



Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref.:
HBORING
S12/109745

Arkivnr:
F46 &13
L260116/12

Dato:
04.01.2013

Ved henvendelse vennligst oppgi referanse S12/109745

Høringssvar - Forslag til endringer i adopsjonsloven

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har i brev av 29.10.2012 sendt på høring forslag til lovendringer i adopsjonsloven. Høringsfristen er satt til 07.01.2013.

Sakens bakgrunn:

Antall internasjonale adopsjoner er synkende. I Norge ble det i 2011 gjennomført 297 adopsjoner fra 18 land. Til sammenligning ble det gjennomført 785 utenlandsadopsjoner i 2002. Det ble i 2011 adoptert flest barn fra utlandet til Akershus og Hordaland, med henholdsvis 52 og 45 adopterte. Når det gjelder utenlandsadopsjoner har det vært en betydelig økning av saker som gjelder barn med behov særlige behov, eldre barn og søskengrupper.

BLD opplyser at adopsjonsfeltet ble gjennomgått i NOU 2009:21 «Adopsjon – til barnets beste». Asker var med i referansegruppen for utvalget. Det ble fremmet mange ulike forslag, bl.a. knyttet til vilkår for adopsjon, saksbehandling og organisering av adopsjonsarbeidet. Regjeringen har nedsatt et lovutvalg som skal foreta en fullstendig revisjon av adopsjonsloven. Utvalget har frist til å legge frem sitt arbeid 15. august 2014. Selv om det skal foretas en full revisjon av adopsjonsloven, fremmer BLD noen forslag til endringer i loven på høring allerede nå. De fleste forslagene gjelder søknader om adopsjon av barn fra utlandet.

Sammendrag av forslag til lovendringer

- Flytte utredningsansvaret fra kommune til stat v/de fem regionene i Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat). Kommuner skal ha plikt til å bistå adopsjonsmyndighetene i å opplyse en søknad om adopsjon (endring i adopsjonsloven § 16 e - høringsnotatet punkt 2.3)

- flytte oppgavene til Faglig utvalg for adopsjonssaker ved utenlands adopsjon til regionene i Bufetat (forslaget krever ingen lovendringer, men det må gjøres endringer i utvalgets mandat- høringsnotatet punkt 2.4)
- endre uttrykket i grunnvilkåret for adopsjon fra «til gagn for barnet» til «til barnets beste» (endring i adopsjonsloven § 2 – høringsnotatet punkt 3)
- endre beviskravet fra «klart kan antas» til «klar sannsynlighetsovervekt» (endring i adopsjonsloven § 2 – høringsnotatet punkt 4)
- samboer skal kunne bli vurdert som adoptivforeldre på lik linje som ektepar (endring av adopsjonsloven §§ 5, 5 a, 13 og 15 og ny § 5 b – høringsnotatet punkt 5)
- lovfesting av sentrale krav som stilles til adoptivsøkere for å få forhåndssamtykke til adopsjon av et barn fra utlandet (endring i adopsjonsloven § 16 e – høringsnotatet punkt 6):
- hjemmel til å stille særskilte krav til enslige søkere (endring i adopsjonsloven § 16 e sjette ledd – høringsnotatet punkt 6.6)
- obligatorisk deltakelse på adopsjonsforberedende kurs ved internasjonal adopsjon (forslag om ny § 16 e punkt f – høringsnotatet punkt 6.7)

Kommentarer:

Asker kommune v/barneverntjenesten avgir med dette en administrativ høringsuttalelse. Uttalelsen vil bli forelagt komite for oppvekst i Asker kommune i etterkant.

Asker barneverntjeneste er enig i de fleste av lovforslagene, men har følgende kommentarer og endringsforslag:

- Vedrørende å flytte utredningsansvaret fra kommune til stat (punkt 2.3):

Staten v/de fem regionene i Bufetat har myndighet til å treffe vedtak etter adopsjonsloven. Søkerens bostedskommune bistår de statlige adopsjonsmyndighetene i å opplyse en søknad om adopsjon. Kommunen utreder søkere som ønsker å adoptere et norsk eller utenlandsk barn og gir en tilråding, i form av en sosialrapport, i sakene til Bufetat. Det er ikke lovregulert hvilken instans i kommunen som skal utføre dette arbeidet.

Det har gjennom årene stadig vært et tilbakevendende tema om kommunene skal være den instans som utreder adoptivsøkere. BLD fremhever at mange små og store kommuner i dag gjør et godt utredningsarbeid av adoptivsøkere. I de kommunene som jevnlig behandler søknader om utenlandsadopsjon, er det samlet god kompetanse på området. BLD finner imidlertid at det er en 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. BLD 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. BLD legger også til grunn at utredningene jevnt over vil bli av bedre kvalitet og gjennomsnittlig saksbehandlingstid kortere. BLD foreslår at kommunene fortsatt skal bistå i å opplyse saken der det er nødvendig og etter anmodning fra adopsjonsmyndighetene.

Asker kommune, har på tilsvarende måte som de fleste andre kommuner, lagt utredningsarbeidet til barneverntjenesten. I tillegg har Asker kommune opprettet et kommunalt tverrfaglig team ("*Fagteam for familier med adopterte barn og unge*") som består i dag av lege; Else Lill Urdal, helsesøster; Randi Haûsler, PP-rådgiver; Hanne Tessem, logoped; Irene Figenschou og barneverntjenestens adopsjonskonsulent Nina E. Olsen (barnevernspedagog). Teamets målsetting er å være et lavterskeltilbud til adoptivfamilier, at familiene skal få riktig hjelp så tidlig som mulig for å forhindre at større problemer skal oppstå.

Teamet ble opprettet i 2001 på bakgrunn av at helsetjenesten og barneverntjenesten fant at kommune ikke i tilstrekkelig grad klarte å nå adoptivfamilier som var i behov av hjelp på et tidlig tidspunkt. Temaet arrangerer forberedende kurs for kommende adoptivforeldre, har etterfølgende samlingskvelder, iverksetter nettverksgrupper for adoptivforeldre (barselgrupper). En viktig oppgave er også å gi råd og veiledning til familier som tar kontakt. Det er barneverntjenestens adopsjonskonsulent som er kontaktperson og som gir råd og veiledning i førstehånd, samt involverer de andre fagpersonene i teamet inn ved behov. Eksempler på henvendelser kan være søvnproblemer, spiseproblemer, tilknytningsutfordringer, utfordringer i skole eller barnehage til mer omfattende emosjonelle/ atferdsproblemer som må henvises videre til barneverntjenesten eller BUP.

Barneverntjenesten har erfaring med at en del adopterte barn har betydelige utfordringer og er i behov av tiltak fra barneverntjenesten. Det er i den sammenheng svært nyttig at barneverntjenestens utreder blir kjent med søkerne i utredningsfasen. På denne måten kan søkerne følges tett opp og bl.a. få informasjon om de ulike hjelpeinstansene. Erfaringene viser at søkerne får god kjennskap til hjelpeapparatet og benytter tilbudet. Adoptivfamiliers behov for bistand fra hjelpeapparatet øker også når de adopterte barna er eldre ved ankomst til Norge, har særligebehov og når det kommer søskengrupper.

I Asker er det også praksis for å skrive oppfølgingsrapporter for de familiene hvor giverlandene har ønsket dette. Dette gir en god mulighet til å følge opp barna og familiens utvikling, samt fange opp eventuelle utfordringer tidlig.

Asker barneverntjeneste anbefaler på bakgrunn av dette at de store kommunene som har egne utredere med spisskompetanse på adopsjonsområdet, for eksempel Oslo, Bærum og Asker, fortsatt har utredningsansvaret. Ved å flytte utredningsansvaret til staten vil familienes nærhet til kommunens hjelpeinstanser øke. Det vises også til at Asker kommunes mangeårige tverrfaglige samarbeid for å hjelpe adoptivfamilier. Det er en forutsetning at det er egne stillingshjemler til dette arbeidet i kommunene. Når det gjelder de mindre kommunene uten egne utredere, er Asker barneverntjeneste enig i BLDs forslag om flytte utredningsansvaret til Bufetat. Dette vil sikre søkerne i større grad en mer likeverdig og kvalitetsmessig god behandling.

BLD hevder at ved å flytte utredningskompetansen fra kommunene til staten vil det oppnås besparelser bl.a. ved at kommunen ikke vil være inne i alle saker og ved at kommunens ansatte ikke lenger trenger nødvendig opplæring. Asker barneverntjeneste viser til at barneverntjenesten allerede i dag langt på vei har kompetanse til å utrede familier, jf. den utredningen som foregår når det gjelder fosterhjem. Den ligger tett opptil utredning av adoptivhjem. Barneverntjenesten anser ikke at det er et stort behov for opplæring på området, utover råd/veiledning i enkeltsaker.

BLD antar også at det vil være behov for færre dagsverk i saker der søkerne har adoptert tidligere. Asker barneverntjeneste er enig i at det kan være mindre behov for å utrede søkerens historie og bakgrunn. Det er imidlertid viktig å utrede adoptivbarnet som allerede er i familien for å finne ut av dette barnets utvikling og behov for så å vurdere om det er til beste for et nytt barn å bli adoptert inn i familien. Det stilles derfor spørsmålstegn til om annengangsadopsjoner er nevneverdig mindre ressurskrevende enn førstegangsadopsjoner.

Ved å opprettholde organiseringen slik den er i dag som i for eksempel i Asker, som utgjør mange av sakene i Bufetat region øst, er det ikke nødvendig å opprette så mange årsverk i regionen som foreslått.

- Faglig utvalg for adopsjonssaker ved internasjonal adopsjon (høringsnotatet punkt 2.4)

Faglig utvalg opprettes av BLD og skal bl.a. foreta vurderinger av foreldre til utenlandske barn med særlige behov. Bufdir er faglig sekretariat. Utvalget består av tre medlemmer, en lege, en psykolog/psykiater, med klinisk erfaring fra arbeid med barn og en psykolog/psykiater med klinisk erfaring fra arbeid med voksne.

BLD foreslår å overføre oppgavene til Faglig utvalg for adopsjonssaker ved internasjonal adopsjon til de fem regionene i Bufetat. Bakgrunnen for dette er bl.a. for å få en raskere og samlet saksbehandling av utenlandsadopsjoner. BLD foreslår at der det er behov for medisinsk eller psykologisk vurdering av barnets helse, og som regionene ikke selv besitter, vil regionene måtte innhente dette.

Asker barneverntjeneste anser at utvalget i dag har en unik kompetanse på området. At tildelingen skal gjøres av et nasjonal faglig utvalg etter en nøye vurdering av alle faktorer i saken og ut fra god kunnskap om barn og familier generelt og om adopsjon spesielt, kan ses på som en kvalitetssikring. Barneverntjenesten stiller spørsmålstegn til om regionene vil i like god grad sikre at sakene får tilsvarende kvalitet som i dag. Utvalget sikrer også en likebehandling nasjonalt. Asker barneverntjeneste anbefaler isteden at Faglig utvalg får tildelt økte ressurser slik at saksbehandlingen kan bli mer effektiv og raskere.

- Hensynet til barnets beste (høringsnotatet punkt 3)

BLD foreslår å endre uttrykket i grunnvilkåret for adopsjon fra «til gagn for barnet» til «til barnets beste».

Asker barneverntjeneste sier seg enig i at adopsjonslovens ordlyd i § 2 bør endres «til barnets beste». Dette anses positivt at begrepsbruken blir den samme i adopsjonsloven som i barneloven og barnevernloven. Forslaget anses ikke å innebære noen innholdsmessige endringer.

- Endre beviskravet» (høringsnotatet punkt 4)

BLD foreslår å endre beviskravet fra «klart kan antas» til «klar sannsynlighetsovervekt».

Asker barneverntjeneste slutter seg til forslaget om å tydeliggjøre kravet til sannsynlighet for at en adopsjon vil bli til barnets beste.

- Samboere og adopsjon (høringsnotatet punkt 5)

Etter adopsjonsloven er det bare ektefeller (av ulikt eller samme kjønn) som kan adoptere sammen i dag, jf. adopsjonsloven § 5. 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. Av dette følger at samboere etter gjeldende rett ikke har adgang til å adoptere sammen. De kan heller ikke adoptere hverandres barn (stebarnsadopsjon).

BLD foreslår at samboere skal kunne bli vurdert som adoptivforeldre på lik linje som ektepar. BLD har vært i tvil, men har kommet frem til at det ikke bør stilles krav til noe generelt eller absolutt krav i loven om at samboerforholdet skal ha vart i en bestemt tid. Det bes om innspill på dette. Når det gjelder ektefeller er det ikke stilt krav i loven en bestemt tid, men 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. BLD foreslår imidlertid i punkt 6.5.3.1 «at det stilles et tilsvarende krav til samboerskapets varighet som til ekteskapets varighet, dvs. minimumstid på to år»

Asker barneverntjenesten vil presisere at hvis samboere skal vurderes som adoptivforeldre på lik linje som ektepar, er det av vesentlig betydning at det stilles krav til at samboerskapet har vart i minimum to år. Det samme bør gjelde for ekteskap. Bakgrunnen for dette er for å vurdere stabilitet i parforholdet, egnethet, evne til å løse problemer, avklaring av eventuell barnløshet og ønske om adopsjon osv.

- Krav ved søknad om forhåndssamtykke til adopsjon av barn fra fremmed stat (høringsnotatet punkt 6)

Det er 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.

Asker barneverntjeneste er positiv til BLDs forslag til at det inntas hjemler i adopsjonsloven til å fastsette krav til adoptivsøkerne, og at det tydeliggjøres hvilke krav som kan stilles i forskrift.

- Vedrørende parallell saksbehandling av adopsjon og behandling av barnløshet (høringsnotatet punkt 6.3)

I dag kan ikke adoptivsøkere både få behandlet og innvilget søknad om adopsjon parallelt med at de blir behandlet for sin barnløshet. BLD ber om synspunkter til spørsmålet.

Asker barneverntjeneste anser at det ikke bør være mulig for adoptivsøkere å ha parallelle prosesser. Behandling for barnløshet kan være svært krevende fysisk og psykisk for søkerne, både personlig og for parforholdet. Det kan synes vanskelig for søkere å sette seg inn i hva det innebærer å adoptere, mens de er under behandling for barnløshet. Vår erfaring med adoptivsøkere er at noen har et uavklart forhold til hvor de er i egen prosess, og at de kan ha store utfordringer med å ta inn over seg hva det innebærer å adoptere et barn. Adopterte barn har svært ofte ekstra behov. Mange har opplevd belastninger i livet som gjør at de har ekstra stort behov for å komme til foreldre som vet hva de går til og som kan ta imot barnet med ubetinget kjærlighet. Asker barneverntjeneste anser at par som fortsatt behandles for egen barnløshet, ofte ikke er emosjonelt klare for å ta imot et adoptivbarn med utfordringer. Det anses viktig at søkerne har en klar motivasjon for å adoptere og har et emosjonelt avklart forhold til egen barnløshet, slik at søkerens egne emosjonelle sider ikke står i kontrast til å ta imot et adoptert barn med særskilte utfordringer.

- Alderskravet (høringsnotatet punkt 6.3)

Adopsjonsloven har ingen øvre aldersgrense for å adoptere, men 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.

Ved vurderingen av hvor øvre aldersgrense bør settes, har BLD sett hen til bl.a. at adoptivbarna skal ha foreldre i et langt fremtidsperspektiv med god omsorg og oppfølging. BLD foreslår 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. 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
- adopsjon av barn med behov for spesiell støtte
- der en eller begge søkerne er særlig godt egnet

BLD ber høringsinstansene uttale seg til ovennevnte problemstillinger.

Asker barneverntjeneste er enig med BLD om at det settes en øvre aldersgrense for å søke adopsjon på 42 år. Dette anses som tilfredsstillende for et barn, både på kort og lang sikt. Videre anser Asker barneverntjeneste at det bør settes en absolutt maksgrense også for unntakene, f.eks. at eldste søker ikke er over 45 år. Det anbefales ikke at det kan gis unntak fra alderskravet, for eksempel ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte der en eller begge søkerne er

særlig godt egnet. Asker barneverntjeneste anser at barn med spesielle behov er i behov av foreldre med ekstra ressurser og overskudd. Alder står ofte i motsetning til barnets behov, som må gå foran endringer i ventetid, syn på aldersgrense osv.

- Krav til søkernes helse (høringsnotatet punkt 6.4)

I henhold til rundskriv Q-0972 skal søkeren ha god helse, både psykisk og fysisk. BLD anser at det er 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 søkernes helse og at kravene blir utdypet i forskrift. Dette vil bli vurdert senere.

Asker barneverntjeneste mener at søkerne bør vurderes som en omsorgsenhet. De bør ha god fysisk og psykisk helse, og at unntak fra dette kravet ikke skal gis. Adopterte barn kan ha behov utover det vanlige som kan utfordre foreldre både fysisk og psykisk, og trenger at begge foreldre har en så optimal fungering som mulig. Det bør fremkomme klart i lovgivningen inkl. forskrift at godkjenning ikke bør gis dersom en av søkerne er avhengig av daglige medisiner mot psykiske lidelser for å fungere normalt. Det å være avhengig av medisiner mot psykiske lidelser medfører imidlertid så mange usikkerhetsmomenter, at det adopterte barnets behov må gå fremfor søkerens ønske om å bli foreldre.

Søkernes høyde og vekt bør også fremkomme i helseattesten. Overvekt kan være et vanskelig og sårbart tema og ta opp. Dersom dette fremkommer i helseerklæringen, vil det være naturlig å ta det opp dersom det er store avvik fra normalen. Overvekt kan medføre betydelige helserisikoer som bør fremkomme og vurderes. Overvekt vil også kunne si noe om søkerens livsstil, som kan være motstridende i forhold til hva som er til et adoptivbarns beste. Asker barneverntjeneste støtter at søkerne skal dokumentere sykemeldinger, og at det skal være mulighet til å innhente trykkesaken i sin helhet.

- Krav til økonomi (høringsnotatet punkt 6.5)

Det fremgår av rundskriv Q-0972 at søkerne må ha sikker økonomi, slik at barnet får vokse opp under trygge forhold. BLD foreslår at krav til søkers økonomi fremgår av loven, og at det utdypes i forskrift.

Asker barneverntjeneste anbefaler forslaget. Søkerne bør ha en økonomi som tilsier at en av søkerne kan være hjemme med barnet utover den lønnede permisjonen. Noen barn er ikke klare til å begynne i barnehage eller at andre skal passe dem etter et år. Disse barna er i behov av at en av foreldrene er sammen med dem utover den lønnede permisjonen for å få utviklet tilstrekkelig trygg tilknytning til foreldrene.

- Andre krav ved søknaden (høringsnotatet punkt 6.5)

Foruten krav til adoptivsøkernes alder, helse og økonomi er det en rekke andre krav som det er aktuelt å stille til adoptivsøkere. Dette er blant annet krav til søkerens vandel, ekteskapets varighet, søkerens bolig, egnethet og motivasjon. BLD foreslår at disse kravene fremgår av loven, og at det utdypes i forskrift.

Asker barneverntjeneste støtter forslaget. Hensyn til likebehandling av søkere, og forutberegnelighet for søkerne, som igjen vil begrense antall klager, tilsier at kravene nedfelles i lovverket.

- Særlig om enslige søkere (høringsnotatet punkt 6.6)

Adopsjonsloven er ikke til hinder for at enslige kan adoptere. BLD anbefaler 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.

Asker barneverntjeneste støtter forslaget. Det er av stor betydning at enslige søkere har et spesielt godt sosialt nettverk. Erfaringer tilsier at enslige søkere som godkjennes nær 45 år, kan få utfordringer i forhold til det sosiale nettverket. Bakgrunnen for dette er at de er i en aldergruppe hvor venner av dem på egen alder er i en annen livsfase ofte med voksne barn/barnebarn. Det bør legges spesielt vekt på familienettverket da dette ofte representerer en større stabil faktor enn sosialt nettverk for øvrig.

- Adopsjonsforberedende kurs (høringsnotatet punkt 6.7)

BLD 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.

Asker barneverntjeneste støtter forslaget om at adoptivforberedende kurs skal være obligatorisk. Det anbefales også at kurset er gjennomført før utredningen påbegynnes. Utreder vil på denne bakgrunn få et bedre utgangspunkt for å gjøre en vurdering, da de vet hva søkerne er kjent med og blitt forberedt på. Dette krever at staten har tilgjengelige kurs, noe som burde være gjennomførbart.

Med vennlig hilsen


Anne-Karin Andvik
barnevernsjef


Nina E. Olsen
adopsjonskonsulent