations between overactivity and lack of selectivity in social relationships. *J Child Psychol Psychiatry*, 45 (4), 866–873.
- Rutter, M. (1998). Developmental catch-up, and deficit, following adoption after severe global early privation. English and Romanian Adoptees (ERA) Study Team. *J Child Psychol Psychiatry*, 39 (4), 465–476.
- Rutter, M. og Rutter, M. (1993). *Developing Minds. Challenge and continuity*. London: Penguin Books.
- Rygvold, A. (1999). Better or worse? Intercountry adopted children's language. A. Rygvold, M. Dalen og B. Sætedal (red.), *Mine - yours - ours and theirs*, 221–229. Oslo: Institutt for Spesialpedagogikk.
- Sameroff, A. J. (2004). Ports of entry and the dynamics of mother-infant interventions. A. J. Sameroff, S. c. McDonough & K. I. Rosenblum (Eds.), *Treating parent-infant relationship problems. Strategies for interventions*, 3–28. New York: The Guilford Press.
- Sameroff, A. J. og MacKenzie, M. J. (2003). Research strategies for capturing transactional models of development: The limits of the possible. *Development and Psychopathology*, 15, 613–640.

- Sameroff, A. J., Seifer, R. og McDonough, S. C. (2004). Contextual contributors to the assessment of infant mental health. R. DelCarmen-Wiggins og A. Carter (red.), *Handbook of Infant, Toddler, and Preschool Mental Health Assessment*, 61–76. New York: Oxford University Press.
- Schackman, J. E., Wismer Fries, A. B. og Pollak, S. D. (2008). Environmental influences on brain, behavior development: Evidence from child abuse and neglect. C. A. Nelson og M. Luciana (red.), *Handbook of Developmental Cognitive Neuroscience*, 869–882). Cambridge: The MIT Press.
- Schore, J. R. og Schore, A. (2008). Modern attachment theory: The central role of affect regulation in development and treatment. *Clinical Social Work Journal*, 36, 9–20.
- Siegel, D. (1999). *The Developing Mind*. New York: The Guilford Press.
- Smith, L. og Ulvund, S. E. (2004). *Spedbarnsalderen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Smyke, A. T., Dumitrescu, A. og Zeanah, C. H. (2002). Attachment disturbances in young children. The continuum of caretaking casualty. *J Am Acad Child Adolesc Psychiatry*, 41 (8), 972–982.
- Squires, J., Bricker, D. og Twombly, E. (2004). Parent-completed screening for social emotional problems in young children: The effects of risk/disability status and gender on performance. *Infant Mental Health Journal*, 25 (1), 62–73.
- Sroufe, A., Duggal, S., Wienfield, N. og Carlson, E. (2000). Relationships, development, and psychopathology. In A. J. Sameroff, M. Lewis og M. Miller (red.), *Handbook of Developmental Psychopathology*, 2. utgave, 75–92. New York: Kluwer Academic/ Plenum Publisher.
- Sroufe, A. L., Egeland, B., Carlson, E. og Collins, W. A. (2005). Placing early attachment experiences in developmental context. K. E. Grossmann, K. Grossmann og E. Waters (red.), *Attachment from infancy to adulthood*, 48–70. New York: The Guilford Press.
- Stern, D. (2003). *Spedbarnets interpersonlige verden*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Stride, S., Geffner, R. og Lincoln, A. (2008). The physical and traumatic effects of childhood exposure to intimate partner violence. *Journal of Emotional Abuse*, 8, 83–101.
- Trevarthen, C. (1979). Communication and cooperation in early infancy: a description of primary intersubjectivity. M. Bullowa (red.), *Before speech*, 321–347. Cambridge: Cambridge University Press.
- Trevarthen, C. (1982). The primary motives for cooperative understanding. In G. Butterworth og P. Light (red.), *Social cognition. Studies of the Development of Understanding*, 77–109. Brighton: Harvester Press.
- Trevarthen, C. og Aitken, K. J. (2003). Regulation of brain development and age-related changes in infants' motives: The developmental function of regressive periods. M. Heimann (red.), *Regression periods in human infancy*, 107–184). Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.
- Tronick, E. (1989). Emotions and emotional communication in infants. *American Psychologist*, 44, 112–119.
- Tronick, E. (2007). *The neurobehavioral and social-emotional development of infants and children*. New York: W. W. Norton & Company, Inc.
- Tronick, E. Z. (2007). *The neurobehavioral and social-emotional development of infants and children*. New York: W. W. Norton & Company, Inc.
- Uzgiris, I. C. (1999). Imitation as activity: its developmental aspects. J. Nadel og G. Butterworth (red.), *Imitation in infancy*, 186–206. Cambridge: Cambridge University Press.
- van den Dries, L., Juffer, F., van IJzendoorn, M. H. og Bakermans-Kranenburg, M. J. (2009). Fostering security? A meta-analysis of attachment in adopted children. *Children and Youth Service Review*, 31, 410–421.
- van IJzendoorn, M. H., og Juffer, F. (2005). Adoption Is a Successful Natural Intervention Enhancing Adopted Children's IQ and School Performance *Current Directions in Psychological Science*, 14, 326–330.
- Von Tetzchner, M. (2001). *Utviklingspsykologi: barne- og ungdomsalderen* Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Weston, D. R., Thomas, J. M., Barnard, K. E., Wieder, S., Clark, R., Carter, A. S., et al. (2003). DC: 0-3 Assessment Protocol Project: Defining a comprehensive information set to support DC: 0-3 diagnostic formulation. *Infant Mental Health Journal*, 24 (4), 410–427.
- Wisner Fries, A. B., Ziegler, T. E., Kurian, J. R., Jacoris, S. og Pollak, S. D. (2005). Early experiences in human is associated with changes in neuropeptides critical for regulating social behavior. *Proc Natl Acad Sci U S A*, 102, 17237–17240.
- Wotherspoon, E., O'Neill-Laberge, M. og Pirie, J. (2008). Meeting the emotional needs of infants and toddlers in foster care: The collaborative

- mental health care experience. *Infant Mental Health Journal*, 29 (4), 377–397.
- Zeanah, C. H. (2009). The importance of early experiences: Clinical, research and policy perspective. *Journal of Loss and Trauma*, 14, 266–279.
- Zeanah, C. H., Boris, N. W., Scott Heller, S., Hinchaw-Fuselier, S., Larrieu, J. A., Lewis, M., et al. (1997). Relationship assessment in infant mental health. *Infant Mental Health Journal*, 18, 182–197.
-

Vedlegg 2

Moderne foreldreskap

Frode Thuen, professor dr. philos.

Foreldre er barn av sin tid. Hvordan de utøver sitt foreldreskap vil alltid reflektere den kulturen og tiden de lever i. Når tidene forandrer seg, endrer også foreldreskapet karakter. Slik har det alltid vært, men i tidligere tider var ikke forandringene større fra den ene generasjonen til den neste, enn at unge foreldre i stor grad kunne følge i sine egne foreldres fotspor. De lærte forelderollen av sine foreldre og andre voksenpersoner, inklusiv besteforeldre, slektninger og naboer. Kunnskapene og ferdighetene som var nødvendig for å oppfostre barn var for en stor del tilgjengelig i familien, slekten og nærmiljøet.

Slik er det ikke lenger. I dag må nye foreldre i mye større grad gå opp sporene selv. De kan ikke på samme måte som tidligere generasjoner lene seg på sine foreldres erfaringer. For erfaringene er ofte ikke lenger relevante. Og på mange områder har foreldrene deres ingen egne erfaringer å tilby. De som skal bli foreldre kan heller ikke lene seg på sin egen oppvekst i særlig grad. For de får sine barn i en verden som er svært annerledes enn den verdenen de selv vokste opp i.

En verden i forandring

Det mest fremtredende trekk ved vår moderne tid er de stadig hurtigere endringene, på alle mulige områder: i moter og trender, normer og verdier, kunnskaper og informasjon, språk og kommunikasjon, og alle slags teknologiske nyvinninger. Alt som er med på å forme vår kultur, vår livsstil og vår kollektive bevissthet, er i hurtig forandring. Dette har naturligvis alltid vært i bevegelse og utvikling, men i vår tid foregår endringene så mye raskere enn tidligere. Derfor er forrige generasjon lengre borte enn den noensinne har vært.

På mange områder skjer det radikale endringer i løpet av bare få år. Tenk bare på mobiltelefonen. I løpet av de siste par tiårene har den forandret hverdagen for både barn og voksne. Vi utveksler beskjeder og informasjon, skaffer opplysninger og løser problemer, gjør avtaler og prater sammen i et omfang som man knapt skulle tro var mulig. Enda

hurtigere og større endringer har Internett ført med seg. I løpet av bare de siste ti-femten årene har nettet gått fra å være hovedsakelig et leketøy for datainteresserte ungdommer til å bli et uunnværlig medium for folk flest – både i jobbsammenheng og privat. Og nettstedet som Facebook, MySpace, YouTube, Twitter og lignende sosiale nettverk, har på få år rukket å bli et sentralt innslag i livet til millioner av unge – og ikke fullt så unge – mennesker verden over. I kjølvannet av denne utviklingen ser vi store sosiale forandringer, ikke minst at tradisjonelle skiller mellom den offentlige og private sfære er i ferd med å bli utvisket. Intime betroelser, sorg og skuffelse, følelsesmessige dilemmaer, nederlag, ydmykelser og pinlige opplevelser – alt som tidligere var forbeholdt dagbøker, fortrolige venner eller terapeuter, legges nå ut for alles innsyn på nettprofiler, hjemmesider, blogger eller i små videosnutter. Mange lever så store deler av livet sitt i de virtuelle nettverkene at disse blir formende på virkelighetsoppfattelsen med hensyn til hva som er normalt, verdifullt og riktig – i større grad enn de sosiale fellesskapene i den fysiske verden. Generasjon C, som de gjerne blir kalt, består av både unge som har vokst opp med Internett, og de litt eldre som har tatt til seg alle mulighetene nettet byr på: De som ikke begrenser seg til kommunikasjon, informasjonsinnhenting og bestilling av varer og tjenester, men som bruker nettet like mye til selvpresentasjon og selvrealisering. De som ikke betrakter nettet utelukkende som et informasjonsredskap, men heller som en arena hvor man kan utfolde seg, bli sett og hørt – et sted hvor livet leves. Og de blir stadig flere.

De store omveltningene i vår tid begrenser seg ikke til teknologiske nyvinninger – selv om det kanskje er her de kommer raskest og tydeligst til uttrykk. Ser vi på den generelle samfunnsutviklingen i etterkrigstiden har det skjedd enorme forandringer på mange områder som har fått betydning for den enkeltes liv. En rekke betegnelser er blitt brukt for å markere forskjellen til tidligere tider. Vi snakker ofte om *kunnskapssamfunnet* – som henvi-

ser til at vi i dag lever i en tid hvor ulike former for kunnskapsutvikling og -formidling utgjør bærebjelken i samfunnet. Til forskjell fra tidligere tider hvor håndverk, landbruk og fiskeri, og etter hvert industriproduksjon, preget menneskene, livet og kulturen. At forvandlingen fra industrisamfunn til kunnskapssamfunn har skjedd i løpet av bare en generasjon, illustrer hvor hurtig omdreiningstakten er i vår tid. Så fort går endringene at enkelte samfunnsforskere og såkalte trendanalytikere mener at vi allerede er i ferd med å legge informasjonsalderen bak oss, og at vi etter hvert begynner å se sporene av en ny epoke. *Drømmesamfunnet* kaller den danske fremtidsforskeren Rolf Jensen den tiden som vi står på terskelen til (Jensen, 2001). Med det tenker han på at det som vi i økende grad tilbyr og etterspør, er følelser. For når det store flertallet (i den vestlige verden) for lengst har fått dekket de grunnleggende behovene, er det fantasiene og drømmene vi strekker oss mot. Vi ser det på mange ulike hold: Når produsentene av egg eller kjøtt, for eksempel, tilbyr oss informasjon om hvor de er produsert, er ikke det for å gi oss faktainformasjon, men heller for å gi oss en følelse av nostalgi. Nesten slik det var den gang man kjøpte direkte fra bonden og slakteren, den gang man hadde et personlig forhold til produsenten. I en tid preget av masseproduksjon og massekonsum er ikke det mulig, men vi kan skape en følelse av å ha et personlig forhold. Og det er de produsentene som i størst grad klarer å knytte sine produkter til slike følelser, som lykkes i dagens marked. På samme måte som reklame nå til dags sjelden inneholder saklig produktinformasjon. Det man markedsfører, enten det er biler, bukser eller bærbare pc-er, eller hva som helst, er følelser. Av eksklusivitet, vellykkethet, tilhørighet – eller noe annet som produktet skal symbolisere. Den svenske historikeren Peter Englund påpeker at pris og kvalitet er i ferd med å miste mye av sin betydning som salgsargument. I stadig større grad handler markedsføring og reklame om å formidle stemninger som utløser følelsesmessige behov som bare kan tilfredsstilles gjennom forbruk – og fortrinnsvis gjennom å kjøpe det bestemte produktet som den enkelte reklamekampanjen handler om. Reklamen blir stadig flinkere til å «rappe våre drømmer og begjær, forsterke dem hundre millioner ganger og så selge dem tilbake til oss for penger» (Englund, 2004).

Vår tid har også blitt omtalt som *risikosamfunnet* – ikke først og fremst som en refleksjon av at det er blitt mer risikofyllt å leve, men fordi samfunnet i større grad er opptatt av, og organisert rundt, det å håndtere og forebygge risiko. I tidligere tider

var det sykdom og naturkatastrofer som først og fremst representerte risiko i menneskenes liv. Og det var på et vis en del av livet – noe man nærmest bare måtte leve med. I vår moderne tid har vi for det første fått en rekke menneskeskapt risikoer å forholde oss til, og for det andre er vi blitt mye mer opptatt av alle mulige slags farer.

Den tyske sosiologen Ulrich Beck (1992) lanserte begrepet risikosamfunnet i 1986, samme året som Tsjernobyl-ulykken – tidenes største ulykke knyttet til kjernekraftverk. Risiko forbundet med slike kraftverk ble derfor, naturlig nok, i årene som fulgte stående som en dramatisk illustrasjon på farer som menneskene har stelt i stand, og som truer oss alle, uavhengig av landegrenser og sosial status. I dag har faren for global oppvarming og klimaendringer, og terrorangrep, overtatt som de mest omseggripende truslene, uten at atomfaren har forsvunnet. Den er bare kommet mer i bakgrunnen i den offentlige bevissthet. Disse og utallige andre små og store farer preger samfunnet og den offentlige debatt på alle mulige måter: Fra diplomatisk og politisk spill mellom nasjoner og internasjonale organisasjoner på den ene ytterligheten, til den enkelte persons handlinger og opplevelser på den andre ytterligheten. Og langs hele dette spekteret utspiller media sin rolle som pådriver og speilbilde av en risikofokusert kultur. Det går sjelden en dag uten at vi bombarderes av oppslag og reportasjer i alle mulige slags medier om farer som omgir oss. Noe av dette handler om reelle farer, andre ganger er truslene mest av alt meadiaskapte (Müller, 2007). Alt dette fokuset på farer og trusler har skapt en fryktkultur. I boken *Frykt* skriver filosofen Lars Fr. H. Svendsen at «Frykten ser ut til å ha blitt altomfattende, i den forstand at det ikke lenger finnes noe samfunnsområde der fryktperspektivet ikke gjør seg gjeldende. Frykt er blitt den følelsen som styrer offentligheten (...)» (Svendsen, 2007).

Den postmoderne tidsalder er en annen benevnelse som brukes om vår tid. Andre foretrekker å snakke om en senmoderne eller hypermoderne epoke, for å understreke at vi ikke har lagt bak oss moderniteten. De kanskje mest fremtredende postmoderne kjennetegnene er individualisering, sosial fragmentering, kompleksitet og mangfold. Vi lever i en tid som er preget av stadige motsetninger, brytninger og endringer. Sosiologen Zygmunt Bauman hevder at vi i vår tid har mistet mye av de verdiene, tradisjonene og sosiale strukturene som tidligere ga oss fast grunn under føttene og livet en retning (Bauman, 2007). Vi har ikke som tidligere, moralske imperativ og allmenngyldige verdier å styre våre liv etter. De store livsprosjektene er

erstattet av en uendelig rekke av små konsumentvalg. Og det er disse valgene som definerer vår identitet og vårt livsinnhold. Uten en klar opplevelse av mål og mening, og uten forankring i varige sosiale nettverk eller fortidens tradisjoner, blir vi et lett offer for markedskrefter og skiftende strømninger, moter og trender. Mens menneskene tidligere kunne betraktes som pilegrimer på reise mot et hellig mål i livet, er vi i dag mer som flanøren, altså en type lettlivet dagdriver på en formålsløs vandring gjennom byens gater. I den flytende moderniteten, som Bauman kaller vår tid, gir det heller ikke mening å betrakte tiden som en elv, slik man tidligere ofte har gjort (for eksempel den greske filosofen Heraklit som hevdet at man ikke kunne gå ned i samme elv to ganger, fordi alt er i evig forandring), men heller som en rekke kulper og pøler. Hvor vi alle basker rundt løsrevet fra hverandre, og fra vår egen fortid og fremtid, opp tatt av å leve i nuet. I denne eksistensielle limbotilstanden er vi overlatt til oss selv og våre individuelle valg.

Når lite kjennes varig og allmenngyldig, står vi tilbake med få sannheter som er evige og uomtvistelige. Hva som er riktig og galt, normalt og unormalt, er avhengig av øyet som ser. Det er konteksten som avgjør om noe har relevans og gyldighet. Ingenting er definitivt og endelig – alt er relativt. Bauman betrakter shopping som et arketypisk kjennetegn ved moderne forbrukere. I denne sammenheng handler ikke shopping bare om å skaffe seg all slags nyttige og unyttige ting, men også om en kontinuerlig leting etter innhold, mening, oppfatninger og nye venner, partnere og måter å fremstille seg selv på. Når livet bare består av en rekke separate og individuelle valg hvor man ikke opplever en helhet eller sammenheng mellom valgene, blir det mer eller mindre likegyldig hva man velger – og hva man mener og tror på. Som den postmoderne klisjeen uttrykker: Når alt er like gyldig, er alt likegyldig.

Et annet aspekt ved dette er det sosiologen Anthony Giddens kaller for den *refleksive moderniteten* (Giddens, 1991). Når vi i stor grad er løsrevet fra tidligere tiders tradisjoner og sosiale strukturer som kjønn, alder og sosial klasse, er det mye større spillerom for individet til selv å definere seg selv og sine livsbetingelser. Vi iscenesetter livene våre ut fra egne interesser, holdning og verdier, vi velger i stor grad selv hvordan vi vil leve. Friheten og handlingsrommet dette hviler på, innebærer at vi stadig må ta stilling til ulike valgmuligheter – på de fleste livsområder. For når det meste i livet er åpent for våre egne vurderinger og valg, tvinges vi til å reflekterer over, sammenligne

og evaluere alt vi står i. Friheten blir således en tvang til å velge.

Det likestilte foreldreskapet

De enorme samfunnsmessige endringene som har skjedd i løpet av den siste generasjonen, har preget foreldreskapet på mange måter. Noen av endringene er lett å få øye på. For eksempel det som har å gjøre med mors- og farsrollen. Til utpå 1970-tallet levde kvinner og menn generelt, og mødre og fedre spesielt, på mange måter i to ulike verdener. Far var i de fleste tilfeller eneforsørger, mens mor hadde mer eller mindre eneansvar for hjemmeareaen. Rollene var komplementære – de utfylte hverandre mye mer enn de overlappet. Aller tydeligst kom denne arbeidsdelingen til uttrykk på 1950-tallet under det som gjerne blir kalt husmorfamiliens glansperiode (Danielsen, 2002), men denne familieformen preget i større eller mindre grad også de påfølgende par tiårene. Forfatteren Eva Ramm beskriver og karikerer denne epoken på en treffende måte i boken som dannet utgangspunkt for filmklassikeren «Støv på hjernen» fra 1957. Her handler husmorrollen om å vaske og stelle og rydde og sørge for at hjemmet og familien fremtrer som så ren og velstelt som overhodet mulig. Men bestrebelsene på å skape det perfekte hjem og den perfekte familie blir nærmest en kollektiv besettelse for disse kvinnene – noe tittelen lett ironisk henspeler på. Mindre ironisk og karikert, men minst like treffende i sine beskrivelser, er Ebba Haslund i romanen «Bare et lite sammenbrudd» fra 1975. Her handler det om Lillemor Bergs dobbelhet; på den ene siden har hun en sterk lojalitet overfor sin mann og sine barn – og tidens kvinneideal. På den annen side kjenner hun et stadig voksende sinne over at hennes lojalitet og innsats ikke bli verdsatt, og en lengsel mot et liv hvor det også er plass til hennes egne ønsker og ambisjoner – et liv hvor hun ikke bare er til for andre. Tvil, ambivalens og fortvilelse bygger seg sakte opp mot det som til slutt blir «et lite sammenbrudd». På mange måter beskriver romanen overgangen fra husmorfamilien til den moderne familien, hvor kjønnsrollene er langt mer likestilt. Lillemor står på et vis med en fot i hver tidsepoke, hun dras mellom fortidens krav og fremtidens muligheter, mellom tradisjon og fornying, mellom hensynet til familien og fellesskapet og seg selv som individ. Det er dette skjæringspunktet mellom det gamle og det nye som kommer til uttrykk i hennes indre drama.

At det skjer store forandringer i denne perioden kommer tydelig frem i tall over kvinner i

arbeidslivet. I 1960 var om lag 24 prosent av alle kvinner over 15 år i lønnet arbeid, og en stor andel av disse var bare i arbeid til de fikk barn. Deretter ble de hjemmeværende husmødre. I dag er andelen sysselsatte kvinner tredoblet. Og de aller fleste fortsetter i yrkeslivet etter at de får barn – om enn ofte i redusert stilling i en periode. De kvinnene som står helt utenfor arbeidslivet er gjerne uføretrygdete, eller bare «hjemmeværende». De omtaler seg sjelden som husmor, for det er et ord som nærmest har forsvunnet ut av dagligtalen.

Mødrenes inntreden i arbeidslivet er lettere å tallfeste og dokumentere enn fedrenes inntreden på hjemmearenaen – som er den andre viktige endringen i kjønnsrollene i løpet av den siste generasjonen. Riktignok viser tidsstudier at menn gjennomsnittlig gjør noe mer husarbeid i dag enn de gjorde på begynnelsen av 1970-tallet, og at de tilbringer litt mer tid sammen med barna (SSB, 2002). Men de virkelige endringene er av mer kvalitativ art: dette at fedre er sammen med barna sine på andre måter, har en annen følelsesmessig nærhet til dem, og engasjerer seg mer i deres hverdagslige opplevelser og aktiviteter. Farsrollen har i så måte skiftet karakter siden husmorfamiliens glansdager, ved at dens innhold har blitt *utvidet*. Tidligere var far først og fremst en autoritetsperson overfor sine barn. «Det ska bli andre boller når papen kjem heim» het en slager med Salhuskvintetten på 60-tallet, og illustrerer nettopp fars oppdragerrolle, ikke sjelden med bruk av fysisk avstraffelse om det var nødvendig. For noen fedre begrenset kontakten med barna seg til irrettesettelser og utøvelse av ulike typer straff. Men de fleste tok også mer eller mindre del i andre oppdragelsesoppgaver, som det å regulere og kontrollere barnas oppførsel gjennom å korrigere, sette grenser og føre tilsyn med. Far var aktivt til stede i barnas liv mest av alt når de hadde gjort noe galt eller når de sto i fare for å gjøre noe galt. I så måte var det de *regulerende oppgavene* som hadde prioritet. Til forskjell fra mødrene, som vanligvis tok hovedansvar – og ikke sjelden eneansvar, for de mer typiske *omsorgsoppgavene*: stell og pleie og kos, all slags støtte, hjelp og trøst, og bekreftelse, oppmuntring og ros. Kort sagt, alt det som skal til for at barna har det bra og føler seg elsket.

I dag er fedrene, i likhet med mødrene, mest av alt omsorgspersoner i barnas liv. Som stiller opp for sine barn, på alle mulig områder. Mer enn komplementære fars- og morsroller har vi i vår tid utviklet en unisex foreldrerolle hvor foreldrenes ansvarsområder og oppgaver overfor barna ikke lenger er så lett å skille fra hverandre. Og hvor for-

ventningene er mer eller mindre de samme til mor og far. I tråd med likestillingen har den kjønnsnøtrale benevnelsen «forelder» i økende grad erstattet bruken av far og mor, først i ulike offentlige dokumenter, men etter hvert også i dagligtalen. Ikke minst knyttet til enslige forsørgere og skilte foreldre, hvor den enkelte forelder gjerne prøver å ivareta alle oppdrager- og omsorgsoppgavene alene. Det er ingen lett oppgave, først og fremst fordi det krever tid og anstrengelse å være både far og mor på en gang. Og det som lettest forsømmes i våre dager, synes ofte å være de regulerende sidene. I tidligere tider var det nok oftere den kjærlige omsorgen som ble skadelidende hvis en mor eller far ble alene med barna.

Det er også en annen og langt mindre åpenbar utfordring for den som ønsker å romme både mors- og farsrollen i en og samme person: Kvinners og menns grunnleggende personlighet synes nemlig å bli mer og mer forskjellig (Schmitt, Vracek, Realo, & Allik, 2008). Undersøkelser som har vært gjennomført i en lang rekke land, viser en slik utvikling: kvinner er blitt mer samarbeidsvillige, omsorgsfulle og emosjonelt responsive de senere tiårene. Og menn er blitt mer konkurranseorienterte, selvsikre, uvørne og mindre emosjonelle. Dette er helt motsatt av det vi skulle tro. For med økt likestilling forventer vi at slike tradisjonelle kjønnsforskjeller vil avta, og ikke tilta. Når det likevel ser ut til at utviklingen går i «feil» retning, blir dette forklart ut fra følgende teori: Når de ytre barrierene mellom kvinner og menn forsvinner, trer urgamle kjønnsforskjeller tydeligere frem. Dette er forskjeller som har vært der fra menneskehetens spede barndom og som utgjør en del av vår grunnleggende biologiske programmering. Men etter hvert som det i menneskehetens utviklingshistorie oppsto kulturer hvor kvinner og menn fikk mer og mer spesialiserte roller og oppgaver, har de kulturelle kreftene i økende grad overstyrt biologien – og begge kjønn har måttet tilpasse seg til kulturen de var en del av. Og det har både kvinner og menn gjort ved å legge visse bånd på sin natur. Derfor finner man også mindre kjønnsforskjeller i personlighetstrekk i stammekulturer i Afrika, for eksempel – hvor kjønnsrollene er veldig ulike – enn i moderne, likestilte vestlige kulturer. Vår tids likestilling har ikke bare endret kulturen vi er en del av, den har også ført med seg en frigjøring fra kulturens formende grep. Det moderne mennesket kan, som tidligere påpekt, selv iscenesette sitt liv på en helt annen måte enn det foreldrene og tidligere generasjoner kunne – det gjelder også i forhold til kjønn. Med det som resultat at de nedavede, biologiske preferansene og tilbøyelighetene

som alltid har vært med å prege oss som kvinner og menn, har fått større spillerom.

Det er uklart hva dette dypest sett gjør med mors- og farsrollen. Men det er i hvert fall grunn til å tro at det skaper større sprik mellom våre idealer og praksiser på foreldrefronten. For når vår tids ideal er et likestilt foreldreskap, samtidig som kvinner og menn har blitt mer ulike i sine grunnleggende personlighetstrekk, er det vanskeligere å leve opp til idealet. Det kommer så lett i press – ikke bare fra kulturen, men også fra våre nedarvete, biologiske forskjeller. Det er likevel neppe mulig, og i alle fall ikke ønskelig, å fire på likestillingsidealet. I stedet må både kvinner og menn selv overta reguleringen av de biologiske kjønnsforskjellene, som kulturen i tusenvis av år har regulert. For når de kulturelle kreftene slipper taket, må den enkelte i mye større grad selv overta styringen og velge sin forelderrolle – fortrinnsvis basert på likestilling, likeverd og erkjennelsen av at mødre og fedre har felles interesser og mål. Ikke minst i forhold til å gi barna en best mulig oppvekst.

Oppdragsidealene

Sammensmeltingen av mors- og farsrollen har foregått parallelt med at oppdragsidealene har endret karakter. Fra tidligere å formidle viktigheten av tilpasning og lydighet til samfunnets normer, som mål i seg selv, legger dagens foreldre langt mer vekt på at barna skal bli selvstendige og utvikle sin egen identitet. Denne endringen speiler det moderne samfunnets dyrking av individet og det individuelle. Når nesten alt forandrer seg i stadig hurtigere tempo og tradisjonene og de sosiale strukturene har mistet mye av sin styrende og regulerende kraft, må vi som enkeltindivider i større grad finne svarene selv, og gjøre våre egne selvstendige valg. Og dette setter sitt preg på hva foreldrene formidler videre til sine barn. Ikke fordi man nødvendigvis har en helt klar forestilling om hva dagens samfunn krever av den oppvoksende slekt. De fleste har trolig ikke det. Men fordi det har nedfelt seg som mer eller mindre uuttalte verdier, idealer og mål knyttet til oppdragelsen av barn og unge. Det utgjør det vi kan kalle implisitte kunnskaper – noe vi vet uten at vi vet om det, noe vi tar hensyn til uten at vi tenker på det.

Først og fremst er det mer åpenhet og fortrolighet mellom foreldre og barn, mer interessefellesskap, mer likeverd. Foreldrene er blitt sine barns beste venner, like mye som deres omsorgspersoner. Derfor har også de følelsesmessige aspektene ved foreldre-barn-relasjonen fått økt betydning.

Kjærlighetsuttrykkene er ikke lenger begrenset til kosing og klemming når barna er små. Den følelsesmessige nærheten kommer til uttrykk gjennom hele oppveksten – og ofte hele livet ut. På mange måter: Moderne foreldre lytter til sine barn, prater med dem og deler tanker og følelser med dem. Og de tilbringer mye tid med dem og tar del i livene deres. Derfor blir de også kjent med sine barn i mye større grad enn hva som tidligere var vanlig. Å virkelig kjenne sine barn innebærer både en generell forståelse av hva det vil si å være barn eller ungdom i dag, og inngående kjennskap til og forståelse for sitt barns særegenheter. Dette *blikket for barnet*, som samfunnsforskeren Nicole Hennum kaller det, betyr at foreldrene er seg bevisst barnets forutsetninger, trekk og anlegg, og forholder seg til barnet ut fra hva som er gjeldende for akkurat han eller henne, heller enn ut fra generelle forventninger og standarder til barn i alminnelighet (Hennum, 2005). Dagens foreldre *ser* altså sine barn på en annen måte enn tidligere foreldregenerasjoner ofte har gjort.

Et synlig resultat av *intimiseringen* av foreldre-barn-relasjonen – eller kanskje det vel så mye er en forutsetning for intimiteten – er større grad av likeverd mellom generasjonene i en familie. Enten man tenker om det som årsak eller virkning, er likeverdighet mellom foreldre og barn et fremtredende trekk ved moderne familier. Barn har helt fra de er nyfødte sin egen individualitet og sine egne rettigheter, uavhengig av foreldrenes. De er små mennesker – eller «human beings» – og ikke bare «human becomings» slik barn ofte har blitt betraktet i tidligere tider (Thuen, 2008). Vår tids vektlegging av barnas selvstendige rettigheter kommer til uttrykk på så mange vis, for eksempel i retten til å uttale seg om hvor de vil bo når foreldrene flytter fra hverandre – som for få år siden ble gjeldende allerede fra barnet er syv år. Også det at vi i løpet av den siste generasjonen har fått egne offentlige institusjoner for å ivareta barns rettigheter, slik som barnekonvensjonen, barneombudet og barneverntjenesten, er uttrykk for det samme. Vel så viktig er de mer hverdagslige og uformelle uttrykkene, dette at barna på mange måter har en mer fremtredende plass i familiens liv. Før i tiden het det seg at «barn skal ses, men ikke høres», i dag er det ofte nettopp barna det dreier seg om når foreldre kommer sammen. Barn er blitt en avgjørende del av foreldrenes selvrealiseringsprosjekt og identitet. Mens det før i tiden var viktig å understreke hvem man var sønn eller datter til, er det i vår tid langt mer vanlig å referere til hvem man er foreldre til.

Likeverdighet mellom foreldre og barn innebærer at foreldrenes autoritet er forandret – og svekket i mange tilfeller. «Sånn blir det bare!» er i vår tid et svakt argument overfor barna, og svakere jo eldre de blir. Kraften som tidligere lå i selve foreldrerollen, og spesielt farsrollen, har mistet mye av sin betydning. Helt konkret fordi foreldres mulighet til å straffe sine barn er begrenset; selv små barn vet at det er forbudt å slå. Men enda mer fordi foreldrerollen er blitt så omsorgsorientert. Man slår ikke dem man elsker høyest på jorden. Når dagens foreldre likevel har autoritet over sine barn, er det mest av alt på grunn av sine kunnskaper og ferdigheter. De kan bestemme over barna fordi de vet og kan og forstår mer enn dem. Men en slik autoritet er ikke allmenngyldig. Den forutsetter at foreldrene opptre og tar beslutninger som ikke er skadelig for barna sine. Hvis de ikke ivaretar barnas interesser og behov, er det alltid en fare for at det offentlige fullt eller delvis tilsidesetter foreldrenes autoritet. Eller at barna ikke aksepterer den. Eller begge deler. Autoriteten forutsetter også at foreldrene faktisk *har* mer kunnskaper enn barna. Det er ikke alltid tilfelle. I en tid hvor alt endrer seg hurtigere enn noen gang, er det vanskelig å holde tritt med utviklingen. Og mange foreldre opplever at de kan og forstår mindre enn sine barn, for eksempel i forhold til hva som foregår på nettet. På områder hvor de unge har mer kunnskap og kompetanse enn sine foreldre, er autoriteten spesielt avhengig av de emosjonelle båndene mellom foreldre og barn, og at barna har en grunnleggende tillit til at foreldrene vil det beste for dem. En slik tillit er naturligvis alltid av betydning for at barna skal akseptere foreldrenes rammer, regler og grenser for deres utfoldelse. Men tilliten er så mye viktigere i dag hvor foreldrerollen i seg selv gir lite autoritet.

Relasjonell kompetanse

Når foreldrene og barn betraktes som likeverdige, og foreldrenes autoritet ikke lenger er gitt, men avhengig av at de kan begrunne sine vurderinger og valg, og av at de har barnas tillit, blir *forhandlinger* helt avgjørende. Dagens foreldre forhandler derfor om det meste med sine barn. Og med hverandre. Fordi deres rolle som mor og far ikke lenger gir klare føringer om hvilken posisjon og oppgaver de har i familien. Den moderne forhandlingsfamilien er følgelig mye mer demokratisk enn familiene dagens foreldregenerasjon selv vokste opp i. Ofte er forhandlingene eksplisitte og tydelige, andre ganger foregår de på et mer ubevisst eller uttalt

plan. De krever uansett mye av alle parter – og særlig av foreldrene som er viktigste premissleverandør for forhandlingene, og de som setter den følelsesmessige standarden i familien.

For å lykkes i foreldreprosjektet må vår tids foreldre først og fremst ha dette blikket for sine barn – de må kjenne dem fra innsiden, og se dem som de unike individer de er. Og de må ha sosiale og kommunikative ferdigheter, på en helt annen måte enn det som tidligere var påkrevd. For de må kunne forklare, argumentere og begrunne sine vurderinger og valg overfor barna. Det er sjelden tilstrekkelig å bare slå fast hva de mener og beslutter. De må også kunne takle og håndtere motstridende ønsker og behov, og kunne løse opp i uenigheter og konflikter på en konstruktiv måte. Og ikke minst må de være i stand til å snakke med sine barn om det aller meste, også om det som er problemfylt, tabubelagt eller sår.

De som kommer til kort i foreldrerollen, mangler gjerne dette innblikket i sine barns spesielle egenskaper og kvaliteter. Eller de mestrer ikke fullt ut alle de ferdighetene som kreves av dem. Eller begge deler. De har ikke tilstrekkelig av det som vi kan kalle relasjonell kompetanse. Kunnskaper om barn i alminnelighet og det unike barn i særdeleshet, og kommunikative ferdigheter er sentrale aspekter ved denne kompetansen. Den inneholder likevel noe mer – som er bestemmende for om kunnskapene og ferdighetene kommer til uttrykk.

Noe handler om kontroll og mestring. Det er lettere å være gode foreldre når en har stor grad av kontroll i livet sitt, enn når en selv sliter med å fungere. Foreldreferdighetene har for eksempel en tendens til å bli svekket dersom man blir psykisk syk. Også ved alvorlig eller kronisk fysisk sykdom, kan det bli vanskelig å ivareta barna slik man har vært vant til som frisk. På samme måte som samlivsbrudd ofte fører til endringer i foreldrerollen – enten fordi man får dårligere tid og mindre overskudd til å være foreldre, eller fordi man ser sine barn mye sjeldnere, eller fordi foreldrene seg imellom motarbeider og undergraver hverandres rolle overfor barna. Også andre belastninger og stressfaktorer, knyttet til mangel på både sosial, kulturell og økonomisk kapital vil kunne begrense foreldrenes evne til å ivareta barna på en god måte. Foreldrerollen forekommer således ikke i et sosialt vakuum. Den er i stor grad preget av de livsbetingelsene foreldre og barn lever under.

Relasjonell kompetanse handler også om identitet. Mødre og fedre har alltid måtte identifisere seg med foreldrerollen for å utøve sitt foreldreskap på en god måte. Uten en slik identitet er det lett for

å svikte sin oppgave, uavhengig av både kunnskaper, ferdigheter og muligheter. I dag er foreldreidentiteten sannsynligvis viktigere enn noen gang, fordi det forventes så mye følelsesmessig nærhet og tilstedeværelse i barnas liv. En forutsetter nærmest at mor og far går opp i omsorgsrollen. For svært mange foreldre faller dette naturlig – identiteten kommer av seg selv i møte med barnet. Man elsker sine barn fra første øyeblikk, og føler umiddelbar omsorg og beskyttelsestrang. Men ikke alle kjenner det på samme måte. Noen sliter med å finne seg til rette som foreldre. De føler seg mest av alt invadert, kontrollert og tappet for energi, og kjenner motstand mot å gi avkall på sin autonomi og frihet – til å la seg dirigere og regulere av kravstore barn som aldri lar en i fred. Kjærligheten og omsorgen er ikke nødvendigvis fraværende, men en føler seg ambivalent og tilkortkommet i forhold til andres og egne forventninger og idealer om hva en god mor eller far er.

Hos mødre kan fødselsdepresjon medføre at det naturlige morsinstinktet ikke vekkes ordentlig til live. I neste omgang kan det innebære at den gjensidige tilknytningen mellom mor og barn aldri blir skikkelig etablert. For fedre som ikke utvikler en klar og tydelig foreldreidentitet, handler det oftere om at de aldri har kommet inn i et aktivt samspill med sine barn. Eller at de på et eller annet tidspunkt har forsvunnet ut av barnas liv i forbindelse med samlivsbrudd. Dag Solstad har en sår og dystert beskrivelse av en slik far i *Elleve roman, bok atten*. Bjørn Hansen, som han heter, har i lang tid bodd alene etter at han ble skilt, og har ikke hatt kontakt med sin eneste sønn på seks år. Men da sønnen skal studere og flytter til byen hvor faren bor, gjenopptar de kontakten. I starten er faren både forventningsfull og positiv til å ta opp igjen farsrollen, men han oppdager ganske fort at han har problemer med å like sin sønn. Og han har problemer med å etablere en fortløpig relasjon til ham. Ingen av dem setter ord på det ubehagelige faktum at far-sønn-forholdet deres opphørte å eksistere for lenge siden. Ingen av dem nevner farens svik, ellers sønnens lengsel etter sin far. De omgås som fremmede som aldri klarer å vise hverandre annet enn utvendig høflighet og likegyldighet. Sønnen tilkaller ham aldri som far, og faren klarer aldri å gi den anerkjennelsen sønnen hadde trengt. «Min stakkars faderløse sønn,» tenker han, i et øyeblikk av innsiktsfull resignasjon. Relasjonen kunne kanskje ha blitt reparert, om far og sønn hadde klart å sette ord på alt det uuttalte. Når faren unnlater å prøve det, er det trolig fordi identiteten som far ikke er på plass, og kanskje aldri har vært det.

Det at fedrene forsvant ut av barnas liv når foreldrene flyttet fra hverandre, var nok langt vanligere før i tiden. I dag er det ikke mer enn et par prosent av skilte fedre som nesten ikke har kontakt med sine mindreårige barn (Thuen, 2004). Det er likevel mye som tyder på at flere fedre og mødre sliter med sin foreldreidentitet nå enn tidligere – ikke minst det faktum at antallet barnevernssaker har økt kraftig i de senere årene (SSB, 2007). For mangel på foreldreidentitet og voksen ansvarlighet preger i stor grad de som mister omsorgen for sine barn. De er ennå ikke klar for ansvaret og forpliktelsene som følger med. Og kanskje blir de det aldri. I romanen *Kjærlighet* gir Hanne Ørstavik et innblikk i en ung, enslig mor som ikke klarer å være en ansvarlig omsorgsperson for sin ni år gamle sønn. Hun er så opptatt av å være en attraktiv kvinne og om å få bekreftelse på sin kvinnelighet, at hun forsømmer sønnen på det groveste. Hun er ikke innstilt på morsrollen, hun betrakter ikke seg selv som en mor. Det er ikke en del av hennes identitet.

Dette leder over på det siste aspektet ved relasjonell kompetanse, *prioritering og beredskap*. For verken kunnskaper, ferdigheter, muligheter eller en klar og tydelig foreldreidentitet er tilstrekkelig, hvis en ikke er villig til å prioritere foreldreoppgavene. Motivasjonen til å bruke det en kan og det en har av ressurser, er derfor en avgjørende del av den relasjonelle kompetansen. Trolig er det mest av alt på dette området vår tids foreldre kommer til kort: Ved at mange – og særlig fedre, velger bort tid med barna og familien for øvrig. For når mulighetene for utfoldelse og selvrealisering, både på jobb og i fritiden, er større enn noen gang, blir barna og familien lett en salderingspost. Det er alltid noe annet som er minst like fristende og givende. Arbeidsdager på 10–12 timer, eller lenger, er ikke uvanlig i mange yrker. Og når man i tillegg skal være aktiv på golfbanen eller på andre sports- og fritidsarenaer, blir det lite tid igjen til barna og familien.

Når foreldre nedprioriterer foreldrerollen til fordel for alt mulig annet, begrunnes det gjerne med unntakstilstand, for eksempel at det for tiden er så travelt på jobben. Men i mange tilfeller glir unntakstilstanden umerkelig over i en permanent tilstand. På en slik måte at en ikke helt ser hva som foregår, eller at en ikke tar det helt innover seg. Dette er trolig vanligere for menn enn for kvinner. For kvinnene synes å kjenne mer på skyldfølelse for mangelfull tilstedeværelse og oppfølging av barna. Samtidig som man gjerne skyver problemstillingen foran seg. Måten å tilpasse seg en mer eller mindre permanent unntakstilstand er å finne

løsninger som gjør at man får litt tid til barna, for eksempel gjennom sosiale skippertak i helger og ferier. Det kan nok avhjelpe den dårlige samvittigheten og skyldfølelsen, men de fleste foreldre vet like fullt at barna trenger dem mer enn en gang iblant, og at godt foreldreskap krever tilstredværelse og involvering.

De gode samtalene kommer ikke på bestilling. De kommer gjerne når foreldrene minst venter det, når barnet plutselig begynner å fortelle om noe som har gjort sterkt inntrykk i løpet av dagen, eller tenåringsen i et øyeblikk av fortrolighet lar en mor eller far få innblikk i sine bekymringer eller skuffelser. Da må foreldrene være til stede, ikke bare fysisk, men med oppmerksomheten og følelsene koblet til. Da åpner det seg en gyllen anledning til innsyn i barnas indre liv og forestillingsverden, hvor foreldre og barn gjensidig kan bekrefte sin følelsesmessige tilknytning til hverandre. Moderne foreldre må derfor være som speidere: alltid beredt – for å fange opp signaler om hvilke behov og ønsker barna har. De må være i *kroppslig beredskap*, som kjønnsforskeren Ulla Britt Lilleås kaller det (Lilleås, 2005). Det innebærer å betrakte barna med engasjement og genuin interesse, og virkelig lytte til det de sier. Like mye som de må lytte til det barna *ikke* sier. Og de må lytte med hjertet like mye som med ørene. Først da kan de fange opp nyansene, de subtile signalene, og antydningene i det de unge forteller. Først da kan de se bak tausheten eller bortforklaringene, forestillelsene og avledningsmanøvrene. Ikke for å avsløre, men for å forstå og for å være i stand til å hjelpe og støtte.

Bekymring og beskyttelse

Foreldrenes beredskap avgjør langt på vei om de ivaretar barna på en god måte. For de fleste har foreldreidentiteten på plass, og har tilstrekkelig kontroll og mestring til å nyttiggjøre seg sine kunnskaper og ferdigheter til barnas beste. Og dagens foreldre kan og vet mer om barn og oppvekst enn noen gang tidligere i historien. Overalt finnes det informasjon, rådgivning og veiledning for foreldre som ønsker å øke sin relasjonelle kompetanse. Og mange foreldre leser bøker og magasiner, søker på nettet, går på møter og kurs og snakker med fagfolk og andre foreldre – for å bli enda bedre til å ivareta sine barn. Informasjonssamfunnet har for lengst innhentet foreldrerollen. Akkurat som den postmoderne refleksiviteten gjør at man stiller spørsmål ved sin egen rolle som foreldre, på en måte som tidligere foreldregenerasjoner neppe gjorde. Samtidig som man er blitt mer opplyste og

bevisstgjorte, er også mange blitt mer usikre og utrygge på foreldrerollen. For refleksiviteten rommer en dobbelhet: På den ene siden vil det å stadig vurdere og evaluere seg selv gjøre en bedre i stand til å justere og tilpasse ens reaksjoner til barnas behov og tilstand til enhver tid. Slik at en kan ivareta dem på best mulig vis. På den annen side kan det føre til usikkerhet og skyldfølelse. Fordi en så lett opplever å komme til kort. For å motvirke slike følelser har mange en tendens til å overkompensere; ved å gå fullstendig opp i foreldrerollen, og ved å overbeskytte barna.

Serviceforeldre og curlingforeldre er benevnelse som er blitt brukt for å illustrere at det noen ganger kan gå for langt. Vi har fått en foreldregenerasjon som noen ganger gjør alt for sine barn, på en måte som undergraver barnas autonomi og individualitet, heller enn å styrke den. Da skjer det paradoksale at foreldrene gjør sine barn en bjørnetjeneste i bestrebelsen etter å være gode foreldre. Resultatet blir barn og unge som har urealistisk høye forestillinger om seg selv, og uforholdsmessig lite repertoar til å takle de naturlige påkjenningene og belastningene som livet byr på.

I slageren «A boy named Sue» fra 1969 setter Jonny Cash dette helt på hodet. Her forteller han den sorgmuntre historien om en gutt som forbanner sin far for alt han har måtte lide gjennom hele oppveksten på grunn av navnet sitt, som faren ga ham før han forsvant ut av livet hans. Og om at han som ung voksen mann endelig treffer sin far igjen, og får anledning til å hevne seg. Men da faren forteller hvorfor han valgte å kalle ham Sue, skifter sønnen etter hvert «point of view», som han synger. Faren gjorde det nemlig fordi han visste at han selv ikke ville være der for ham i oppveksten, og at gutten med et slikt navn ville bli nødt til å klare å stå opp for seg selv, og takle alle som kom til å plage og ydmyke ham. Faren ga ham altså et navn som han visste ville herde ham. Så kanskje var denne faren – tross alt – en bedre omsorgsperson enn mange av de foreldrene som i vår tid alltid står på pinne for sine barn. Han tenkte i alle fall veldig annerledes om hva som gir beskyttelse for sitt barn, enn det moderne foreldre vanligvis gjør. Men selve ønsket om å beskytte barnet sitt mot alle slags farer og utfordringer, hadde han til felles med dagens fedre og mødre. For opptattheten av alle mulige slags farer og behovet for beskyttelse er nemlig et annet fremtredende trekk ved det moderne foreldreskap – som i den moderne kulturen generelt.

Tidligere tiders foreldre var selvsagt også bekymret for sine barn og opptatt av å beskytte dem. Men når dagens foreldre mye lettere tar affære med små og store farer som truer, handler

det om dette blikket for barnet – at en ser sine barn så mye bedre enn det foreldre ofte gjorde før. Men det handler også om at en har mer kunnskap om, og fokus på, hva som utgjør en risiko i de unges liv. En ser farer overalt, enten de objektivt sett finnes, eller ikke. Og en iverksetter sikringstiltak for å hindre barna fra å bli skadet – tiltak som tidligere foreldregenerasjoner knapt tenkte på, hvis de i det hele tatt hadde tilgang til dem: Egne barneseter for de minste i bilen, sykkelhjelmer og alpinhjelmer, og redningsvest når en er i båt – for å nevne noen. Og en gjør det ikke uten grunn, eller uten effekt. Risikoen for at en liten gutt skulle dø av en ulykke var for eksempel ni ganger så høy på 1960-tallet som i dag. Også for jenter har dødsrisikoen sunket dramatisk (SSB, 2008).

Risikofokuset begrenser seg imidlertid ikke til ulykker og skader. Det kommer til uttrykk på alle mulige områder i livet. Dagens barn blir jevnt over fulgt mye tettere opp i forhold til skolen, fritidsaktivitetene og vennene enn det barn og unge ble tidligere. Ikke bare på grunn av bekymring eller for å passe på dem, men beskyttelse er like fullt et viktig element ved foreldrenes sterke involvering i sine barns liv. Når mange foreldre for eksempel kjøper mobiltelefon til barna sine allerede fra 6–7-årsalder, begrunnes det ofte med at mobiltelefonen gir dem som foreldre en følelse av kontroll og trygghet. Den samme muligheten for kontroll hadde ikke foreldre før i tiden, uten at det nødvendigvis ga opphav til bekymring. De tillot seg kanskje heller ikke å gi etter for sin bekymring, nettopp fordi de ikke kunne følge med barna overalt. De måtte bare stole på at det gikk bra.

Mye av det dagens foreldre bekymrer seg for, var for øvrig ikke like aktuelt for noen tiår siden. Narkotikaproblemer, for eksempel, ble ikke noe hett tema i offentligheten før langt ut på 1970-tallet. Det samme gjaldt ungdomsfull og ungdomskriminalitet, selv om naturligvis begge deler forekom lenge før den tid. Heller ikke seksuelle overgrep og pedofili var noe man hadde offentlig søkelys på, selv om også det forekom, sannsynligvis minst like mye som i dag. Akkurat som spiseforstyrrelser, atferdsproblemer og skoletapere alltid har forekommet. Det ble bare ikke påaktet i media og den offentlige debatt før utpå 1980-tallet. Likeledes med mobbing. Det eksisterte ikke engang som begrep før uti 70-årene. Før det brukte man ord som erting og terging, og man betraktet det som en mer eller mindre naturlig del av barns sosiale virkelighet. Derfor ble det heller ikke gjort systematiske forsøk på å bekjempe det. Mens det nå til dags finnes vitenskapelig utprøvde antimobbeprogrammer som benyttes i skolen. I tillegg til pro-

grammer for fremme av empati og positiv sosial samhandling. Og slike programmer har utvilsomt hjulpet mange barn og unge til å få det bedre.

Vår tids foreldre og voksenpersoner, og samfunnet generelt, har altså lært seg til å ta bedre vare på barna. På ulike vis. En har fått øynene opp for farer som tidligere generasjoner foreldre ikke visste om, eller tenkte på. Og en prøver aktivt å beskytte barna mot disse farene, individuelt og kollektivt. Medaljens bakside er at vi har fått en generasjon foreldre som bekymrer seg. Ofte mer enn det som er nødvendig. Foreldre som ser farer heller enn utfordringer for sine barn, og som undergraver heller enn å støtte opp under de unges egne mestningsferdigheter. Og som i altfor stor grad opplever at de kommer til kort som foreldre, fordi det er så mye de føler de kunne og burde gjøre for sine barn. Men som de ikke rekker – eller ikke orker. Derfor kjenner de også på skyldfølelse, som forsterker bekymringen.

Der gårldagens foreldregenerasjoner var lykkelig uvitende om alle farer som truet deres barn, er dagens foreldre ulykkelig vitende om alt som kan gå galt. Det paradoksale er at denne endringen har funnet sted parallelt med at det stadig har blitt tryggere å vokse opp. En subjektiv følelse av utrygghet har utviklet seg, samtidig som den objektive risikoen har avtatt. Dette paradokset er mest iøynefallende i forhold til fysiske farer. Dreiningen fra objektiv risiko til subjektiv utrygghet er lettere å forstå hvis vi tenker at mengden av farer – av alle mulige typer – er mer eller mindre konstant. Ved at reduksjon av en type farer, for eksempel barneulykker, veies opp av økningen i en annen, for eksempel dårligere helsetilstand som følge av mer stillesittende fritidsaktiviteter. Eller av helt nye typer farer, for eksempel risikoen for å bli avhengig av dataspill. Trusselbildet har uansett skiftet karakter i løpet av den siste generasjonen. Fra hovedsakelig trusler mot liv og helse, til det i dag handler mest om barnas psykiske og sosiale velvære. Det er følgelig ikke skader og alvorlige sykdommer dagens foreldre bekymrer seg mest for, selv om det alltid ligger bak i bevisstheten. Mest av alt er en bekymret for at barna ikke skal finne seg til rette blant venner og jevnaldrende, ikke klarer seg bra på skolen og ikke lykkes i livet i videste forstand. For det er dette moderne foreldre opplever som de mest aktuelle farene – farer som det ikke alltid er lett å beskytte dem mot.

Når en er blitt så mye mer oppmerksom på, og bekymret for, farer som truer, er det kanskje mest av alt uttrykk for at vi lever i en generell fryktkultur. Men det handler også om at en ser sine barn og unge mer fra innsiden enn det tidligere foreldregene-

nerasjoner har gjort. Og da oppfatter en barnas egne bekymringer, skuffelser, engstelser, nederlag og tilkortkommethet. En ser svakhetene like mye som en ser styrkene, en forstår sårbarheten deres, og en kan føle på deres avhengighet. Alt dette gjør det lett å forestille seg alle de små og store farer som omgir de unge. Og derfor bekymrer en seg mer i dag enn tidligere, til tross for at barna – objektivt sett – er tryggere enn noen gang. Bekymring og frykt er på et vis prisen å betale for å være nære og tilstedeværende foreldre. Og for at en vet så mye mer om hva som rører seg i et barnesinn.

Demografi og familiestruktur

Andre viktige utviklingstrekk knytter seg til det vi noe upresist kan kalle demografiske og strukturelle kjennetegn ved foreldreskapet og familielivet: Hvis vi sammenligner med 1960- og 70-tallet, får dagens kvinner barn senere i livet, de får færre barn, og langt flere får barn uten å være gift, samtidig som man skiller seg mye oftere, og stadig flere lever i sammensatte familier. Hver for seg og til sammen innebærer dette at betingelsene for å utøve foreldreskapet har endret seg mye i løpet av den siste generasjonen. På godt og vondt.

For eksempel er det en styrke at dagens foreldre ofte er godt voksne når de får barn. I den forstand at de gjerne er mer modne og ansvarsbevisste, sammenlignet med de helt unge foreldrene som var langt vanligere tidligere. På den annen side kan unge foreldre ha en fordel på den måten at de i større grad deler den kulturelle virkeligheten som deres barn vokser opp i, hvilket kan understøtte identifikasjonen og kommunikasjonen med barna. Likeledes vil en liten søskenflokk, som er typisk i dag, gi foreldre større mulighet til å følge opp det enkelte barn, enn det som ofte var tilfelle i tidligere tiders store søskenflokker. Samtidig som mange barn innebærer at de eldste kan avlaste foreldrenes omsorgsoppgaver overfor de minste.

Også den sterke økningen i samlivsbrudd har noe av den samme dobbelheten: Det positive er at det i dag er langt mer legitimt å gå ut av dårlig fungerende samliv enn det var for noen tiår siden. Slik at både voksne og barn kan slippe å leve under utilfredsstillende familieforhold. Men for mange kommer samlivsbruddet som en høyst uønsket forandring i livet – en forandring som ofte fører med seg stor sorg og fortvilelse. Og enten man betrakter det fra de voksnes eller barnas perspektiv, innebærer samlivsbrudd en generell økt risiko for ulike typer psykososiale problemer (Amato, 2000). Verst er det i de tilfellene hvor foreldrene utvikler vedvarende konflikter om barna – for eksempel til hvor

de skal bo, hvor mye samvær det skal være og til økonomiske spørsmål knyttet til barna. Slike konflikter synes å ha blitt vanligere i de senere tiårene, parallelt med at fedrene har fått en mer aktiv omsorgsrolle i familien. Dette er en av likestillingens mest åpenbare omkostninger. En omkostning som et flertall av skilte foreldre får erfaring med, all den tid at omkring seks av ti foreldre rapporterer om alvorlige konflikter om barna i etterkant av samlivsbruddet.

Konflikter med ekspartneren om barna er ikke den eneste utfordringen knyttet til samlivsbrudd. Mange etablerer nye familier og opplever at også det fører med seg ulike typer problemer, blant annet til rollen som stefar eller stemor, og til motstridende forventninger til egne barn og partners barn. Også blant de som forblir enslige er det mange som kjenner på utfordringer i sin foreldrerolle, ikke minst fordi det ofte er vanskeligere å få endene til å møtes når man bare har én inntekt, og fordi det er vanskeligere å følge opp barna på samme måte som en ønsker, og som en pleide da foreldrene levde sammen. Spesielt er det utfordrende å ivareta motstridende krav og forventninger fra arbeid og hjem på en tilfredsstillende måte, når en er enslig mor eller far.

To liv på en gang

Motsetninger mellom arbeid og hjem er for øvrig en utfordring for de aller fleste foreldre, særlig når barna er små. I familier hvor begge foreldrene lever sammen, er utfordringen i stor grad preget av hvordan foreldrene prioriterer og fordeler ansvaret seg imellom. Her utkristalliserer det seg fire typiske par-mønstre: de symbiotiske, de allierte, motpartene og akrobatene (Thuen, 2000). Den tradisjonelle «symbiotiske» arbeidsdelingen hvor mannen jobber og kvinnen er hjemmeværende, er det i dag relativt få familier som praktiserer over tid. Det er likevel ikke uvanlig i perioder når barna er små, hvor mødre tar ut det aller meste av fødselspermisjonen. I tillegg til at de ofte jobber redusert tid en periode i forlengelsen av fødselspermisjonen. I slike perioder tar de som regel hovedansvar hjemme, mens mannen er hovedforsørger. Uansett hvor omfattende eller varig en slik arbeidsdeling er, er den ofte forbundet med mindre stress og tidspress, og mindre motsetning mellom arbeid og hjem. Det gjelder særlig i de familiene hvor dette er blitt en innarbeidet arbeidsfordeling, som begge parter tar mer eller mindre for gitt.

Andre par reduserer trykket fra tidsklemmen ved å «alliere» seg med hverandre. Det typiske er unge par som satser på jobb og karriere, og som

skyver det å få barn inn i fremtiden. En annen variant er å velge bort karrieren, i kortere eller lengre perioder av livet, gjerne ved å leve etter en form for simple living-filosofi. I begge tilfeller er livsstilen valgt på bakgrunn av en felles innstilling om hva som er viktigst å prioritere i livet.

For mange foreldre er slike symbioser eller allianser ikke særlig aktuelle – i alle fall ikke i lengden. I stedet fremstår man mer som «motparter», hvor begge parter prøver å lesse noe av byrden over på den andre. Fordi begge vil gjøre karriere og samtidig ha et familieliv, men man vil at partneren skal avlaste en for de forpliktelsene man ikke selv rekker eller prioriterer. Dermed blir det tau-trekking om alle mulige slags oppgaver og forpliktelser, om hvem som skal være hjemme med syke barn, hvem som skal ta foreldresamtalen på skolen, hvem som skal kjøre barna til treningen, hvem som skal stille opp på dugnad i barnehagen, og så videre. Resultatet blir for det første hyppige konflikter, hvor et typisk mønster er at mannen opplever de familiære forpliktelsene som en hemske for karrieren, mens kvinnen opplever mannen som selvopptatt og med liten vilje til å ta ansvar for familiefellesskapet. For det andre fører det til at begge parter føler seg fanget i tidsklemmen.

Den siste kategorien, «akrobatene», er de som vil gjøre karriere både hjemme og på jobb, og som ikke ønsker å overlate noen av arenaene til den andre. De ønsker selv, for sin egen del, å være med på små og store aktiviteter sammen med barna. De stiller som klassekontakt eller som trener for fotballaget – og gjerne begge deler. De melder seg som vakt på skoleballet, og blir med som frivillige foreldre på klasseturen. Og de tar sin del av omsorg og ansvar for barna. Parallelt med at de dyrker sin karriere så godt de kan. Som foreldrene har de den fordel at de har felles interesser og verdier når det gjelder karriere og familieliv. De sliter likevel med å strekke til både som foreldre og arbeidstakere, og de sliter ikke minst med å få tiden til å strekke til.

Dette er ikke statiske mønstre. Foreldrene kan over tid bevege seg fra det ene mønsteret til den andre. Ulike mønstre kan dessuten veksle om å dominere i en og samme periode. For eksempel mellom det å være motparter og akrobater. Partene kan dessuten ha noe ulik orientering. Over tid har det likevel foregått en forskyvning fra de symbiotiske parene til de mer akrobatiske. Dette har ført til at tidsklemmen har blitt en langt mer aktuell problemstilling i mange familier i dag, enn for bare noen tiår siden.

Tidsklemmen reflekterer imidlertid også hva man fyller fritiden med – den tiden man ikke *må*

bruke på jobben eller familien. For mulighetsrommet for aktivitet, læring, opplevelse, underholdning, utfoldelse og rekreasjon er blitt så uendelig mye større i dag enn for bare noen få tiår siden. Det finnes utallige fritidsaktiviteter – i ordets videste betydning – for både voksne og barn. Og dette enorme mangfoldet av muligheter som har vokst frem parallelt med velstandsøkningen de senere tiårene, har åpnet for nye behov og ønsker – som man i mange tilfeller har levd lykkelig uvitende om tidligere. Men når mulighetene først finnes, er det så mye å være nysgjerrig på, så mye å oppleve og så mye å være med på. Begrensningen er ofte tiden. Man rekker ikke mer enn en liten del av alt man kunne tenke seg. Like fullt har man ofte en tendens til å presse litt mer aktivitet enn det er rom for, inn i øyeblikket.

Tidsklemmen handler også om at vi har fått økte forventninger til livet. På alle mulige områder. For eksempel i forhold til at begge foreldrene kan ha full jobb selv om barna er små. Illustrerende nok er det ikke mange år siden småbarnsforeldre ennå følte seg heldige og lykkelige dersom de fikk barnehageplass, mens de som ikke fikk plass ordnet med dagmamma, praktikant eller eventuelt en au pair. Alternativet var å vente til barnet begynte på skolen før mor kunne begynne å jobbe igjen. Få tok til orde for at alle barn burde ha barnehageplass, eller argumenterte for valgfrihet for småbarnsforeldre. Foreldrene tilpasset seg stort sett de mulighetene som var. Alle «nøkkelbarna» på 1960- og 70-tallet var uttrykk for noe av det samme; alle disse skolebarna som gikk med husnøkkelen i en snor rundt halsen som et symbol på at begge foreldrene var yrkesaktive. Det at syvåringer og åtteåringer måtte være alene hjemme etter skoletid, ble i liten grad tematisert. Man fant seg i stor grad til rette med denne ordningen, både foreldrene og barna. Men med årene vokste det frem forventninger og krav om at det offentlige måtte legge bedre til rette for alle disse barna og foreldrene deres. Både ut fra et barneperspektiv og likestillingsperspektiv ble det tatt til orde for at alle som ønsket det, måtte få en barnehageplass. Og at det ble etablert en eller annen form for tilsynsordning for de yngste skolebarna. Skolefritidsordningen kom på plass allerede tidlig på 1990-tallet, som et frivillig aktivitetstilbud til alle barn fra første til og med fjerde klasse. Full barnehagedekning har, som kjent, gått langt tregere å få på plass.

Det er mest av alt dette tidsklemmen handler om: de mange mulighetene og de høye forventningene. Når ikke begrepet dukket opp før mot slutten av 1990-tallet (Hochchild, 1997), og ikke allerede på 60- og 70-tallet, da kvinnene for alvor

begynte å innta arbeidslivet, var det trolig mye på grunn av at familiens mulighetsrom ennå var så mye mindre enn det etter hvert skulle bli. Og at forventningene på mange områder ennå var langt mer beskjedne enn de er i dag.

Litteraturliste

- Amato, K. (2000). *The consequences of divorce for adults and children*. Journal of Marriage and the Family, 55, 23–38.
- Bauman, Z. (2007). *Flytende modernitet*. Oslo: Vidarforlaget.
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. New York: Sage Publications (publisert første gang i 1986 på tysk).
- Danielsen, H. (2002). Husmorhistorier. Norske husmødre om menn, barn og arbeid. Oslo: Spartacus forlag.
- Englund, P. (2004). *Stillhetens historie og andre essays*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Giddens, A. (1991). *Modernity and self-identity. Self and society in the late modern age*. Cambridge: Polity.
- Hennum, N. (2004). *Å være foreldre for ungdom: En balansekunst mellom kjærlighet og autoritet*. P.O. Brunstad og T. Evenshaug (red.); Å være voksen, 93–110. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Hochschild, A. (1997). *The time bind. When work becomes home and home becomes work*. New York: Henry Holt & Company.
- Jensen, R. (2001). *The Dream society*. London: McGraw-Hill Education.
- Lilleås, U.B. (2005). *Kroppslig beredskap som vane*. Sosiologisk Tidsskrift, 13, 183–198.
- Müller, R. (2007). *Mediene skaper klimaangst*. Kronikk, Aftenposten, 4.7.
- Schmitt, D., Voracek, M., Realo, A. og Allik, J. (2008). *Why can't a man be more like a woman? Sex differences in Big Five personality traits across 55 cultures*. Journal of Personality and Social Psychology, 94, 168–182.
- SSB (2002). <http://www.ssb.no/vis/emner/00/02/20/tidsbruk/art-2002-05-13-02.html>
- SSB (2007). <http://www.ssb.no/emner/03/03/barnevernund/tab-2007-09-25-01.html>
- SSB (2008). <http://www.ssb.no/ssp/utg/200803/04/>
- Svendsen, L.F.H. (2007). *Frykt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thuen, F. (2000). *Motsetninger mellom arbeid og hjem. Den nye, store arbeidsbelastningen*. S. Einarsen og A. Skogstad (red.), Det gode arbeidsmiljø. Krav og utfordringer, 243–262. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thuen, F. (2004). *Livet som deltidsforeldre*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thuen, H. (2008). *Om barnet. Oppdragelse, opplæring og omsorg gjennom historien*. Oslo: Abstrakt forlag.

Norges offentlige utredninger

2008 og 2009

Statsministeren:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2008.
NOU 2008: 10.
Yrkessykdommer. NOU 2008: 11.
Skift og turnus – gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid. NOU 2008: 17.
Om grunnlaget for inntektsoppgjørene 2009.
NOU 2009: 7.

Barne- og likestillingsdepartementet:

Kvinner og homofile i trossamfunn. NOU 2008: 1.
Kjønn og lønn. NOU 2008: 6.
Med barnet i fokus. NOU 2008: 9.
Farskap og annen morskap. NOU 2009: 5.
Tilstandsrapport ved salg av bolig. NOU 2009: 6.
Kompetanseutvikling i barnevernet. NOU 2009: 8.
Et helhetlig diskrimineringsvern. NOU 2009: 14.
Adopsjon – til barnets beste. NOU 2009: 21.

Finansdepartementet:

Kultur momsutvalget. NOU 2008: 7.
Revisjonsplikten for små foretak. NOU 2008: 12.
Eierkontroll i finansinstitusjoner. NOU 2008: 13.
Om foretaksstyring og tiltak mot manipulering av finansiell informasjon. NOU 2008: 16.
Skadeforsikringsselskaperens virksomhet. NOU 2008: 20.
Kapital- og organisasjonsformer i sparebanksektoren mv. NOU 2009: 2.
Tiltak mot skatteunndragelser. NOU 2009: 4.
Fordelingsutvalget. NOU 2009: 10.
Bedre pensjonsordninger. NOU 2009: 13.
Globale miljøutfordringer – norsk politikk. NOU 2009: 16.

Fiskeri- og kystdepartementet:

Retten til fiske i havet utenfor Finnmark.
NOU 2008: 5.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet:

Individ og integritet. NOU 2009: 1.

Forsvarsdepartementet:

Helse- og omsorgsdepartementet:

Fordeling av inntekter mellom regionale helseforetak.
NOU 2008: 2.

Justis- og politidepartementet:

Fra ord til handling. NOU 2008: 4.
Bourbon Dolphins forlis den 12. april 2007.
NOU 2008: 8.
Barn og straff. NOU 2008: 15.
Fiskefartøyet "Western"s forlis 6. februar 1981.
NOU 2008: 19.
Nettbankbasert betalingsoverføring. NOU 2008: 21.
Lov om offentlige undersøkelseskommissjoner.
NOU 2009: 9.
Kredittavtaler. NOU 2009: 11.
Et ansvarlig politi. NOU 2009: 12.
Skjult informasjon – åpen kontroll. NOU 2009: 15.
Ny grenselov. NOU 2009: 20.

Kommunal- og regionaldepartementet:

Sikring mot tap av felleskostnader i borettslag.
NOU 2009: 17

Kultur- og kirke departementet:

Kunnskapsdepartementet:

Sett under ett. NOU 2008: 3.
Fagopplæring for framtida. NOU 2008: 18.
Rett til læring. NOU 2009: 18.

Landbruks- og matdepartementet:

Miljøvern departementet:

Nærings- og handelsdepartementet:

Olje- og energidepartementet:

Samferdselsdepartementet:

På sikker veg. NOU 2009: 3.

Utenriksdepartementet:

Samstemt for utvikling? NOU 2008: 14.
Skatteparadis og utvikling. NOU 2009: 19.

Offentlige publikasjoner

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:

Fagbokforlaget

Postboks 6050, Postterminalen

5892 Bergen

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Faks: 55 38 66 01

Publikasjonen er også tilgjengelig på
www.regjeringen.no