



HØRINGSSVAR TIL NOU 2009: 21 – ”Adopsjon – til barnets beste”

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Postboks 8036 Dep

0030 OSLO

Oslo, 19. mai 2010.

ADOPSJONSFORUMS HØRINGSSVAR

Adopsjonsforum tar utgangspunkt i NOU 2009: 21, men vil i noen grad også vise til innspill vi ga til Adopsjonsutvalget i prosessen fram til publiseringen av denne utredningen.

1: Generelle kommentarer.

Adopsjonsforum har i sitt hørings svar valgt å konsentrere seg kun om rammeverket og betingelsene for internasjonale adopsjoner, selv om Adopsjonsutvalgets rapport også omhandler nasjonale adopsjoner.

Adopsjonsforum er i utgangspunktet positive til arbeidet som er gjort av Adopsjonsutvalget i samband med NOU 2009:21. Foreningen var med i prosessen med å levere innspill til utvalget, og deltok på møter i referansegruppen for utvalget. Vi oppfattet dialogen som god og konstruktiv. Det er levert en grundig utredning, som gir oss et godt utgangspunkt for forbedring av adopsjonssystemet i Norge.

Adopsjonsforum mener at norsk adopsjonsarbeid må bygge på prinsippene i FNs barnekonvensjon fra 1989, og på Haag-konvensjonen om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner fra 1993. Som en del av Norges arbeid for å fremme målene for FNs barnekonvensjon og for å fremme barns rett til å vokse opp i en familie, må dette være det overordnede perspektiv. Norske myndigheter må bidra positivt til at barn som trenger ny familie gjennom adopsjon kan sikres rett til å vokse opp med kjærighet og trygghet hos godt kvalifiserte familier.

Det er positivt at utvalget legger til grunn et tydelig perspektiv for barnas rettigheter, og at det er barnas behov for familie og trygghet som er viktigst. Debatten om adopsjon i Norge er for ofte preget av et perspektiv der det kun fokuseres på ønsker eller krav fra voksne. Dette kan enten gjelde barnets opprinnelige foreldre, eller grupper av søkere som påberoper seg ”rettigheter” til å kunne adoptere. Det er viktig at all adopsjon må vurderes ut fra hva som tjener barnet, og at omsorgsovertakelse gjennom adopsjon bare skal brukes dersom dette er til barnets beste. Adopsjon bør videre følge subsidiaritetsprinsippet slik dette er forklart i artikkel 4b i Haag-konvensjonen av 1993.

Det er svært positivt at utvalget legger vekt på ikke-diskriminering av barn. Alle barn har behov for god, stabil omsorg, og en oppvekst under trygge juridiske rammer. Dette gjelder



HØRINGSSVAR TIL NOU 2009: 21 – ”Adopsjon – til barnets beste”

også for barn som har helseutfordringer, større barn, søskengrupper osv. Adopsjonssystemet bør derfor tilrettelegge for at flest mulig barn skal få mulighet for å få en familie, selv om de har en sykdom / et handikap eller er litt eldre. Det er ikke realistisk at man kan finne egnede foreldre til alle barn som trenger en familie, men regelverket bør ikke i utgangspunktet hindre at denne muligheten for barnet blir undersøkt.

Adopsjonsforum er enig med utvalget i at regelverket bør gjennomgås for å sikre at lover, forskrifter og rundskriv/instruksjoner framstår mer enhetlig og samlet. Samtidig er det viktig at regelverket tillater elementer av skjønn, slik at familier som ønsker å adoptere ikke avvises tidlig pga. for rigide formalkriterier før en samlet vurdering av familien foretas.

Det er også viktig å understreke at adopsjonsarbeid ikke slutter med en formell prosess fram til barnet er kommet til den nye familien. Selv om adopterte barn har alle rettigheter som andre barn i Norge, er kunnskapen om adopsjon i helse- og skolevesen, barnevernet og øvrig hjelpeapparat for fragmentert og tilfeldig i dag. Derfor er det viktig at det i Norge samles tilstrekkelig spisskompetanse om adopsjon i et adopsjonsfaglig kompetansesenter. Dette er nødvendig for å bistå familier og hjelpeapparatet til å møte noen av de særskilte utfordringene adopterte barn og unge kan ha.

2: Endret organisering.

Utvalget foreslår en rekke endringer. Vi vil i det følgende kommentere disse i forhold til de ulike aktørenes rolle i adopsjonsprosessen, og bl.a. tidspunktet for når de må inn i denne.

- **Flytting av utredningen fra kommunene til Bufetat.** Vi er enig med utvalget i at utredningen av familiene som søker om adopsjon bør flyttes fra kommunene til regionnivå i Bufetat. Ved at utredningen av søkere gjøres på regionnivå kan en heve og samle adopsjonskompetansen, og dette kan føre til et mer rettferdig system. Selv om enkelte kommuner i dag har god kompetanse og kapasitet til å håndtere adopsjonssaker, er kunnskapen for liten i mange kommuner. Behandlingstiden i kommunene varierer for mye, og påvirkes helt vilkårlig av ressurstilgang, bemanning og kompetanse i barnevernet. Ved å samle kompetansen i Bufetat kan nivået på utredningene forbedres, og danne et bedre grunnlag for godkjenningen. Dette kan også bidra til at utredningene skrives slik at de er mer relevante for de utenlandske myndigheter som skal lese disse når de vurderer søkerne i sine land.

En forutsetning for at Bufetat overtar ansvaret fra kommunene er imidlertid at det fra starten av sikres tilstrekkelig ressurser og kapasitet til å behandle sakene. En utfordring kan være store avstander, og Bufetat må om nødvendig ha fagteam i ulike deler av regionene for å unngå at reiseavstander m.v. forsinker oppstart og gjennomføring av utredningene. Behandlingstiden bør være lik i alle regioner, og samlet bør prosessen fra start til ferdig forhåndssamtalke ikke ta mer enn 9 måneder. Forslaget om en slik maksimaltid for den norske saksbehandlingen ble i sin tid lansert av daværende sosialminister Tove Strand, og vi synes den ideen fortsatt er aktuell.

- **Regionale adopsjonsråd.** Vi aksepterer at det må etableres et skille mellom de som skal utrede/anbefale søkerne og de som skal godkjenne disse. Regionale adopsjonsråd med Bufetats regionkontorer som sekretariat er en akseptabel løsning (jfr. utvalgets rapport pkt. 18.2 om nye vedtaksorganer). Sammensetningen av de regionale adopsjonsrådene som er foreslått i utredningen kan oppfattes som noe snever. Det er ønskelig at rådene som

**HØRINGSSVAR TIL NOU 2009: 21 – ”Adopsjon – til barnets beste”**

foreslått har faglig kompetanse innenfor jus, medisin (spesielt pediatri) og psykologi, men det er også ønskelig med en med sosialfaglig kompetanse og som har konkret erfaring med adopsjonsarbeid. I forhold til internasjonal adopsjon er det også ønskelig at minst ett medlem i hvert adopsjonsråd har gode kunnskaper om / erfaring fra arbeid i utviklingsland.

- En forutsetning for at godkjenningen av søkerne skjer i de regionale adopsjonsrådene er at de må kunne møtes flere ganger i måneden, slik Adopsjonsutvalget foreslår (pkt. 18.2.2) for å unngå forlenget prosess for søkerne. Det må sikres at det blir lik behandlingstid i regionene og at det etableres en lik praksis for behandlingen.
- **Klageadgang.** Det må som nå være adgang til å klage på avslag i de regionale rådene, og vi er enig i at klager kan behandles i et sentralt/nasjonalt adopsjonsråd med Bufdir som sekretariat. I Adopsjonsutvalgets utredning vil det sentrale adopsjonsrådet være tiltenkt mange av de funksjoner som Faglig Utvalg har i dag, men vil også være klageinstans (pkt. 18.2.3). Det må imidlertid være klart at vedtak om godkjenning / avslag er enkeltvedtak som om nødvendig kan prøves rettslig.
- Kravene til sammensetning av adopsjonsrådet bør være som for de regionale rådene, slik vi har omtalt i forrige punkt.

3: Endret prosedyre / faser i søknad, krav til søkerne, m.v.

Adopsjonsforum har noen merknader til den foreslåtte faseinndelingen av søkerne (utvalgets kap.18.6.2). Vi mener at den foreslåtte inndelingen i fase I og II må sees i sammenheng. Adopsjonsforeningene bør ha en rolle allerede i fase I for å veilede, men ikke vurdere søkerne.

- **Fase I:** Det kan være bra å sile ut uaktuelle søkere tidlig i prosessen, slik at verken myndighetene (Bufetat) eller adopsjonsforeningene bruker unødig tid på å utrede eller arbeide med søkere som er helt uaktuelle.
- Det er viktig at søkerne i denne fasen har kontakt både med Bufetat (oppstart av søknad) og med en autorisert organisasjon/adopsjonsforening (bl.a. for å få generell informasjon om foreningenes tilbud, samt veiledning om det finnes noe mulig land for dem). For å kunne gi søkerne god veiledning er det ønskelig at de dekker noe av organisasjonens kostnader med veiledningstjeneste og informasjonsmateriell ved å betale medlemskontingent og registrere seg som søkere. På dette stadiet skal den autoriserte organisasjonen ikke vurdere søkerne. Dens oppgave er kun å gi faktainformasjon om kravene fra og kapasiteten i de forskjellige opprinnelseslandene. En autorisert organisasjon har i motsetning til Bufetat god utenlandskompetanse og erfaring, basert på et langt og tett samarbeid med myndigheter og institusjoner i hvert opprinnelsesland. I tillegg er organisasjonen også godkjent av utenlandske myndigheter, som har tillit til at de kjenner landets lover, regler og administrative systemer. Organisasjonene er til en hver tid godt informert om situasjonen i utlandet, da denne kan endres raskt i enkelte land pga. nye lover og regler, politiske forhold, etc.
- Søkere som kan stanses i fase I bør kun være de som ikke oppfyller formelle, objektive krav (lengde på samboerskap/ekteskap, lovens minstealder, alder langt over anbefalt øvre grense, søkere med svært dårlig helse, som er straffedømt for alvorlige forhold, o.l.).
- Søkere bør også dokumentere at de har meldt seg inn i en autorisert adopsjonsorganisasjon.



HØRINGSSVAR TIL NOU 2009: 21 – ”Adopsjon – til barnets beste”

- Det er viktig at kriterier som har elementer av skjønn ikke vurderes for tidlig. Både den veiledende øvre aldersgrense (i dag 45 år) og helsemessige forhold må vurderes med grader av skjønn. Søkere må ikke avslås ut fra for rigide kriterier for tidlig, da det er helheten i søkernes livssituasjon som må ligge til grunn for godkjenning/avslag.
- Adopsjonsforeningene må få skriftlig melding om deres søkere fyller de norske kravene til adopsjon, men også dersom noen av deres medlemmer får avslag på søknad om utredning / videre behandling allerede på dette stadiet i prosessen.

- **Fase II:** Adopsjonsutvalget foreslår at adopsjonsforberedende kurs er fase II. Vi er enig i at det bør være obligatorisk å delta på et slikt kurs for førstegangs søkere. Kursbevis må utstedes slik at de utenlandske myndighetene som krever det får dette som en dokumentasjon til søknaden.
En forutsetning for at kurset blir obligatorisk er at det sikres tilstrekkelig kapasitet i alle landsdeler til å holde kurs i offentlig regi. Mangel på kurstilbud vil ellers kunne forsinke prosessen vesentlig for mange søkere, og kan i verste fall øke samlet behandlingstid i Norge.

- **Fase III:**
- **Utredning** av søkerne i Bufetat bør skje så raskt som mulig etter at de har fullført adopsjonsforberedende kurs.
Det forventes at kvaliteten på sosialrapportene blir bedre når de skrives av personell som har adopsjon som spesialfelt. Det er viktig at rapportene skrives på en slik måte at de også gir relevant informasjon til fagpersoner i utlandet. Den som skriver rapporten må være bevisst om at den skal oversettes, leses og forstås av utenlandske myndigheter som ikke kjenner norske forhold.
Det er blitt stadig mer utbredt at opprinnelsesland krever egne psykolograpporter fordi de mener at søkerens personlighet ofte kommer for dårlig fram i norske sosialrapporter. Mer konsise rapporter kan spare søkerne og adopsjonsforeningene for store utgifter. Oversettelse av sosialrapporter kan koste fra 4-5.000 kroner til over 18.000 kroner - avhengig av omfang.
Når sosialrapporten foreligger, - men før søknaden skal avgjøres i det regionale adopsjonsrådet - bør kopi av rapporten umiddelbart sendes til den aktuelle adopsjonsforeningen. Det viser seg ofte at opplysninger i sosialrapporten kan ha betydning for hvilke(t) land søkerne har en realistisk mulighet for å adoptere fra. Sosialrapportene gir foreningene bedre forutsetning for å kunne gi god og realistisk veiledning til søkerne om valg blant mulige land. På bakgrunn av informasjon adoptivsøkerne får, må de selv velge hvilket land de vil søke om å adoptere fra. Foreningens brev som bekrefter søkerens valg av land bør så skrives ut før søknaden skal behandles i det regionale adopsjonsrådet.
Alle latinamerikanske land og Filippinene krever i dag en egen psykolograpport i tillegg til sosialrapporten. I dag er det søkerne selv som er ansvarlige for å kontakte en psykolog som utreder og skriver rapporten som påkreves. Adopsjonsforum foreslår at Bufetat utarbeider en psykolograpport etter at søkerne har valgt et land, og i samsvar med krav fra det aktuelle landet.
Når alle rapporter og dokumenter er klare bør det være en autorisert organisasjon som sørger for nødvendig oversettelse, legalisering og oversendelse av dokumentene til utlandet – ikke Bufetat (slik utvalget foreslår i slutten av kap. 18.7.1). Prosedyrene for forsendelse varierer fra land til land, og i noen land skal dokumentene sendes direkte til en institusjon/organisasjon først og ikke til sentralmyndigheten. Det er adopsjonsforeningene



HØRINGSSVAR TIL NOU 2009: 21 – ”Adopsjon – til barnets beste”

som har kunnskap om dette. Man kan ikke forvente at 5 regionkontorer av Bufetat til enhver tid har oversikt over alle byråkratiske spesialordninger i hvert enkelt land.

- **Det regionale adopsjonsrådet** må ha forutsigbare og regelmessige møter mer enn en gang i måneden slik at vedtak kan fattes kort tid etter at all dokumentasjon i saken foreligger.
- **Behandlingstiden** totalt for fase I – II – III bør samlet ikke være lengre enn ca. 9 måneder.
- **Kriterier for søkernes alder:** Adopsjonsutvalget foreslår (i kap. 6.9.2) å senke den generelle aldersgrensen fra dagens veiledende øvre grense på 45 år til 42 år på søknadstidspunktet, men med mulighet for unntak. Adopsjonsforum er enig i grunnprinsippet om at foreldrene ikke skal være for gamle i forhold til barnet, men mener at dagens veiledende aldersgrense på 45 år bør bestå. Dersom begrunnelsen for å senke aldersgrensen er økende ventetid, er dette alene ikke holdbart. Utvalget har her lagt til grunn inntil 5 års ventetid for søkerne. Ventetiden stiger i dag i de fleste land. Selv om enkelte land i dag har en ventetid på over 3-4 år, er ikke dette noe som gjelder i alle land til enhver tid. Ventetiden kan også endre seg – i noen land har vi hatt perioder hvor den går ned. Enkelte land har kriterier der det er maksimal aldersforskjell mellom barn og foreldre som er avgjørende ved matching. Siden det også er en tendens til at gjennomsnittsalderen for de adopterte barna går opp, vil det være uheldig om godt kvalifiserte søkere med barneerfaring på ca. 45 år i utgangspunktet ikke skal kunne få mulighet til bli vurdert for adopsjon av et barn på f.eks. 5 – 6 år. I mange av sakene med adopsjon av større barn er ventetiden kortere enn gjennomsnittet. En rigid 42 års aldersgrense ville undergrave tanken om å gjøre Norge til et mer attraktivt land for myndighetene i barnas opprinnelsesland. Det ville sette en stopper for at flere eldre, godt kvalifiserte søkere kan adoptere store barn. Dette ville bidra til diskriminering av større barn i forhold til deres mulighet for å få familie.
- **Søkernes aldersramme bør være fleksible oppad**, og bør så langt mulig tilpasses krav fra de ulike samarbeidslandene. Om landene f.eks. setter grense på maks 40 års aldersforskjell mellom barn og foreldre, betyr det at man i vurdering av adopsjon av større barn (fra 5 – 10 år) kan vurdere aktuelle søkere med barneerfaring med en mulig aldersramme som er høyere enn vanlig (f.eks. 45 – 50 år).
- **Bedre forberedelse – som for fosterbarn.** Adopsjonsutvalget har som målsetning at Norge skal bli et mer attraktivt land for internasjonal adopsjon. En bedre forberedelse av norske familier som ønsker å adoptere store barn, er en måte å gjøre det på. Ved internasjonal adopsjon overtar adoptivforeldrene normalt andre lands barnevernsbarn, og tilbudet til forberedelse (og oppfølging) bør derfor sammenlignes med det systemet man har for omsorgsovertakelse av barnevernsbarn i Norge. Vi mener at familier som skal adoptere store barn skal få mulighet til å delta på ekstra kurstilbud, slik som fosterforeldres PRIDE-kurs.
- **Kriterier for barnas alder, helse, søkengrupper m.v.** Med økende grad av nasjonal adopsjon ser vi at stadig flere av de minste og friske barna adopteres i sine opprinnelsesland. Etter hvert som flere land har ratifisert Haag-konvensjonen og etterlever subsidiaritetsprinsippet, blir det færre små barn i internasjonale adopsjonsprogrammer.

**HØRINGSSVAR TIL NOU 2009: 21 – ”Adopsjon – til barnets beste”**

Over tid kan vi derfor forvente at gjennomsnittlig alder på barna som adopteres fra utlandet vil øke. Det har lenge vært mange barn som frigis til internasjonal adopsjon som har helseanmerkninger, men Norge har i flere år hatt en restriktiv og til dels diskriminerende holdning til disse barna.

Med økende gjennomsnittsalder på barna bør adopsjonsforeningene og norske myndigheter arbeide med informasjon og motivasjon til søkerne for å kunne skaffe flere aktuelle familier til større barn. Utfordringene i forhold til alder bør være godt utredet i sosialrapporten, og disse søkerne bør om mulig få tilbud om ekstra kurs/oppfølging. Færre land vil kunne tilby barn i det laveste aldersskiktet 0 - 2 år. Adopsjonsforum støtter derfor at laveste standard forhåndssamtykke fra norske myndigheter settes til 0 – 3 år, og at 0 – 2 år godkjenning ikke lenger bør gis.

Det er viktig at barn ikke diskrimineres ut fra alder eller helsestatus dersom de er aktuelle for internasjonal adopsjon. Dette er i samsvar med ”Guide to Good Practice” fra Haag-sekretariatet. Det er derfor viktig å legge forholdene i Norge til rette for at flere barn innenfor denne kategorien kan få foreldre i Norge. For noen søkere er det en modningsprosess å gå fra et ønske om standard godkjenning 0 – 3 år til å vurdere større barn med et mulig sykdomsbilde. Det må derfor være en mulighet for at familiene kan søke om utvidet aldersramme under veis i prosessen.

- **Ulike typer godkjenning / barn med behov for særskilt støtte.**
- Adopsjonsutvalget foreslår i kap. 18.7.2 en ny type godkjenningsvedtak:
 - o Standard godkjenning 0 - 3 år.
 - o Utvidet godkjenning 3 – 5 år – inkludert ”enkler” helseutfordringer
 - o Utvidet godkjenning 5 år+ – og/eller andre mer krevende støttebehov.
- Vi er enige i at standard godkjenning legges på 0 – 3 år.
- Vi gjør imidlertid oppmerksom på at enkelte land har stilt krav om at laveste godkjenning som bør gis er 0 – 4 år eller 0 – 5 år. Noen land kan også ha en aldersinndeling 0-3 år / 3 – 6 år. Om mulig bør et forhåndssamtykke kunne tilpasses dette i forhold til landet man velger (se også neste avsnitt).
- Vi er enige i at de regionale adopsjonsrådene skal kunne gi en utvidet godkjenning. Denne bør imidlertid ikke være for 3 – 5 år, men 0 – 5 år, inkludert for barn som også har enklere helseutfordringer, samt for søskengrupper på inntil 2 barn. Avhengig av hvilket land som er aktuelt kan formuleringen om mulig tilpasses landets standard (se forrige avsnitt). Dette må utredes med søkerne før de får godkjenning. Vedtaket om forhåndssamtykke må også gjøre det helt klart om søkerne er klare for å motta et barn med helseutfordringer.
- Dersom en familie som ikke har forhåndssamtykke for adopsjon av søsken senere skulle ønske å søke om en slik adopsjon, bør saken behandles av det regionale (eller sentrale) adopsjonsrådet.
- Vi mener at de mest krevende sakene ikke kan avklares helt på forhånd. Utvidet godkjenning for 5 + år og for søskengrupper på 3 eller flere barn, bør ikke gis som et generelt forhåndssamtykke. Det bør imidlertid stå noe om denne muligheten i utredningen av familien når de får en vanlig utvidet godkjenning. Det må sikres en best mulig og faglig lik utøvelse av skjønn i disse sakene. Saken bør vurderes i forhold til konkret matching mellom det aktuelle barnet/barna og familien. Vi vil foreslå at slike saker må vurderes konkret på samme måte som saker som går til Faglig Utvalg i dagens system. Sakene kan behandles i de regionale adopsjonsrådene når konkret matching foreligger. Dersom det

**HØRINGSSVAR TIL NOU 2009: 21 – ”Adopsjon – til barnets beste”**

kun er én familie som søker om barnet, og som får avslag, bør det være adgang til å klage avslag inn til endelig behandling i det sentrale adopsjonsrådet.

- **Kapasitet i de regionale og det sentrale adopsjonsråd.** Når færre små og friske barn frigis til internasjonal adopsjon, ser vi også i Norge en økende interesse for å adoptere barn med helseanmerkninger, og ønsket om å finne familier til større barn og til søskengrupper øker også. Det må derfor påregnes at flere saker må vurderes særskilt i adopsjonsrådene framover. Kapasiteten / møtehyppigheten til utvalget må kunne håndtere denne utviklingen. Saksbehandlingen kan ikke alltid bare baseres på skriftlig materiale. I tvilstilfelle bør det vurderes om familier bør innkalles til samtale/intervju med beslutningstakerne.
- **Klagemulighet.** Med bedre utredning og bedre forberedelse av søkerne er mye av forarbeidet gjort før et adopsjonsråd (regionalt/sentralt) skal vurdere søkerne for barn med behov for særskilt støtte. Det kan likevel tenkes situasjoner der en familie får avslag på sin søknad om å adoptere et barn eller en søskengruppe i det regionale adopsjonsrådet. Dersom det er flere familier som søker om å adoptere samme barn / søskengruppe bør de familier som ikke blir valgt ikke ha adgang til å klage på vedtak om at en annen familie er valgt. Dersom en familie skulle være eneste søker, bør det imidlertid være adgang til å klage på denne beslutningen som om det var et enkeltvedtak. Dette kan kreve en særskilt juridisk presisering i regelverket, men det oppleves som klart urimelig at man i dagens system ikke har adgang til å klage på noe som i realiteten er et enkeltvedtak i dagens system med Faglig utvalg. Alle vedtak som gjøres – enten de er positive eller negative bør framkomme skriftlig i vedtaks form.

Fornytt behandling etter utløp av forhåndssamtykke. Etter dagens system kan et forhåndssamtykke om adopsjon gis for 3 år, med mulighet for ett års forlengelse etter innsending av bl.a. oppdatert helse- og politiattest. Vi mener at denne godkjenningsperioden fortsatt bør bestå etter et eventuelt skifte til utredning i Bufetat / godkjenning i regionale adopsjonsråd.

Med økende ventetid i mange land, er det grunn til å anta at behov for nytt forhåndssamtykke etter 3 + 1 år kan bli mer vanlig i fremtiden enn det er i dag. Det er derfor viktig at det finnes et godt system for å starte opp prosessen med ny godkjenning. Søkerne må unngå å få en periode der gammel godkjenning er løpt ut – og hvor ny godkjenning ennå ikke foreligger. Hvis ikke kan mulige forespørsler fra utlandet ikke presenteres for søkerne i denne perioden. I denne sammenhengen må alle relevante myndigheter ha klare rutiner for samarbeid om dokumentbehandling. Søkere kan i dag oppleve at politiet ikke vil utstede ny utvidet politiattest kun basert på ønsker fra søkerne/adopsjonsforeningene. Politiet krever noen steder at barnevernet (i fremtiden blir dette evt. Bufetat) skal bekrefte behovet, men dette er noe dagens offentlige utredningsapparat av og til ikke vil ta ansvar for. Et fremtidig regelverk bør etablere helt klare rutiner for hvem som har ansvar for dette, og vi støtter Adopsjonsutvalgets forslag om dette i siste avsnitt av pkt. 18.3.1.

4: Matching av barn / godkjenning av matching.

Adopsjonsutvalget foreslår i pkt. 18.7.3 / 18.7.4 at norske myndigheter (de regionale adopsjonsrådene) skal samtykke til tildeling på grunnlag av forslag fra opprinnelseslandet. Ved eventuelt avslag skal det være adgang til å klage på regionrådets avslag til Adopsjonsrådet sentralt. I tillegg foreslås det å kreve inn ny vandelsattest i forbindelse med

**HØRINGSSVAR TIL NOU 2009: 21 – ”Adopsjon – til barnets beste”**

tildeling. Adopsjonsforum er ikke enig i denne prosedyren. I Haag-konvensjonen står det klart at flere av oppgavene som er tillagt sentralmyndigheten for adopsjon kan delegeres til andre – inkludert autoriserte organisasjoner. I følge ”Guide to good practice” gjelder dette artiklene 14 – 21, og delegering i henhold til artikkel 17c er dermed en av mulighetene.

- Forslaget fra utvalget er ofte praktisk umulig i forhold til responstiden som kreves fra enkelte samarbeidsland. I noen land kan domstolene kreve at familiene skal akseptere tildelingen etter få dager, og møte til et innkalt rettsmøte på en forhåndsfastsatt dato etter kort tid. Dersom en ”standard” tildeling innenfor gitt forhåndssamtykke alltid skal ”overprøves” i et norsk byråkrati, vil familien i mange saker ikke kunne overholde slike krav fra utenlandske myndigheter / domstoler og kan miste tildelingen.
- Norske myndigheter må ha tillit til at utenlandske myndigheter følger nødvendige prosedyrer i tråd med Haag-konvensjonen og ”Guide to good practice”. Staten bør derfor fortsatt gi delegert fullmakt til autoriserte adopsjonsforeninger for å følge opp Haag-konvensjonens artikkel 17c på dette området, slik som i dag. De norske foreningene er også akkreditert av utenlandske myndigheter, og har dermed også fått tillit fra disse til å håndtere sakene. Foreningene har best kjennskap til domstols- og forvaltningspraksis i utlandet, og har gode forutsetninger for å vurdere om saken kan gå videre. Å frata de norske foreningene denne fullmakten ville være et tilbakeskritt og kan øke ventetiden for barnet.
- Kun der forespørselen om matching av barn inneholder opplysninger som bryter med forhåndssamtykket (f.eks. høyere alder) eller der det framkommer opplysninger om barnets helse e.l. som tilsier ekstra behandling i det regionale adopsjonsrådet bør foreningene sende sakene til Bufetat/regionrådene for ekstra vurdering. Dette er i tråd med den danske praksis som er beskrevet i utvalgets utredning (s. 229).

5: Oppfølging av familiene før og etter adopsjon.

Dersom det er ønskelig å gjøre Norge til et mer attraktivt land for samarbeid om internasjonal adopsjon, er det flere muligheter for forbedring av systemet i Norge – dels før, men også etter adopsjon. I opprinnelseslandene blir Norge sammenlignet med andre land (som Danmark), som har et bedre system for oppfølging etter adopsjon. Adopsjonsutvalgets kap. 20.3. omtaler tiltak etter adopsjon og påpeker at adopsjonsmyndigheten må ta ansvar for å sikre at barna og deres foreldre får tilgang til de tjenester de har behov for. Adopsjonsforum ser dette som positivt, og det vises her bl.a. til erfaringene fra Danmark.

Norske myndigheter er rettslig forpliktet til å følge Haag-konvensjonens artikkel 9 om tiden etter adopsjonen. Norge har etter vår mening ikke tilpasset lover og forskrifter i forhold til Haag-konvensjonens artikkel 9c om ”post-adopsjon”. Den generelle holdningen fra norske myndigheters side er at adopterte barn får alle rettigheter som norskfødte barn har, og at dette tilfredsstillende kravene i konvensjonen. Adopsjonsforum er enig i at adopterte barn skal ha alle rettigheter som andre barn, men mener at norske myndigheter ikke følger opp Haag-konvensjonen på en tilfredsstillende måte når det gjelder forhold som er spesifikke for barn som adopteres fra utlandet. Vi vil her særlig kommentere fire forhold:

5.1: **Oppfølging fra helsevesenet etter ankomst.** Hvordan adopterte barn blir mottatt i helsevesenet varierer. Som regel tar helsestasjoner og fastleger kun utgangspunkt i barnets alder og ikke til dets ankomstdato til Norge når barnet plasseres inn i helsevesenets kontroll- og vaksinasjonsrutiner. Det er ofte mangelfull kunnskap og lite informasjon hos

**HØRINGSSVAR TIL NOU 2009: 21 – ”Adopsjon – til barnets beste”**

helsestasjoner og fastleger om oppfølging av adopterte barn. Helsetilsynets rundskriv ”Helseundersøkelse og vaksinasjoner av barn fra land utenfor Vest-Europa” (IK-1593) er ofte ukjent blant helsepersonell. Adopsjonsforum sender en kopi av dette skrivet til sine søkere, og det skal også være tilgjengelig på Helsetilsynets nettside. De sentrale helsemyndighetene varslet høsten 2006 at det skulle utarbeides et nytt skriv, men det er foreløpig ikke kommet. Et viktig poeng bør være at adopterte barn kommer inn i et oppfølgingsprogram basert på dato for hjemkomst til Norge – ikke ut fra alder. Hvis ikke vil mange barn falle mellom to stoler i forhold til når de blir innkalt til kontroll.

Helsesøstrenes forening i Norsk Sykepleierforbund (NSF) ga i 2006 ut to hefter som veileder foreldre og helsepersonell om undersøkelser og oppfølging av adopterte barn. Heftene var utgitt med økonomisk støtte fra de tre adopsjonsforeningene, og spres aktivt av foreningene og NSF. De to heftene har imidlertid ingen offisiell status i helsevesenet, og blir derfor ikke brukt ved de fleste helsestasjoner for barn. Det er ikke tilfredsstillende at foreldre og/eller adopsjonsforeningene må bruke sin tid og økonomiske ressurser for å informere et offentlig helsevesen om dette arbeidet.

Adopsjonsforum mener at det er behov for å rettighetsfeste obligatorisk spesialistundersøkelse for alle adopterte barn etter ankomst til Norge.

For nyfødte barn vil helsesøster i kommunene ofte foreta hjemmebesøk selv om dette ikke blir fulgt opp i alle kommuner pga. ressursmangel. Dette forekommer imidlertid mer sjelden når et barn adopteres fra utlandet. Noen helsestasjoner viser vilje til å følge opp men mangler kunnskap og ressurser, mens andre ikke ønsker å følge opp adopterte barn særskilt. Det må etableres en standard prosedyre for dette.

5.2: Oppfølgingsrapporter til opprinnelseslandene. Alle opprinnelseslandene krever at det skrives et visst antall oppfølgingsrapporter etter adopsjonen. Kravet til antall rapporter, hvor mange år det kreves rapporter og hvem som skal skrive disse rapportene varierer fra land til land. Hvis dette er et vilkår fra opprinnelseslandets myndigheter / domstoler for å akseptere adopsjoner til utlandet, kan ikke norske myndigheter overse dette ønsket. I ”Guide to good practice” om etterlevelse av Haag-konvensjonen påpekes det at artikkel 9e (om rapportering) så langt loven tillater det bør respekteres. Adopsjonsutvalget påpeker også dette som et offentlig ansvar i kap. 12.8.3, og viser til praksis i Danmark og Sverige.

I Norge kan sentralmyndigheten for adopsjon (Bufdir) ikke pålegge kommuner (barnevernet e.l.) å bidra til å skrive slike rapporter. Det kan ofte skape problemer for familiene og adopsjonsforeningene dersom lokale myndigheter ikke vil eller ikke har kapasitet til å bidra til å skrive slike rapporter som barnets opprinnelsesland forventer å få. Regler for dette bør derfor hjemles i lov eller forskrift i Norge, som en del av norske myndigheters ansvar for oppfølging av konvensjonen. Ansvar for å skrive oppfølgingsrapporter bør kunne delegeres til kommunene der dette må gjøres av en offentlig myndighet. Det må settes tidsfrister for dette og sikres ressurser til at dette kan gjøres.

5.3: Veiledningstjeneste for adoptivfamilier. Mange familier har et behov for profesjonell veiledning og oppfølging av adopterte barn på en rekke områder. Dette gjelder særlig i forhold til å etablere god tilknytning og for veiledning om eventuelle psykiske utfordringer knyttet til brudd og eventuelle traumer barnet kan ha knyttet til opplevelser før adopsjonen. Samtaler med likesinnede familier tilsvarende ”barselgrupper” kan være svært nyttig. I dag organiseres slike tilbud i noen få kommuner, og noen adoptivforeldre har på eget initiativ etablert slike grupper privat.

Adopsjonsforum mener at det må være likestilling mellom fosterfamilier og adoptivfamilier når det gjelder oppfølging før, under og etter omsorgsovertakelsen. De barna som adopteres til



HØRINGSSVAR TIL NOU 2009: 21 – ”Adopsjon – til barnets beste”

Norge vil som regel være andre lands barnevernsbarn. For mange familier kan det derfor være aktuelt å ha samme mulighet som fosterforeldre til å gå på et PRIDE-kurs. Det ville være naturlig å ha et tilsvarende veiledningstilbud for adoptivfamilier som for norske fosterfamilier i den første tiden etter barnets ankomst. Ved å ha et slikt tilbud til familier som trenger det, vil også adopterte barn få de samme rettigheter som andre barn i en lignende situasjon i Norge får. Et godt system for dette i Norge ville også være et godt argument for å velge norske familier når myndigheter i utlandet skal plasseres barn for adopsjon. Dermed ville Norge etterleve Haag-konvensjonens artikkel 9c på en bedre måte.

I Sør-Trøndelag ble det i 2008 gjennomført forsøk med foreldreveiledningskurs, og dette var en positiv erfaring. Dessverre ble det ikke sikret midler til fortsatt kursvirksomhet i 2009, og dermed mistet man muligheten for å etablere et systematisk arbeid over tid. I noen enkeltkommuner som Asker kommune finnes et tilbud til oppfølging av adoptivfamilier, men slike tiltak er helt avhengig av tilgjengelige ressurser og kompetanse i den enkelte kommune. Det er i dag få kommuner som har mulighet for å tilby noe tilsvarende.

Det er viktig at PP-tjenesten på skolene, BUP og andre faginstanser har kunnskap om at adopterte barn og ungdommer kan ha spesielle utfordringer – bl.a. knyttet til identiteten i puberteten og ungdomstiden. En del tilknytningsskader og problemer knyttet til rasisme el.l. kan først slå ut i full blomst i denne alderen. Ved godt oppfølgingsarbeid rett etter ankomsten reduseres farene for slike problemer i tenåringstiden, men hjelpeapparatet må likevel ha kompetanse til å kunne håndtere også den vanskelige ungdomsperioden.

5.4: Adopsjonsfaglig kompetansesenter. I dag er kunnskap om adopsjon spredt, tilfeldig og for lite kjent i barnehager, skolevesen, helsevesen, osv. Adopsjonsforeningene sprer gjennom hefter, kurs, hjemmesider m.v. informasjon til det offentlige som arbeider med barn. Det er lite tilfredsstillende at private medlemsforeningers beskjedne ressurser må brukes til gratis veiledning for barnehager, skoler, PP-tjenesten, og 2. og 3. linjetjenesten i det offentlige hjelpeapparatet.

Det er behov for mer forskning og dokumentasjon, og et sentralt adopsjonsfaglig kompetansesenter for samling av erfaringer og kunnskap om adopsjonsfeltet. Dette bør kunne knyttes til en eksisterende institusjon som Bufdir eller en forskningsinstitusjon som har tverrfaglig kompetanse innen både forskning/utredning og klinisk erfaring. Hvis ikke staten vil etablere et slikt kompetansesenter bør det gis økonomisk støtte til at adopsjonsforeningene selv eller en forskningsinstitusjon el. l. kan bygge opp denne tjenesten.

6: Vilkår for adopsjonsforeningenes godkjenning, økonomi, bistandsarbeid m.v.

Adopsjonsutvalget beskriver de autoriserte adopsjonsorganisasjonene i kapittel 12 og kommenterer i kap. 12.8 flere punkter om vilkårene for organisasjonenes arbeid:

- **Godkjenning av foreninger:** Vi er enige i at generell godkjenning av organisasjonene bør fornyes hvert femte eller sjuende år.
- **Formidlingstillatelse** pr. land bør fortsette som nå, normalt med ny godkjenning hvert tredje eller fjerde år. Formidlingstillatelsen bør være knyttet opp til tilsvarende godkjenning hos utenlandske myndigheter.
- **Kontroll med foreningenes økonomi** er bl.a. beskrevet av utvalget i kap. 12.8.4. Adopsjonsforum vil understreke at vi av helt prinsipielle grunner ønsker å opprettholde solidaritetsprinsippet med lik betaling uansett hvilket land en familie adopterer fra. Dette behøver ikke være i konflikt med krav om åpenhet om kostnader. Den norske



HØRINGSSVAR TIL NOU 2009: 21 – ”Adopsjon – til barnets beste”

tilsynsmyndigheten kan når som helst be om utfyllende opplysninger som viser kostnadene pr. land.

- **Regler for bistand** er også omtalt i avsnitt 12.8.4 og i 12.8.6. Foreningene er pålagt å ha et klart skille av kostnader til adopsjon og til bistand. Regelverket er imidlertid ikke klart, og en bedre grenseoppgang kan være nødvendig:
 - o Hvis man er med på å betale for barnets opphold på institusjonen, samt for heving av standard, infrastruktur og opplæring på barnehjem regnes dette som en adopsjonskostnad. I Kina betales i dag USD 5000 per adopsjon, og dette er fastsatt av myndighetene. Det samme gjelder for slike betalinger til India (USD 3 500 per adopsjon), og andre land har fastsatt andre beløp som skal gis til institusjonen barnet har vært på. Noen land setter ikke faste grenser, men ber om at adopsjonsforeningen og institusjonen avtaler et beløp som myndighetene i begge land aksepterer (for eksempel på Sri Lanka).
 - o Hvis foreningen i enkelte andre land vil støtte samme formål (uten at dette er pålagt av myndighetene) anses dette som bistand og kan ikke føres i adopsjonsregnskapet.
 - o I noen land betaler vi ikke gebyrer av noe slag, men vi er pålagt av myndighetene å støtte prosjekter for barn - uten kobling til adopsjon (f.eks. psykologhjelp for overgrepsofre i Colombia og utdanning for fattige barn i Etiopia). Dette må vi samle inn bistandspenger til, selv om dette er en forutsetning fra myndighetenes side for å få autorisasjon til å drive med adopsjon i de aktuelle landene. Etter vår mening bør slike myndighetspålagte tiltak betraktes som et alternativ til å betale gebyrer, og regnes som adopsjonskostnad.
 - o I et tredje land (Filippinene) har vi i årevis støttet et fosterhjemsprogram i regi av vår samarbeidspartner, og har fått aksept for at dette er en adopsjonskostnad selv om dette ikke er pålagt av myndighetene.

Disse eksemplene viser at det er et behov for diskusjon om hvordan man skal forstå skillet/forbindelsen mellom bistand og adopsjon. Vi noterer oss med interesse at utvalget skriver følgende: ”Det må på denne bakgrunn kunne konkluderes med at det ikke etter Haagkonvensjonen er grunnlag for norske myndigheters krav om at organisasjonene må søke midler til utviklingshjelp utenfor adopsjonsbudsjettet.” (side 161). Det må imidlertid være full åpenhet om pengebruken overfor myndighetene i begge land.

- **Støtten til adopsjonsforeningene** ble innført i 1991, og sto stille på nøyaktig 1 million kroner (på deling mellom de tre foreningene) fram til 2007. For årene 2008 og 2009 økte den til 1,2 millioner kroner. Reelt har støtten ikke holdt følge med årlig pris- og kostnadsutvikling. Departementet har ikke gitt noen tilfredsstillende økonomisk, politisk eller faglig begrunnelse for utviklingen av statsstøtten. Etter at Norge ratifiserte Haag-konvensjonen er foreningene blitt pålagt stadig mer krevende oppgaver og utfører en rekke oppdrag delegert fra statlig myndighet - uten noen reell økonomisk kompensasjon. Det ville kostet staten flere millioner kroner årlig dersom staten skulle utført de oppgaver foreningene gjør i dag. Det er derfor gledelig at Adopsjonsutvalget støtter ønsket om økt statlig støtte til foreningene i kap. 12.8.5, og at denne støtten bør gis over en egen post i statsbudsjettet.
- **Adopsjonskostnader for og adopsjonsstøtte til familiene som adopterer.** Med lave adopsjonstall fra 2005 er adopsjonskostnadene i alle foreninger økt langt mer enn inflasjonen. I Adopsjonsforum har gjennomsnittlig adopsjonskostnad (”grunnbeløpet”) økt

**HØRINGSSVAR TIL NOU 2009: 21 – ”Adopsjon – til barnets beste”**

fra kr. 68.809 i 2005, via kr. 73.911 i 2006, kr. 78.227 i 2007, kr. 85.260 i 2008 til kr. 104.116 i 2009.

Adopsjonsstøtten har i samme periode økt fra kr. 31.090 i 2005 opp til kr. 40.000 i 2009, og kr. 41.280 i 2010. Adopsjonsstøtten til familiene som adopterer har gått opp og ned etter mer eller mindre tilfeldige politisk motiverte budsjettprosesser siden den ble innført. Hensikten med støtten er bl.a. å bidra til sosial utjevning for å sikre at alle motiverte og kvalifiserte familier har råd til å adoptere. Det er ønskelig at støtten blir mer forutsigbar og minst justeres for inflasjon. Det har siden valget i 2005 vært et stort flertall på Stortinget for å øke støtten til 1G i folketrygden (jfr. løfter gitt i partiprogrammer/av partiene før valgene i 2005 og 2009). Det er likevel ikke blitt vedtatt, da dette ikke er blitt prioritert av stortingsflertallet. Det er ønskelig at støtten kobles til folketrygdens grunnbeløp, slik at den blir både forutsigbar og følger prisveksten i samfunnet. Vi er derfor glad for at Adopsjonsutvalget har støttet ønsket om å øke støtten.

- **Arbeid med nye land.** Norge har fulgt en mer restriktiv praksis for godkjenning av adopsjonssamarbeid med nye land enn sine nordiske naboland. Det koster adopsjonsforeningene mye å utvikle samarbeid i et nytt land. Selv om det brukes mye ressurser på dette, er de ikke garantert noen godkjenning fra begge lands myndigheter på forhånd. Organisasjonene bør derfor gis økonomisk mulighet til å sette av midler til utviklingskostnader i nye land, og den statlige støtten til foreningene bør også kunne begrunnes med at foreningene trenger ressurser til dette formålet. Det kan ved oppstart av samarbeid i nye land være noe usikkerhet rundt prosedyrer, og det kan være nødvendig å høste en del erfaringer før samarbeidet er 100 % på plass. Det er derfor ønskelig at foreningene får bedre muligheter for å gjennomføre noen ”prøvesaker” i nye land framfor at BLD/Bufdir avslår søknader før det er gjort reelle forsøk på å teste om systemet i landet er akseptabelt.

Adopsjonsforum har erfart at noen av søknadsprosessene har hatt et element av ”mistenkeliggjøring” av de norske adopsjonsforeningene. I flere opprinnelsesland er det problemer knyttet til adopsjonsarbeidet – inkludert fare for korrupsjon. Norske myndigheter bør vurdere konkret om foreningene opptrer etisk, og sikre seg at det ikke foretas noen ulovlige betalinger. Selv i samfunn med korrupsjonsproblemer er det fullt mulig for en norsk adopsjonsforening å opptre med juridisk og etisk korrekte adopsjoner som er til barnas beste. Dette kan bety at prosessene kan ta lengre tid enn for mer kommersielle aktører fra andre opprinnelsesland, som velger å opptre mer i gråsonen for hva som er etisk og juridisk akseptabelt. De norske adopsjonsforeningene og foreninger som følger EurAdopts etiske retningslinjer bør ikke sammenlignes med slike aktører. Tettere dialog mellom BLD/Bufdir og adopsjonsforeningene er ønskelig, og det er som Adopsjonsutvalget påpeker mulig for utenriksstasjonene å ha en mer aktiv rolle med å skaffe til veie opplysninger m.v. (kap. 14.8.5.) Norge bør også mer aktivt promoteres som et attraktivt mottakerland for adopsjon overfor utenlandske myndigheter (kap. 14.8.7).

- **Støtte til myndigheter for forbedring av systemene i samarbeidsland.** Adopsjonsforum mener at norske myndigheter bør bistå aktivt til at adopsjonssystemet i aktuelle samarbeidsland forbedres der dette er påkrevet. Haag-sekretariatets ønsker at mottakerland kan være med på å støtte opprinnelseslands arbeid for å få gode adopsjonslover og gode kontrollsystemer og prosesser (jfr. Guatemala). Norge bør kunne gi økonomisk støtte til denne typen arbeid gjennom Haag-sekretariatet, ISS eller andre internasjonale organisasjoner med spesiell kompetanse på adopsjon, slik Nederland og andre land har gjort. Dersom det er aktuelt kan også Norge låne ut ekspertise til myndigheter i et land som arbeider med å forbedre lover og regler på adopsjonsområdet.



HØRINGSSVAR TIL NOU 2009: 21 – ”Adopsjon – til barnets beste”

Slik konkret, faglig bistand til å etablere gode, transparente adopsjonsprosesser i nye land kunne være en viktig innsats for å redusere omfanget av uetiske adopsjoner. Dette ville kunne bidra til å sikre at internasjonale adopsjoner kun finner sted når de er til barnas beste.