

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Høringsnotat - forslag til endringer i lov 28. februar 1986 nr. 8 (adopsjonsloven)

26. oktober 2012

1	Innledning	4
2	Spørsmål om endret organisering av adopsjonsfeltet	6
2.1	Dagens organisering av adopsjonssaker	6
2.2	Myndighet og saksbehandling i Sverige og Danmark	7
2.3	Utredningen av adoptivsøkere ved nasjonal og internasjonal adopsjon	8
2.3.1	Innledning	8
2.3.2	Gjeldende ordning om utredning av adoptivsøkere	9
2.3.3	Utredning av søkere i Sverige og Danmark	10
2.3.4	Bakgrunnen for departementets forslag	10
2.3.5	Departementets vurderinger og forslag	12
2.3.6	Økonomiske og administrative konsekvenser	15
2.4	Særlig om rollen til Faglig utvalg for adopsjonssaker ved internasjonal adopsjon ...	16
2.4.1	Gjeldende ordning	16
2.4.2	Bakgrunn for departementets forslag	18
2.4.3	Departementets vurderinger og forslag	19
2.4.4	Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget	20
3	Hensynet til barnets beste	21
3.1	Gjeldende rett	21
3.2	Konvensjoner	21
3.3	Bakgrunn for departementets forslag	21
3.3.1	Utvalgets forslag	21
3.3.2	Høringsinstansenes syn	22
3.4	Departementets vurderinger og forslag	22
4	Bevisbyrde	23
4.1	Gjeldende rett	23
4.2	Konvensjoner	23
4.3	Bakgrunnen for departementets forslag	23
4.3.1	Utvalgets forslag	23
4.3.2	Høringsinstansenes syn	24
4.4	Departementets vurdering og forslag	24
5	Samboere og adopsjon	24
5.1	Gjeldende rett	24
5.2	Bakgrunnen for departementets forslag	25
5.2.1	Noen utviklingstrekk	25
5.3	Internasjonale konvensjoner	27
5.4	Sverige og Danmark og andre land	28
5.5	Departementets vurdering	28
5.5.1	Innledning	28
5.5.2	Nærmere om hvem som skal regnes som samboere	29
5.5.3	Nærmere om en adopsjonsadgang for samboere	31
5.5.4	Bør samboerforholdet ha vart en viss tid?	33
5.5.5	Nasjonal adopsjon	34
5.5.6	Internasjonal adopsjon	35
5.5.7	Økonomiske og administrative konsekvenser	37
5.6	Departementets forslag	38
6	Krav ved søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra fremmed stat	38
6.1	Innledning	38
6.2	Lovfesting av krav og hjemmel til å fastsette krav	39
6.2.1	Bakgrunn	39
6.2.2	Gjeldende rett	39
6.2.3	Utvalgets forslag	39
6.2.4	Høringsinstansenes syn	39
6.2.5	Departementets vurdering og forslag	40
6.3	Alderskravet	40

6.3.1	Gjeldende rett	40
6.3.2	Bakgrunn for departementets forslag.....	40
6.3.3	Departementets vurderinger og forslag	44
6.4	Krav til søkeres helse	46
6.4.1	Gjeldende rett	46
6.4.2	Bakgrunn for departementets forslag.....	47
6.4.3	Departementets vurdering og forslag.....	48
6.5	Øvrige krav til søkerne.....	48
6.5.1	Innledning.....	48
6.5.2	Bakgrunn for departementets forslag.....	48
6.5.3	Departementets vurdering og forslag.....	51
6.6	Særlig om enslige søkere	51
6.6.1	Gjeldende rett	51
6.6.2	Bakgrunnen for departementets forslag.....	52
6.6.3	Departementets vurdering og forslag.....	53
6.7	Adopsjonsforberedende kurs som vilkår for forhåndssamtykke.....	53
6.7.1	Bakgrunn for departementets forslag.....	53
6.7.2	Høringsinstansenes syn.....	54
6.7.3	Departementets vurdering og forslag.....	55
7	Lovforslag	57

1 Innledning

Adopsjonsutvalget ble oppnevnt 29. august 2008 og leverte 8. oktober 2009 sin utredning; NOU 2009: 21 Adopsjon – til barnets beste. Utvalget har foretatt en bred gjennomgang av adopsjonsfeltet og kommet med et stort antall forslag. Forslagene gjelder både nasjonal og internasjonal adopsjon, og forhold som gjelder både før og etter at en adopsjon er gjennomført. Hovedvekten av utvalgets forslag innebærer behov for regelendringer. Utvalget foreslår at det foretas en full gjennomgang av adopsjonsloven, dens forskrifter og rundskriv. Utvalgets mandat var ikke å utarbeide lovutkast. Utvalget har følgelig ikke utarbeidet konkret forslag til ny adopsjonslov eller til enkeltendringer.

Med bakgrunn i behovet for en full gjennomgang av dagens lov, har regjeringen høsten 2012 oppnevnt et lovutvalg som har fått i mandat å utarbeide forslag til en ny adopsjonslov, blant annet i lys av forslagene i NOU 2009: 21 Adopsjon – til barnets beste. Lovutvalget skal legge fram sitt arbeid innen 15. august 2014.

NOU 2009: 21 har vært på høring. Høringsfristen var 20. mai 2010. Det kom inn 72 høringsuttalelser. Av disse har 53 instanser hatt merknader eller kommentarer.

Adopsjonsutvalget har flere forslag som gjelder endringer i organiseringen av arbeidet med søknader om adopsjon. Utvalget foreslår blant annet at det i tilknytning til regionene i Barne-, ungdoms- og familietaten (Bufetat) oppnevnes fem regionsråd, som skal fatte vedtak i adopsjonssaker. Videre foreslår utvalget at det skal opprettes et Adopsjonsråd i tilknytning til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) som skal klagebehandle regionsrådenes vedtak, samt ha enkelte andre oppgaver. Departementet har kommet til at forslaget om opprettelse av fem regionsråd og et eget adopsjonsråd ikke bør følges opp. Forslaget om råd vil bli for kostbart å gjennomføre og kan forlenge saksbehandlingstiden i adopsjonssakene.

Bufdir har i sin høringsuttalelse foreslått at all vedtaksmyndighet i adopsjonssakene i første instans legges til én region i Bufetat. Bufdir begrunner forslaget blant annet med at dette vil styrke kompetansen hos vedtaksmyndigheten. Departementet har imidlertid kommet til at gjeldende organisering bør videreføres. De fem regionene i Bufetat har siden 1. januar 2004 behandlet og avgjort søknad om adopsjon, og har opparbeidet seg god kompetanse. Departementet mener en bør beholde og utvikle den kompetansen som allerede finnes i regionene i Bufetat på dette området. Adopsjonssøknader bør behandles i flere enheter og i en bred faglig sammenheng.

Ettersom et lovutvalg skal foreta en full revisjon av adopsjonsloven, har departementet derfor i denne omgang prioritert forslag som først og fremst gjelder søknader om adopsjon av barn fra utlandet; både forslag om lovfesting av krav til søkerne for å få forhåndssamtykke til adopsjon, og forslag om å flytte utredningskompetansen fra kommunene til staten ved de fem regionene i Bufetat. Departementet foreslår også å

følge opp forslaget om at oppgavene Faglig utvalg for adopsjonssaker i dag har ved utenlandsadopsjon, legges til regionene i Bufetat.

Departementet foreslår videre at samboere skal kunne bli vurdert som adoptivforeldre på lik linje som ektepar. Dette forslaget ble ikke utredet av Adopsjonsutvalget grunnet tidshensyn. Forslaget er nærmere omtalt i punkt 5.

Departementet vil følge opp Farskapsutvalgets og Adopsjonsutvalgets forslag om å åpne for en begrenset adgang til stebarnsadopsjon etter skilsmisse og etter juridiske forelders død. Farskapsutvalgets utredning inneholdt utkast til lovtekst¹ og har vært på høring. Departementet sender derfor ikke dette forslaget på ny høring. Se nærmere NOU 2009: 5 Farskap og annen morskap, kapittel 11.9.

Antallet internasjonale adopsjoner har de siste årene vært synkende. I Norge ble det i 2011 gjennomført 297 adopsjoner fra 18 opprinnelsesland.² Barn adoptert til Norge i 2011 kom fra Bolivia, Brasil, Bulgaria, Chile, Colombia, Etiopia, Filippinene, India, Kina, Litauen, Madagaskar, Nepal, Peru, Sri Lanka, Sør-Afrika, Sør-Korea, Thailand og Ungarn. Til sammenligning ble det gjennomført 785 utenlandsadopsjoner i 2002.

Det var i 2011 flest utenlandsadopterte barn fra Colombia (70), Kina (66), Sør-Korea (28) og Etiopia (24)³. Det var om lag like mange jenter og gutter blant de utenlandsadopterte barna. I 2011 var 183 barn mellom 0-2 år, 66 barn mellom 3-4 år og 48 barn 5 år eller eldre.

Sett i forhold til befolkningstallet ligger antall barn som adopteres fra utlandet nå på et tilnærmet likt nivå i Norge, Danmark og Sverige.

Tallet på adoptivbarn fra utlandet med behov for spesiell støtte er økende. Det dreier seg om barn med særlige fysiske, sosiale eller psykiske behov, barn over 5 år eller søskengrupper. I 2004 kom det 652 adoptivbarn til Norge. Barn med behov for spesiell støtte utgjorde ca. 3 prosent av det totale antall barn som ble adoptert fra utlandet det året. I 2011 utgjorde barn med behov for spesiell støtte ca. 25 prosent av det totale antall barn som ble adoptert til Norge det året.⁴

Det ble i 2011 adoptert flest barn fra utlandet til Akershus og Hordaland, med henholdsvis 52 og 45 adopterte. Deretter fulgte Oslo og Rogaland, med henholdsvis 44 og 23 adopterte.

I Finnmark ble det gjennomført 3 internasjonale adopsjoner i 2011. I Sogn og Fjordane ble det ikke dette året gjennomført noen internasjonale adopsjoner.

¹ Forslag til endringer i adopsjonsloven § 5a.

² SSB-statistikk for 2011.

³ Antall barn er satt i parentes.

⁴ Antall barn med behov for spesiell støtte er innhentet fra Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Når det gjelder nasjonale adopsjoner var tallet i 2011 194 adopsjoner. Av disse var det flest stebarnsadopsjoner (148).

2 Spørsmål om endret organisering av adopsjonsfeltet

2.1 Dagens organisering av adopsjonssaker

Det følger av adopsjonsloven § 1 at adopsjon skjer ved bevilling fra departementet. Også et forhåndssamtykke til adopsjon av et barn fra utlandet skal etter adopsjonsloven § 16 e gis av departementet.

Myndigheten til å treffe vedtak etter § 1 og § 16 e ble fra 1. januar 2004 delegert til de fem regionene i Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Fra 1. januar 2010 er behandlingen av søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet utenom godkjent adopsjonsorganisasjon etter adopsjon § 16 f første ledd og søknad om anerkjennelse av utenlandsk adopsjon etter adopsjonsloven § 19 delegert til Bufetat region Øst. Ved adopsjon av fosterbarn etter barnevernloven § 4-20 er det Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker som treffer avgjørelsen og den aktuelle region i Bufetat utsteder kun selve adopsjonsbevillingen.

Kommunene bistår adopsjonsmyndighetene i å opplyse en søknad om adopsjon, jf. adopsjonsloven § 6 siste ledd. Kommunene utreder søkere som ønsker å adoptere et norsk eller utenlandsk barn og gir en tilråding, jf. adopsjonsloven § 16 c og § 16 e tredje ledd. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) er klageinstans over regionenes vedtak.

Direktoratet er også sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen av 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner. I tillegg har direktoratet ansvaret for det sentrale adopsjonsregisteret som gir oversikt over adopsjoner tilbake til 1917.

Faglig utvalg for adopsjonssaker (FU) er oppnevnt for å foreta utvelgelse av adoptivforeldre til norske barn i saker der barnets foreldre har bedt myndighetene om bistand til å finne et adoptivhjem til barnet, jf. adopsjonsloven § 16 c (nasjonal adopsjon av ukjent barn). Faglig utvalg har også i mandat å godkjenne opprinnelseslandets forslag om tildeling av adoptivforeldre til adoptivbarn med behov for spesiell støtte ved internasjonal adopsjon. Bufdir er sekretariat for utvalget.⁵ Se også pkt. 2.4.

Adopsjonsformidling av barn fra utlandet skjer i utgangspunktet gjennom de tre private organisasjonene; Adopsjonsforum, Verdens Barn og InorAdopt, som har fått myndighetenes tillatelse til å drive slik virksomhet. Når et forhåndssamtykke er gitt,

⁵ Mandat for Faglig utvalg er fastsatt av departementet 30. november 1999.

oversender adopsjonsorganisasjonen en oversatt versjon av søknaden om adopsjon til barnets opprinnelsesland. Det er opprinnelseslandet som vanligvis foretar utvelgelse av adoptivforeldre til det enkelte barn. Organisasjonen videreformidler til søkerne opplysninger om det konkrete barnet som foreslås tildelt. Organisasjonen vurderer om opprinnelseslandets forslag ligger innenfor søkerens forhåndssamtykke, og om adopsjonsprosessen kan fortsette, eller om det er forhold ved barnet som innebærer at saken må legges frem for Faglig utvalg for adopsjonssaker. Adopsjonsorganisasjonen bistår også søkerne i opprinnelseslandet når de skal hente barnet og sørger for at det søkes om nødvendig tillatelse slik at barnet har rett til innreise i Norge. Hvorvidt en adopsjon av et utenlandsk barn skal gjennomføres i Norge eller i utlandet, avhenger av hvilket land barnet kommer fra.

2.2 Myndighet og saksbehandling i Sverige og Danmark

I *Sverige* treffes beslutning om nasjonal adopsjon av domstolen. Det er Tingsrätten som treffer beslutningen i første instans, med ankeadgang til Hovretten og i spesielle tilfeller også videre til Högste domstol.

Den som ønsker å adoptere et barn fra utlandet må ha tillatelse fra socialnämnden i sin hjemkommune. Socialnämnden er en politisk sammensatt nemnd.

Ved internasjonal adopsjon er myndighetene involvert i selve tildelingsprosessen. Når det foreligger forslag om tildeling av adoptivforeldre til det enkelte barn fra utenlandske myndigheter, skal socialnämnden senest innen to uker prøve om adopsjonsprosedyren kan fortsette. Vedtak i socialnämnden om avslag på samtykke til tildeling av et konkret barn, kan påklages til allmän förvaltningsdomstol.⁶

I *Danmark* sendes søknad om nasjonal og internasjonal adopsjon til statsforvaltningen i den regionen hvor søkerne er bosatt. Statsforvaltningen i Danmark er inndelt i fem regioner. Statsforvaltningen treffer vedtak i saker om familieadopsjon og stebarnsadopsjon. Statsforvaltningens avgjørelse i disse sakene kan påklages til Familiestyrelsen som er et organ underlagt Social- og Integrationsministeriet. Søknad om internasjonal og nasjonal adopsjon av ukjent barn (fremmedadoption) behandles derimot av adopsjonssamrådet i statsforvaltningen. Det er opprettet et adoptionssamråd for hver av regionene. Statsforvaltningen er sekretariat for adoptionssamrådet. Et adoptionssamråd består av et medlem med sosialfaglig utdannelse, en jurist og en lege, og utpekes for fire år av gangen.

Klage over adopsjonssamrådets vedtak behandles av Adoptionsnævnet. Adoptionsnævnet er et uavhengig klage- og tilsynsorgan. Nævnet består av en formann og ni andre medlemmer. Familiestyrelsen er sekretariat for Adoptionsnævnet.

⁶ § 3 i socialtjänstelagen kapittel 16.

Myndighetene er involvert i tildelingsprosessen der forslaget fra opprinnelseslandet ligger utenfor forhåndssamtykkets godkjenningsramme. Søkerne må i slike tilfeller be myndighetene om å utvide forhåndssamtykkets ramme for å kunne adoptere barnet. Søkerne har i tildelingsprosessen mulighet for å søke rådgivning hos sakkyndige barneleger ansatt av Adoptionsnævnet. Avslag på søknad om utvidelse av forhåndssamtykke kan påklages til Adoptionsnævnet.

2.3 Utredningen av adoptivsøkere ved nasjonal og internasjonal adopsjon

2.3.1 Innledning

Det har gjennom årene stadig vært et tilbakevendende tema om kommunen skal være den instans som utreder adoptivsøkere i saker etter adopsjonsloven §§ 16 c og 16 e. I NOU 2009: 21 går det frem at arbeidet i kommunene er av varierende kvalitet.⁷ Det er også pekt på at enkelte kommuner har hatt svært lang saksbehandlingstid. Sist departementet vurderte spørsmålet var i Ot. prp. nr. 63 (1997-98) Om lov om endringer i lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon. Den gang fastholdt departementet at kommunene fortsatt burde ha dette ansvaret, og begrunnet dette først og fremst med søkernes og adoptivfamiliens tilknytning til kommunen. For at kommunen skal kunne gi alle barn og foreldre et godt tilbud, mente departementet at det ville være en fordel at kommunen kjenner adoptivfamilien allerede fra sitt møte med adoptivsøkerne i utredningsfasen. Det ble også vist til at god lokalkunnskap og kjennskap til nærmiljøet er fordeler kommunen kan dra nytte av i utredningsarbeidet. Departementet så imidlertid et klart behov for å ruste opp kommunene når det gjaldt kunnskap om utfordringer og særlige forhold som kan knytte seg til det å være utenlandsadoptert.

Etter at departementet gjorde denne vurderingen, er det i 2004 opprettet fem statlige regionale forvaltningsenheter (regionene i Bufetat) med et sentralt direktorat (Bufdir) med oppgaver på barne-, ungdoms- og familieområdet. Behandlingen av adopsjonssakene er også lagt til disse enhetene. Den nye organiseringen gir, som Adopsjonsutvalget peker på, større nærhet til adoptivsøkerne, enn hva som var alternativet tidligere, da det kun var én sentral adopsjonsmyndighet til å behandle søknader om adopsjon i første instans.

Utviklingen på området for internasjonal adopsjon har også endret seg. Ventetiden i utlandet har økt betraktelig, og antall gjennomførte utenlandsadopsjoner har gått markant ned. Antall adoptivbarn med behov for spesiell støtte er økende, se pkt. 1. Flere opprinnelsesland stiller stadig høyere krav til utredningen og forberedelsen av adoptivsøkerne.⁸ Utredningen av den enkelte sak krever derfor stadig flere ressurser.

⁷ NOU 2009: 21 Adopsjon – til barnets beste pkt. 17.3.1.

⁸ I følge retningslinjer som trådte i kraft 1. november 2011 i Kina, krever landet at mottakerlandets utredningsinstans har minst 4 møter med adoptivsøkerne.

Antall søknader om adopsjon av barn fra utlandet er også redusert. Tallet har variert gjennom årene og har ligget på mellom 400 – 1000 søknader per år, dvs. i gjennomsnitt 1 – 2 ½ sak per kommune per år. I tidsrommet fra 2004 til 2011 var antallet høyest i 2006 med 1023 søknader, og lavest i 2011 med 415 søknader. Om lag halvparten av søknadene behandles i Bufetat region Øst, de resterende sakene fordeles nokså likt på de øvrige regionene i Bufetat, med unntak av Bufetat region nord som har langt færre saker enn de andre regionene.

Søknad om nasjonal adopsjon av ukjent barn etter adopsjonsloven § 16 c gjelder bare noen få saker. I 2011 mottok Faglig utvalg for adopsjonssaker 13 nye slike søknader. Det ble gitt adopsjonsbevilling i fire av disse sakene i 2011.

2.3.2 Gjeldende ordning om utredning av adoptivsøkere

2.3.2.1 Gjeldende rett

Det følger av adopsjonsloven § 16 e at det er kommunen som skal utrede søkerne og gi tilråding ved søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet.

Kommunen skal også utrede søkerne og gi tilråding i saker om adopsjon av barn her i landet, etter adopsjonsloven § 16 c, jf. § 5 i forskrift av 30. november 1999 nr. 1194 om formidling av innenlandsadopsjon der foreldre samtykker til adopsjon (nasjonal adopsjon av ukjent barn).

Det fremgår av Haagkonvensjonens artikkel 9 at sentralmyndighetene ved utenlandsadopsjon skal samle inn og utveksle informasjon om barnets og søkerens situasjon i den utstrekning dette er nødvendig for å gjennomføre en adopsjon. I konvensjonens artikkel 15 går det fram at mottakerlandet skal utarbeide en rapport med opplysninger om søkerens identitet, kvalifikasjoner og egnethet til å adoptere, bakgrunn, familie- og helsemessige forhold, deres sosiale miljø, grunnene for ønsket om å adoptere, skikkethet til å adoptere fra utlandet, samt opplysninger om egenskapene til de barna som de måtte være skikket til å ha omsorg for.

I praksis er det søkerens bostedskommune som utreder søkerne ved å utarbeide en sosialrapport. Våre krav til innholdet i sosialrapporten⁹ er utformet i samsvar med Haagkonvensjonens artikkel 15.

Sosialrapporten danner et viktig grunnlag for regionene i Bufetat ved vurdering av om et forhåndssamtykke skal gis eller ikke. Den er også et viktig dokument for opprinnelseslandets myndigheter ved deres vurdering av hvilket hjem som er best for barnet. Tilsvarende legger Faglig utvalg for adopsjonssaker sosialrapporten til grunn for sin beslutning om valg av adoptivforeldre til et adoptivbarn her i landet etter adopsjonsloven § 16 c.

⁹ Nedfelt i departementets rundskriv Q-1046 Veiledning om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon.

Selve utredningsprosessen har også til hensikt å gi søkerne kunnskap om hva det vil si å adoptere et barn, slik at de kan vurdere om adopsjon vil være noe for dem.

2.3.2.2 Opplysning av søknaden

Kommunen skal påse at alle nødvendige opplysninger, herunder attester og erklæringer, følger søknaden om adopsjon når den oversendes regionen i Bufetat for avgjørelse. Regionen har imidlertid et selvstendig ansvar for å sikre at saken er tilstrekkelig opplyst før vedtak kan treffes, jf. forvaltningsloven § 17. I praksis må søknaden svært ofte returneres til kommunen for flere opplysninger. Dette forsinker søknadsbehandlingen.

2.3.2.3 Organiseringen av utredningsarbeidet i kommunene

Kommunen bestemmer selv hvordan utredningsarbeidet skal organiseres. I de fleste kommuner er arbeidet lagt til barneverntjenesten. I noen kommuner som er inndelt i bydelsadministrasjoner er arbeidet lagt til en felles administrasjon. Et anslag fra regionene i Bufetat viser at over 100 av landets kommuner har inngått et interkommunalt samarbeid.

2.3.3 Utredning av søkere i Sverige og Danmark

I *Sverige* er det socialnämnden i adoptivsøkernes hjemkommune som har ansvaret for utredning av adoptivsøkere ved adopsjon av barn fra utlandet.¹⁰

I *Danmark* er det statsforvaltningen som utreder søkerne ved internasjonal og nasjonal adopsjon av ukjent barn (fremmedadoption) som er nødvendige for adopsjonssamrådets avgjørelse. Se punkt 2.2. Søknadsprosessen i disse sakene er inndelt i tre faser. Den vesentligste delen av utredningen av søkerne finner først sted i fase 3, etter at det er tatt stilling til om søkerne fyller grunnleggende krav til alder, helse, vandel mv. (fase 1) og har deltatt på adopsjonsforberedende kurs (fase 2).

2.3.4 Bakgrunnen for departementets forslag

2.3.4.1 Utvalgets forslag

Departementet viser til NOU 2009: 21 pkt. 17.3 og pkt. 18.4 – 18.7.1.

Utvalget foreslår at utredningskompetansen flyttes fra kommunene til de fem regionene i Bufetat. Utvalget foreslår også at kommunene skal ha en plikt til å bistå de statlige myndighetene med eventuelle opplysninger kommunen måtte ha om søkerne. Utvalget begrunner sitt forslag med at statlig overtakelse av utredningsansvaret vil føre til gevinster når det gjelder effektivitet, likebehandling og kvalitet i utredningsarbeidet.

¹⁰ § 6 i socialtjänstelagen

Utvalget foreslår at søknad om adopsjon av ukjent barn fra utlandet behandles i tre faser etter modell av det danske systemet. I første fase avgjøres om søker oppfyller kravene til alder, helse, vandel, bolig og økonomi. Dersom søkerne på dette tidspunkt ikke oppfyller kravene, skal det treffes vedtak om avslag på søknaden om forhåndssamtykke. Dersom søkerne oppfyller de aktuelle krav, vil det kunne treffes avgjørelse om at søkerne går videre til fase to. Andre fase består av obligatorisk adopsjonsforberedende kurs. I tredje fase utredes mer individuelle forhold som egnethet og motivasjon, før endelig vedtak fattes. Avslag i fase 1 og fase 3 skal etter utvalgets forslag kunne påklages.

2.3.4.2 Høringsinstansenes syn

Forslaget om å flytte ansvaret for å utrede søkere fra kommunen til regionene i Bufetat støttes av 2/3 av de 33 høringsinstansene som har uttalt seg til spørsmålet. Bufdir og de tre adopsjonsorganisasjonene, Adopsjonsforum, InorAdopt og Verdens Barn, er blant dem som støtter forslaget.

Noen få instanser er negative til flytting av utredningsoppgaven fra kommunene, deriblant Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS). Disse instansene mener at kommunene har opparbeidet seg god kompetanse. De viser til at utredningen av adoptivsøkere bør skje så nært innbyggerne som mulig, og at det er viktig at utredningsinstansen har lokalkunnskap. Videre viser de til at fordi søkerne oppretter kontakt med kommunen i forbindelse med utredningen, vil det senere bli lettere å ta kontakt ved behov når adoptivbarnet er kommet til familien.

Oslo kommune forutsetter at dersom utredningsoppgaven flyttes fra kommunene, skal den likevel forbli i Oslo kommune, og viser til forskrift 24. november 2003 nr. 1373 om særskilte bestemmelser på barnevernområdet for Oslo kommune, Oslo.

Flere instanser, både de som er for og imot forslaget, mener at forslaget reiser praktiske spørsmål og at store geografiske avstander innenfor regionene i Bufetat må innebære behov for økte ressurser. Uansett standpunkt til hvor utredningsoppgaven bør ligge, peker flere instanser på at det er behov for å tilføre ekstra ressurser til utredningsinstansen.

23 høringsinstanser uttaler seg til utvalgets forslag om å inndelesøknadsbehandlingen i faser. Flere av disse støtter utvalget i at det er en fordel å få avgjort søknader som ikke fyller de mer objektive vilkårene for adopsjon så tidlig i prosessen som mulig. Flere har innvendinger eller synspunkter til enkeltspørsmål knyttet til dette forslaget.

2.3.5 Departementets vurderinger og forslag

2.3.5.1 Spørsmål om flytting av utredningsansvaret

Departementet vil fremheve at mange små og store kommuner i dag gjør et godt utredningsarbeid av adoptivsøkere etter adopsjonsloven §§ 16 c og 16 e. I de kommunene som jevnlig behandler søknader om utenlandsadopsjon, er det samlet god kompetanse på området. Det er imidlertid stor variasjon på kvaliteten på arbeidet blant kommunene. Dette skyldes hovedsakelig at svært mange kommuner sjelden har en adopsjonssak til utredning. Disse kommunene har derfor liten erfaring med å utrede adoptivsøkere og heller ikke saksbehandlere som har spesialisert seg innenfor dette fagområdet. Siden antallet søknader er færre enn tidligere, går det også lengre tid mellom hver gang kommunene får en sak til utredning. Regionene i Bufetat må i mange saker be om utfyllende opplysninger av både søkerne og kommunen. Det foreligger ingen statistikk som viser antallet saker som må sendes tilbake til kommunen fordi de ikke er tilstrekkelig opplyst. En tilbakemelding fra regionene i Bufetat bekrefter imidlertid inntrykket som fremkommer i NOU 2009: 21 Adopsjon – til barnets beste om at utredningene er av varierende kvalitet¹¹. Enkelte regioner i Bufetat opplyser at omlag 20 % av sakene sendes tilbake til kommunen for ytterligere opplysninger.

Flere kommuner opplyser at de må prioritere barnevernssaker framfor utredning av adoptivsøkere og derfor har lang saksbehandlingstid i adopsjonssaker.

Regionene i Bufetat driver jevnlig opplærings- og informasjonsarbeid, og veileder kommuneansatte i utredningsarbeid. Muligheten for å praktisere denne kunnskapen er imidlertid liten på grunn av at det i mange kommuner er få saker om adopsjon av barn fra utlandet.

Det statlige regionale barnevernet har i dag en bred og faglig sammensatt kompetanse innenfor barne-, ungdoms- og familiespørsmål. Regionene i Bufetat har viktige oppgaver etter barnevernloven, også oppgaver som langt på vei ligner utredning av adoptivsøkere, for eksempel arbeidet med å rekruttere og formidle fosterhjem. De fem regionene i Bufetat har i tillegg opparbeidet seg kunnskap og kompetanse om adopsjon i kraft av å behandle søknad om adopsjon i første instans. Tilsvarende er tilfellet for Bufdir som er klageinstans og har ansvar for generelt informasjonsarbeid om adopsjon.

Dersom regionene i Bufetat overtar utredningsansvaret, kan det satses på større utredningsenheter med faglig tyngde og spisskompetanse innenfor adopsjon. Regionale utredningsenheter vil ha bedre forutsetninger for å følge utviklingen internasjonalt og dermed være oppdatert om forhold i opprinnelseslandene som har betydning for behandling av sakene. De vil også ha bedre forutsetninger for å kunne møte økte krav fra opprinnelseslandene når det gjelder utarbeidelse av sosialrapport og i større grad enn kommunene kunne dekke søkerens behov for veiledning i deres adopsjonsprosess.

¹¹ NOU 2009: 21 Adopsjon – til barnets beste pkt. 17.3.1.

Siden antall adoptivbarn med behov for spesiell støtte øker internasjonalt, er departementet enig med utvalget i at det bør stilles skjerpede krav til utredning av adoptivsøkere. Ved å samle spisskompetanse i et mer sentralisert miljø i regionene vil man legge bedre til rette for utvikling av gode metoder for utredning av søkerne. Se også pkt. 2.4.

Statlige adopsjonsmyndigheter har i dag ikke anledning til å instruere kommunene når det gjelder prioriteringer, og kan heller ikke gi søkerne opplysninger om forventet samlet saksbehandlingstid i utrednings- og vedtaksinstans. Dersom regionene i Bufetat har utredningsansvaret, vil overordnede myndigheter lettere kunne føre kontroll med og styre utredningsarbeidet og saksforberedelse. Dersom regionene både er utrednings- og vedtaksinstans, vil det skape langt større forutsigbarhet for søkerne i deres adopsjonsprosess enn hva som er tilfellet i dag.

Ved at utredningsansvaret legges til samme instans som skal treffe avgjørelse i saken vil den faglige kunnskapen og kompetansen styrkes over tid. Det er likevel et spørsmål om det ikke bør være et skille mellom arbeidet med å utrede adoptivsøkere og det å treffe avgjørelse i saken. Et alternativ er at ikke de samme personene som utreder søkerne, også treffer avgjørelse. Departementet er imidlertid i tvil om det er behov for et slikt skille, og ber om høringsinstansenes synspunkter på spørsmålet.

Regionene i Bufetat behandler som nevnt i dag saker etter barnevernloven og har på samme måte som kommunene, omfattende og ressurskrevende oppgaver på dette området. Forslaget om å flytte utredningsarbeidet forutsetter derfor at regionene i Bufetat tilføres økte ressurser.

I noen saker kan det komme fram opplysninger om at søkerne har vært i kontakt med kommunen, for eksempel barneverntjenesten eller andre hjelpetjenester. Kommunen kan derfor ha viktige opplysninger av betydning for vurderingen av søkerens egnethet til å adoptere. Departementet legger derfor, på samme måte som Adopsjonsutvalget, til grunn at kommunen på anmodning må bistå Bufetat i å opplyse saken der det er behov for det. Departementet legger til grunn at det ikke vil være mange sakene der det er aktuelt å be kommunen om bistand og at dette ikke vil være særlig ressurskrevende for kommunene. Adopsjonslovens § 16 e annet ledd må endres og kommunens plikt til å bistå i å opplyse søknaden om forhåndssamtykke, må nedfelles i bestemmelsen. Utredningsinstansen skal også kunne ta kontakt med andre aktuelle instanser for å få saken så godt opplyst som mulig, for eksempel Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV).

Departementet har etter dette kommet til at utredningsansvaret bør flyttes fra kommunene til regionene i Bufetat. Departementet legger til grunn at dersom de fem regionene i Bufetat overtar arbeidet med å utrede adoptivsøkere vil søkerne bli underlagt større grad av likebehandling både når det gjelder innholdet i utredningen og saksbehandlingstid. Departementet legger også til grunn at utredningene jevnt over vil bli av bedre kvalitet og gjennomsnittlig saksbehandlingstid kortere. Departementet

foreslår at kommunene fortsatt skal bistå i å opplyse saken der det er nødvendig og etter anmodning fra adopsjonsmyndighetene.

2.3.5.2 Tilråding om adopsjon og behandling av saken i faser

I dag ender kommunens utredning med en tilråding til vedtaksmyndigheten, regionen i Bufetat, om søkerne anses egnet til å adoptere eller ikke. At det skal gis tilråding, er nedfelt i adopsjonsloven § 16 e annet ledd. Dersom utredningen legges til samme instans som skal treffe vedtaket, vil det ikke være nødvendig at utredningen skal ende i en tilråding om adopsjon. Adopsjonsloven § 16 e annet ledd må derfor endres.

Departementet ønsker ikke å følge opp utvalgets forslag om å dele saksbehandlingen av adopsjonssøknaden i ulike faser. Departementets forslag om å overføre utredningsansvaret fra kommunene til regionene i Bufetat vil innebære at søknaden om adopsjon sendes direkte til den regionen i Bufetat søkerne bor. Utredningen av adoptivsøkere vil bli igangsatt når nødvendige attester og erklæringer om søkerne foreligger. Er det åpenbart at søkerne ikke oppfyller vilkårene i det norske regelverket om adopsjon av barn fra utlandet, kan saken avgjøres direkte på bakgrunn av de opplysningene som følger søknaden. Det er i praksis neppe mange saker som vil kunne avslås før utredningen av søkerne er gjennomført. Adopsjonsutvalgets forslag om klageadgang på avgjørelser som er truffet i forskjellige faser i saksbehandlingsprosessen vil dessuten kunne innebære lengre saksbehandlingstid, snarere enn å være effektiviserende.

2.3.5.3 Forslaget til endringer i lovtekst

Forslaget om å flytte utredningsansvaret fra kommunen til regionen i Bufetat gjør det nødvendig å endre adopsjonsloven § 16 e annet og fjerde ledd. Lovteksten må endres slik at kommunen ikke lenger står nevnt som utredningsinstans. Det må videre gå fram at kommunen skal ha en plikt til å bistå adopsjonsmyndighetene i å opplyse en søknad om forhåndssamtykke. Ettersom regionene i Bufetat i dag ikke er nevnt i adopsjonsloven, foreslås det av konsekvenshensyn at instansen heller ikke nå nevnes i loven. Derimot bør det nedfelles i forskrifter at det er regionene i Bufetat som skal være utredningsinstans. Forslag til ny § 16 e vil i tillegg gi hjemmel til å regulere nærmere selve utredningen av adoptivsøkerne i forskrifter.

Forslaget om å flytte utredningskompetansen vil også gjelde ved innenlandsadopsjon etter adopsjonsloven § 16 c. Det vil derfor bli nødvendig å foreta en endring i forskrift 30. november 1999 nr. 1194 om formidling av innenlandsadopsjon der foreldre samtykker til adopsjon § 5.

Hvorvidt en adopsjon av utenlandsk barn skal avsluttes i Norge eller endelig avgjøres i utlandet avhenger av hvilket land barnet kommer fra. I saker der adopsjonen skal gjennomføres etter barnets ankomst til Norge, har kommunen i dag en plikt til å bistå bevillingsmyndigheten i å opplyse søknaden om adopsjon, jf. adopsjonsloven § 16 e

tredje ledd. Det foreslås ingen endringer i denne bestemmelsen som følge av forslaget om å flytte utredningen av adoptivsøkere fra kommunen til Bufetat.

2.3.6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Adopsjonsutvalget har ikke utredet fullt ut de økonomiske og administrative konsekvensene av sitt forslag om å flytte utredningskompetansen fra kommunene til de fem regionene i Bufetat.

Etter departementets forslag skal kommunene fortsatt ha oppgaver etter adopsjonsloven og ha en plikt til å bistå med å opplyse enkelte saker etter anmodning fra adopsjonsmyndighetene. Kommunene vil imidlertid ikke lenger være inne i alle sakene. Flytting av utredningsarbeidet til de fem regionene i Bufetat vil derfor frigjøre kapasitet i kommunene. Departementet foreslår at overføringen av ansvaret for utredning av adoptivsøkere fra kommunene til Bufetat finansieres ved at det overføres midler tilsvarende kommunens ressursbruk til oppgavene i dag, fratrasket de oppgaver kommunen fortsatt vil ha, fra kommunens rammetilskudd (kap. 571) til driftsbudsjettet for det statlige barnevernet (kap. 855). Departementet legger til grunn at Bufetat kan utføre oppgavene innenfor rammene når etaten får overført midler som i dag blir benyttet til oppgavene i kommunene. Forslag til flytting av midler fremmes i de ordinære budsjettprosessene.

Besparelse vil også oppnås ved at det ikke jevnlig vil være nødvendig å lære opp et stort antall ansatte i kommunene i utredningsarbeid, og det vil heller ikke på samme måte lenger være nødvendig å veilede ansatte i kommunene i enkeltsaker. På den annen side må Bufetat styrkes med en rekke stillinger for å ha kapasitet til å utrede søkere. I 2010 var antall søknader om forhåndssamtykke på 622. I fjor var tallet på 415. Av disse gjaldt 134 søknader om et nytt forhåndssamtykke på grunn av lang ventetid i utlandet og 80 søknader gjaldt søkere som hadde adoptert barn fra utlandet tidligere. Den tidligere sosialrapporten kan benyttes som grunnlag for utredningen i disse tilfellene. Tallet på førstegangssøknader var 201 og dette er dermed tallet på antall søknader der søkerne skal utredes for første gang. 13 søknader gjaldt søknad om nasjonal adopsjon av ukjent barn. De fleste som søker om nasjonal adopsjon av ukjent barn, søker parallelt om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet. Flere av de 13 søkerne til norske barn er dermed også blant de 201 førstegangssøkerne, og noen kan være blant annengangssøkerne. Med andre ord var det omlag 200 søknader der søkerne skulle utredes for første gang i 2011.

Departementet legger til grunn at selv om forslaget innebærer at Bufetat må tilføres ressurser, vil det også være faglige og administrative samordningsgevinster å legge utredningsarbeidet til regionene i Bufetat hvor også vedtaksmyndigheten er lagt. En vil for eksempel i noen grad kunne utnytte eksisterende kompetanse og administrasjon i regionene i Bufetat. Vekselvirkningen av å utrede søkere og treffe vedtak, vil gi saksbehandlere bred og allsidig kompetanse om adopsjon.

Ut i fra erfaring fra enkelte kommuner i slike saker legger departementet til grunn syv dagsverk til utredning av én sak der søkerne er førstegangssøkere, dvs. til tre – fire møter med adoptivsøkerne, reising, skriving og kvalitetssikring av sosialrapport. I dag er det to utredere som møter søkerne og har samtaler med disse. Departementet antar at det vil være behov for færre dagsverk i saker der søkerne har adoptert tidligere eller der det søkes om nytt forhåndssamtykke på grunn av lang ventetid i utlandet, da den tidligere sosialrapporten i slike tilfeller kan danne grunnlaget for utredningsarbeidet.

I tillegg vil det påløpe utgifter til reise og overnatting i forbindelse med utredning av den enkelte sak, der avstandene mellom Bufetat og søkere er stor.

Siden det etter gjeldende ordning ikke er forutsatt at det er selve barneverntjenesten i kommunen som skal foreta utredningen av adoptivsøkere, faller heller ikke dette arbeidet inn under anvendelsesområdet for forskrift 24. november 2003 nr. 1374 om særskilte bestemmelser på barnevernområdet for Oslo kommune, Oslo. Utredning av adoptivsøkere krever spisskompetanse ut over barnevernkunnskap. Oslo kommune vil derfor også bli berørt av forslaget, og arbeidet med å utrede søkere i Oslo kommune vil måtte overføres til regionene i Bufetat.

Forslaget vil innebære opprettelse av nye statlige arbeidsplasser lagt til de fem statlig regionale forvaltningsenhetene i Bufetat.

Ved at oppgaven legges til de fem regionene i Bufetat blir også distriktsmessige hensyn ivaretatt. Forslaget vil likevel ha få distriktsmessige konsekvenser. I dag har Bufetat region Øst nesten halvparten av sakene. Dersom årsverkene skal fordeles i forhold til antallet saker i de forskjellige regionene, vil om lag halvparten av årsverkene måtte legges til Bufetat region Øst. Dette vil sikre at utredningsarbeidet kan drives mest mulig kostnadseffektivt og i størst mulig nærhet til søkerne. De resterende årsverkene vil måtte fordeles nokså likt på de øvrige regionene i Bufetat, med unntak av Bufetat region Nord som har langt færre saker enn de andre regionene.

Se utkast til endret § 16 e.

2.4 Særlig om rollen til Faglig utvalg for adopsjonssaker ved internasjonal adopsjon

2.4.1 Gjeldende ordning

Faglig utvalg for adopsjonssaker (Faglig utvalg) har oppgaver knyttet til adopsjon av ukjent barn, både ved nasjonal og internasjonal adopsjon.

Ved *nasjonal adopsjon* skal Faglig utvalg foreta utvelgelse av adoptivforeldre til barn bosatt her i landet. Dette gjelder tilfeller der foreldre har bedt myndighetene om bistand til å finne et adoptivhjem til barnet sitt, de såkalte "samtykkeadopsjonene". Behandlingen av disse sakene er nærmere regulert i adopsjonsloven § 16 c og i forskrift 30. november 1999 nr. 1194 om formidling av innenlandsadopsjon der foreldre

samtykker til adopsjon. Hvordan disse sakene skal behandles fremgår også av Faglig utvalgs mandat fastsatt av departementet 30. november 1999. I 2011 valgte Faglig utvalg ut foreldre til 3 barn.

Ved *internasjonal adopsjon* har Faglig utvalg i oppgave å foreta utvelgelse av adoptivforeldre eller godkjenne forslag fra opprinnelseslandets myndigheter om tildeling av adoptivforeldre til barn med behov for spesiell støtte. Oppgaven er ikke lovfestet, men følger av utvalgets mandat og av retningslinjer i departementets rundskriv Q-1045 Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon og særlig om skjønnsutøvelse ved innenlandsadopsjon.

Det er vanligvis opprinnelseslandet som velger adoptivforeldre blant de godkjente adoptivsøkerne til det enkelte barn¹². Norske myndigheter deltar som hovedregel ikke i denne utvelgelsen. Når et forhåndssamtykke er gitt, er det i utgangspunktet gitt samtykke til å fullføre adopsjonsprosessen i utlandet, jf. § 16 e og § 22. Det er likevel gjort unntak for saker der opprinnelseslandet foreslår å tildele søkere et adoptivbarn med behov for spesiell støtte. I disse sakene skal norske myndigheter vurdere tildelingen og om søkerens forhåndssamtykke kan utvides. Dette dreier seg om:

- barn med fysisk eller psykisk helse av en slik karakter at man med stor grad av sikkerhet kan forvente at barnet vil kreve ekstra ressurser av de fremtidige foreldre,
- barn over 5 år eller
- flere barn enn det forhåndssamtykket gjelder for, for eksempel en søskengruppe.

Bakgrunnen for at norske myndigheter skal inn å vurdere forslaget til tildeling i disse sakene, er for å forsikre seg om at de aktuelle adoptivforeldre vil være i stand til å ivareta barnet og møte dets behov for spesiell støtte under oppveksten.

Det er adopsjonsorganisasjonen som ut fra de foreliggende opplysningene om barnet, vurderer om saken er en slik spesiell tildeling som skal forelegges Faglig utvalg. Dersom Faglig utvalg finner søkerne egnet, oversender sekretariatet i Bufdir saken til den aktuelle regionen i Bufetat som utsteder et nytt utvidet forhåndssamtykke for det konkrete barnet.

Det hender også at slike saker kommer opp ved at barnets opprinnelsesland ber adopsjonsorganisasjonen om bistand til å finne fram til adoptivforeldre til et barn med behov for spesiell støtte, eller at søkerne selv finner fram til et slikt barn, for eksempel gjennom omtale i en av adopsjonsorganisasjonenes medlemsblad eller organisasjonens hjemmeside.

¹² jf. Haagkonvensjonen artikkel 17.

Nærmere om Faglig utvalg for adopsjonssaker

Faglig utvalg oppnevnes av departementet. Utvalget består av tre medlemmer, en lege, psykolog/psykiater med klinisk erfaring fra arbeid med barn og en psykolog/psykiater med klinisk erfaring fra arbeid med voksne. Hvert medlem har sitt personlige varamedlem. Utvalget velger selv sin leder. Medlemmene og deres varamedlem kan oppnevnes for en periode på to år. Bufdir er sekretariat for Faglig utvalg.

Sekretariatet skal legge frem alle sakens dokumenter for Faglig utvalg sammen med en skriftlig oppsummering av saken. Dersom Faglig utvalg finner det nødvendig, må sekretariatet møte i utvalget for å redegjøre for saken. Faglig utvalg kan be sekretariatet om å innhente ytterligere opplysninger.

Utvalgsmedlemmene har vervet i Faglig utvalg ved siden av sitt primære arbeid. Møtene fastsettes lang tid i forveien basert på forventet antall saker som skal behandles. Sykdom eller andre uforutsette hendelser blant medlemmene kan medføre at møter må avlyses. Dette fører til uforutsigbarhet og unødvendig lang saksbehandlingstid i enkelte saker.

Utviklingen har gått i retning av at stadig flere barn som frigis for adopsjon til utlandet er eldre eller har behov for spesiell støtte. Dette har ført til et økende antall saker i Faglig utvalg. I 2004 behandlet Faglig utvalg saker som gjaldt 30 barn fra utlandet. I 2011 gjaldt sakene 88 barn. Utvalget avholdt 12 møter i både 2008 og 2009, og 15 møter i 2010 og 2011.

2.4.2 Bakgrunn for departementets forslag

2.4.2.1 Utvalgets forslag

Adopsjonsutvalget foreslår at ordningen med Faglig utvalg ikke videreføres, men at regionen i Bufetat skal godkjenne alle tildelinger ved adopsjon av ukjent barn fra utlandet.¹³

2.4.2.2 Høringsinstansenes syn

Bare noen få høringsinstanser har uttalt seg til forslaget. *Bufdir* støtter utvalgets forslag om at dagens ordning med Faglig utvalg ikke bør videreføres. *Bufdir* foreslår å legge spørsmål om utvidelse av forhåndssamtykke til direktoratet og at avgjørelsene fattes av en fast gruppe personer som innehar den kompetanse som anses nødvendig. *Bufdir* gir uttrykk for at denne gruppen bør bestå av de fagpersoner *Bufdir* forutsettes å ha tilgang til, en jurist, psykolog og/eller en med sosialfaglig kompetanse. *Bufdir* bør ha ansvaret for å forberede sakene for den faste gruppen i *Bufdir*. Også *Bufetat region Øst* støtter forslaget om at dagens ordning med Faglig utvalg ikke videreføres. Regionen bemerker

¹³ NOU 2009: 21 Adopsjon – til barnets beste pkt. 17.4. Adopsjonsutvalget foreslo at myndigheten skulle legges til regionsråd og Adopsjonsråd. Departementet foreslår ikke å følge opp dette forslaget.

at dersom de skal delta i tildelingen av foreldre til barn, må relevant medisinsk og psykologisk kompetanse tilføres regionene i Bufetat.

2.4.3 Departementets vurderinger og forslag

Departementet har kommet til at det i denne omgang ikke bør foretas endringer i gjeldende ordning for tildeling av adoptivforeldre til barn her i landet etter reglene i adopsjonsloven § 16 c (samtykkeadopsjoner). Ved *innenlandsadopsjon* dreier det seg om svært få saker og behandlingen av disse sakene bør vurderes samlet i forbindelse med at det skal foretas en fullstendig revisjon av adopsjonsloven.

Når det gjelder *utenlandsadopsjon* derimot, har det i de siste årene vært en betydelig økning av saker som gjelder barn med behov for spesiell støtte, herunder eldre barn og søskengrupper. Saksmengden, og dermed presset på Faglig utvalg, har følgelig økt betraktelig. Utvalget er i dag inne i nesten en tredjedel av alle gjennomførte utenlandsadopsjoner. Økningen har skjedd samtidig som det totale antallet utenlandsadopsjoner er blitt sterkt redusert. Dette aktualiserer spørsmålet om disse tildelingssakene fortsatt bør behandles av Faglig utvalg. Regionene i Bufetat vurderer i dag alle søknader som gjelder forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet og utsteder et nytt utvidet forhåndssamtykke i saker som er blitt godkjent av Faglig utvalg. For å få en mer samlet behandling av utenlandsadopsjonene, foreslår departementet at regionene overtar behandlingen av saker som gjelder tildeling av adoptivforeldre til barn fra utlandet med behov for spesiell støtte. Departementet foreslår at behandlingen av disse sakene legges til de fem regionene i Bufetat.

Allerede i departementets høringsnotat 26. juni 2003 om ny organisering for handsaming av søknader om adopsjon, antydte departementet at oppgavene Faglig utvalg har ved utenlandsadopsjon burde vurderes lagt til regionene i Bufetat. Departementet viste til den brede kompetansen som var forutsatt å ligge i den nye organisasjonen om barnevernet og familievernet. Den nye organiseringen på adopsjonsfeltet har nå fungert i lengre tid og regionene har opparbeidet seg god kompetanse i behandling av adopsjonssakene.

Også uavhengig av høringen av NOU 2009: 21 har Bufdir, regionene i Bufetat, Faglig utvalg og adopsjonsorganisasjonene uttalt seg om ordningen med Faglig utvalg. Bufdir og adopsjonsorganisasjonene mener ordningen med Faglig utvalg er lite fleksibel og sårbar. Det er reist spørsmål om ikke økt saksmengde fører til at utvalget blir en flaskehals i behandlingen av sakene.

Regionene i Bufetat behandler i dag alle søknadene om forhåndssamtykke og kjenner søkerens sak fra før. Departementet mener derfor at regionene er godt egnet til å vurdere om den utenlandske tildelingen bør godkjennes.

Der det er flere søkere, også fra forskjellige regioner, som ønsker å adoptere et konkret barn med behov for spesiell støtte, eldre barn eller søskengruppe, må søkerens respektive region ta stilling til hvorvidt søkerne anses egnet til å adoptere det konkrete

barnet og eventuelt utvide søkerens forhåndssamtykke. Dersom flere søkere får et slikt utvidet forhåndssamtykke, kan adopsjonsorganisasjonen oversende disse samlet til myndighetene i barnets opprinnelsesland. Det vil da være opp til barnets opprinnelsesland å foreta utvelgelsen av adoptivforeldre til barnet.

Departementet forutsetter at de fem regionene i Bufetat nå har den nødvendige barnefaglige kompetanse til å vurdere om den foreslåtte utenlandske tildelingen av adoptivforeldre til det enkelte barn bør godkjennes og dermed om forhåndssamtykket bør utvides. Der det er behov for medisinsk eller psykologisk vurdering av opplysningene om barnets helse, og som regionen ikke selv besitter, vil regionen måtte innhente denne. Regionene kan for eksempel etablere et samarbeid med helsemyndighetene i regionen eller knytte til seg sakkyndige. Om nødvendig skal det også innhentes nye og oppdaterte opplysninger om søkerne, slik at regionene i Bufetat kan vurdere om søkerne er motiverte og i stand til å ta imot det konkrete barnet. Innhentede uttalelser og nye, oppdaterte opplysninger fra søkerne vil da inngå som en del av beslutningsgrunnlaget for regionene i Bufetat. En forutsetning er imidlertid at det foretas en raskest mulig saksbehandling i sakene, slik at opprinnelseslandets myndigheter, så snart som mulig, får en tilbakemelding på hvorvidt søkerne kan godkjennes for den konkrete tildelingen eller ikke.

Dersom utredningsansvaret flyttes fra kommunen til regionen i Bufetat, se nærmere pkt. 2.3, forutsettes det at de fem regionene i Bufetat tilføres ny kompetanse. Forholdene vil da ligge godt til rette for en god og rask behandling av disse sakene.

Departementet vil etter dette foreslå at Faglig utvalg for adopsjonssaker ikke lenger skal godkjenne forslag fra opprinnelseslandets myndigheter om tildeling av adoptivforeldre til barn, der barnet har behov for spesiell støtte. Departementet foreslår at behandlingen av disse sakene legges til de fem regionene i Bufetat. Departementets forslag innebærer ingen endringer i Faglig utvalgs oppgaver og rolle ved innenlandsadopsjon, jf. adopsjonslovens § 16 c.

Forslaget krever ingen lovendringer, men det må gjøres endringer i Faglig utvalgs mandat.

2.4.4 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

Departementets forslag vil ikke innebære endringer for Faglig utvalgs oppgaver og rolle ved innenlandsadopsjon. Det vil derfor fortsatt påløpe utgifter knyttet til utvalget for behandlingen av disse sakene.

I budsjett for 2011 var det satt av kr. 350 000,- for dekning av Faglig utvalgs utgifter.

Ressursene som er avsatt for Faglig utvalgs arbeid med disse sakene bør overføres til Bufetat. Forslaget om at regionene i Bufetat overtar Faglig utvalgs rolle når det gjelder internasjonal adopsjon vil derfor ikke medføre vesentlige administrative eller

økonomiske konsekvenser. Det merarbeid som pålegges regionene forutsettes dekket innenfor etatens ordinære budsjettammer.

3 Hensynet til barnets beste

3.1 Gjeldende rett

Adopsjonsloven § 2 første punktum angir grunnvilkåret for adopsjon:

”Adopsjonsbevilling må bare gis når det kan antas at adopsjonen vil bli til gagn for barnet.”

Bestemmelsen gjelder ved alle former for adopsjon, nasjonal og internasjonal, adopsjon av mindreårige og voksne. Ut fra vilkåret er det utviklet mer eller mindre skjønnspregede kriterier for avgjørelse av søknaden om adopsjon. Disse kriteriene er nedfelt i retningslinjer i departementets rundskriv Q-1045 Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon og særlig om skjønnsutøvelse ved innenlandsadopsjon og rundskriv Q-0972 om utenlandsadopsjon med retningslinjer for undersøkelse og godkjenning av adoptivhjem¹⁴.

3.2 Konvensjoner

Prinsippet om barnets beste er nedfelt i FN's barnekonvensjon artikkel 3. Prinsippet gjelder ved alle avgjørelser som berører barn. Konvensjonen krever ikke at hensynet til barnets beste skal være utslagsgivende, men hensynet til barnets beste er et moment som skal veie tungt i vektskålen når avgjørelser tas. Når det gjelder adopsjon, fastslår barnekonvensjonen likevel i artikkel 21 at barnets beste er det overordnede hensynet. Barnekonvensjonen er tatt direkte inn i norsk lov gjennom menneskerettsloven av 21. mai 1999 nr. 30 § 2 nr. 4, og gjelder således som norsk lov.

Haagkonvensjonen 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner legger viktige premisser for myndighetenes arbeid med adopsjonssakene og formålet er først og fremst å sikre at adopsjon skjer til barnets beste.

Prinsippet om barnets beste er også nedfelt i revidert europeisk konvensjon av november 2008 om adopsjon av barn i dens preamble og i artikkel 4.

3.3 Bakgrunn for departementets forslag

3.3.1 Utvalgets forslag

Departementet viser til NOU 2009: 21 Adopsjon – til barnets beste pkt. 5.2.

¹⁴ 1998, revidert 2009.

Adopsjonsutvalget foreslår at formuleringen i dagens adopsjonslov § 2 "til gagn for barnet" erstattes med formuleringen "til barnets beste". Utvalget legger til grunn at dette ikke vil innebære noen innholdsmessige endringer.

3.3.2 Høringsinstansenes syn

De fleste instanser som har uttalt seg til forslaget støtter det, og flere mener at det ikke er meningsforskjell mellom uttrykket "til gagn for barnet" og "til barnets beste". Høringsinstansene fremhever at det tydelig bør fremgå at det først og fremst er adoptivbarnet som skal dra nytte av adopsjonen. Flere høringsinstanser påpeker at det er positivt at en lovendring medfører at begrepsbruken blir den samme i adopsjonsloven som i barneloven og barnevernloven.

Buudir derimot, mener forslaget innebærer innholdsmessige forskjeller, og er usikker på hvorvidt ordlyden i adopsjonsloven § 2 bør endres som foreslått. Direktoratet viser til at adopsjonsloven § 2 angir grunnvilkåret for adopsjon og gjelder ved både nasjonal og internasjonal adopsjon, kjent og ukjent barn. *Buudir* påpeker at adopsjonsmyndighetenes konkrete ansvar og vurderinger er forskjellige i de ulike situasjonene, og at dette får betydning for utformingen av kriteriene etter § 2.

Buudir uttaler: "...Dersom ordlyden endres til "til beste for barnet", mener direktoratet at det bør vurderes hvorvidt dette vilkåret, i saker som gjelder internasjonal adopsjon av ukjent barn, skal konkretiseres slik at søkere kun kan gis godkjenning dersom det kan antas å være "til gagn for barnet" å adopteres av disse. I dette vil det ligge at norske adopsjonsmyndigheters oppgave i slike tilfeller kun er å undersøke om søkere i Norge kan vurderes som egnet til å adoptere barn fra utlandet."

3.4 Departementets vurderinger og forslag

Departementet støtter utvalgets forslag om å endre uttrykket "til gagn for barnet" til "til barnets beste". Ordet "gagn" kan synes noe gammelmodig. Begrepene "til gagn for barnet" og "til barnets beste" er i praksis og i forskrift til adopsjonsloven anvendt om hverandre. Et eksempel på dette er for øvrig Adopsjonsutvalgets mandat, hvor det fremgår at "det skal tas utgangspunkt i gjeldende adopsjonslov om at en adopsjon skal være til barnets beste".

Departementet legger til grunn at en endring av ordlyden ikke innebærer noen realitetsendring.

FNs barnekonvensjon påbyr at barnets beste skal være et overordnet hensyn i avgjørelser som angår barn. I adopsjonssaker er det for øvrig lagt til grunn at hensynet til barnets beste skal være avgjørende ved behandling av søknad om forhåndssamtykke til adoptivsøkere. I rundskrivet Q-0972 er det presisert at det med uttrykket siktes til det som anses til beste for barn generelt, og ikke for et konkret barn, ettersom barnet er ukjent for norske saksbehandlere når søknad om forhåndssamtykke behandles. Med

unntak av Bufdir, har høringsinstansene lagt til grunn at uttrykkene er sammenfallende.

Se departementets forslag til endret § 2.

4 Bevisbyrde

4.1 Gjeldende rett

Bevisbyrde er et spørsmål om hvor sterke krav det skal stilles for å legge til grunn et bestemt faktum. Med mindre andre beviskrav fremgår av lovgivningen, er hovedregelen at det mest sannsynlige faktum skal legges til grunn. Etter gjeldende rett er beviskravet i adopsjonsloven knyttet til om en adopsjon "kan antas" å bli til gagn for barnet. Uttrykket ble i 1986-loven endret fra "er grunn til å tro" i 1917-loven. Dette skulle ikke medføre noen realitetsendring, men skyldtes at det opprinnelige "grund til å tro" kunne fremstå som noe vagt¹⁵.

Det er ikke utdypet i lovens forarbeider hvordan kriteriet "kan antas" skal forstås. Departementets rundskriv inneholder heller ikke utdypende merknader om hvordan dette kriteriet skal anvendes.

4.2 Konvensjoner

Revidert europeisk konvensjon av 27. november 2008 om adopsjon av barn omtaler beviskrav i artikkel 4. Bestemmelsen i nr. 1 lyder:

"Kompetent myndighet skal innvilge en adopsjon bare dersom den er overbevist om at adopsjonen vil være til barnets beste."

4.3 Bakgrunnen for departementets forslag

4.3.1 Utvalgets forslag

Departementet viser til NOU 2009: 21 kapittel 19.

Adopsjonsutvalget foreslår at kravet til bevisbyrde skjerpes i adopsjonsloven. Utvalget bemerker at et vedtak om adopsjon er svært inngripende for barnet det gjelder. Et adopsjonsvedtak bestemmer hvem barnet skal ha som sine omsorgspersoner, og gjelder 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 barnets beste". Det er derfor ikke tilstrekkelig bare å kreve alminnelig sannsynlighetsovervekt for adopsjon etter adopsjonsloven¹⁶. Utvalget påpeker at det vil

¹⁵ Se Ot.prp nr 40 (1984-85) merknader til § 2.

¹⁶ Utvalgets forslag til beviskrav gjelder ikke tvangsadopsjon av fosterbarn etter barnevernloven.

kunne variere med de ulike adopsjonssituasjoner hvor stor sikkerhet som bør kreves eller som er mulig å fastslå. Utvalget foreslår derfor at adopsjonsbevilling bare må gis når det "klart må antas" at adopsjonen vil bli til barnets beste.

4.3.2 Høringsinstansenes syn

De få høringsinstanser som har uttalt seg til forslaget slutter seg til utvalgets vurdering om at det bør foreligge mer enn alminnelig sannsynlighetsovervekt.

Dommerforeningens fagutvalg for familie-, arve- og skifterett bemerker likevel at formuleringen som Adopsjonsutvalget har foreslått "klart må antas" ikke er innarbeidet som en rettslig standard. Fagutvalget mener at dette kan skape unødvendig usikkerhet knyttet til hvilket beviskrav som gjelder. Dommerforeningens fagutvalg foreslår at man i stedet benytter kriteriet "klar sannsynlighetsovervekt".

4.4 Departementets vurdering og forslag

Departementet slutter seg til forslaget om å tydeliggjøre kravet til sannsynlighet for at en adopsjon vil bli til barnets beste, i adopsjonsloven § 2. Departementet vil likevel bemerke at det også i dag praktiseres et kvalifisert krav til sannsynlighet, nærmere bestemt at det må anses som overveiende sannsynlig at en adopsjon vil bli til barnets beste. Ved ratifikasjon av den reviderte Europarådskonvensjonen ble det også lagt til grunn at ordlyden i adopsjonsloven ikke var til hinder for ratifikasjon, til tross for at konvensjonen krever at myndighetene skal være "overbevist" om at adopsjon er til barnets beste.

En adopsjon er av vital betydning for et barn rettslig og i de fleste tilfeller også faktisk. For å treffe en så inngripende avgjørelse bør det kreves mer enn alminnelig sannsynlighet for at avgjørelsen er til barnets beste. Spørsmålet er om beviskravet bør være "klart kan antas", eller om det må foreligge "klar sannsynlighetsovervekt" som Dommerforeningens fagutvalg foreslår. Ettersom synspunktet til Dommerutvalgets fagutvalg bør veie tungt, slutter departementet seg til dette forslaget. Se departementets forslag til endret § 2 første punktum.

5 Samboere og adopsjon

5.1 Gjeldende rett

Etter gjeldende adopsjonslov § 5 annet ledd følger at andre enn ektefeller ikke kan adoptere sammen. Det er bare den ene ektefelle eller registrerte partner som med samtykke fra den andre ektefelle eller registrerte partner kan adoptere dennes barn, jf. adopsjonsloven § 5 a (stebarnsadopsjon). Barnet blir ved adopsjonen å anse som

ektefellenes eller de registrerte partnernes felles barn, jf. adopsjonsloven § 13 første og annet ledd.

Av dette følger at samboere etter gjeldende rett ikke har adgang til å adoptere sammen. De kan heller ikke adoptere hverandres barn (stebarnsadoptsjon).

5.2 Bakgrunnen for departementets forslag

5.2.1 Noen utviklingstrekk

Friheten til å velge mellom ulike samlivsformer og familieetableringer har endret seg svært mye de siste tiårene – fra forbudet mot å leve sammen uten å være gift til å ha samme rett til å gifte seg, uansett seksuell orientering. Barn har nå like rettigheter, uavhengig av om foreldrene er gift eller samboere. Samboere har samme rett til å bli vurdert for assistert befruktning som ektepar. Tilsvarende er for lesbiske par. Ekteskap er ikke lenger per definisjon mellom mann og kvinne.

26 prosent av dem som i dag lever i samliv, er samboere. Denne andelen har holdt seg stabilt siden 2004.¹⁷ Det er ingen generell likebehandling av samboere og ektepar i lovverket. Samboere behandles som ektefeller på enkelte områder og som enslige på andre. Med samboere menes i de fleste tilfeller to personer som lever i ekteskapslignende forhold i en felles husholdning. Andre personer som har felles bolig, som for eksempel søsken eller venner, regnes vanligvis ikke som samboere. Hvem som regnes som samboere (samboerdefinisjonen) bestemmes innenfor de respektive lovverk. Hvilke krav som stilles til dokumentasjon av opplysninger om samboerskap, defineres også nærmere på de enkelte rettsområder. Se nærmere pkt. 5.5.2. Felles adresse i folkeregisteret er ofte et viktig moment sammen med andre opplysninger.

5.2.1.1 Tidligere lovarbeid

Justisdepartementet ba allerede i 1974 Ekteskapslovutvalget om å vurdere om andre samlivsformer bør likestilles med ekteskap når det gjelder adgangen til å adoptere. Spørsmålet ble imidlertid ikke drøftet i utvalgets utredning *Samliv uten vigsel* (NOU 1980: 50). Spørsmålet ble igjen tatt opp ved utarbeidelsen av adopsjonsloven av 1986. I høringsnotatet fra 1983 foreslo Justisdepartementet at ugifte samboere bør kunne adoptere sammen. Justisdepartementet uttaler:

”Det er på det rene at ugifte par som har ønsket å adoptere har opplevd dagens forbud som urimelig. Det er heller ikke grunn til å tvile på at ugift samboende kan danne hjem som fullt ut tilfredsstiller de krav man ellers setter til adoptanter. – Man kan reise spørsmål om det at partene ikke har giftet seg, bør ses som et tegn på at samlivet ikke har den stabilitet som man ønsker fra et adoptivhjem. Dette spørsmålet kan man imidlertid ikke gi noen allmenngyldige svar på. Før adopsjonsbevilling blir gitt, må det dessuten i alle fall foretas en grundig vurdering av adoptantene, og i denne forbindelse

¹⁷ Befolkningsstatistikk fra Statistisk Sentralbyrå, Samboere, 2011

vil også forholdets stabilitet bli vurdert. Det er likevel et spørsmål om adopsjonsmyndighetenes vurdering kan lettes dersom loven setter en minstetid for samlivets varighet som vilkår for at ugift samboende kan adoptere sammen. Mot å gi ugift samboende rett til å adoptere sammen kan det tenkes innvendt at partene jo kan gifte seg hvis de virkelig ønsker å adoptere. Av enkelte kan dette kanskje oppfattes som et utidig press. Justisdepartementets foreløpige standpunkt er at det bør åpnes adgang også for ugift samboende mann og kvinne til å adoptere sammen, men at adgangen bør være betinget av at de har levd sammen i et ekteskapslignende forhold i minst tre år...”

Spørsmålet om adgang for utgifte samboere til å adoptere sammen engasjerte høringsinstansene sterkt og det var omtrent like mange instanser for som mot forslaget. Justisdepartementet kom etter høringen til at det ikke burde foreslås å åpne for at samboere skulle kunne adoptere. Departementet la i Ot. prp. nr. 40 (1984-85) Om lov om adopsjon særlig vekt på at en slik adgang ikke i noe fall ville få betydning for utenlandsadopsjonene, fordi ingen av barnas opprinnelsesland, godtok adopsjon fra ugifte par. Norge var på det tidspunktet tilsluttet Den europeiske konvensjonen av 1967 om adopsjon av barn og departementet viste til at konvensjonen hadde en bestemmelse om at adopsjon bare skal kunne foretas av ”to personer som er gift med hverandre” eller av én person. Justisdepartementet ga videre uttrykk for at spørsmålet om en adopsjonsadgang for samboere burde ses i sammenheng med samboeres rettsstilling for øvrig.

5.2.1.2 NOU 1999: 25 Samboere og samfunnet

I NOU 1999: 25 Samboerne og samfunnet foreslo Samboerutvalget at adopsjonsloven endres slik at samboere som har levd sammen i minst 3–5 år gis mulighet til å adoptere sammen. Flertallet mente at samboere også bør gis rett til stebarnsadopsjon. Flertallet viste til at lovgiver har åpnet for at tilbudet om kunstig befruktning skal gis til samboere og at hensynet til konsistens i lovgivningen tilsier at de også bør kunne adoptere. Ansvar for barn som allerede er satt til verden – i motsetning til ved kunstig befruktning – er i seg selv en begrunnelse for at samboere bør gis mulighet til å være adoptivforeldre. Flertallet la også vekt på at samboere med felles barn er en svært vanlig familieform i dagens samfunn; 41 prosent av de barna som blir født, har samboende foreldre. Dette gjorde det ytterligere vanskelig å begrunne at ikke samboere også skal kunne adoptere sammen¹⁸. Et mindretall i utvalget gikk imidlertid ikke inn for endringer i adopsjonsloven.

5.2.1.3 St. meld. nr. 29 (2002-2003) Om familie – forpliktende samliv og foreldreskap

Regjeringen Bondevik II fremmet i april 2003 St.meld. nr. 29 (2002-2003) Om familien – forpliktende samliv og foreldreskap. Her ga regjeringen uttrykk for at ekteskapet er den beste samlivsformen, hovedsakelig av to grunner - formalisering av gjensidig forpliktelse og stabilitet. Det ble uttalt at ekteskap har vist seg å være mer stabilt enn

¹⁸ Se NOU 1999: 25 Samboerne og samfunnet pkt. 2.4 og pkt. 12.4.7

samboerskapet. Det ble også uttrykt at regjeringen mente at ekteskapet er den beste ramme om barnas oppvekst, og man ville verne og styrke ekteskapet som samlivsform.

5.2.1.4 NOU 2009: 21 Adopsjon – til barnets beste

Adopsjonsutvalget peker i NOU 2009: 21 Adopsjon – til barnets beste¹⁹ på at 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 vurdert spørsmålet ytterligere, grunnet den begrensede tiden utvalget har hatt til rådighet.

Utvalget uttaler imidlertid at det å adoptere sammen innebærer å etablere en foreldrerolle overfor et barn. I følge utvalget vil det derfor være utelukket å la andre enn de som nettopp fremstår som potensielle foreldre sammen, få adoptere sammen. Det å la søsken, bekjente eller lignende få adoptere sammen vil etter utvalgets mening ikke være en løsning i tråd med barnets interesser.

5.3 Internasjonale konvensjoner

Norge har sagt opp den europeiske konvensjon av 1967 om adopsjon av barn, og ratifisert den reviderte europeiske konvensjon av 2008 om adopsjon. Europeisk konvensjon av 1967 om adopsjon inneholder en bestemmelse om at barn bare kan adopteres av personer som er gift eller av en person (artikkel 6). Den reviderte europeiske konvensjonen gir konvensjonsstatene en mulighet til å la konvensjonens bestemmelser omfatte også heterofile og homofile samboere som lever sammen i et stabilt forhold (artikkel 7 (2)). Statene kan altså velge om samboere skal få adoptere sammen eller ikke. Det er opp til statene å avgjøre hvordan stabiliteten i forholdet skal vurderes.

Haagkonvensjonen 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner omfatter de tilfellene der ektefeller eller en person adopterer et barn (artikkel 2 (1)). Med "ektefeller" menes i følge den forklarende rapporten bare gifte par av ulikt kjønn²⁰. Spørsmålet om for eksempel heterofile samboere som lever i et stabilt forhold skal omfattes av konvensjonen ble diskutert under arbeidet med konvensjonen. De forhandlende statene kunne imidlertid ikke bli enige om en slik løsning. Av den forklarende rapporten fremgår imidlertid at man ikke ønsket at konvensjonen skulle begrense konvensjonsstatens muligheter til å ha egne bestemmelser om hvem som skal kunne godkjennes som adoptivforeldre²¹.

¹⁹ NOU 2009: 21 Adopsjon – til barnets beste pkt. 5.5.2.

²⁰ Se den forklarende rapporten til 1993-konvensjonen, punktene 80, 83 og 84.

²¹ Se den forklarende rapporten til 1993-konvensjonen, punktene 82.

FNs barnekonvensjon inneholder ingen bestemmelser som begrenser hvem som kan adoptere et barn. Av artikkel 21 fremgår at konvensjonsstatene skal sikre at barnets beste skal være det overordnede hensyn ved adopsjon av barn.

5.4 Sverige og Danmark og andre land

Etter svensk, dansk og finsk rett kan bare gifte par adoptere sammen. I Sverige er det i SOU 2009: 61 Modernare adoptionsregler foreslått å åpne for at samboere skal gis mulighet til å bli vurdert som adoptivforeldre på lik linje med ektefeller og registrerte partnere. Forslaget innebærer at samboere sammen kan adoptere et barn og at en samboer kan adoptere den andre samboers barn. Sverige²² har en egen lov om samboere som gjelder for både heterofile og homofile samboerforhold. I loven defineres begrepet samboer.²³

Etter islandsk rett får en mann og en kvinne som har bodd sammen i minst fem år adoptere sammen. Med samboer menes at en mann og en kvinne bor sammen og at samboerforholdet er registrert i et sentralt nasjonalt register, eller at det på annen måte kan bevises at de har levd i et samboerforhold i så lang tid.

I Nederland får to personer adoptere sammen om de har levd sammen i minst tre år før søknadstidspunktet. De behøver ikke være gift med hverandre, men må leve i et ekteskapslignende forhold slik at de må kunne gifte seg. Det innebærer for eksempel at et homofilt par får adoptere sammen, da de kan gifte seg i Nederland. En bror og en søster som bor sammen, kan derimot ikke adoptere et barn sammen.

Etter belgisk rett får to ektefeller eller to samboere (av ulikt eller samme kjønn) adoptere sammen. For samboere gjelder at de enten er registrert som samboere eller har bodd sammen i minst de siste tre år før de søker om å adoptere.

I Storbritannia kan ektefeller eller samboere (av ulikt eller samme kjønn) adoptere sammen.

Etter tysk rett får bare ektefeller adoptere sammen. Det er ikke tillat for samboere å adoptere sammen.

5.5 Departementets vurdering

5.5.1 Innledning

Som det fremgår av pkt. 5.1 er det bare ektefeller (av ulikt eller samme kjønn) som kan adoptere sammen i dag. En ektefelle eller registrert partner kan adoptere den andre

²² Forslagene i SOU 2009: 61 Modernare adoptionsregler er foreløpig ikke fulgt opp med lovforslag.

²³ Sambolag (2003:376) ”1§ Med sambor avses två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och har gemensamt hushåll. När det i en lag eller annan författning talas om sambor eller personer som bor tillsammans under äktenskapsliknande förhållanden eller används liknande uttryck, avses därmed sambor enligt första stycket....”

ektefelles barn eller registrerte partners barn. Barnet blir ved adopsjonen å anse som ektefellenes eller de registrerte partneres felles barn. Samboere kan ikke adoptere sammen eller adoptere hverandres barn. Spørsmålet er om det finnes grunner til å opprettholde denne forskjellen mellom ektefeller og samboere.

Utgangspunktet for vurderingen er at en endring i gjeldende regler om adopsjon skal være begrunnet i hensynet til barnets beste.

Ettersom Norge har sagt opp Den europeiske konvensjonen av 1967 om adopsjon av barn, foreligger det i dag ingen rettslige hindringer i internasjonale konvensjoner fra å gi samboere en adgang til å bli vurdert som adoptivforeldre. Se pkt. 5.3. Den reviderte konvensjonen av 2008, som forutsetter at en adopsjon bare kan gjennomføres når det er til barnets beste, åpner i artikkel 7 (2) for at konvensjonsstatene kan innføre en adopsjonsadgang for samboere i sine nasjonale lovverk. Se for øvrig om Haagkonvensjon om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner i pkt. 5.3. og 5.5.6.

Det er imidlertid svært få opprinnelsesland som åpner for at samboere kan adoptere et barn.²⁴ Et forslag som åpner for at samboere kan adoptere, vil derfor få størst praktisk betydning for nasjonale adopsjoner.

5.5.2 Nærmere om hvem som skal regnes som samboere

Et hovedspørsmål er hvem som skal regnes som samboere i en situasjon hvor personer skal adoptere et barn. Spørsmålet er med andre ord hvem som skal ha rett til å bli vurdert som adoptivforeldre dersom det foreslås å åpne for en adopsjonsadgang for samboere.

En nærmere definisjon av samboere kan reise flere spørsmål, blant annet om det skal kreves at samboerforholdet er registrert i folkeregisteret, om samboere må ha felles adresse og/eller økonomi, leve i et ekteskapslignende forhold, om begrepet kan omfatte situasjonen der flere enn to lever sammen, om partene må være av forskjellige kjønn eller om homofile og lesbiske par også skal omfattes.

Den reviderte europeiske konvensjonen av 2008 om adopsjon av barn viser til at konvensjonens anvendelsesområde kan utvides til å omfatte par av motsatt kjønn og par av samme kjønn som lever sammen i et stabilt forhold, jf. artikkel 7 (2). Det er opp til den enkelte konvensjonsstat å spesifisere nærmere kriteriene for stabilitet i et slikt forhold. Ut over dette har konvensjonen ikke en nærmere definisjon av hva konvensjonen legger i et samboerforhold.

²⁴ Colombia og Brasil, se pkt. 5.5.6.1.

Av dette fremgår at konvensjonen forutsetter at det bare er par, dvs. to personer som lever sammen i et forhold, som kan adoptere et barn sammen. Konvensjonen forutsetter at par av både motsatt kjønn og av samme kjønn kan omfattes. En viktig forutsetning er at forholdet er stabilt.

En rekke norske lovregler legger rettsvirkninger til det å være samboer. Det finnes likevel ikke et entydig samboerbegrep eller en alminnelig definisjon i lovgivningen. Avgrensningen av hvem som skal regnes som samboer, varierer fra rettsområde til rettsområde, avhengig av hvilke hensyn reglene skal ivareta.

Lov 8. april 1981 nr. 7 om barn og foreldre (barnelova) § 4 tredje ledd regulerer fars adgang til å vedgå farskap uten at mor medvirker til vedgåelsen. Regelen gjelder når «sambuarar er folkeregistrerte på same adresse eller erklærer i melding til folkeregisteret at dei bur saman». I forskrift 13. desember 2005 nr. 1435 om vedgåing av farskap utan at mora medverkar til det, defineres et samboerforhold i § 1 annet ledd som følger: "Som sambuarar reknast to personar som lever saman i eit ekteskapsliknande forhold."

Det følger av forarbeidene at det ikke er meningen å oppstille faste kriterier for hvem som skal regnes som «sambuarar». Derimot er det i lovens forarbeider, Ot.prp. nr. 82 (2003-2004) kapittel 1, s. 1 uttalt at «[d]epartementet [ikke har] villet gå inn for foreldreansvar som en direkte følge av samboerskapet, fordi dette nødvendiggjør en nærmere definisjon av samboerskap og en kontrollordning».

Videre er det uttalt i kap. 8, s. 7:

«Samboerskapets uformelle karakter gjør det vanskeligere å ha oversikt over denne gruppen enn ektepar. Samboerskap kan ikke konstateres med enkle og formelt observerbare kjennetegn slik tilfellet er med ekteskap. I motsetning til hva som gjelder for ektepar, må det bringes på det rene om ugifte foreldre er samboende eller ikke, før felles foreldreansvar for samboere kan utløse rettsvirkninger fullt ut.»

Se også barneloven §§ 35 og 4 a.

I arveloven defineres samboerskap i § 28 a som følger:

"Med sambuarskap i lova her reknar ein at to personar over 18 år, som korkje er gift, registrert partner eller sambuar med andre, lever saman i eit ekteskapsliknande forhold.

Eit sambuarskap kan liggje føre jamvel om partane for ei tid bur frå kvarandre på grunn av utdanning, arbeid, sjukdom, opphald på institusjon eller andre liknande omstende.

Ein reknar det ikkje som sambuarskap når to personar som etter ekteskapslova § 3 ikkje kan inngå ekteskap, lever saman.

Ein sambuar er etter denne lova kvar ein som lever i sambuarskap etter første, jf. andre ledd."

Arveavgiftsloven (lov 19. juni 1964 nr. 14) § 47 A regner som samboere personer som omfattes av folketrygdloven § 1-5, eller «to ugifte personer som bor sammen og har

bodd sammen sammenhengende i minst to år i et ekteskapslignende eller partnerskapslignende forhold. Ved beregningen av botid tas med opphold utenfor felles bopel på grunn av utdanning, arbeid, sykdom, institusjonsopphold eller andre lignende forhold».

Lov 22. mai 1981 nr. 25 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) har regler om fritak fra vitneplikt for personer som står nær en siktet i en straffesak. Straffeprosessloven § 122 annet ledd likestiller «personer som lever eller har levd sammen i et ekteskapslignende forhold» med ektefeller, jf. første ledd. Loven stiller ikke uttrykkelige krav til hvor lenge partene må ha levd sammen på denne måten, men uttrykket «ekteskapslignende forhold» og de hensyn regelen bygger på, tilsier at forholdet må ha hatt en viss varighet og stabilitet. Vurderingen vil være skjønnsmessig, jf. Bjerke/Keiserud, Straffeprosessloven (3. utg., Oslo 2001), s. 494: «Det må i alminnelighet kreves at forholdet har vært forholdsvis stabilt en viss periode, jf. Ot.prp. nr. 35 (1978-79) s. 146-147.» Et par måneders samliv anses ikke nok, jf. Rt. 1985 s. 375.

I tvisteloven 17. juni 2005 nr. 90 § 22-8 første ledd er en parts «samboer» gitt samme rett til å nekte å gi tilgang til bevis som en ektefelle. Tvisteloven gir ikke noen nærmere definisjon av hvem som regnes som samboer, men bestemmelsen vil også gjelde homofile samboerforhold, jf. NOU 2001: 32 bind B s. 962.

Etter vergemålsloven av 26. mars 2010 nr. 9 følger av § 2 at med samboere etter loven regnes to personer som bor sammen i et ekteskapslignende forhold.

5.5.3 Nærmere om en adopsjonsadgang for samboere

Dersom en skulle åpne for at samboere skal kunne bli vurdert som adoptivforeldre til et barn, vil både vilkår og rettsvirkningene i adopsjonsloven måtte knyttes til begrepet samboer. Etter Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets mening må derfor begrepet nærmere defineres i en egen bestemmelse i adopsjonsloven.

Departementet er enig med Adopsjonsutvalget i at siden det å adoptere innebærer å etablere et foreldreskap for et barn, bør ikke andre enn de som nettopp fremstår som potensielle foreldre sammen, få adoptere sammen. Det å la søsken, bekjente eller flere enn to personer få adoptere sammen vil, etter departementets mening, ikke være i samsvar med barnets interesser. Et samboerforhold bør derfor avgrenses til to personer som bor sammen i et ekteskapsliknende forhold. Adoptivfamilien bør på dette området i minst mulig grad skille seg ut fra andre familier. Siden ekteskap ikke lenger per definisjon er mellom mann og kvinne, men også mellom to personer av samme kjønn, vil det være naturlig at også et samboerskap omfatter to personer av både motsatt kjønn og samme kjønn.

Departementet foreslår at det må gjøres en konkret vurdering av om søker eller søkerne overhodet er å regne som samboere i lovens mening, dvs. om de bor sammen i et ekteskapsliknende forhold. Felles adresse i folkeregisteret vil være et viktig moment i vurderingen, sammen med øvrige opplysninger om søkerne. Andre opplysninger kan

for eksempel være om paret har opprettet samboerkontrakt, har kjøpt felles bolig og/eller har felles økonomi, opprettet gjensidig testament, har felles barn, e.l.

Et argument for ikke å gi samboere samme mulighet til å adoptere som ektefeller, er at samboerforhold, statistisk sett, ikke er like stabile som ekteskap.²⁵ Det finnes heller ikke noe sentralt register over samboere eller et eget samlet lovverk om samboerforhold, på samme måte som for gifte par og registrerte partnere.

Ettersom det ikke foreligger en registrering av alle samboere på samme måte som for ektefeller, vil det kunne gjøre det vanskelig å avgjøre hvem som er å regne som samboere etter loven eller ikke. En nærmere definisjon av et samboerforhold i loven vil imidlertid kunne avhjelpe dette, og departementet foreslår en egen bestemmelse som nærmere definerer hvem som skal regnes som samboere etter loven, jf. pkt. 7.

Vurderingen av om et par er samboere eller ikke, gjøres også i andre sammenhenger etter annet lovverk. Både fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker og regionene i Bufetat har forutsetninger til å gjøre denne vurderingen. Før søknaden om adopsjon avgjøres, innhentes informasjon om søkerne fra søkerne selv og eventuelt andre instanser. Kommunen bistår også i å opplyse saken for adopsjonsmyndigheten. Et samboerskap forut for ekteskapet kan etter gjeldende rett tillegges vekt ved søknad om adopsjon, forutsatt at søkerne kan dokumentere samboerskapet med attest fra folkeregisteret.

Når det gjelder spørsmålet om stabiliteten til samboerforholdene, viser departementet til at den høye frekvensen av samlivsbrudd blant samboere delvis har vært forklart med at det blant samboere, sammenlignet med gifte par, finnes en større andel unge par som bare har bodd sammen i en kortere tid. Mange unge par prøver å leve som samboere en tid før de gifter seg.²⁶

Departementet legger til grunn at ved adopsjon skal det gjøres en grundig vurdering av om søkerne er egnet til å adoptere, herunder om de kan gi barnet et trygt, varig og godt hjem. Ved vurderingen av om adopsjon skal innvilges, inngår samlivets stabilitet som et viktig moment og skal derfor belyses grundig i saken. Etter departementets mening kan en tilsvarende vurdering av forholdets stabilitet gjøres overfor samboere som for gifte par og mellom registrerte partnere. Som vist til ovenfor, vil for eksempel opplysninger om paret har opprettet samboerkontrakt, kjøpt felles bolig og/eller har felles økonomi, opprettet gjensidig testament, har felles barn, eller lignende være tegn på at samlivet er stabilt. Som for ektefeller og registrerte partnere bør en adopsjon bare komme i stand der det er klart at samlivet er stabilt, og paret, eller søker, for øvrig fyller

²⁵ Turid Noak, En stille revolusjon, Det moderne samboerskap i Norge, 2010

²⁶ Turid Noak, En stille revolusjon, Det moderne samboerskap i Norge, 2010

de krav som stilles etter loven. Spørsmålet om samboerskapets varighet blir drøftet i pkt. 5.5.4 og i pkt. 6.5.3.1 i høringsnotatet.

Personer som lever i et stabilt samboerskap kan, etter departementets mening, utøve foreldreomsorg på en like god måte som ektefeller. På bakgrunn av det ovennevnte har departementet kommet til at det ikke er grunn til å opprettholde forskjellen mellom ektefeller og samboere når det gjelder spørsmålet om adopsjon.

5.5.4 Bør samboerforholdet ha vart en viss tid?

Spørsmålet er om adgangen til å bli vurdert som adoptivforeldre bør begrenses til samboerforhold som har vart en viss tid. Et slikt krav stilles på Island, Nederland og i Belgia. Argumenter for en slik begrensning er at det blir klart og tydelig hva som gjelder ved vurderingen av søknaden. Samboerforholdets varighet kan også si noe om stabiliteten i forholdet. Det følger av FNs barnekonvensjon, Haagkonvensjonen og den reviderte europeiske konvensjon om adopsjon, at adopsjon bare skal gjennomføres dersom det kan antas at adopsjonen vil bli til barnets beste. Adopsjon er svært inngripende for både barnet, biologiske foreldre og adoptivforeldre. Et adoptivbarn har opplevd tap av biologiske foreldre og kan også ha opplevd flere omplasseringer og bodd på institusjoner for kortere eller lengre perioder. Hensynet til adoptivbarnet tilsier at myndighetene bør ha en rimelig grad av visshet for at forholdet mellom adoptivsøkerne er stabilt før en adopsjon kan gjennomføres. Det følger av gjeldende rundskriv Q-0972 om utenlandsadopsjon med retningslinjer om undersøkelse og godkjenning av adoptivhjem at ekteskapet i utgangspunktet bør ha vart i to år.

Men det er også argumenter for ikke å stille et slikt generelt krav om at samboerforholdet skal ha vart en viss tid. Et slikt absolutt krav kan føre til at vurderingen i praksis standardiseres og at en ikke i tilstrekkelig grad er oppmerksom på andre forhold som kan påvirke stabiliteten i et samliv. Videre vil en uttrykkelig fastsetting av samboerforholdets varighet i loven kunne medføre for lite fleksibilitet. Det kan ikke utelukkes at det finnes situasjoner der det av hensyn til barnets beste bør innvilges adopsjon til tross for at partene ikke har vært samboere i den tiden som er foreskrevet. Et tilsvarende generelt krav finnes heller ikke for ektefeller eller registrerte partnere.

Departementet har vært i tvil, men har kommet til at det i loven ikke bør innføres noe generelt og absolutt krav om at et samboerforhold skal ha vart i en bestemt tid. Vurderingen av samboerforholdets stabilitet bør i stedet gjøres innenfor rammen av den alminnelige skjønnsvurderingen av hva som er til barnets beste og bør nedfelles enten i forskrifter og/eller retningslinjer, se pkt. 6.5.3.1. Departementet ber høringsinstansene spesielt om å uttale seg til spørsmålet.

5.5.5 Nasjonal adopsjon

Departementet legger til grunn at en rett for samboere til å bli vurdert som adoptivforeldre på lik linje med ektefeller, også vil gjelde ved alle ulike former for nasjonal adopsjon: herunder

- adopsjon av fosterbarn,
- adopsjon av barn etter foreldrenes dødsfall,
- adopsjon av barn der foreldrene har bedt myndighetene om bistand til å adoptere bort barnet sitt,
- adopsjon av voksne og
- stebarnsadopsjon.

Etter gjeldende rett har ikke barn som lever sammen med en forelder og dennes samboer i en familie samme mulighet til å bli adoptert av sin steforelder som de barn som lever sammen med en forelder og dennes ektefelle. Barnet i disse familiene kan ha behov for de samme trygge juridiske rammer i tilfelle samlivsbrudd og død, som barn i familier som består av ektefeller eller registrerte partnere, og den enes barn. For barn som ikke har kontakt med eller kjennskap til den biologiske forelderen de ikke bor sammen med, eller der vedkommende er død eller ukjent, vil stebarnsadopsjon innebære at barnet sikres to foreldre og et større nettverk gjennom steforelderens slekt. For foreldrene kan det være godt å være to om å dele alle sider av ansvaret for barnet. Det kan videre gi hele familien en trygghet å vite at dersom forelderen skulle falle fra, vil barnet være sikret en videre oppvekst i hjemmet sammen med steforelderen.

Etter departementets oppfatning bør barn som bor sammen med en av sine foreldre og dennes samboer i en stabil familierelasjon også få mulighet til den juridiske sikkerheten en stebarnsadopsjon innebærer. Ved å åpne for stebarnsadopsjon i et samboerforhold, gis også samboeren anledning til å søke om å gå inn i de juridiske forpliktelsene en stebarnsadopsjon innebærer i forhold til barnet. Steforelderen vil gjennom adopsjonen få del i foreldreansvaret og plikt til å oppfostre barnet. Barnet vil som følge av adopsjonen få rett til arv etter steforelderen. Dersom barnets (biologiske) forelder skulle falle fra, vil spørsmål om foreldreansvar etter dødsfall og hvor barnet skal bo, ikke komme opp. Dersom samboerforholdet skulle ende i et samlivsbrudd, vil barnet blant annet ha rett til samvær med steforelderen, og steforelderen vil ha plikter etter bidragsreglene.

Dersom det åpnes adgang for samboere til å adoptere sammen, vil dette også gjelde for barn plassert i fosterhjem etter barnevernloven. Det finnes i dag ingen krav til samlivsform når det gjelder hvem som kan være fosterforeldre. Fosterforeldre kan være par som er gift (av ulikt eller samme kjønn), registrerte partnere eller samboere. Gjeldende regelverk innebærer med andre ord at de par som er samboere og som vil gi barnet en trygghet som adopsjon innebærer, må gifte seg for at det skal bli mulig. Det samme gjelder for de som ønsker å adoptere et barn etter at barnets foreldre er døde.

Etter barneloven kan foreldreansvar etter dødsfall overdras til et ugift samboerpar. Dersom et samboerpar har fått overtatt foreldreansvaret etter barneloven §§ 38 og 63²⁷, må paret i dag gifte seg for at de sammen skal kunne adoptere barnet. Etter forslaget vil de kunne adoptere barnet som samboere.

Bakgrunnen for søknaden om adopsjon av voksne er som regel et ønske om å formalisere et allerede etablert familieforhold. En stefar eller stemor, eller fosterforeldre, vil kunne ønske å adoptere barnet som de har hatt et oppfostringsansvar for. Videre kan personer som har fått overført foreldreansvaret etter barneloven § 38 ha et ønske om å adoptere barnet som etter hvert har blitt voksent.

Det vil være uheldig om et par i de nevnte tilfeller lar være å søke om en adopsjon til tross for at adopsjon ville være til barnets beste. Utgangspunktet bør være at alle barn har samme mulighet til å bli adoptert uansett om de som vil adoptere barnet er gift eller samboere.

Forslaget vil også omfatte søkere som ønsker å adoptere et barn etter reglene i adopsjonsloven § 16 c. Dette gjelder adopsjoner av barn der biologiske foreldre ber myndighetene om bistand til å adoptere bort barnet sitt. Bestemmelsene i forskrift 30. november 1999 nr. 1194 om formidling av innenlandsadopsjon der foreldre samtykker til adopsjon, vil da bli lagt til grunn for behandlingen av disse sakene. Samboere som søker om adopsjon av et barn her i landet etter disse reglene vil bli registrert i det sentrale registret over adoptivsøkere. Faglig utvalg for adopsjonssaker foretar selve utvelgelsen av adoptivforeldre til barnet, jf. forskriften §§ 2 og 6. Biologiske foreldres ønske om adoptivforeldre eller adoptivhjem for barnet skal i disse sakene tillegges vekt så langt det er forenlig med hensynet til barnets beste.

Selv om paret skulle velge å gifte seg for at barnet skal bli adoptert, er ikke en slik løsning helt tilfredsstillende. Noen par foretrekker ikke å gifte seg. Et ytterligere argument som tilsier at samboere bør få mulighet til å bli vurdert som adoptivforeldre for et barn her i landet er at samboere, som ektefeller, har mulighet til å få assistert befruktning ved norsk helseinstitusjon. Etter departementets vurdering vil samfunnets syn på de mange ulike familier bli mer konsekvent om samboere ikke utelukkes fra muligheten for å bli vurdert som adoptivforeldre. En adopsjonsadgang for samboere i disse tilfellene vil med andre ord føre til bedre sammenheng i lovgivningen.

5.5.6 Internasjonal adopsjon

5.5.6.1 Generelt

Ett argument som er blitt fremført mot at samboere skal gis en rett til å bli vurdert som adoptivforeldre på lik linje som ektefeller, har vært at det med noen få unntak ikke

²⁷ Av barnelova § 63, 6. ledd går fram at retten kan la en person kan få foreldreansvaret alene eller la gifte eller samboende få det sammen.

finnes opprinnelsesland i dag som frigir barn for adopsjon til andre enn gifte par. En lovendring vil derfor ikke få noen praktisk betydning ved internasjonal adopsjon. Videre er det blitt anført at opprinnelseslandene vil kunne påvirkes slik at de ikke ønsker å samarbeide med Norge som mottakerland dersom vi åpner opp for at samboere skal kunne få adoptere.

Et liknende argument ble fremført i forbindelse med endringer i ekteskapsloven i 2009 og som åpnet for at ektefeller av samme kjønn får adoptere.²⁸ Vår vurdering er at innføringen ikke har hatt slike konsekvenser. I mange land er det i ferd med å skje en holdningsendring til synet på andre samlivsformer enn ekteskap. Når det gjelder samboeres adgang til å adoptere opplyser Bufdir at Colombia og Brasil åpner for at samboere som kan dokumentere minst tre års samboerskap, kan adoptere sammen. I Sør-Afrika er det i følge Bufdir også en åpning i loven for at samboere kan adoptere, men at det er opp til den enkelte organisasjon som formidler barn til utlandet selv å avgjøre om de tar i mot søknader fra samboere. Den Sør-Afrikanske organisasjonen som Verdens Barn samarbeider med, tar i følge Bufdir ikke i mot søknader fra samboere. Det kan tenkes at nye land som skulle kunne bli aktuelle som opprinnelsesland, åpner for at par i samboerforhold kan adoptere sammen.

En adgang for samboere til å adoptere et barn fra utlandet er ikke i strid med Haagkonvensjonen. Se også pkt. 5.3 og 5.5.1. I henhold til den forklarende rapporten til konvensjonen begrenser ikke konvensjonen konvensjonsstatenes mulighet til å ha egne bestemmelser om hvem som skal godtas som adoptivforeldre eller ikke. Av konvensjonens artikkel 2 (1) går fram at adopsjoner til samboerpar ikke direkte vil bli omfattet. Departementet forutsetter imidlertid at en i slike tilfeller vil legge konvensjonens bestemmelser og prinsipper til grunn for samarbeidet.

Siden det er svært få opprinnelsesland som åpner for adopsjon av barn til samboere, og det dermed er veldig begrenset mulighet til å få gjennomført en adopsjon fra utlandet, vil det være av stor betydning at søkerne blir gjort kjent med at de vil styrke sine sjanser hvis de inngår ekteskap.

Fram til nå har det ikke vært opprinnelsesland som har frigitt barn for adopsjon til homofile par.²⁹ Til tross for at adopsjonsloven nå likebehandler heterofile og homofile par, er det i praksis derfor ikke mulig for homofile par å få adoptere fra utlandet. Søknad fra samboere om utenlandsadopsjon vil derfor i realiteten bare gjelde søknader fra heterofile samboere.

I realiteten vil derfor forslaget få størst praktisk betydning for nasjonale adopsjoner.

²⁸ Lov 27. juni 2008 nr. 53, i kraft 1. januar 2009.

²⁹ Bufdir opplyser at Brasil nå i 2012 har åpnet opp for adopsjon til homofile par.

5.5.6.2 Enslige som blir samboere etter at forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet er gitt

Gjeldende adopsjonslov inneholder ingen bestemmelser om forbud mot at enslige får adoptere. Enslige kan dermed søke og få innvilget et forhåndssamtykke til adopsjon av et barn fra utlandet.

Det kan gå lang tid fra et forhåndssamtykke er gitt, til adopsjonen faktisk er endelig gjennomført. I denne tiden kan søkerens helsemessige, sosiale eller økonomiske forhold ha endret seg, for eksempel på grunn av graviditet, alvorlig sykdom, separasjon, o.l. Søkerne har selv plikt til å informere regionen i Bufetat om nye opplysninger som kan danne grunnlag for omgjøring av vedtaket om forhåndssamtykke. Det samme har også adopsjonsorganisasjonen, jf. § 11 i forskrift 30. november 1999 nr. 1195 om krav til organisasjon som formidler barn fra fremmed stat med sikte på adopsjon. Se også rundskriv Q-1045 Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon og særlig om skjønnsutøvelse ved innenlandsadopsjon, pkt. 7.2.7.

En person som er godkjent som enslig adoptivsøker etter adopsjonsloven § 16 e, kan for eksempel senere, men før adopsjonen er gjennomført, ha blitt samboer. Alternativet ny samboer eller ektefelle står ikke nevnt blant eksempler i rundskriv Q-1045, pkt. 7.2.7 som nye opplysninger som kan tilsi en ny vurdering av saken. I et tilfelle der en forhåndsgodkjent søker ikke lenger er enslig, har imidlertid søkerens livssituasjon endret seg så vidt mye at departementet legger til grunn at vedkommende vil ha en plikt til å informere regionen i Bufetat om dette. En søker må være faktisk enslig for å kunne adoptere alene. Ettersom det stilles krav til ekteskapets eller samboerskapets varighet (se punkt 6.5), før et forhåndssamtykke kan gis, må konklusjonen bli at forhåndssamtykket må trekkes tilbake i de tilfellene der søker ikke lenger må anses for å være enslig. I disse tilfellene må eventuelt en ny søknad om forhåndssamtykke fremmes av samboerparet.

Dersom en enslig søker blir samboer etter at adopsjonen har funnet sted, og samboeren ønsker å bli forelder til barnet, kan han eller hun søke om å adoptere barnet etter adopsjonsloven § 5 a (stebarnsadopsjon).

5.5.7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er grunn til å anta at regionene i Bufetat vil motta noen flere søknader om adopsjon, samt at det vil kunne bli noen flere saker som påklages til klageinstansen, Bufdir. Det er imidlertid svært vanskelig å forutsi hvor mange flere saker det vil bli som følge av forslaget. Departementet legger imidlertid til grunn et anslag på 5-10 flere saker som gjelder søknad om utenlandsadopsjon og 20 flere saker som gjelder innenlandsadopsjon, dvs. til sammen 25-30 flere saker.

Saker om utenlandsadopsjon vil i all hovedsak gjelde søknad om forhåndssamtykke fra heterofile samboere, fordi det fram til nå ikke har vært opprinnelsesland som har frigitt barn for adopsjon til homofile par.

Saker om innenlandsadopsjon vil kunne dreie seg om søknad fra både heterofile samboere og homofile samboere, og vil gjelde for eksempel søknad om stebarnsadopsjon, adopsjon av fosterbarn og adopsjon der foreldre med foreldreansvar er døde og foreldreansvaret er overtatt etter barnloven.

Siden det er grunn til å anta at flere vil søke om å få adoptere, vil det kreve mer ressurser til saksbehandling, utarbeidelse av sosialrapport osv.

Etter forslaget vil en definisjon av et samboerforhold fremgå av selve lovteksten. Det er derfor ikke grunn til å tro at selve behandlingen av søknader fra samboere vil kreve mer ressurser enn behandlingen av søknader fra ektepar.

Departementet legger til grunn at endringene som foreslås på dette området medfører små administrative og økonomiske konsekvenser. Eventuelle merutgifter vil dekkes innenfor Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets budsjettammer.

Når flere får adoptere vil flere ha rett på foreldrepenger og engangsstønad. Denne kostnaden vil avhenge av hvor mange flere som får adoptert et barn.

5.6 Departementets forslag

Departementet foreslår at samboere skal kunne bli vurdert som adoptivforeldre på lik linje med ektefeller. Det innebærer at to personer som bor sammen i et stabilt og ekteskapsliknende forhold kan adoptere sammen, og at den ene samboer kan adoptere den andre samboers barn.

Se utkast til endret §§ 5, 5 a, 13 og 15 og til ny § 5 b.

6 Krav ved søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra fremmed stat

6.1 Innledning

Departementet viser til NOU 2009: 21 kapittel 6.

Den som er bosatt i Norge og vil adoptere barn fra fremmed stat, må først innhente forhåndssamtykke fra departementet, jf. adopsjonsloven § 16 e første ledd.

Enkelte vilkår for at adoptivsøkere skal få forhåndssamtykke er av mer objektiv karakter, og fremgår av konkrete bestemmelser i loven. Dette gjelder f.eks. kravet i § 3 om at søkeren må være fylt 25 år. Andre kriterier er mer skjønnspregede, som § 2, der det går frem at adopsjonsbevilling bare kan gis når det kan antas at adopsjon vil være til gagn for barnet. Det er myndighetene i mottakerlandet som avgjør om fremtidige adoptivforeldre fyller kravene for adopsjon og er egnet til å adoptere. Dette følger av

Haagkonvensjonen artiklene 5 og 15. Opprinnelseslandet har ansvaret for at barnet faktisk er frigitt for adopsjon til utlandet. Opprinnelseslandet avgjør i all hovedsak også hvilke søkere som skal få adoptere det enkelte barn. Det vil si at det er opprinnelseslandet som tildeler adoptivforeldre til det enkelte barn, jf. Haagkonvensjonen artikkel 4 og 16.

6.2 Lovfesting av krav og hjemmel til å fastsette krav

6.2.1 Bakgrunn

Som nevnt under pkt. 3 er det et krav for adopsjonsbevilling, at adopsjonen kan anses å være til gagn for barnet. Det er utarbeidet retningslinjer for skjønnet, som er nedfelt i rundskriv fra departementet Q-0972. Rundskrivet understreker 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, herunder om søkerens alder, helsetilstand mv.

6.2.2 Gjeldende rett

Adopsjonsloven § 16 e fjerde og siste ledd lyder:

”Departementet kan gi nærmere forskrifter om behandlingsmåten og vilkårene for å gi forhåndssamtykke”.

Denne forskriftshjemmelen er ikke kommentert i forarbeidene til bestemmelsen.³⁰ Det er ikke gitt forskrifter med hjemmel i denne bestemmelsen.

6.2.3 Utvalgets forslag

I NOU 2009: 21 gir Adopsjonsutvalget uttrykk for at noen sentrale krav til søkerne er av en slik karakter at de ikke utelukkende bør utledes av grunnvilkåret ”til gagn for barnet” i adopsjonsloven § 2. Utvalget mener det bør stilles enkelte minstekrav til søkerne og at disse bør fastsettes i lov eller forskrift. I henhold til Adopsjonsutvalget er det uklart hvorvidt retningslinjer skal betraktes som bestemmelser av bindende karakter eller bare er veiledende. Adopsjonsutvalget foreslår derfor at de sentrale krav til søkerne formuleres i lovgivning, dvs. lov eller forskrift.

6.2.4 Høringsinstansenes syn

Alle høringsinstansene som har uttalt seg til spørsmålet, støtter forslaget om at regler av bindende karakter nedfelles i lov eller forskrift.

³⁰ Ot.prp. nr. 63 (1997-98) Om lov om endringer i lov 28. februar 1986, Innst. O. nr. 53 (1998-99)

6.2.5 Departementets vurdering og forslag

Departementet er enig med utvalget og foreslår at det inntas hjemler i loven til å fastsette krav til adoptivsøkerne og at det tydeliggjøres hvilke krav som kan stilles i forskrift. Krav til alder, jf. nedenfor, foreslås nedfelt i loven, mens øvrige krav til søkerne foreslås inntatt i forskrift, med hjemmel i loven.

Et spørsmål er dermed hvor i loven nye bestemmelser om krav bør inntas. Aktuelle alternativer er først og fremst § 2 og § 16 e. Begge bestemmelser må leses med begrensninger som følger av andre krav til søkerne i adopsjonsloven, blant annet krav om at søkeren må være over 25 år. Fordi det i denne omgang med begrensede lovendringsforslag hovedsakelig gjelder adopsjon av barn fra utlandet, foreslår departementet at bestemmelsene inntas i lovens § 16 e som krav i forbindelse med forhåndssamtykket. Se nærmere om lovforslaget nedenfor under pkt. 7.

6.3 Alderskravet

6.3.1 Gjeldende rett

Det følger av adopsjonsloven § 3 at nedre aldersgrense for adopsjon er 25 år. Når sterke grunner taler for det, kan det likevel gis adopsjonsbevilling til den som har fylt 20 år. Loven inneholder ingen øvre aldersgrense. Kravet til øvre aldersgrense følger av retningslinjer i rundskriv Q-0972, utledet av kravet i adopsjonsloven § 2 ”til gagn for barnet”.

I henhold til 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. I rundskrivet vises det til at man ved vurdering av søkerens alder må legge til grunn et fremtidsperspektiv på minst 15-20 år, noe som innebærer at søkerne skal være i stand til å takle omsorgsoppgaver i lang tid fremover. Det presiseres også at hensikten med den øvre aldersgrensen ikke er 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. Unntak kan derfor 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 stor aldersforskjell mellom adoptivsøkerne.

6.3.2 Bakgrunn for departementets forslag

6.3.2.1 Utenlandsk rett

Alderskrav i andre mottakerland

I Sverige er alderskrav til adoptivsøkerne ikke nedfelt i loven, men inngår i helhetsvurderingen av om forhåndssamtykke bør gis. Det ses likevel hen til at

aldersforskjellen mellom foreldre og barn ikke skal bli for stor. En retningslinje er at de som søker adopsjon aldersforskjellen mellom barn og foreldre kan være høyst 45 år. I en lovproposisjon³¹ er denne aldersgrensen foreslått lovfestet. Det foreslås også at høyeste aldersgrense for adopsjon av mindreårig barn skal være 50 år. Det foreslås at forhåndssamtykke ikke skal være eldre enn 42 år på søknadstidspunktet, dvs. ikke ha fylt 43 år. Et utvalg har i SOU 2009: 61 foreslått å lovfeste et øvre alderskrav for søkerne på 43 år ved søknadstidspunktet. Utredningen forventes fulgt opp med en lovproposisjon i 2013. I Danmark er det en betingelse³² for å bli godkjent som adoptant at søkers alder ikke overstiger barnets alder med mer enn 40 år. Det kan gjøres unntak, dersom kun den ene ektefelles alder overstiger barnets alder med mer enn 40 år. Flere land har regler eller praksis om maksimal aldersforskjell mellom adoptivbarn og foreldre. I Finland praktiseres krav om at som hovedregel skal gjelde frem til fylte 50 år. I Nederland og Tyskland kan aldersforskjellen mellom adoptivforeldre og barn være maksimalt 40 år.

Alderskrav som opprinnelsesland stiller til utenlandske adoptivforeldre

Krav til øvre aldersgrense varierer hos adoptivbarnas opprinnelsesland. Flere land har regler om at aldersforskjell mellom adoptivforeldre og barnet ikke skal være mer enn 39-40 år, f.eks. Etiopia, Filippinene, Madagaskar og Sør-Afrika. India stiller krav om at søkerens samlede alder ikke må overstige 90 år. Søkers alder kan likevel ikke overstige 55 år. Kina krever at begge ektefellene er fylt 30, men er under 50 år. Mange land gjør unntak fra alderskrav ved adopsjon av eldre barn, barn med behov for spesiell støtte, og ved annen gang adopsjon.

6.3.2.2 Konvensjoner

I den Europeiske konvensjonen om adopsjon, revidert i 2008, er det ikke nedfelt en øvre aldersgrense for å adoptere. Den laveste aldersgrense som statene kan sette er imidlertid satt til mellom 18 og 30 år.

Haagkonvensjonen om adopsjon inneholder ikke bestemmelser om alder for adoptanten. Heller ikke FNs barnekonvensjon av 1989 inneholder bestemmelser knyttet spesifikt til alder og adopsjon.

6.3.2.3 Utvalgets forslag

Departementet viser til NOU 2009: 21 kapittel 6.9.2

³¹ RP 47/2010 rd Proposisjon til Riksdagen med forslag til revisjon av lovgivning om adopsjon og godkjenning av den europeiske konvensjonen om adopsjon av barn mv. Fremmet 5.10.2011.

³² Jf. Bekendtgørelse om godkendelse som adoptant nr. 919 av 28.09.2009 § 7.

Adopsjonsutvalget foreslår at de sentrale krav til søkerne formuleres i lovgivning, dvs. lov eller forskrift. Adopsjonsutvalget mener spesielt at det er nødvendig å nedfelle et klart krav til øvre aldersgrense i lovgivning. Utvalget bemerker at behovet for likebehandling er stort, og at alder er en objektiv størrelse. Søkerne har et klart innrettelsesbehov. Et klart krav til øvre aldersgrense nedfelt i lovgivning vil også lette adopsjonsmyndighetenes arbeid vesentlig og bidra til effektivisering av saksbehandlingen. Utvalget foreslår derfor en hovedregel om alderskrav og uttømmende unntaksbestemmelser, det vil si ingen adgang til å gjøre unntak etter en skjønnsmessig helhetsvurdering. Søkers alder har etter utvalgets forslag betydning for hvilken godkjenningsramme som kan gis i forhåndssamtykket. Utvalget foreslår at

”Allmenn godkjenning 0–3 år” skal omfatte barn opp til 3 år uten kjente fysiske eller psykiske forhold.

”Utvidet godkjenning 3–5 år og/eller andre mindre støttebehov” skal omfatte 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” skal omfatte

- barn fra fylte 5 år
- tre eller flere søsken
- barn med behov for spesiell støtte på grunn av større fysiske eller psykiske forhold

Ved fastsettelse av en øvre aldersgrense mener Adopsjonsutvalget at barneperspektivet må veie tungt. Utvalget viser til at det kan ta flere år fra det søkes om adopsjon til adopsjon gjennomføres, noe det må tas hensyn til ved fastsetting av alderskravet. Ved valg av aldersgrense har utvalget lagt vekt på den lange ventetid for adopsjon som normalt må påregnes ved internasjonal adopsjon av yngre barn uten kjente støttebehov. Utvalget viser til at det er intet som tyder på at ventetiden vil reduseres fremover, snarere tvert i mot. Det kan imidlertid være kortere ventetid for adopsjon av eldre barn og barn med andre kjente støttebehov. Utvalget mener likevel at dette ikke kan være avgjørende for fastsettelse av det alderskrav som skal gjelde som hovedregel, i det brorparten av adoptivsøkerne ønsker seg yngre barn og barn uten behov for spesiell støtte.

Videre viser utvalget til at barnets behov tilsier at foreldrene må ha tilstrekkelig overskudd frem til barnet er myndig. Ved å skjerpe alderskravet noe i forhold til gjeldende rett, antar utvalget at søkerne i snitt vil ha noe lavere risiko for sykdom og dødelighet. Utvalget viser videre til at det ved utforming av alderskrav bør tas i betraktning at adoptivforeldrene ved tildeling ikke bør være vesentlig eldre enn foreldre til barnets venner og skolekamerater. Utvalget har sett hen til opplysninger i Statistisk sentralbyrå om gjennomsnittlig fødealder og fruktbarhet. Utvalget viser til studie av nylig ankomne adoptivbarn som viser at kvinnens og mannens alder ved adopsjon i gjennomsnitt var henholdsvis 41 og 43 år. Samarbeidslandenes krav og praksis bør også tas i betraktning ved utforming av alderskrav. Utvalget viser til at opprinnelsesland ved tildeling av små barn uten behov for spesiell støtte vil ha svært mange søkere å velge mellom. Norske søkere bør derfor ikke være vesentlig eldre enn adoptivsøkere fra andre mottakerland.

Når det gjelder hvor man skal sette aldersgrensen foreslår Adopsjonsutvalget at den bør ligge på rundt 40–42 år, dersom det tidlige søknadstidspunktet anses som skjæringstidspunkt. Denne aldersgrensen for adopsjon foreslås å gjelde for adopsjon av de yngste barna uten kjente støttebehov, det utvalget kaller ”allmenn godkjenning 0–3 år”. Med ”søknadstidspunktet” forstår utvalget dato for når søknad er mottatt i Bufetat. Utvalget mener at aldersgrensen må settes lavere dersom dette skjæringstidspunktet legges til grunn, enn dersom det senere godkjenningstidspunktet anvendes. Utvalget viser til at en øvre aldersgrense på 40-42 år i praksis vil gi en alder ved tildeling på 45-47 år.

Adopsjonsutvalget foreslår adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen om alder, under forutsetning av at søkerne har god fysisk og psykisk helse. For det første foreslås en unntaksbestemmelse der det er aldersforskjell mellom søkerne. I så fall skal det kunne gjøres unntak der én av ektefellene er under 42 år, såfremt den andre ektefellen ikke er fylt 48 år. For det andre foreslås en unntaksbestemmelse ved flergangsadopsjon, likevel slik at den yngste av ektefellene ikke skal ha fylt 45 år. Kravet om at ingen av ektefellene skal være fylt 48 år foreslås også å gjelde ved flergangsadopsjon. Utvalget foreslår at eldre søkere kan adoptere eldre barn og barn med støttebehov, men at aldersgrensen likevel skal være henholdsvis 45 og 48 år, dvs. at den yngste ikke skal være fylt 45 år, og den eldste ikke 48 år.

6.3.2.4 Høringsinstansenes syn

Når det gjelder utvalgets forslag om absolutt aldersgrense på 42 år er høringsinstansene delte. Enkelte instanser støtter forslaget. En rekke instanser tar ikke stilling til hvor aldersgrensen bør settes. *Adopsjonsforum*, *InorAdopt*, *Verdens barn* og *Enestående Adoptanters Forening* (EAF) ønsker at veiledende aldersgrense på 45 år videreføres. Adopsjonsforum viser til at det er en tendens til at gjennomsnittsalderen for de adopterte barna går opp, og hevder at det vil være uheldig om godt kvalifiserte søkere på ca. 45 år med barneerfaring, i utgangspunktet ikke skal kunne få mulighet til å bli vurdert for adopsjon av et barn på f.eks. 5 - 6 år.

Faglig utvalg for adopsjonssaker og *Norsk Psykologforening* (NPF) advarer mot for høy alder ved søknadstidspunktet, både for allmenn godkjenning og for utvidet godkjenning. Faglig utvalg foreslår at alderskravet til søkere til barn 0-3 år settes til 40 år, henholdsvis 43 år. NPF ser ingen grunn til å tilgodese de søkere som venter til de er over 40 – 42 år gamle før de søker om å få et adoptivbarn, og foreslår derfor at det settes en klar øvre aldersgrense, fortrinnsvis på 40 år for å bli godkjent som søker for alle typer adopsjon av ukjent barn. Den andre forelder bør ikke være eldre enn 45 år ved søknadstidspunktet.

NPF viser til at mange av barna har med seg forutsetninger som krever betydelig innsats fra sine omsorgspersoner over mange år, for noen av dem flere år enn det som er vanlig. NPF påpeker at selv om det er stor forskjell også på voksne, er det mer

sannsynlig at fleksibiliteten, det vedvarende engasjementet og helsen, heller minker enn øker med alderen.

Andre høringsinstanser foreslår at det i vurderingen bør legges større vekt på aldersforskjellen mellom barn og foreldre enn søkeres alder ved søknadstidspunktet. Enkelte instanser mener aldersforskjellen bør være 40 år, andre maksimum 45 år. *Ønskebarn* mener at forslaget er for strengt, og er mot en rigid aldersgrense nedfelt i lov.

6.3.3 Departementets vurderinger og forslag

Som nevnt under pkt. 6.2.5 slutter departementet seg til utvalgets forslag om at bestemmelser om krav til adoptivsøkerne nedfelles i lovgivning, dvs. lov eller forskrift.

Ulike hensyn gjør seg gjeldende ved valg av regler om alderskrav for adoptivsøkere ved utenlandsadopsjon. Ved adopsjon av utlandske barn kjenner man vanligvis ikke til barnet på forhånd. Reglene skal ikke bare avspeile hva som kan være godt for ett barn, men hva som er godt for barn generelt. Det er et spørsmål om søkeres alder bør vurderes individuelt, eller om det bør være en absolutt øvre aldersgrense. Dette er det ulik oppfatning om. Etter departementets syn bør man ha en regel som er enkel å praktisere og akseptere, og som gir forutheregnelighet for søkerne. Hensynet til likebehandling av søkere er vesentlig. Departementet mener at en derfor bør følge utvalgets forslag om å ha en mest mulig absolutt regel. Det vil imidlertid være behov for noen unntak fra en bestemmelse om en øvre aldersgrense.

Når det gjelder spørsmålet om fastsettelse av en øvre aldersgrense for adoptivsøkere, har forskjellige mottakerland valgt ulike løsninger. Enkelte land har en klar øvre aldersgrense, andre har bestemmelser om en maksimal aldersforskjell mellom barn og foreldre. Etter departementets syn er spørsmålet om fastsettelse av øvre aldersgrense svært vanskelig.

De fleste som i dag gis forhåndssamtykke til å adoptere barn, gis samtykke til å adoptere barn i alderen 0 - 3 år, uten kjente støttebehov. Det skjer likevel ganske ofte at opprinnelseslandet tildeler søkerne barn som faller utenfor forhåndssamtykkets ramme. Stadig flere barn som adopteres, har behov for spesiell støtte. Dette forholdet, samt at ventetiden i praksis kan bli opp mot 6 år etter at søkerne er godkjent som adoptivsøkere i Norge, bør tas hensyn til ved fastsettelse av alderskrav.

Norsk psykologforening påpeker at helsemessige ressurser heller minker enn øker med alderen. Jo eldre barn som adopteres er, jo flere utfordringer kan de bringe med seg. Også adoptivbarn med behov for spesiell støtte kan stille adoptivforeldre overfor særlige utfordringer. Dette taler for en lavere aldersgrense for adoptivsøkere. Dette forholdet taler også mot en regel som lar aldersforskjellen mellom adoptivforeldre og adoptivbarn være avgjørende. En regel om aldersforskjell åpner for at eldre søkere kan adoptere et eldre barn, som i mange tilfeller kan gi foreldrene ekstra utfordringer.

På den annen side kan det være uheldig at eldre, godt kvalifiserte søkere med barneerfaring ikke skal få mulighet til å bli vurdert som adoptivforeldre, fordi de ikke oppfyller alderskravet. Per i dag er ventetiden for adoptivsøkere lang i flere opprinnelsesland. Mange søkere opplever derfor at gyldigheten til deres forhåndssamtykke løper ut etter 4 år, uten at de er blitt tildelt barn. For mange av søkerne vil en klar aldersgrense som foreslått, stenge for ny søknad. Videre er det et argument i mot en lavere aldersgrense at ventetiden i barnas opprinnelsesland varierer, og i de landene der ventetiden i dag er lang, kan denne igjen bli kortere.

En lavere aldersgrense vil i større grad enn i dag aktualisere spørsmålet om søknaden om adopsjon kan behandles, samtidig som søkere blir utredet og behandlet for sin barnløshet. I dag kan ikke søkere både få søknad om adopsjon innvilget, samtidig som de blir behandlet for sin barnløshet. En lavere aldersgrense kan føre til at søkerne, etter at mulighetene for assistert befruktning er utprøvd, er blitt eldre enn den øvre aldersgrense for adopsjon. I kommentarene til gjeldende retningslinjer Q-0972 fremgår at søkerne må gi opplysninger om de er under behandling for barnløshet. Det kan på grunnlag av slike opplysninger bli aktuelt å stille søknaden i bero. I Veiledningshefte Q-1046 om utarbeidelse av sosialrapport går fram at noen kan få sorgreaksjoner hvis assistert befruktning ikke lykkes, og trenger å bearbeide skuffelsen og erkjennelsen av at muligheten for å få egne fødte barn ikke finnes. Det må komme fram hvorvidt søkerne virkelig ønsker og er innstilt på adopsjon. I dag er det derfor slik at dersom søkerne er under behandling for barnløshet, blir søknaden om forhåndssamtykke som regel avslått.

Departementet ber høringsinstansene om innspill og synspunkter til spørsmålet om det bør være mulig for adoptivsøkere å få behandlet og innvilget søknaden om adopsjon parallelt med at de blir behandlet for sin barnløshet.

Ved vurderingen av hvor øvre aldersgrense bør settes, har departementet sett hen til utvalgets argumenter, herunder at adoptivbarna skal ha foreldre i et langt fremtidsperspektiv med god omsorg og oppfølging. Departementet foreslår etter dette at øvre aldersgrense for forhåndssamtykke til adopsjon av et barn fra utlandet settes til under 42 år, dvs. at søkeren ikke er fylt 42 år på søknadstidspunktet. Vi ber imidlertid høringsinstansene uttale seg til spørsmålet.

Det vil også fremover være behov for unntaksbestemmelser fra en hovedregel om en øvre aldersgrense. Unntaksbestemmelser kan for eksempel gjelde der:

- hvor én av søkerne er over aldersgrensen
- søkerne har barn fra før, egne eller adopterte
- barnet har nær tilknytning til søkerne.

Det bør også vurderes om det skal gjøres unntak fra alderskravet ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte³³ der en eller begge søkerne er særlig godt egnet. Departementet ber spesielt om nærmere kommentarer fra høringsinstansene til dette.

Ett spørsmål er om krav til adoptivsøkernes alder bør fremgå av adopsjonsloven, eller kun inntas i forskrift. Det har vært stor politisk oppmerksomhet og høyt engasjement i den offentlige debatt knyttet til adoptivsøkeres alder. Dette kan tilsi at Stortinget bør ta stilling til spørsmålet om øvre aldersgrense ved en lovbehandling, og at ikke departementet fastsetter aldersgrensen i forskrift. På den annen side vil en lovbestemmelse om øvre aldersgrense for adoptivsøkere føre til mindre fleksibilitet og en mer omstendelig prosess dersom aldersgrensen skal endres. Behovet for å endre kravet til søkeres alder kan for eksempel bli aktuelt dersom ventetidene i utlandet igjen skulle bli kortere. Det har også vist seg at synet på øvre aldersgrense for adoptivsøkere over tid har variert. Det vil være enklere å endre alderskravet dersom det er regulert i forskrift, enn i selve loven.

I Sverige og Danmark er øvre aldersgrense for adoptivsøkere kun regulert i retningslinjer eller veiledninger. I Sverige foreligger det imidlertid et forslag i en SOU fra 2009 om å nedfelle alderskravet i loven.³⁴ I Finland er øvre aldersgrense nå nedfelt i den nye finske adopsjonsloven.

Departementet har i høringsnotatet lagt opp til at øvre aldersgrense nedfelles i adopsjonsloven, men at loven utfylles av forskriftsbestemmelser. Vi ber imidlertid om at høringsinstansene spesielt uttaler seg til dette spørsmålet.

Departementet legger til grunn at utkastet til forskriftshjemmel: "Departementet kan gi nærmere forskrifter om ...alder, ..." innebærer at departementet også kan formulere unntaksbestemmelser i forskrift, uten at det er nødvendig å presisere dette i loven.

Se utkast til endret § 16 e fjerde ledd.

6.4 Krav til søkeres helse

Det vises til NOU 2009: 21 Adopsjon – til barnets beste pkt. 6.4 og 6.9.3.

6.4.1 Gjeldende rett

Følgende retningslinjer er nedfelt i rundskriv Q-0972:

"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

³³ Se pkt. 2.4.1. Barn med behov for spesiell støtte dreier seg om barn med fysisk eller psykisk helse av en slik karakter at man med stor grad av sikkerhet kan forvente at barnet vil kreve ekstra ressurser av de fremtidige foreldre, barn over 5 år eller for eksempel en søskengruppe.

³⁴ SOU 2009: 61 Modernare adoptionsregler.

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.”

Det fremgår av rundskrivet at det bør utvises tilbakeholdenhet med å gi godkjenning til søkere som er avhengige av daglige medisiner mot psykiske lidelser for å kunne fungere normalt. Det avgjørende skal være hvilket overskudd søkerne har, og hvilken sikkerhet det er for at de kan dra omsorg for et barn i tillegg til seg selv i lang tid fremover.

6.4.2 Bakgrunn for departementets forslag

Også *dansk* og *svensk* rett stiller krav til helse. Sykdom eller funksjonsnedsettelse må ikke påvirke muligheten for et godt foreldreskap.

6.4.2.1 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at det fortsatt skal gjelde et overordnet krav om at søkerne har god fysisk og psykisk helse. Utvalget foreslår at helsekravene gjøres i noe større grad mer objektive, og at grunnleggende krav til helse nedfelles i lovgivning. Utvalget foreslår at det kan gjøres unntak fra helsekrav ved at ektefellene skal anses som én omsorgsenhet, slik at en ektefelle kan kompensere for mangler ved den andres helse. Det foreslås likevel at unntak fra helsekrav kun kan anvendes dersom det ikke er gjort unntak fra alderskravet. Det skal altså ikke kunne gjøres unntak fra både alders- og helsekrav. Utvalget antar at krav til søkerens helse bør formuleres i forskrift forankret i en klar hjemmelsbestemmelse i adopsjonsloven. Utvalget foreslår at det utarbeides en veileder for vurdering av søkerens helse.

Når det gjelder innhenting av helseopplysninger foreslår utvalget flere endringer for å sikre at adopsjonssaken opplyses best mulig. Det foreslås at legeerklæringsskjemaet bygges ut betydelig, blant annet med søkerens høyde og vekt, og at det gis adgang til å pålegge søker å undergi seg spesialistundersøkelse. Adopsjonsutvalget foreslår videre at søkerne legger frem utskrift som dokumenterer eventuelle sykemeldinger, og dessuten at dokumentene i en eventuell trygdesak innhentes der søker har mottatt eller mottar ytelser fra det offentlige.

6.4.2.2 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstanser som har uttalt seg støtter utvalgets forslag. Enkelte instanser bemerker at det ikke vil være mulig å detaljregulere helsekravet til det ytterste og påpeker at det må gis rom for et visst skjønn. *Bufetat Region Øst* og *Faglig utvalg* mener videre at det bør vurderes om enkelte alvorlige sykdommer og diagnoser bør utelukke adopsjon til tross for gode ressurser ellers. *Helsedirektoratet* bemerker at alvorlige psykiske lidelser som psykoser, schizofreni, alvorlig depresjon, personlighetsforstyrrelser etc., utgjør en betydelig utfordring når det gjelder

omsorgsevne og bør lede til avslag. *Likestillings- og diskrimineringsombudet* understreker at nedsatt funksjonsevne ikke skal sammenblandes med sykdom og diagnose.

6.4.3 Departementets vurdering og forslag

Etter departementets syn er det viktig å tydeliggjøre i lovgivningen hvilke krav som stilles til de som søker om å adoptere et barn. Derfor er det ønskelig at det fremgår av loven at det stilles krav til søkerens helse og at kravene blir utdypet i forskrift. Når det gjelder det nærmere innholdet av kravet til helse, egner det seg best for utforming i forskrift. Det er mulig at en rekke detaljer knyttet til helsediagnoser bør nedfelles i en veileder, slik utvalget har foreslått. Departementet vil vurdere behovet for dette når forskrift til lovforslaget utarbeides.

Se utkast til endret § 16 e.

6.5 Øvrige krav til søkerne

6.5.1 Innledning

Foruten krav til adoptivsøkernes alder og helse (se pkt. 6.3 - 6.4), er det en rekke andre krav som det er aktuelt å stille til adoptivsøkere. Dette er blant annet krav til søkerensandel, ekteskapets varighet, søkerens bolig, økonomi, egnethet og motivasjon. Disse temaene er berørt i NOU 2009: 21 Adopsjon - til barnets beste under punktene 6.9.4 (andel), 6.9.5 (bolig og økonomi), 6.9.6 (ekteskapets varighet), 6.9.9 (den individuelle vurdering).

6.5.2 Bakgrunn for departementets forslag

6.5.2.1 Gjeldende rett

Kravene som stilles til søkerne, nedfelt i rundskriv Q-0972 om utenlandsadopsjon med retningslinjer for undersøkelse og godkjenning av adoptivhjem, er utledet av adopsjonsloven § 2 om at adopsjonsbevilling bare må gis når det kan antas at adopsjon vil bli til gagn for barnet.

Økonomi

Det fremgår av rundskriv Q-0972 at 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.

Av retningslinjene fremgår det at det må være samsvar mellom inntekter og utgifter. Det er derfor også nødvendig å ta hensyn til gjeld og bidragsplikter når man vurderer om søkerne fyller vilkåret for sikker økonomi. Det vises til at økonomispørsmålet kan bli satt på spissen dersom den ene (eller begge) søkerne mottar arbeidsledighetstrygd,

for eksempel i strøk av landet der det er vanskelig å få arbeid. I slike tilfeller må man vurdere varigheten av arbeidsløsheten og hvor aktiv søker er på arbeidsmarkedet. Det er også viktig å se på hvilken livskvalitet søkerne har, om de er preget av arbeidsløsheten mv. Overordnet må være at økonomien er stabilt god, det vil si at det må være samsvar mellom inntekter og utgifter.

Ekteskapets varighet

Når det gjelder ekteskapets varighet fremgår følgende av rundskrivet:

”Adopsjonsloven krever at de som adopterer sammen skal være gift, jf. adopsjonsloven § 5. 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 godtatt. Tilsvarende skal et registrert partnerskap forut for ekteskapet tillegges vekt.”

Det fremgår av retningslinjene at hensynet til adoptivbarnet tilsier at myndighetene bør ha en rimelig grad av visshet for at forholdet mellom adoptivsøkerne er stabilt før godkjenning kan gis. Ettersom samboerskap er blitt mer vanlig, har det imidlertid over tid utviklet seg en praksis på mange områder der ekteskap langt på vei er likestilt med samboerskap. Dette innebærer at søkere med et relativt kortvarig ekteskap etter en konkret vurdering kan få forhåndssamtykke til adopsjon dersom de kan dokumentere at ekteskapet og samboerskapet til sammen har vart i to år. 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 særlig tilknytning til.

Vandel

Etter gjeldende rett er politiets taushetsplikt og adgangen til å utlevere opplysninger regulert i henholdsvis straffeprosessloven §§ 61a flg., politiloven § 24, strafferegistreringsloven § 8 og tilhørende forskrifter.

Stortinget vedtok våren 2010 lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten, jf. Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) og Prop. 12 L (2009-2010). Når loven trer i kraft, vil blant annet strafferegistreringsloven bli opphevet.

Strafferegistreringsforskriften er hjemlet i strafferegistreringsloven. Det fremgår av strafferegistreringsforskriften § 12 nr. 4 a at i adopsjonssaker kan kreves uttømmende attest. Ved opphevelse av forskriften, skal ny hjemmel for opplysninger fra politiet hjemles i spesiallovgivningen. Hjemmel til å kreve uttømmende politiattest er vedtatt inntatt i adopsjonsloven ny § 3 a. Bestemmelsen trer i kraft ved opphevelse av strafferegistreringsloven.

Spørsmålet i denne sammenheng er hvilken betydning merknader på politiattest skal ha for søknad om adopsjon.

Krav til søkerens vandel er ikke nedfelt i lov eller forskrift. Det fremgår imidlertid av rundskriv Q-1045 Saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon og særlig om skjønnsutøvelse ved innenlandsadopsjon at en oppdatert vandelsattest skal legges ved søknad om forlenget forhåndssamtykke. Søkerens vandel er også omtalt i Veiledning Q-1046 om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon. Her går fram at anmerkninger på vandelsattesten bør beskrives nærmere, herunder hvordan disse opplysningene kan få innvirkning på søkerens egnethet til å adoptere et barn.

Bolig

Det stilles ikke noen spesielle krav til søkerens boforhold. Likevel er det viktig å forvise seg om at søkerne har en trygg boligsituasjon som er forenlig med det å ta i mot et adoptivbarn. Det følger av Veiledning Q-1046 om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon at sosialrapporten bør inneholde en beskrivelse av boligtype, areal, miljø og lekemuligheter. Ved beskrivelsen av boforholdene kommer også omgivelsene nær boligen inn i bildet. For eksempel bør tilgang til lekeplasser og lekekamerater i hjemmets nærhet, likesom nærhet til natur og muligheter til fritidssysler for ulike aldersgrupper beskrives.

Egnethet

Ved adopsjon av norske barn kjenner man til barnet som skal plasseres, slik at det blir lettere å finne fram til foreldre som vil være akkurat til dette barnets beste. Ved adopsjon av utenlandske barn kjenner man vanligvis ikke til barnet på forhånd. Retningslinjene for utenlandsadopsjon skal således ikke bare avspeile hva som kan være godt for ett barn, men hva som er godt for barn generelt. Retningslinjene må derfor baseres på mest mulig objektive kriterier.

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 16 e.

6.5.2.2 Utvalgets forslag

Adopsjonsutvalget foreslår at de sentrale krav til søkerne formuleres i lovgivning. Utvalget antar at krav til søkerens alder, helse, vandel, bolig, økonomi, krav til ekteskapets varighet og enkelte andre forhold bør formuleres i forskrift forankret i en klar hjemmelsbestemmelse i adopsjonsloven, se NOU pkt. 6.9.2 flg.

Når det gjelder det utvalget kaller ”den individuelle vurdering” hvor det inngår en vurdering av søkerens relasjoner, nettverk, egnethet og motivasjon for adopsjon, søkers opplevelser i barndom og oppvekst, særlig forhold knyttet til foreldre eller storfamilie, eventuell manglende omsorg, har utvalget funnet det vanskelig å uttale seg spesifikt om

hvilke krav som bør stilles til søkerne. Etter utvalgets syn vil det fortsatt være behov for en mer skjønnsmessig vurdering av søkers forhold, i motsetning til det som bør gjelde ved vurdering av alder og øvrige forhold.

6.5.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet slutter seg til utvalgets vurdering om at konkrete krav til søkerne bør formuleres i lovgivning. I tillegg til kravene til søkerens alder og helse (se pkt. 6.3 – 6.4), er departementet av den oppfatning at også krav til søkerens vandel, bolig, økonomi, egnethet og motivasjon, samt ekteskapets varighet bør fremgå av loven, og utdypes i forskrift. Hensyn til likebehandling av søkere, og forutberegnelighet for søkerne, som igjen vil begrense antall klager, tilsier at kravene nedfelles i lovverket.

Se utkast til endret § 16 e fjerde ledd.

6.5.3.1 Særlig om samboere – samboerskapets varighet

Departementet foreslår en rett for samboere til å bli vurdert som adoptivforeldre på lik linje som ektefeller, se punkt 5. Departementet foreslår at det inntas en egen ny bestemmelse i adopsjonsloven som nærmere definerer hva som menes med samboere, se utkastets § 5 a. Med samboere menes to personer som bor sammen i et stabilt og ekteskapsliknende forhold.

Hensynet til adoptivbarnet tilsier at myndighetene bør ha en rimelig grad av visshet for at forholdet mellom adoptivsøkerne er stabilt før godkjenning kan gis. I gjeldende retningslinjer går fram at ekteskapet bør ha vart i to år. Ettersom samboerskap er blitt mer vanlig, har det imidlertid over tid utviklet seg en praksis på mange områder der ekteskap langt på vei er likestilt med samboerskap. Dette innebærer at søkere med et relativt kortvarig ekteskap etter en konkret vurdering kan få forhåndssamtykke til adopsjon dersom de kan dokumentere at ekteskapet og samboerskapet til sammen har vart i to år. 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. Departementet viser til at det skal foretas en helhetlig og konkret vurdering av alle opplysningene ved vurderingen av om søknaden om forhåndssamtykke skal innvilges eller ikke. På denne bakgrunn foreslår departementet at det stilles et tilsvarende krav til samboerskapets varighet som til ekteskapets varighet, dvs. en minimumstid på to år.

6.6 Særlig om enslige søkere

6.6.1 Gjeldende rett

Adopsjonsloven er ikke til hinder for at enslige kan adoptere. Det følger forutsetningsvis av § 5 at den som er gift bare kan adoptere sammen med sin ektefelle, og andre enn ektefeller ikke kan adoptere sammen.

I rundskriv Q-0972 om utenlandsadopsjon fremgår det at adopsjonsbevilling i utgangspunktet bare bør gis til enslig adoptivsøker hvis det allerede før adopsjonen er etablert en spesiell tilknytning til barnet, f.eks. gjennom slektskap, fosterbarnsforhold e.l. Dette fordi barnet i utgangspunktet bør få to foreldre. Adopsjonsbevilling kan også gis hvis søkeren har spesielle ressurser i forhold til barn. Det fremgår av rundskrivet at det ved vurderingen skal legges spesielt vekt på om søkeren har et stabilt og godt nettverk der barnet gjennom oppveksten kan få kontakt med begge kjønn.

Etter at Kina i 2007 begrenset adgangen til adopsjon av barn fra utlandet til enslige søkere, er det i praksis svært få utenlandsadopsjoner som i dag gjennomføres for enslige. Alle tre adopsjonsorganisasjonene opplyser at de for tiden ikke setter enslige søkere på venteliste. Når adopsjonsorganisasjonen ikke gir bekreftelse til søkere om at den kan formidle en adopsjon, stanser søknadsprosessen opp.

6.6.2 Bakgrunnen for departementets forslag

6.6.2.1 Utvalgets forslag

Adopsjonsutvalget foreslår at noen grunnleggende krav til enslig søker hjemles i lovgivning. 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 eller i henhold til folkeregistermyndighetens opplysninger er samboere. Gjeldende formuleringer i rundskrivet 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 niser, nevøer, venners og naboers barn ikke er tilstrekkelig idet dette er alminnelig forutsetning som de aller fleste søkere vil oppfylle.

Utvalget foreslår at det fortsatt skal kreves at enslig søker er mer kvalifisert enn ektefeller. Det siteres fra utredningen pkt. 6.9.7:

”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.”

Utvalget foreslår i utgangspunktet at det skal gjelde samme alderskrav for enslig søker som for ektepar, og at det skal være mer begrenset adgang til å gjøre unntak, f.eks. ved flergangsadopsjon.

6.6.2.2 Høringsinstansenes syn

Flere høringsinstanser støtter forslaget om at søkerne skal være reelt enslige. *Enslige Adoptanters Forening* er uenig i spesielle krav for enslige. *Ønskebarn* påpeker at personlig egnethet er viktigere enn egne formelle krav. *Helsedirektoratet* mener det bør stilles tydelige krav til ensliges nettverk.

6.6.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet støtter utvalgets forslag om at det skal hjemles en adgang i loven til å stille egne krav til enslige søkere, og at bestemmelsen utfylles i forskrift. I forskrift vil det være aktuelt å presisere at søkeren må være reelt enslig. Det vil også være aktuelt å bestemme at det skal kreves at enslige søkere skal ha spesielle ressurser som adoptivforelder, og nærmere om hva slags ressurser som i så fall skal kreves. Se også høringsnotatet pkt. 5.5.6.2.

Se utkastets § 16 sjette ledd.

6.7 Adopsjonsforberedende kurs som vilkår for forhåndssamtykke

6.7.1 Bakgrunn for departementets forslag

6.7.1.1 Gjeldende rett mv.

Etter forvaltningsloven har de ulike instansene som behandler en adopsjonssak en generell veiledningsplikt³⁵. I rundskriv Q-1045 om saksbehandling ved søknad om innenlands- og utenlandsadopsjon pkt. 6.4 vises det til at både regionen i Barne-, ungdoms- og familieetaten, de godkjente adopsjonsorganisasjonene som formidler barn fra utlandet og kommunen skal gi generell informasjon og veiledning om adopsjon. Det skal legges vekt på å belyse hvor godt søkerne synes å være forberedt på det å adoptere et barn. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet arrangerer i dag adopsjonsforberedende kurs over hele landet. Selv om det legges vekt på at adoptivsøkere er godt forberedt, krever ikke dagens adopsjonslov deltakelse på adopsjonsforberedende kurs. I praksis deltar likevel langt de fleste søkerne på slike kurs.

6.7.1.2 Utenlandsk rett

Blant annet i Danmark, Sverige, Island og Nederland er det krav om deltakelse på adopsjonsforberedende kurs før forhåndssamtykke kan innvilges, dersom søkerne ikke har deltatt på kurs i forbindelse med tidligere adopsjon. Danmark, Sverige, og

³⁵ Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker § 11.

Nederland krever en deltakeravgift. Flere opprinnelsesland setter som krav at søkerne har deltatt på adopsjonsforberedende kurs.

6.7.1.3 Haagkonvensjonen

Etter Haagkonvensjonens artikkel 5 b) skal mottakerlandets myndigheter ha forsikret seg om at adoptivsøkere har fått eventuell nødvendig rådgivning. Av konvensjonens artikkel 9 c) følger at alle nødvendige tiltak skal treffes for å fremme blant annet utbygging av rådgivningstjenester for adopsjon.

6.7.1.4 Dagens adopsjonsforberedende kurs

Det er Bufdir som har ansvaret for å arrangere adopsjonsforberedende kurs. Kursene er frivillige å delta på. Kursene avholdes over to dager over to helger, med ca. 4 ukers mellomrom. Kursene ledes av en kvinne og en mann, hvorav minst en av dem skal ha personlig erfaring, enten som adoptivforelder eller som adoptert. Tema på kursene er først og fremst

- motiv for adopsjon
- barnets bakgrunn
- tilknytningshistorie, egen og barnets
- hentereisen og første tiden med barnet
- livet som adoptivfamilie
- ventetiden.

Et adopsjonsforberedende kurs går over 2 helger og holdes på hotell. Kursene koster ca. kr. 200 000,- pr. kurs som dekker godtgjørelse til kursledere, hotellutgifter, veiledning til kurslederne mellom kursene, og kursledersamling. Kursene er beregnet på 20 deltakere, men avholdes også med ned til 14 deltakere. Kursene er i dag gratis for dem som deltar, men de må selv dekke sine eventuelle reisekostnader.

6.7.1.5 Utvalgets forslag

Adopsjonsutvalget foreslår at deltakelse på adopsjonsforberedende kurs skal være obligatorisk og at kurs skal være gjennomført før forhåndssamtykke kan gis. Utvalget har lagt vekt på at innføring av obligatorisk adopsjonsforberedende kurs vil øke Norges omdømme i opprinnelseslandene og bedre organisasjonenes arbeidsvilkår i utlandet. Utvalget ønsker at dette kurset skal sette søker i stand til å reflektere over egen kapasitet.

6.7.2 Høringsinstansenes syn

Det er 25 høringsinstanser som uttaler seg til forslaget, deriblant Bufdir, Verdens Barn, Adopsjonsforum, InorAdopt, Barneombudet, Helsedirektoratet og Norsk Psykologforening. Alle støtter forslaget om å gjøre adopsjonsforberedende kurs obligatorisk. *InorAdopt* uttaler at disse kursene kan være med på forberede og

bevisstgjøre kommende adoptivforeldre, noe som igjen vil komme barnet til gode. InorAdopt viser til at mange av søkerne som har deltatt på kurs holder kontakten med andre kursdeltakere i ettertid, og opplever dette som en god støtte i etterkant av adopsjonen.

Flere instanser gir uttrykk for at kurset bør være gratis for søkerne og at det må sikres tilstrekkelig kapasitet i alle landsdeler slik at adopsjonsprosessen for søkerne ikke blir forsinket. *Bufdir* er blant de instansene som er enig med utvalget i at det bør vurderes om søkerne selv skal dekke deler av eller hele kurskostnaden.

6.7.3 Departementets vurdering og forslag

Departementet foreslår å gjøre deltakelse på adopsjonsforberedende kurs obligatorisk og som et vilkår for å få et forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra utlandet. Forslaget omfatter ikke de som ønsker å stå registrert som søkere til barn som frigis for adopsjon i Norge, jf. adopsjonsloven § 16 c. Årsaken er at kursene i dag først og fremst er rettet mot søkere som ønsker å adoptere barn fra utlandet. Det er en rekke forhold knyttet til barn fra utlandet og deres bakgrunn som ikke gjelder de svært få barna i Norge som adopteres.

Selv om de fleste adoptivsøkerne i dag deltar på adopsjonsforberedende kurs, ønsker departementet at deltakelse på kursene gjøres obligatorisk, slik at man sikrer at alle søkere mottar den informasjon som man anser som nødvendig og ønskelig. Ved å legge god vekt på forberedelse, vil søkere som adoptivforeldre kunne stå bedre rustet til å møte eventuelle utfordringer under barnets oppvekst. Utfyllende og god informasjon i en tidlig søknadsfase vil også sette søkere i bedre stand til selv å avgjøre om adopsjon er et egnet alternativ for dem. At man krever at søkerne deltar på slike kurs, gir også positive signaler til opprinnelsesland.

Departementet ønsker at deltakelse skal være et vilkår for å få forhåndssamtykke. Kravet skal likevel ikke gjelde dersom søkerne tidligere har deltatt på adopsjonsforberedende kurs. Departementet foreslår at det også gjøres unntak for søkere som vil adoptere utenom organisasjon, med mindre søknaden gjelder et ukjent barn. Departementet viser til at adopsjon utenom adopsjonsorganisasjon dreier seg om relativt få saker i året. I disse sakene forutsettes det at Bufetat region Øst i samarbeid med søkerne, langt på vei overtar ansvaret for de oppgavene adopsjonsorganisasjonene normalt utfører. Dersom adopsjonen gjelder et barn som søkerne kjenner, vil det ikke være så nødvendig å kreve gjennomført adopsjonsforberedende kurs da søkerne som regel vil ha en spesiell tilknytning både til landet barnet adopteres fra og til barnet. Dersom søkere selv ønsker det, skal de likevel gis mulighet for deltakelse på kurs. Kravet om gjennomført kurs skal imidlertid gjelde der det søkes om adopsjon av et ukjent barn utenom godkjent adopsjonsorganisasjon.

Adopsjonsutvalget foreslo at det ikke skulle være anledning til å adoptere barn fra utlandet utenom organisasjon. Dette spørsmålet er imidlertid ikke til behandling i denne omgang.

Deltakelse på kurs kan føre til at noen søkere faller fra, når de får informasjon om hva det innebærer å adoptere et barn. Det kan av ressursgrunner være ønskelig at frafall skjer før søkerne er utredet og det er skrevet sosialrapport. Departementet vil likevel ikke foreslå at det stilles krav om gjennomført kurs før søkerne blir utredet, men vil la dette være opp til søkerne selv. Departementet foreslår imidlertid at dokumentasjon på gjennomført kurs skal ligge ved søknad om adopsjon, sammen med sosialrapporten og øvrige vedlegg. Kurset må derfor være gjennomført før søknaden om forhåndssamtykke avgjøres. Ettersom det i dag avholdes kurs over hele landet, og kurset kan gjennomgå før eller under søknadsprosessen, vil krav om deltakelse ikke forsinke denne.

Ettersom de fleste også i dag deltar på kurs med overnatting, vil forslaget om obligatoriske kurs ikke medføre merkostnader, selv om kursene forblir gratis for deltakerne. Departementet foreslår at deltakerne fortsatt skal dekke sine reiseutgifter. Departementet vil likevel ikke utelukke at det kan bli innført en kursavgift, som i en rekke andre land.

Departementet vil ikke foreslå noen overgangsordning. Det vil si at ordningen vil gjelde for alle som ved lovens ikrafttredelse ikke har fått søknaden om forhåndssamtykke endelig avgjort.

Se utkast til ny § 16 e punkt f hvor departementet gis hjemmel til å fastsette nærmere forskrifter om krav til søkerens deltakelse på adopsjonsforberedende kurs med en eventuell egenandel.

7 Lovforslag

§ 2. Adopsjonsbevilling må bare gis når det *er klar sannsynlighetsovervekt for* at adopsjonen vil bli til *barnets beste*.

§ 5. Den som er gift *eller er samboer*, kan bare adoptere sammen med sin ektefelle *eller samboer*, bortsett fra når ektefellen *eller samboeren* er sinnslidende eller psykisk utviklingshemmet eller er forsvunnet.

Andre enn ektefeller *eller samboere* kan ikke adoptere sammen.

§ 5 a. Med samboere menes i denne loven to personer som bor sammen i et stabilt og ekteskapsliknende forhold.

§ 5 b. Den ene ektefelle *eller samboer* kan med samtykke fra den andre ektefelle *eller samboer* adoptere dennes barn hvis ikke de er ektefeller *eller samboere* 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.

§ 13. Ved adopsjonen får adoptivbarnet og dets livsarvinger samme rettsstilling som om adoptivbarnet hadde vært adoptivforeldrenes egne fødte 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 *eller samboer* adoptert den andre ektefellens *eller samboerens* barn, får barnet samme rettsstilling i forhold til ektefellene *eller samboerne* som om det var deres felles barn. Det samme gjelder for barn adoptert etter § 5 a annet ledd.

§ 15. Blir barnet adoptert på ny av noen annen enn adoptantens ektefelle, *samboer* eller registrerte partner, opphører rettsvirkningene av den første adopsjonen i forholdet til de første adoptivforeldrene og deres slektninger.

§ 16 e. Den som er bosatt i Norge må ikke adoptere barn fra fremmed stat uten forhåndssamtykke fra departementet.

Søkerne skal utredes før samtykke etter første ledd gis. Kommunen skal på anmodning bistå i å opplyse en søknad om forhåndssamtykke etter første ledd.

Kommunen skal også bistå i å opplyse en søknad om adopsjon etter barnets ankomst til Norge, slik at adopsjonen kan gjennomføres.

Søkernes alder skal som hovedregel være under 42 år på søknadstidspunktet.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om *utredning av søkerne*, behandlingsmåten og vilkårene for [å gi] forhåndssamtykke, *herunder krav til søkerne*

a. alder, jf. fjerde ledd

- b. *helse*
- c. *ekteskapets varighet eller samboerskapets varighet*
- d. *vandel*
- e. *økonomi og bolig*
- f. *deltakelse på adopsjonsforberedende kurs med eventuell egenandel*
- g. *egnethet og motivasjon.*

I forskrift kan også gis bestemmelser om vilkår for å anses som enslig søker, og særlige krav til enslige søkere.