



BARNEOMBUDET

BARNE-, LIKESTILLINGS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET	
Arkivkode:	420
Dato:	1/6-10
Saksnr:	201001317-064

Barne- og likestillingsdepartementet
Postboks 8036 Dep
0030 OSLO

Deres ref:	Vår ref:	Saksbeh:	Arkivkode:	Dato:
	10/00479-2	Hilde Rakvaag	008;O;BO	31.5.2010

Høringssvar - NOU 2009: 21 Adopsjon - til barnets beste

Vi viser til deres høringsbrev datert 19.02.10. der adopsjonsutvalgets utredning av de mange ulike sidene ved adopsjon samt dets forslag til endringer i regelverket på området sendes ut på høring

Sammendrag

Barneombudet støtter i det vesentlige adopsjonsutvalgets sentrale forslag. Særlig ser Ombudet behov for å få ryddet opp i regelverket, slik at det blir mer oversiktlig og derigjennom mer forutsigbart for søkerne. Videre er det viktig å få nedfelt at det må foreligge mer enn alminnelig sannsynlighetsovervekt for at en adopsjon vil bli til barnets beste før en adopsjonsbevilling gis.

Barneombudets perspektiv

Barneombudet skal i henhold til lov og instruks arbeide for at barns behov, rettigheter og interesser blir tatt tilbørlig hensyn til på alle samfunnsområder. Ombudet skal særlig følge med i at lovgivning til vern om barns interesser blir fulgt, og at norsk rett samsvarer med de forpliktelser Norge har etter FNs konvensjon om barnets rettigheter. Videre skal Ombudet av eget tiltak, eller som høringsinstans, ivareta barn sine interesser og behov i samband med planlegging og utredning på alle felter. Ombudets mandat er begrenset til barnet fyller 18 år.

Det overliggende prinsipp i adopsjonsloven (Lov 28.februar 1986 nr.8 om adopsjon) er barnets beste, idet en adopsjon bare kan gjennomføres om det kan antas at adopsjonen vil bli "til gagn for barnet", jf adopsjonsloven § 2. Barnekonvensjonens (BK) artikkel 21, fremhever at i adopsjonsspørsmål skal barnets beste være overordnet andre hensyn, ikke bare "et grunnleggende hensyn", slik som etter artikkel 3 i konvensjonen.

Barns rett til utvikling blir satt på alvorlig prøve når det, av ulike årsaker, blir uten en tilstrekkelig forsvarlig omsorg. Adopsjon vil i mange tilfeller være et godt tiltak for å sikre at barn får oppfylt sin grunnleggende rett til omsorg. Dette forutsatt at adopsjonen er underlagt en barnets beste-vurdering, jf det ovenstående.

De fleste barn som adopteres til Norge befinner seg i sin tidlige barndom. Komiteen for barnets rettigheter definerer i sin generelle kommentar nr. 7 (2005) om gjennomføring av barnets rettigheter i tidlig barndom, perioden opp til barnet er 8 år gammelt som "tidlig barndom."

Så små barn har behov for spesiell beskyttelse, dels fordi de er særlig sårbare for omsorgs-
svikt og dels fordi de er avhengig av at andre beskytter dem og fremmer deres interesser. I så
måte er det positivt at barna er små når de blir adopterte. Imidlertid medfører dette at det må
stilles særskilte krav til lovgivningen, for derigjennom å bidra til realiseringen av små barns
rettigheter.

Etter at barnet har blitt 7 år tilkommer for fullt utfordringen med å sikre at barnas rett til
medbestemmelse i spørsmål som angår dem ivaretas, jf BK art.12. Adopsjon berører i
høyeste grad barnet, det er således spesielt viktig at de reglene som utformes fremmer en
praksis som sikrer at barn blir hørt. Herunder at barn blir møtt på en slik måte at de tør
meddele seg og bære fram sine synspunkter, og selvfølgelig at deres synspunkter blir
tilstrekkelig vektlagt.

Barneombudets merknader til NOU 2009:21

Før Barneombudet presenterer sine merknader, må det innledningsvis bemerkes at
utredningen er meget omfattende, idet den berører en hel rekke store og til dels kompliserte
problemstillinger. Ombudet har ikke hatt mulighet til å gå i dybden på dem alle. Barne-
ombudet har vurdert enkelte av utvalgets forslag grundigere. Samtidig har Ombudet også
har forsøkt å danne seg et mer helhetlig bilde av den politikken og praksisen forslagene
samlet sett danner.

Barneombudet har merket seg at adopsjonsutvalget på en tydelig måte har klart å løfte fram
barneperspektivet, videre at perspektivet går som en rød tråd gjennom hele utredningen - noe
som er svært positivt.

Ombudet ser at utvalget har innhentet informasjon fra personer med adopsjonserfaring,
videre at det er inntatt uttalelser fra adoptivbarn. Disse uttalelsene er, slik Ombudet forstår
det, utdrag fra forskningsrapporter hvor barn har vært informanter. Det hadde styrket
utredningen ytterligere om utvalget hadde hørt barn direkte. Å høre barn er et viktig middel
for å gjøre seg enda mer sensitive til gjennomføringen av barnas rettigheter. Dette kunne
eksempelvis vært gjort ved å opprette en liten ekspertgruppe med adoptivbarn.

Kapittel 3 Oversikt over rettskildene på adopsjonsområdet

Utvalget presenterer i dette kapittelet rettskildene på adopsjonsområdet samt bestemmelser
om myndighet og saksbehandling. Utvalget peker på ulike svakheter ved dagens regelverk
og foreslår en rekke endringer.

Barneombudet deler dette synet. Særlig viktig er det at man velger å benytte lovregler når
vilkårene for adopsjon framstilles. Utvalget peker på at lovregler kan ha en symboleffekt,
dette synet deler Barneombudet. Videre at det også slik at disse enklere kan fungere som
en sikkerhetsgaranti for at bestemmelsene virkelig er i tråd med våre internasjonale for-
pliktelser.

Kapittel 5 Generelle vilkår for adopsjon

Utvalget diskuterer og vurderer her de generelle vilkårene for adopsjon og foreslår videre
enkelte endringer.

Ombudet støtter utvalgets forslag om å erstatte ordlyden ” til gagn for barnet” i
adopsjonsloven § 2, med ”til barnets beste”. Selv om endringen ikke innebærer noen
innholdsmessige forskjeller, ser heller ikke Ombudet noen gode grunner for å beholde den
eksisterende formuleringen.

Det er videre grunn til å tro at begrepet ” barnets beste” er så godt innarbeidet i befolkningen, og i så måte vil en endring kunne medføre en større forståelse for adopsjonsinstituttet som sådan, herunder hvilket hensyn som skal være det styrende.

Barneombudet er enig i at barn som har fylt 12 år ikke kan adopteres uten eget samtykke, jf adopsjonsloven § 6 annet ledd. Følgelig også at barn som har fylt 7 skal høres, slik som etter gjeldene regelverk. Videre at det må mye til for å gjennomføre en adopsjon mot et barns uttrykkelige vilje, selv om det er under 12 år.

Ombudet bekymrer seg imidlertid for selve høringsprosessen, idet det i dag ikke foreligger klare rutiner for hvordan samtaler med barn skal foregå, ei heller hvilke momenter som skal inngå i samtaler. Utvalgets forslag om at det av hensyn til barnets rettssikkerhet må stilles nærmere krav til informasjon og samtykke støttes av Barneombudet. Det samme gjelder at disse kravene bør framgå av lov eller forskrift.

Om en sørger for at de som skal samtale med barna har tilstrekkelig kunnskap, både om barn og praktisk erfaring i å snakke med barn, vil prosessen kunne sikres ytterligere. Barneombudet mener derfor det bør stilles minimumskrav til kunnskapsnivå, og da både med hensyn til formell og mer erfaringsbasert kunnskap, til de som skal samtale med barna.

Barnombudet er i tillegg opptatt av at alle yrkesgrupper som jobber med og for barn skal ha gjennomgått en opplæring i barns rettigheter. Dette i tråd med barnekomiteen anbefalinger (Generell kommentar nr 7, 2005). På adopsjonsområdet mener Ombudet slik kunnskap er særlig viktig.

Barnombudet støtter utvalgets forslag om innføres et forbud i adopsjonsloven mot vederlag i forbindelse med adopsjon. En slik bestemmelse vil helt klart synliggjøre norske myndigheters syn på menneskehandel og være i overensstemmelse med Norges forpliktelser etter Haagkonvensjonen og barnekonvensjonen.

Kapittel 6 Internasjonal adopsjon via organisasjon

Utvalget behandler her de krav søkerne må oppfylle i sak om forhåndssamtykke til adopsjon av ukjent barn fra fremmed stat.

En adopsjon stiller adoptivforeldrene mange, og til dels store, utfordringer. Det faktum at alle barna som ankommer Norge allerede har vært gjennom minst et relasjonsbrudd, taler for at det må stilles strenge krav til søkerne.

Når det gjelder fastsettelsen av hvilke krav som skal stilles, er det for Ombudet en selvfølge at det er hensynet til barnet som skal være det overordnede. Barnet har ingen relasjon til søkerne, og er i utgangspunktet i en meget sårbar posisjon. Det er særdeles viktig at man har regler som søker å minimere risikoen for at et barn blir adoptert av noen som ikke makter å gi det den omsorgen det har krav på, og som er nødvendig for at det skal kunne utvikle seg tilfredsstillende. Det å trekke ut vurderinger av en mer objektiv karakter, slik som alder og helse, og gjøre disse mer absolutte, vil klart kunne bidra til en kvalitetssikring av første runde i utvelgesprosessen.

Barneombudet støtter forslaget om at krav til alder blir nedfelt i lovgivningen og stiller seg likeledes bak utvalgets argumentasjon. Videre støtter Ombudet forslaget om uttømmende unntaksbestemmelser. På den måten reduseres risikoen for at utenforliggende hensyn tas, og derigjennom at barnets beste blir det styrende.

Ombudet tar ikke direkte stilling til utvalgets foreslåtte alderskrav.

Barneombudet støtter utvalgets forslag til at krav til helse nedfelles i lovgivningen.

I likhet med utvalget mener også Barneombudet at krav til god vandel hos begge søkerne må hjemles i lov. Barneombudet har ikke tatt stilling til om hvorvidt søkerne må ha plettfri vandel. Imidlertid er det klart fra Ombudets side at ingen som noensinne har vært dømt for sedelighetsforbrytelser eller alvorlig vold, må sluses videre i søkeprosessen. Selv om det er vanskelig å fastslå gjentakelsesfare, skal aldri barnet måtte bære risikoen for at så kan skje.

Kapittel 8 Nasjonal adopsjon av ukjent spedbarn

Antallet nasjonale adopsjoner av spedbarn er lavt. I likhet med internasjonal adopsjon, vil barnet også her være ukjent for adoptanten. Barneombudet kan ikke se noen grunn til at vilkårene for nasjonal adopsjon skulle være andre enn de ved internasjonal adopsjon. Det at søkere ikke har trengt en godkjenning tidligere, er urovekkende. En kommunal utredning bør absolutt ikke være tilstrekkelig for å få tildelt et adoptivbarn.

Selv om det her kan være tale om relativt nyfødte barn, som derigjennom ikke har vært utsatt for et så høyt antall belastninger, har også disse barna krav på beskyttelsen og at deres rettigheter blir ivarettatt.

Ved at søkerne vurderes i samme faser og etter samme kriterier som ved internasjonal adopsjon, vil en kunne ha større sikkerhet for at barnet får en god omsorgssituasjon. Noe annet vil etter Ombudets skjønn være betenkelig.

Kapittel 15 Barn med behov for spesiell støtte

FN anslår at det er 150 millioner barn i verden med nedsatt funksjonsevne. 80 % av disse bor i utviklingsland med dårlige eller ingen tilgang på tjenester. Barneombudet er bekymret over at det ikke iverksettes tiltak for å øke antallet internasjonale adopsjoner av barn med behov for spesielle støttetiltak. Barn med spesielle behov er særlig sårbare, og det bør derfor settes igang tiltak som kan bidra til at også disse barna får mulighet for adopsjon på lik linje med barn uten funksjonsnedsettelse. Manglende strategier på området, kan være å anse som diskriminerende, noe som i tilfelle vil være i strid med våre forpliktelser etter Haagkonvensjonen og barnekonvensjonen.

En av de viktigste årsakene til omsorgssvikt og mishandling er primærtrekk ved foreldrene. Det er imidlertid en kjensgjerning at barn med nedsatt funksjonsevne er mer utsatt for slike overgrep enn andre barn. Omsorgsgiver møter på mange og tunge utfordringer, både av fysisk og psykisk karakter, som følge av barnets spesielle behov for støtte. Dette vil komme i tillegg til de vanskene adoptivbarn flest vil gå igjennom som følge av bl.a. relasjonsbrudd. Samlet sett vil belastningen kunne bli høyere enn summen av de enkelte faktorer. Det er derfor særdeles viktig at det stilles særskilte krav til søker. Barneombudet støtter på denne bakgrunn utvalgets forslag om at slike saker skal behandles av et organ som er bredt faglig sammensatt. På den måten kan en sikre at alle relevante og viktige aspekter trekkes inn i vurderingen.

Det har vært ukjent for Barneombudet at enkelte organisasjoner har iverksatt kampanjer, i form av annonser i egne medlemsblader og nettsteder, for å skaffe adoptivforeldre til barn med behov for spesiell støtte. Barneombudet vil på det sterkeste fraråde en praksis hvor barnas sykdomshistorie og bakgrunn blir offentliggjort. Ombudet slutter seg helt til utvalgets begrunnelser for at slike kampanjer ikke må forekomme.

Kapitlene 17 og 18

Barneombudet har her valgt en mer helhetlig tilnærming - og forholder seg dermed ikke til rekkefølgen på de enkelte forslag.

Utredningen viser at tiden klart er moden for opprydning og endring, både på prosess- og kompetansesiden.

En faseinndeling av utrednings- og godkjenningsprosessen både for internasjonal og nasjonal adopsjon av ukjent barn støttes av Barneombudet. Det er viktig at en slik prosess kvalitetssikres. Det samme gjelder i forhold til å innføre et obligatorisk adopsjonsforberedende kurs. Ved å legge dette kurset til fase 2, altså før den individuelle egnetheten utredes, vil bidra til at søker får et mye bedre grunnlag for å beslutte om de virkelig ønsker å adoptere et ukjent barn, og til å forstå hva en adopsjon av ukjent barn kan innebære. En slik modningsprosess vil igjen føre til at utreder har et bedre utgangspunkt i gjennomføringen av de påfølgende kartleggingsamtalene.

Ved å flytte utredningsarbeidet ut av kommunene, risikerer en å gå glipp av eksisterende kjennskap om søkerne, deres nettverk og om lokale forhold for øvrig. Denne kjennskapen bør ikke automatisk diskvalifiseres ved å rubrisere den inn under subjektive inhabilitetslignende forhold. Kjennskapen kan, om den benyttes riktig, være et viktig virkemiddel for å komme i posisjon til søkerne. På den måten kan vanskelige temaer bli enklere å drøfte.

Barneombudet støtter imidlertid at utredningen flyttes ut av kommunen. De fleste av landets kommuner er små og mange av disse har under en stilling tilknyttet barneverntjenesten. Ombudet har erfart at kvaliteten på mye av arbeidet rundt om i de minste barneverntjenestene klart er preget av manglende ressurser. Det er mye som taler for at utredning av adopsjonssaker ikke vil kunne prioriteres.

Videre er det mulig at ressursknappheten kan prege utredningsarbeidet i den forstand at det ikke blir utført grundig nok og heller ikke med helt riktig fokus. I utgangspunktet skal barneverntjenesten inneha tilstrekkelig med kunnskap til å utrede eksempelvis omsorgsevne. Imidlertid er det mulig at barnevernsansatte, som følge av bl.a. det biologiske prinsipp og mildeste inngreps prinsipp, i for stor grad vil ha helheten for øye. Det vil si at de vil kunne ha lettere for å vektlegge kompenserende faktorer, noe som selvfølgelig er riktig og viktig i barnevernssaker. Imidlertid vil ikke den kompenserende faktoren ha samme betydning på adopsjonsområdet.

Lokalkunnskap kan ivaretas ved at utrederen innhenter, både skriftlig og muntlig, informasjon både fra den kommunale barneverntjenesten samt NAV sosial.

Ovennevnte argumenter taler også for at utredningsarbeidet ikke flyttes til fagteam, men heller til fosterhjemstjenesten. Her foreligger allerede kunnskap om utredning av fosterforeldre.

Barneombudet støtter utvalgets forslag om å opprette nye vedtaksorganer. Imidlertid er Ombudet noe usikker på om sammensetningen av organene. Ikke slik at de foreslåtte medlemmene skal utgå, men heller slik at også sosialfaglig kompetanse må tas inn. Vurderingene som skal gjøres er kompliserte, idet ulike fragmenter skal settes sammen til et hele.

Kapittel 19 Bevisbyrdekravet

Barneombudet støtter utvalgets forslag om å skjerpe beviskravet i adopsjonsloven. Den foreslåtte ordlyden får klart fram at det er barnets beste som skal være det styrende når avgjørelser om adopsjonsbevilling skal tas. Også her mener Barnombudet at symboleffekten i seg selv er en verdi.

Med vennlig hilsen



Knut Haanes
nestleder



Hilde Rakvaag
seniorrådgiver