

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

Deres ref:

Vår ref: 2012/56285-9

Arkivkode: 008

Dato: 07.01.2013

Høringsuttalelse - Forslag til endringer i adopsjonsloven

Vi viser til Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementets brev av 26. oktober 2012 hvor forslag om endringer i adopsjonsloven av 28. februar 1986 nr. 18 sendes på høring.

Til informasjon er høringsnotatet med vedlegg forelagt samtlige regioner i Bufetat for kommentarer. Bufdir avgir med dette høringssvar på vegne av hele etaten.

Bufdir har følgende kommentarer til lovendringsforslaget:

Forslag om flytting av utredningsansvaret

Departementet foreslår at utredningen av adoptivsøkere i saker om utenlandsadopsjon og adopsjon av ukjent norsk barn flyttes fra kommunene til de fem regionene i Bufetat.¹ Det vises til at regionene har viktige oppgaver som langt på vei ligner utredning av adoptivsøkere, eksempelvis arbeidet med å rekruttere og formidle fosterhjem. Regionale utredningsenheter vil lettere enn kommunene kunne holde seg oppdatert på utviklingen internasjonalt, noe som vil kunne ha betydning for dekning av søkerens informasjonsbehov og gi grunnlag for gode utredninger. Departementet legger til grunn at flytting av ansvaret vil føre til større grad av likebehandling av søkerne både når det gjelder utredning og saksbehandlingstid. I høringsnotatet uttales at ved å legge utredningsansvaret til samme instans som skal treffe avgjørelse i saken, vil den faglige kunnskapen og kompetansen styrkes over tid. Departementet ber likevel om høringsinstansenes syn på om det bør være et skille mellom arbeidet med å utrede adoptivsøkere og det å treffe avgjørelse i saken.

Bufdir foreslo i sitt høringssvar av 25.05.2010 til adopsjonsutvalgets utredning å legge all vedtakskompetanse i adopsjonssaker i første instans til én region i Bufetat.² Det ble vist til at ved å samle all vedtaksmyndighet på ett sted vil likebehandling av søkerne lettere kunne sikres, og det vil lettere kunne utvikles og opprettholdes oppdatert kompetanse innen hele adopsjonsfeltet. Det ble videre vist til at departementet allerede i dag delvis har valgt en slik organisering på adopsjonsområdet ved at ansvaret for saker om adopsjon utenom godkjent adopsjonsorganisasjon og saker om anerkjennelse av utenlandske adopsjoner er lagt til én region. Vi kan ikke se at det

¹ Jf. adopsjonsloven §§ 16 c og 16 e.

² Pkt. 1.2.

foreligger et begrunnet behov for å beholde fem førsteinstanser i adopsjonssaker. Vi viser ellers til Bufdirs nærmere begrunnelser for forslaget gitt i høringssvaret av 25.05.2010.

Bufdir har merket seg at departementet mener gjeldende organisering når det gjelder vedtaks-kompetansen i adopsjonssaker, bør videreføres. Etter departementets syn bør adopsjonssøknader behandles i flere enheter og i en bred faglig sammenheng. Etter vårt syn ivaretas imidlertid de hensyn departementet anfører for flytting av utredningsansvaret til Bufetat best ved at vedtaks-kompetansen i adopsjonssaker samles på ett sted. I tillegg kommer at forslaget må antas ressursmessig mest hensiktsmessig, se nedenfor. Bufdir opprettholder derfor forslaget om at vedtaksmyndigheten i adopsjonssaker samles i én region.

Regionene i Bufetat har ulikt syn både på departementets forslag om å flytte utredningsansvaret og til spørsmålet om dette eventuelt bør legges til samme personer/instans som fatter vedtak i saken. Bufetat, region øst og region vest støtter forslaget om å flytte utredningsansvaret til regionene, og vurderer det som mest formålstjenlig at utredningen foretas av samme person som også skal fatte vedtak i saken. Bufetat, region sør støtter også forslaget, men mener det bør være et absolutt skille mellom de personer som utreder og de som avgjør saken. Bufetat, region nord og region Midt-Norge mener utredningsansvaret fortsatt bør være kommunalt, men at ansvaret bør ligge til barneverntjenesten i alle kommuner. Forutsatt at utredningsansvaret flyttes til regionene i Bufetat, mener de to regionene at dette bør legges utenfor regionkontoret.

Bufdir har etter en helhetlig vurdering kommet til at departementets forslag om å flytte utredningsansvaret støttes, og viser i all hovedsak til departementets begrunnelser for dette.

Etter Bufdirs syn bør det være et skille mellom arbeidet med å utrede adoptivsøkere og det å treffe avgjørelse i saken. Utredning av adoptivsøkere er tjenesteytelse som etter vårt syn naturlig bør legges til regionenes ytre enheter. Dette i motsetning til å utøve offentlig myndighet i form av å fatte vedtak i enkeltsaker, et ansvarsområde vi mener fortsatt bør ligge sentralt på region-nivå. De to ansvarsområdene er videre etter sitt innhold forskjellige, hvilket innebærer at de krever ulik kompetanse og egenskaper hos dem som skal utføre dem. Å samle de to ansvars-områdene til samme personer, vil derfor kunne bli utfordrende. Dersom de to ansvarsområdene legges til samme person i samme sak, vil det også kunne bli problematisk å beholde den distanse til søkerne som er nødvendig for å sikre objektive vurderinger med barnets beste som fokus. Dette fordi saksbehandler under utredningsprosessen vil kunne komme svært tett inn på søkerne. Det er også fare for at saksbehandler på ulik måte vil kunne bli påvirket under møtet med søkerne, noe som vil kunne prege utredningsprosessen på en uheldig måte. Slike utfordringer kan tenkes avhjulpet noe ved at det forutsettes to utredere i hver sak, og enda mer dersom det ikke skal være de samme personene som både utreder og treffer avgjørelse i samme sak. For Bufetat, region nord ville en slik løsning innebære at det for anslagsvis 35 saker per år, vil være behov for minst tre saksbehandlere, mot en saksbehandler i dag.

Fordi vedtaksmyndigheten i adopsjonssaker ligger på regionkontornivå, vil en samling av vedtaksmyndigheten og utredningsansvaret innebære at utredningsansvaret legges sentralt på regionnivå. For regioner som dekker større geografiske områder hvor søkerne bor mer spredt, vil det kunne bli svært tid- og ressurskrevende for regionkontoret å ha ansvaret for utredningen. Det forutsettes at saksbehandler selv må reise ut til søkerne dersom disse bor et stykke fra regionkontoret, noe som kan gi en svært krevende arbeidssituasjon for den enkelte. Bufetat, region nord antar eksempelvis at med 35 saker i året, vil en slik ansvars plassering kunne innebære mer enn 80 reisedøgn i året. Regionen estimerer at reiseutgiftene for to utredere i hver sak totalt vil kunne bli på i overkant av kr 1 million dersom ansvaret legges til regionkontoret, mot kr 100-200 000 dersom det legges til desentraliserte enheter, som fagteam/fosterhjemtjeneste eller familievern. I andre regioner, hvor de fleste søkerne er mer sentralt plassert i forhold til regionkontoret, vil utslagene bli mindre. Bufetat, region øst legger til grunn at regionens reiseutgifter vil øke med kr 50-100 000 dersom ansvaret legges til regionkontoret, og kr 10-30 000 dersom det legges til fagteam/fosterhjemtjeneste eller familievern.

Bufdir har etter dette kommet til at de to ansvarsområdene ikke bør legges til samme personer eller samme enhet i Bufetat. Vedtakskompetansen bør etter vårt syn fortsatt ligge på regionkontornivå, mens utredningsansvaret bør legges til desentraliserte deler av Bufetat. Fordi statlig barneverntjeneste for tiden er under vurdering når det gjelder ansvarsforhold og organiseringen, ønsker vi på nåværende tidspunkt ikke å komme med konkrete forslag til ansvars plassering.

Bufdir ønsker å understreke at mange kommuner etter vår oppfatning gjør en god jobb ved utredning av adoptivsøkere. Det er imidlertid et problem at saksbehandlingen i kommunene ofte trekker ut i tid, og at kvaliteten på sosialrapporter i noen tilfeller ikke er god nok. Det er ikke helt uvanlig at regionkontorene må be kommunene om tilleggsopplysninger, i enkelte tilfeller må det skrives helt ny rapport. Etter vårt syn kan mangelfull prioritering av adopsjonssaker i kommunene til en viss grad avhjelpes ved at det fastsettes en saksbehandlingsfrist for utredningsarbeidet. Kvaliteten på sosialrapportene vil trolig kunne forbedres ved at veiledningsheftet som skal benyttes ved utarbeidelse av slik rapport ved søknad om adopsjon,³ oppdateres. Tilsvarende vil økt satsing på kompetanseheving i kommunene på adopsjonsområdet både fra kommunene selv og regionene i Bufetat, kunne bedre kvaliteten på utredningene. Dersom utredningsansvaret forblir i kommunene, mener vi derfor det vil være mulig å sikre både kortere saksbehandlingstid og bedre utredninger.

I Bufdirs høringssvar til adopsjonsutvalgets utredning foreslås at departementet vurderer hvorvidt Bufetat bør gis adgang til å sette en søksmålsfrist for saker om gyldigheten av vedtak om adopsjonsbevilling og vedtak om avslag på søknad om forhåndssamtykke.⁴ Etter Bufdirs syn foreligger det klart et behov for å kunne fastsette en slik frist i saker som gjelder adopsjon av et konkret og kjent barn, og hvor barnets situasjon ellers vil kunne forbli uavklart over lengre tid. Også i andre saker vil en søksmålsfrist kunne gi alle involverte parter en langt raskere avklaring av adopsjonsspørsmålet enn tilfellet er i dag. Bufdir opprettholder derfor forslaget.

Kommunenes fremtidige ansvar ved utredning av adoptivsøkere.

Departementet legger til grunn at kommunen på anmodning må bistå Bufetat i å opplyse saken der det er behov for det. Departementet foreslår at adopsjonsloven endres slik at kommunenes bistandsplikt 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).

Bufdir støtter forslaget om at kommunene fortsatt skal bistå i å opplyse saken på anmodning fra adopsjonsmyndighetene. Det bør lovfestes at slik bistand kan gis uten hinder av kommunenes eventuelle taushetsplikt. Etter vårt syn bør også andre offentlige myndigheter ha bistandsplikt dersom det vurderes som nødvendig, eksempelvis NAV i forhold til helseopplysninger om søkere som er trygdet eller har helseanmerkninger. Vi antar imidlertid at behovet for slik bistand vil være aktuelt i færre saker enn behovet for bistand fra kommunene. Innsyn i opplysninger hos andre offentlig myndigheter bør derfor avhenge av konkret og informert samtykke fra søkerne. Etter vårt syn bør det likevel følge av lovverket eller retningslinjer til loven at Bufetat har anledning til å be om fullt innsyn i trygdesak m.m. dersom dette vurderes nødvendig for opplysning av saken. Konsekvensen av at samtykke ikke gis, vil kunne bli at søknaden må avslås.

Økonomiske konsekvenser for Bufetat

Departementet foreslår at overføringen av utredningsansvaret finansieres ved at Bufetat overføres midler tilsvarende kommunens ressursbruk til oppgavene i dag. Departementet legger til

³ Q-1046, «Veiledning om utarbeidelse av sosialrapport ved søknad om adopsjon». Gitt av Barne- familiedepartementet i desember 2002, revidert av Barne- og likestillingsdepartementet i mars 2009.

⁴ Pkt. 3.9.1 i Bufdirs høringssvar av 25.05.2010.

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.

Bufdir har ingen oversikt over kommunenes faktiske ressursbruk til dette arbeidet. Det er derfor vanskelig å ta stilling til departementets økonomiske konsekvensanalyse. På grunn av kort høringsfrist har det ikke vært mulig for Bufdir å foreta en kvalitetssikret beregning av forslagets totale økonomiske konsekvenser for etaten. Det forutsettes likevel at Bufetat tilføres ressurser som gjør regionene i stand til å ivareta utredningsansvaret i tråd med intensjonene bak forslaget.

Bufdir ønsker å legge til at det må antas at forslaget om å samle all vedtaksmyndighet i adopsjonssaker i én region, vil ha en økonomisk gunstig effekt. Det er generelt ressursmessig mer krevende å opprettholde tilstrekkelig god kompetanse og kunnskap innenfor et fagfelt i flere enheter enn i én. Det samme gjelder i forhold til å sikre så lik praksis som mulig. Også økonomiske hensyn taler derfor etter vårt syn for at vårt forslag følges.

Forslag om flytting av Faglig utvalgs oppgaver i saker om internasjonal adopsjon

Departementet foreslår at oppgaven med å vurdere utvidelse av søkeres forhåndssamtykke til å omfatte adopsjon av konkret barn med behov for spesiell støtte, flyttes fra Faglig utvalg til de fem regionene i Bufetat. Etter forslaget vil Faglig utvalg ikke lenger ha noen rolle ved internasjonale adopsjoner.

Bufdir ønsker innledningsvis å presisere at vår uttalelse til adopsjonsutvalgets utredning, gjengitt i høringsnotatets pkt. 2.4.2.2, gjaldt nasjonal og ikke internasjonal adopsjon av ukjent barn.⁵ Bufdir støttet utvalgets forslag om at det allerede på søknadstidspunktet kunne søkes om og gis forhåndssamtykke til adopsjon av barn med behov for spesiell støtte, hvilket innebar at Faglig utvalgs rolle i slike saker ville bli avvirket. Når utvalgets forslag om ulike godkjenningsrammer ikke er fulgt opp i høringsnotatet, er det etter Bufdirs syn ikke gitt at dagens ordning med Faglig utvalg bør avvikles.

Regionene i Bufetat har ulikt syn på departementets forslag. Bufetat, region øst, region vest og region sør støtter forslaget og departementets begrunnelse for dette. Bufetat, region Midt-Norge støtter ikke forslaget. Regionen er usikker på om den fagkompetanse som Faglig utvalg besitter, er tilgjengelig ute i regionene, og mener uansett at en slik spisset funksjon bør være landsdekkende. Bufetat, region nord er usikker på om forslaget vil være en bedre løsning enn dagens ordning med Faglig utvalg, og har ikke tatt stilling til spørsmålet.

Etter en helhetlig vurdering har Bufdir kommet til at forslaget ikke støttes.

Regionene besitter ikke selv den kompetansen som Faglig utvalg innehar. Dersom hver enkelt region i saker som gjelder barn med behov for spesiell støtte skulle innhente råd og veiledning av egne tilknyttede fagpersoner, og søkere fra flere regioner har meldt sin interesse for adopsjon av samme barn, vil dette gi utfordringer i forhold til å sikre likebehandling og forutsigbar saksbehandlingstid. Man kan tenke seg en ordning som innebærer at regionene går sammen om å etablere/knytte seg til en nasjonal gruppe av fagpersoner/spesialister som samtlige regioner kan benytte, noe som ville kunne sikre alle regioner samme råd og veiledning i hver enkelt sak og forutsetningsvis noe mer saksbehandlingstid. Fordi det etter forslaget er de enkelte regioner som skal avgjøre spørsmålet om godkjenning, sikrer imidlertid heller ikke en slik løsning likebehandling av søkerne. Dette i motsetning til i dag, hvor de samme personer (Faglig utvalg) avgjør alle spørsmål om godkjenning av tildelinger/forespørsler i slike saker.

⁵ Pkt. 1.2.4 i Bufdirs høringssvar av 25.05.2010.

Dagens ordning sikrer videre at én enhet (Bufdir) forbereder, samkjører og organiserer alle utvalgsmøter og saker til møtene. Det er uklart for oss hvordan disse oppgavene skal ivaretas dersom utvalgets oppgaver legges til de fem regionene i Bufetat. Uklart ansvarsforhold på dette området blir særlig utfordrende i tilfeller hvor flere regioner er involvert i samme sak. Som tilsynsmyndighet⁶ og sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen om internasjonale adopsjoner,⁷ mener vi oppgaven fortsatt bør ligge i Bufdir. Gjennom å være sekretariat for Faglig utvalg får Bufdir i dag god og nødvendig kunnskap om hvordan adopsjonsorganisasjonene arbeider med slike saker. Bufdir bruker denne kunnskapen aktivt i sitt tilsynsarbeid med organisasjonene.

Det er for øvrig ikke gitt at opprinnelseslandenes myndigheter vil finne en ordning som innebærer at de får oversendt flere godkjente adoptanter til samme barn, akseptabel. Før departementets forslag eventuelt vedtas, bør det derfor avklares hvordan våre samarbeidsland stiller seg til spørsmålet.

Etter vårt syn er etter dette dagens ordning med Faglig utvalg som beslutningsorgan og Bufdir som sekretariat for utvalget, mer hensiktsmessig enn departementets forslag om at utvalgets myndighet fordeles på Bufetats fem regioner. Etter vårt syn består Faglig utvalg av høyt kvalifiserte medlemmer og varamedlemmer, og det er vår erfaring at dagens ordning medfører liten forsinkelse i adopsjonsprosessen for alle involverte.

Bufdir ønsker likevel å foreslå en alternativ måte å organisere den myndighet Faglig utvalg innehar, på. Dette fordi heller ikke dagens ordning etter vårt syn ivaretar partenes rettsikkerhet på best mulig måte. Vi mener det er problematisk at en vesentlig del av beslutningsmyndigheten i adopsjonssaker er lagt til en uavhengig nemnd utenfor Bufetat, bestående av enkeltpersoner uten formelt forvaltningsansvar. Gjennom å være sentralmyndighet etter Haagkonvensjonen om internasjonale adopsjoner har Bufdir ansvar for at Norge følger konvensjonens bestemmelser og prinsipper. Bufdir har imidlertid ingen formell rolle eller formelt ansvar i forhold til i de avgjørelser Faglig utvalg fatter. Etter vårt syn hører også de oppgaver som i dag er lagt til Faglig utvalg i saker om både i utenlands- og innenlandsadopsjon naturlig til i Bufdir, som fagdirektorat på adopsjonsområdet. Vi foreslår derfor at den myndighet Faglig utvalg i dag har, flyttes til Bufdir. Det vil si at ordningen med Faglig utvalg utgår fullstendig. Å flytte myndigheten til Bufdir vil gi en klar ansvars plassering, tilføre Bufdir ytterligere kompetanse på området, og gi et enda bedre grunnlag for Bufdirs lovpålagte tilsynsansvar med adopsjonsorganisasjonene. En slik ansvars plassering mener vi også vil være mer i tråd med Haagkonvensjonenes system. Vi kan ikke se at det er problematisk at Bufdir både forbereder og avgjør slike saker. Etter vårt syn innebærer derfor ikke vårt forslag at det må gjøres endringer i forhold til hvem som skal utføre de oppgaver Bufdir i dag har som sekretariat for Faglig utvalg.

I dag anses Faglig utvalgs avgjørelser ikke som enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2. Uavhengig av hvor avgjørelsesmyndigheten i slike saker skal ligge, mener Bufdir at det bør utredes hvorvidt slike avgjørelser er å anse som et enkeltvedtak, eventuelt også vurdere om det bør gjøres unntak i adopsjonsloven for klagerett etter forvaltningslovens regler. Etter vårt syn taler gode grunner for at det fortsatt ikke bør være klageadgang på de beslutninger som i dag fattes i Faglig utvalg. Enhver tildeling av barn for adopsjon skal være basert på hva som kan antas å være til barnets beste. Tildelingsavgjørelsen treffes derfor på bakgrunn av en helhetlig vurdering av samtlige aktuelle søkere sammenholdt med det konkrete barnets behov. Det må generelt kunne legges til grunn at det vil være til beste for ethvert barn som skal adopteres at det får en avklaring av sin situasjon og får komme til sin nye familie så raskt som mulig. Etter vårt syn kan ikke hensynet til søkere som ikke når opp ved en konkret tildeling, tilsi at barnet må avvente en avklaring på om disse ønsker å benytte en slik klageadgang. Vi viser ellers til Bufdirs

⁶ Adopsjonsloven § 16 d jf. delegasjonsvedtak av 30.11.1999 nr. 1192

⁷ Haagkonvensjonen av 23.05.1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner.

høringssvar til adopsjonsutvalgets utredning for så vidt gjelder Faglig utvalgs avgjørelser om tildeling ved nasjonale adopsjoner.⁸

Økonomiske konsekvenser

Departementet legger til grunn at forslaget ikke vil medføre vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser. Det merarbeid som pålegges regionene, forutsettes dekket innenfor etatens ordinære budsjetttrammer.

Etter Bufdirs vurdering vil forslaget kunne bli langt mer ressurskrevende enn dagens ordning med Faglig utvalg. Fordi regionene selv ikke vil besitte den kompetanse som Faglig utvalgs medlemmer innehar, må denne innhentes utenfra. Dersom hver enkelt region skal innhente råd og veiledning fra egne tilknyttede fagpersoner, vil saksbehandlingskostnadene kunne bli vesentlig høyere enn i dag.

Dersom vårt forslag om å legge Faglig utvalgs beslutningsmyndighet til Bufdir følges, er det nødvendig å sikre at Bufdir selv besitter kompetanse tilsvarende den Faglig utvalg innehar. Etter vår vurdering kan dette gjøres ved at Bufdir engasjerer to personer med medisinsk og psykolog/psykiatrisk fagkunnskap på timebasis. Legges det til grunn at hver av de to personene vil kunne utføre arbeidet med disse sakene innenfor de samme tidsrammer som hver av de tre medlemmene i Faglig utvalg bruker i dag, vil ordningen bli omtrent like kostnadskreven som dagens ordning.

Bevisbyrde

Departementet foreslår at adopsjonsloven § 2 endres slik at beviskravet for å gi adopsjonsbevilling tydeliggjøres. Kravet til sannsynlighet for at en adopsjon vil bli til barnets beste, foreslås å være at det må foreligge «*klar sannsynlighetsovervekt*».

Bufdir støtter forslaget om at beviskravet i adopsjonsloven § 2 bør tydeliggjøres. Etter vårt syn er imidlertid det foreslåtte beviskravet ikke særlig klargjørende for folk flest. Uttrykket etterlater etter vårt syn betydelig tvil med hensyn til hvor stor sannsynlighetsovervekt som må foreligge. Bufdir foreslår derfor at beviskravet bør være det samme som det som følger av revidert europeisk konvensjon av 27.11.2008 om adopsjon av barn, nemlig at en adopsjon bare kan innvilges dersom adopsjonsmyndigheter «*er overbevist om at adopsjon vil være til barnets beste*». Bufdir mener dette uttrykket er bedre egnet til å tydeliggjøre at det er betydelig sannsynlighetsovervekt som kreves før en adopsjonssøknad kan innvilges. Uttrykket synes etter vår oppfatning også mer i tråd med gjeldende rett.

Hensynet til barnets beste

Departementet foreslår at ordlyden i adopsjonsloven § 2 endres fra «*til gagn for barnet*» til «*til barnets beste*». Det legges til grunn at en endring av ordlyden ikke innebærer noen realitetsendring.

Bufdir støtter departementets forslag til endring av ordlyd i adopsjonsloven § 2.

Etter ordlyden gjelder adopsjonsloven § 2 bare bevilling til adopsjon. Det forutsettes likevel i praksis at § 2 får tilsvarende anvendelse ved forhåndssamtykke til internasjonale adopsjoner. Etter Bufdirs vurdering bør dette komme klart til uttrykk i loven.

Ved vurdering av om generelt forhåndssamtykke kan gis, skal ikke Bufetat vurdere om en adopsjon vil være til det enkelte barns beste. En slik vurdering er det i utgangspunktet barnets opprinnelsesland som skal gjøre, jf. Haagkonvensjonen om internasjonale adopsjoner. Etter

⁸ Pkt. 1.2.4.1.

Haagkonvensjonen skal mottakerlandets adopsjonsmyndighet bare vurdere om adoptivsøker oppfyller nasjonale vilkår for adopsjon og anses egnet til å adoptere, jf. artikkel 5 a. Bufdir foreslår derfor at det vurderes å ta inn en bestemmelse i adopsjonsloven § 16 e som klargjør dette.

Samboere og adopsjon

Departementet foreslår at samboere skal kunne bli vurdert som adoptivforeldre på lik linje med ektefeller. Forslaget innebærer at to personer som bor sammen i et stabilt og ekteskapslignende forhold, kan adoptere sammen, og at den ene samboeren kan adoptere den andre samboerens barn (stebarnsadopsjon).

Bufdir er enig i at personer som lever i et stabilt samboerskap, kan utøve foreldreomsorg på en like god måte som ektefeller, og støtter forslaget om at også samboere bør kunne adoptere sammen og også stebarnsadoptere samboerens barn. Vi støtter også at bare samboere som lever sammen i et ekteskapslignende forhold, bør omfattes av lovendringen.

Departementet uttaler at fordi det ikke foreligger en registrering av alle samboere på samme måte som for ektefeller, vil det kunne bli vanskelig å avgjøre hvem som er å regne som samboere etter loven. Departementet ber om høringsinstansens syn på hvorvidt det bør innføres noe generelt og absolutt krav til samboerforholdets varighet.

Bufdir ser at utkastets § 5 a gir en viss klarhet i hvilke typer samboerskap forslaget er ment å skulle omfatte. Etter vårt syn bør det også følge av loven hvordan samboerskapet skal dokumenteres.

Etter retningslinjene Q-0972 kan samboerskap eller registrert partnerskap forut for ekteskap tillegges vekt ved vurdering av ekteskapets stabilitet, forutsatt at forholdet kan dokumenteres ved attest fra folkeregisteret eller annen offentlig myndighet. For å sikre en mest mulig forutsigbar søknads- og avgjørelsesprosess, bør det etter Bufdirs syn gjelde et tilsvarende dokumentasjonskrav i alle saker hvor samboerskap har betydning for søknaden. Kravet bør gå frem av loven eller forskrift til loven.

Generelt om krav til søkere ved søknad om forhåndssamtykke til adopsjon fra utlandet

Departementet 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. Lovendringsforslagene gjelder hovedsakelig adopsjon av barn fra utlandet.

Bufdir støtter forslaget. De krav som skal stilles til søkerne, bør etter vårt syn være så objektive og entydige som mulig. Fordi vi antar at også forskrifter til loven vil bli sendt på høring, har Bufdir i denne omgang valgt å ikke kommentere eventuelle forslag til presiseringer av lovens krav i den grad konkrete eksempler på slike kommer til uttrykk i høringsnotatet.

Alderskravet

Departementet foreslår at øvre aldersgrense for forhåndssamtykke til adopsjon av et barn fra utlandet generelt settes til under 42 år, dvs. at søkeren ikke har fylt 42 år på søknadstidspunktet, med mulighet for unntak fra denne i konkrete tilfeller. Departementet har lagt opp til at alderskravet går frem av adopsjonsloven, og at loven utfylles av forskriftsbestemmelser.

Bufdir støtter forslaget at det generelt bør gjelde en øvre aldersgrense på inntil fylte 42 år i slike saker, og viser til departementets begrunnelse for dette. Vi støtter også at alderskravet bør fremgå av adopsjonsloven, med utfyllende bestemmelser i forskrift til loven.

Departementet ønsker høringsinstansenes syn på om det bør kunne gjøres unntak fra alderskravet ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte, forutsatt at den ene eller begge søkerne er særlig godt egnet.

Bufoir er usikker på hvordan departementet har tenkt at det kan stilles egne alderskrav ved adopsjon av barn med behov for spesiell støtte. På det tidspunkt søkere vurderes for internasjonal adopsjon, er barnet i de aller fleste tilfeller ukjent. Når barnet som eventuelt skal adopteres ikke er kjent på søknadstidspunktet, må forhold som tilsier unntak fra alderskravet knyttes til forhold ved søkerne og ikke barnet. Med mindre det gås inn for at det kan gis et eget forhåndssamtykke til adopsjon av barn med behov for spesiell støtte slik adopsjonsutvalget foreslo, kan vi derfor ikke se hvordan spørsmålet kan bli aktuelt i praksis.

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.

Bufoir ser at en lavere aldersgrense i større grad enn i dag vil kunne aktualisere dette spørsmålet. Etter vårt syn bør likevel dagens praksis om ikke å gi forhåndssamtykke til søkere som prøver å få egne barn på annen måte enn ved adopsjon, videreføres. At søkerne er godt motivert for utenlandsadopsjon, anses vesentlig for barnet som eventuelt skal adopteres. I tillegg kommer det forhold at det allerede i dag fremmes langt flere adopsjonssøknader enn det er barn tilgjengelig for utenlandsadopsjon. Dette vises blant annet ved at det blir stadig lengre ventetid for dem som ønsker å adoptere. Stadig flere opprinnelsesland setter derfor grenser for hvor mange søknader de kan motta fra ulike land. Ved å åpne opp for at det kan søkes om adopsjon allerede før søkerne har et avklart forhold til om adopsjonsprosessen vil kunne fullføres, vil dette kunne føre til at mer reelle søkere får lengre ventetid. Det vil også kunne påføre opprinnelseslandets myndigheter unødig merarbeid, og dermed også lengre adopsjonsprosesser for de barna som venter på å få en ny familie.

Bufoir har av tidsmessige årsaker ikke hatt mulighet til å ta spørsmålet opp med myndigheter i land Norge har adopsjonssamarbeid med. Dette bør eventuelt gjøres før norsk praksis på området endres. Dette for å unngå den situasjon at godkjente søkere som mottar fertilitetsbehandling, eventuelt avvises i utlandet.

Øvrige krav til søkerne

Departementet foreslår at det fremgår av loven hvilke krav til søkerne som stilles for at forhåndssamtykke skal kunne gis, og at kravene utdypes i forskrift. Detaljer i kravene kan eventuelt nedfelles i en veileder.

Bufoir støtter forslaget. Vi understreker at når viktige hensyn bak lovendringsforslaget er at reglene for forhåndssamtykke bør være lette å praktisere, sikre likebehandling og gi søkerne forutberegnelighet, er det viktig at det gis så gode retningslinjer som mulig for hvordan kravene i lovverket skal forstås. Vi støtter derfor at detaljer knyttet til helsediagnoser nedfelles i en veileder. Det bør fremgå av en slik veileder at den er utarbeidet i samarbeid med Helsedirektoratet eller annen kompetent helsemyndighet.

Krav til samboerskapets lengde

Departementet foreslår at det skal stilles samme krav til samboerskapets varighet som til ekteskapets varighet, dvs. at det som minimum skal ha vart i to år. Kravet til varighetens lengde foreslås ikke å være absolutt. Vurderingen av samboerskapets stabilitet skal alltid gjøres innenfor rammen av den alminnelige skjønnsvurderingen av hva som er til barnets beste. Kravet foreslås nedfelt enten i forskrifter og/eller retningslinjer. Departementet ber høringsinstansene spesielt om å uttale seg til spørsmålet.

Bufdir forstår forslaget slik at det gjelder ved adopsjon av barn fra utlandet, og da først og fremst adopsjon av ukjent barn. På samme måte som det foreslås oppstilt et generelt krav til søkerens alder i loven som utdypes nærmere i forskrift til loven eller retningslinjer, mener vi et krav til samboerskapets lengde bør følge direkte av loven. Tilsvarende gjelder etter vårt syn for krav til ekteskapets lengde.

Etter Bufdirs syn tilsier den generelle statistiske tendens at samboerskap er mer ustabile enn ekteskap, at det normalt bør stilles strengere krav til varigheten på samboerskap enn ekteskap. 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. Et slikt syn ligger til grunn for bioteknologilovens bestemmelser om assistert befruktning.⁹ Av bioteknologiloven § 2-2 følger at «Assistert befruktning kan bare utføres på kvinne som er gift eller som er samboer i ekteskapsliknende forhold.» I forarbeidene til bestemmelsen uttales at «Med samboere i ekteskapsliknende forhold siktes det til at samboerskapet skal være av en viss stabilitet. Forarbeidene til gjeldende lov har antydning 3-5 års varighet. Det understrekes at et forholds stabilitet ikke alltid kan utledes av antall år paret har bodd sammen.»¹⁰ Etter vårt syn bør det også i adopsjonssaker være et generelt utgangspunkt at samboerskapet skal ha vart i minst 3-5 år for at det kan sies å ha vist sin stabilitet.

Krav til enslige søkere

Departementet foreslår 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.

Bufdir støtter forslaget og viser til departementets begrunnelse for dette.

Adopsjonsforberedende kurs som vilkår for forhåndssamtykke

Departementet foreslår å gjøre deltakelse på adopsjonsforberedende kurs til et vilkår for å få et forhåndssamtykke til adopsjon av ukjent barn fra utlandet. Kravet skal ikke gjelde ved adopsjon av kjent barn utenom organisasjon eller dersom søkerne tidligere har deltatt på kurs. Kurset må etter forslaget være gjennomført før forhåndssamtykke kan gis, men ikke før søkerne blir utredet. Ordningen skal gjelde for alle som ved lovens ikrafttredelse ikke har fått søknaden om forhåndssamtykke endelig avgjort.

Bufdir støtter forslaget om at deltakelse på adopsjonsforberedende kurs gjøres obligatorisk. Et slikt krav bør følge direkte av loven, eventuelt av forskrift til loven. Dersom kravet gjelder kurs arrangert i regi av Bufetat, bør dette presiseres i lovverket eller retningslinjer.

Etter Bufdirs syn bør det være et krav at kurset er gjennomført før utredningen begynner. Utfyllende og god informasjon tidlig i søknadsfasen vil sette søkere bedre i stand til å ta stilling til om adopsjon er et egnet alternativ for dem. Det er også vår oppfatning at selve utredningsprosessen blir mer meningsfull for søkerne, og også både grundigere og bedre, når søkerne gjennom kurs har fått anledning til å reflektere rundt adopsjonsspørsmålet. Det forhold at enkelte søkere etter fullført kurs velger bort å gå videre i adopsjonsprosessen, er etter vårt syn også et viktig argument for et krav om fullført kurs før utredningen påbegynnes. Fordelene ved at søkerne gjennomfører adopsjonsforberedende kurs før utredningsprosessen starter, er åpenbare. Flere kommuner har ved ulike anledninger bekreftet dette. Vi kan ikke se at det foreligger tungtveiende hensyn som tilsier en annen løsning. Vi kan ikke se at det av hensyn til søkerne selv tilsier en annen løsning.

⁹ Lov om humanmedisinsk bruk av bioteknologi m.m. av 5.12.2003 nr. 100.

¹⁰ Medisinsk bruk av bioteknologi m.m. (bioteknologiloven) Ot.prp.nr.64 (2002-2003) side 128.

Bufdir mener videre at det bør oppstilles visse vilkår for deltakelse på adopsjonsforberedende kurs. Et vilkår bør eksempelvis være at søkerne har fått en formidlingsbekreftelse fra en godkjent adopsjonsorganisasjon. Dersom det oppstilles klare objektive vilkår til søkerne for forhåndssamtykke til adopsjon, bør også disse kunne kreves oppfylt før kursdeltakelse. Dette innebærer at vi legger opp til en ordning i Norge som i alle hovedtrekk samsvarer med tilsvarende i Danmark.

Økonomiske konsekvenser

Departementet legger til grunn at langt de fleste søkerne allerede i dag deltar på adopsjonsforberedende kurs, og at forslaget om obligatoriske kurs derfor ikke vil medføre merkostnader for Bufetat selv om kursene forblir gratis for deltakerne.

Det er Bufdirs erfaring at selv om stadig flere adoptivsøkere ønsker å gå på adopsjonsforberedende kurs, er det langt fra alle som deltar. I 2011 ble det avholdt 15 kurs hvor ca. 145 søkerpar og 10 enslige deltok. Samme år mottok Bufetat 415 adopsjonssøknader, 189 av disse var søknader fra førstegangssøkere. Det er ikke mulig å avdekke hvor mange av søkerne bak de resterende 216 søknadene som hadde deltatt på kurs i forbindelse med tidligere adopsjonsprosess. Med et krav om obligatorisk kurs for samtlige søkere, måtte det dermed ha vært avholdt langt flere kurs for at behovet i 2011 skulle ha blitt dekket. Legges det til grunn at hvert kurs kostet omlag kr 200 000, ville merkostnaden ha blitt betydelige. Selv om behovet for antall kurs trolig vil avta etter noen år, når alle vil ha deltatt på kurs i forbindelse med første søknad, er det etter dette klart for oss at et krav om obligatoriske kurs vil innebære en betydelig merkostnad for Bufetat.

Behovet for antall kurs vil etter Bufdirs syn kunne begrenses ved at det stilles visse krav for kursdeltakelse, slik vi foreslår. Videre mener vi at det allerede nå bør vurderes å innføre en egenandel på deltakelse av kursene. Dette kan eksempelvis gjøres ved at kursdeltakere selv må dekke kostnader som påløper under kurset til overnatting og mat, enten begge kurshelger eller bare første kurshelg. Kostnadene vil kunne være avklart allerede ved påmelding til kurs, slik at søkerne vet hva de har å forholde seg til. Et annet alternativ vil kunne være at søkerne må innbetale et fast beløp uavhengig av faktiske kostnader. Egne reisekostnader vil for begge alternativene komme i tillegg. Uansett om det innføres en egenandel for deltakelse eller ikke, forutsetter Bufdir at etaten sikres tilstrekkelige ressurser til at det nødvendige antall kurs kan avholdes per år. Forslaget vil ellers kunne føre til køer for å delta på kurs, og dermed lengre adopsjonsprosesser for søkerne. Uansett om egenandel innføres, bør det gis særskilt bevilling til gjennomføring av kursene.

Med hilsen

Wenche Mobraaten (e.f.)
avdelingsdirektør

Morten Stephansen
avdelingsdirektør

Kopi til:
Regionene i Bufetat