



DET KONGELIGE
BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Prop. 7 L

(2009–2010)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i adopsjonsloven og barnevernloven

Innhold

1	Proposisjonens bakgrunn og hovedinnhold	5	4.2.2	Fastsettelse av rett til kontakt	28
2	Høringen	7	4.2.3	Gjennomføringen av kontakt	29
3	Kontakt mellom barnet og biologisk familie etter adopsjon etter barnevernloven	10	4.2.4	Ny prøving	30
3.1	Gjeldende rett	10	4.2.5	Rettslig prøving av fylkesnemnda vedtak om kontakt	31
3.1.1	Norsk rett	10	5	Forslag til endringer i adopsjonsloven om anerkjennelse av adopsjoner på grunnlag av statsborgerskap	32
3.1.2	Internasjonale konvensjoner	11	5.1	Gjeldende rett	32
3.1.3	Norden	12	5.2	Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette	33
3.1.4	USA og England	13	5.3	Høringsinstansenes syn	35
3.2	Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette	14	5.4	Departementets vurdering	35
3.3	Høringsinstansenes syn	18	6	Økonomiske og administrative konsekvenser	38
4	Departementets vurdering	26	7	Merknader til de enkelte paragrafer i adopsjonsloven og barnevernloven	39
4.1	Bør adgang til kontakt etter adopsjon innføres	26	Forslag til lov om endringer i adopsjonsloven og barnevernloven.....	41	
4.2	Hvordan kan kontakt etter adopsjon gjennomføres	28			
4.2.1	Hvilke personer skal barnet sikres kontakt med og hva skal kontakten bestå av	28			



DET KONGELIGE
BARNE- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENT

Prop. 7 L

(2009–2010)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i adopsjonsloven og barnevernloven

*Tilråding fra Barne- og likestillingsdepartementet av 9. oktober 2009,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Proposisjonens bakgrunn og hovedinnhold

I de senere årene har spørsmålet om det bør åpnes adgang for rett til kontakt mellom barn og biologiske foreldre eller barn og biologisk slekt etter adopsjon (såkalt åpen adopsjon) vært drøftet i flere ulike sammenhenger. Spørsmålet har særlig vært diskutert i forhold til adopsjon av fosterbarn, jf. barnevernloven 17. juli 1992 nr. 100 § 4-20. I NOU 2000:12 Barnevernet i Norge, tilrådte utvalget blant annet i sin innstilling at spørsmålet om kontakt etter adopsjon ble vurdert nærmere. I Stortingsmelding nr. 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet kom departementet til at det på dette tidspunktet ikke var grunnlag for å åpne for en endring som innebærer anledning til å fastsette en rett til kontakt for biologiske foreldre og barnet etter at adopsjonen er gjennomført. Departementet uttalte imidlertid at en ville følge utviklingen nøye når det gjelder disse spørsmålene og hele tiden vurdere om det er forhold som tilsier at det bør gjøres endringer i loven.

Flere fra ulike fagmiljø har i den senere tid signalisert en sterk bekymring for at adopsjon er et så lite benyttet tiltak i barnevernet. Flere har vært opptatt av spørsmålet om det bør innføres en adgang til rett til kontakt mellom biologiske foreldre og barnet i de tilfeller det er i barnets interesse med både adopsjon og fortsatt kontakt med biolo-

giske foreldre. Høyesterett har også tidligere i to avgjørelser direkte oppfordret departementet til å utrede en slik mulighet nærmere.

Departementet har i Ot. prp. nr. 69 (2008-2009) Om lov om endringer i barnevernloven gått inn for en økt bruk av adopsjon etter barnevernloven § 4-20 som barneverntiltak og har i sammenheng med dette nå på nytt vurdert om det bør innføres en adgang til rett til kontakt mellom biologiske foreldre og/eller biologisk slekt og barnet etter adopsjon.

Departementet er kommet til at det bør åpnes for en rett til å ha en begrenset kontakt der forholdene ligger til rette for det. Dette vil være tilfeller der det er til barnets beste at det både gjennomføres en adopsjon og at det gis en rett til begrenset kontakt med biologiske foreldre. Formålet med en slik kontakt er å gi barnet anledning til å ha en viss kontakt med biologiske foreldre og dermed få kunnskap om sitt opphav, samtidig som barnet får den stabilitet, sikkerhet og varighet i omsorgssituasjonen som adopsjonen gir. Meningen er ikke å «uthule» eller på noen måte gjøre endringer i den tilknytningen som adopsjonsinstituttet gir barnet. Barnet gis derimot en mulighet til i et begrenset omfang å ha en kontakt med biologiske foreldre i tillegg.

Det er en forutsetning for å fastsette slik kontakt at forholdene ligger vel til rette for det, og departementet antar at det bare vil være aktuelt i et mindre antall saker. Det er således ikke meningen at kontakt etter adopsjon skal bli normalordningen ved en adopsjon etter § 4-20.

Departementet foreslår i proposisjonen at det innføres en ny bestemmelse i barnevernloven kapittel 4 som åpner for at fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, når den treffer vedtak om tvangsadopsjon etter § 4-20, samtidig skal vurdere om det skal være kontakt i form av besøk mellom barnet og biologiske foreldre etter at adopsjonen er gjennomført. Departementet foreslår at adoptivsøkernes (fosterforeldrenes) samtykke skal være et vilkår for at fylkesnemnda skal kunne vurdere kontakt etter adopsjon og at barneverntjenesten gis en sentral rolle ved gjennomføringen av kontakten. Det foreslås at det bare skal være anledning til å kreve saken prøvet på nytt for fylkesnemnda dersom særlige grunner foreligger. Særlige grunner kan være at barnet motsetter seg videre kontakt eller at biologiske foreldre ikke følger opp den fastsatte kontakten. At biologiske foreldre ønsker mer kontakt, skal etter departementets vurdering ikke være en slik særlig grunn og biologiske foreldre gis derfor i forslaget ikke rett til å kreve ny prøving. Fylkesnemndas vedtak kan bringes inn for tingretten, jf. barnevernloven § 7-24.

Proposisjonen inneholder videre ett kapittel om anerkjennelse av adopsjoner gjennomført i adoptivforeldrenes statsborgerland. Departementet har hatt flere klagesaker vedrørende anerkjennelse av adopsjoner gjennomført i statsborgerlan-

det av utenlandske statsborgere bosatt i Norge, uten at norske myndigheter har samtykket på forhånd. Etter dagens regler er slike adopsjoner direkte gyldige i Norge. Departementet mener at det er viktig å sikre at barn som skal vokse opp her i riket, adopteres av personer norske myndigheter har vurdert omsorgsevnen til og har gitt forhåndssamtykke til adopsjon. Et krav om forhåndssamtykke i alle saker der adoptivsøkerne er bosatt i Norge, også de som har utenlandsk statsborgerskap og som vil adoptere i sitt statsborgerland, vil være et viktig bidrag til å sikre barnet en trygg oppvekst. Departementet mener derfor det er behov for en innstramming i anerkjennelsesreglene med hensyn til statsborgerskap.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at adopsjonsloven § 19 første ledd første setning endres. Adopsjoner gjennomført i adoptivforeldrenes statsborgerland uten norsk forhåndssamtykke, skal ikke lenger være automatisk gyldige i Norge, dersom adoptivforeldrene var bosatt her i landet da adopsjonen ble gjennomført. Utenlandske statsborgere bosatt i Norge vil da, som alle norske statsborgere bosatt i Norge, måtte søke om forhåndssamtykke fra norske adopsjonsmyndigheter og underlegges en vurdering av om de er egnet til å adoptere. Dersom en utenlandsk statsborger, til tross for et slikt krav, gjennomfører en gyldig adopsjon i sitt statsborgerland uten at norske myndigheter har vært inne i saken på forhånd, vil de måtte søke norske adopsjonsmyndigheter om anerkjennelse etter den skjønnsmessige adgangen i adopsjonsloven § 19 tredje ledd.

2 Høringen

Barne- og likestillingsdepartementet sendte 16. april 2009 et høringsnotat med forslag til lovendringer til følgende høringsinstanser:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Finansdepartementet
Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Helse- og omsorgsdepartementet
Justis- og politidepartementet
Kommunal- og regionaldepartementet
Kultur- og kirkedepartementet
Kunnskapsdepartementet
Utenriksdepartementet

Adopsjonsforum
Akademikerne
Aksjonsgruppa for barns rett til samvær med foreldre og besteforeldre
Aleneforeldreforeningen
Antirasistisk senter
Arbeids- og velferdsdirektoratet
Arbeidsgiverforeningen NAVO
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Barne-, ungdoms- og familieetaten, region Midt-Norge
Barne-, ungdoms- og familieetaten, region nord
Barne-, ungdoms- og familieetaten, region sør
Barne-, ungdoms- og familieetaten, region vest
Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst
Barneombudet
Barnejuridisk Forum
Barnevernets utviklingssenter i Midt-Norge
Barnevernets utviklingssenter på Vestlandet
Barnevernets utviklingssenter i Nord-Norge
Barneverninstitusjonenes Samarbeidsforum
Childwatch International - UiO
Datatilsynet
Den norske Lægeforening
Den Norske Advokatforening
Den Norske Dommerforening
Den norske tannlegeforening
Domstolsadministrasjonen
Enestående adoptanternes forening
Fagforbundet
Faglig utvalg for adopsjonssaker
Fellesorganisasjonen (FO)

Flerfaglig fellesorganisasjon
Foreldre- og barntiltak i Norge v/Nora Brataas «Vilde»
Foreningen adopterte
Foreningen for partnerskapsbarn
Foreningen 2 foreldre
Forum for Barnekonvensjonen
Forum for koreanskadopterte (FKA)
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Fylkeskommunene
Fylkesmennene
Fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker
Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon (HSH)
Helseansattes yrkesforbund
Helsedirektoratet
Helseregionene (5)
Helsetilsynet i fylkene
Helsetjenestens lederforbund
Høgskolen i Bergen
Høgskolen i Bodø
Høgskolen i Finnmark
Høgskolen i Harstad
Høgskolen i Lillehammer
Høgskolen i Oslo
Høgskolen i Sogn og Fjordane
Høgskolen i Sør-Trøndelag
Høgskolen i Telemark
Høgskolen i Volda
Høgskolen i Østfold
InorAdopt
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
Juridisk Rådgivning for kvinner
Juss-Buss
Jussformidlingen
Jusshjelpa i Tromsø
Kirkens bymisjon
Kirkens Familievern
Kommunene
Kommunenes Sentralforbund
Kontaktutvalget for innvandrere og norske myndigheter
Koordineringsutvalget for psykiatriske ungdomsteam
Landets distriktpsikiatriske sentra
Landets kontrollkommisjoner

Landets pasientombud
 Landsforeningen for barnevernsbarn
 Landsorganisasjonen (LO)
 Landsrådet for norske barne- og ungdomsorganisasjoner
 Likestillingsombudet
 Longyearbyen lokalstyre
 Nasjonalforeningen for folkehelsen
 Nasjonalt folkehelseinstitutt
 Nasjonalt kunnskapssenter for folkehelsen
 Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress (NKVTS)
 Norges Forskningsråd (NFR)
 Norges Juristforbund
 Norges Kvinne- og Familieforbund
 Norges Røde Kors
 Norges Teknisk Naturvitenskapelige Universitet (NTNU)
 Norsk Barnevernssamband
 Norsk Folkehjelp
 Norsk Fosterhjemsforening
 Norsk Fysioterapeutforbund
 Norsk helse- og sosiallederlag
 Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
 Norsk Kommuneforbund
 Norsk Lærerlag
 Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)
 Norsk Pasientforening
 Norsk Psykologforening
 Norsk senter for barneforskning (NOSEB)
 Norsk senter for menneskerettigheter
 Norsk sykepleierforbund
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Organisasjonen for foreldre/ barntiltak
 Organisasjonen for Private Barneverntiltak (OPB)
 Politidirektoratet
 PRESS - Redd Barna Ungdom
 Redd Barna
 Redd Barnas Rettighetssenter
 Regionale ressursenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging
 Regionsenter for barne- og ungdomspsykiatri
 Regjeringsadvokaten
 Ressurssenter for Pakistanske Barn
 Rettspolitisk forening
 Riksrevisjonen
 Rådet for psykisk helse
 Sametinget
 Selvhjelp for innvandrere og flyktninger (SEIF)
 Senter for medisinsk etikk (SME)
 Sivilombudsmannen
 SOS rasisme
 Statens helsetilsyn
 Statens råd for funksjonshemmede

Statistisk sentralbyrå
 Stiftelsen Landsforeningen Rettferd for taperne
 Sysselmannen på Svalbard
 Unge funksjonshemmede
 UNICEF-komiteen i Norge
 Universitetet i Agder
 Universitetet i Bergen
 Universitetet i Oslo
 Universitetet i Stavanger
 Universitetet i Tromsø
 Utdanningsforbundet
 Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon (UHO)
 Utlendingsdirektoratet
 Utlendingsnemnda
 Verdens Barn
 Voksne for Barn
 Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)
 Ønskebarn

Høringsfristen ble satt til 15. juni 2009. Følgende høringsinstanser har avgitt realitetsuttalelse:

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
 Barne-, ungdoms- og familieetaten, region Midt-Norge
 Barne-, ungdoms- og familieetaten, region nord
 Barne-, ungdoms- og familieetaten, region sør
 Barne-, ungdoms- og familieetaten, region vest
 Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst
 Barneombudet
 Den Norske Advokatforening
 Fagforbundet
 Fellesorganisasjonen (FO)
 Foreningen adopterte
 Fylkesmannen i Buskerud
 Fylkesmannen i Hedmark
 Fylkesmannen i Hordaland
 Fylkesmannen i Oslo og Akershus
 Fylkesmannen i Nordland
 Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker i Troms og Finnmark
 Landsforeningen for barnevernsbarn
 Landsorganisasjonen (LO)
 Norges Kvinne- og familieforbund
 Norsk Barnevernssamband
 Norsk Fosterhjemsforening
 Norsk Institutt for oppvekst, velferd og aldring (NOVA)
 Norsk psykologforening
 Politidirektoratet
 Redd Barna
 Regionalt ressursenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging – Region Øst (RVTS-Ø)

Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk
stress og selvmordforebygging – Region Midt
(RVTS-M)
Regjeringsadvokaten
Stine Sofies Stiftelse
Universitetet i Tromsø
Utlendingsdirektoratet

Bærum kommune
Frogn kommune
Holmestrand kommune
Horten kommune
Kristiansand kommune
Porsgrunn kommune
Stavanger kommune

3 Kontakt mellom barnet og biologisk familie etter adopsjon etter barnevernloven

3.1 Gjeldende rett

3.1.1 Norsk rett

Dagens barnevernlov 17. juli 1992 nr. 100 gir hjemmel for at fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker kan gi samtykke til adopsjon i foreldrenes sted, jf. § 4-20 andre og tredje ledd. Barnevernloven av 1953 inneholdt ikke slik hjemmel, men bestemmelsen om fratakelse av foreldreansvaret i § 20 ble anvendt på en måte som tilsvarer dagens adopsjonsregler. At barnevernloven av 1953 § 20 kunne anvendes for å legge til rette for en adopsjon, ble slått fast av Høyesterett i Rt. 1982 side 1687.

Vilkårene for å gi samtykke til adopsjon mot foreldrenes vilje framgår av barnevernloven § 4-20 andre og tredje ledd. For det første må foreldreansvaret være fratatt, jf. andre ledd. Dette er en nødvendig konsekvens av at foreldre med foreldreansvar har retten til å samtykke eller nekte å samtykke til adopsjon, jf. adopsjonsloven § 7 første ledd. Dersom fylkesnemnda skal overta denne samtykkekompetansen, må foreldreansvaret fratas. Det framgår at det må være «fattet vedtak» om å frata foreldreansvaret, og dette vedtaket kan treffes samtidig med vedtaket om adopsjonssamtykke. Foreldreansvaret kan også være fratatt på et tidligere tidspunkt, og det har da ingen betydning om foreldreansvaret er fratatt av andre grunner enn i adopsjonsøyemed.

Dernest må de fire vilkårene i tredje ledd bokstavene a-d være oppfylt. Etter bokstav a stilles det krav til varigheten av omsorgsovertakelsen. Adopsjonssamtykke kan gi hvis:

«a) det må regnes som sannsynlig at foreldrene varig ikke vil kunne gi barnet forsvarlig omsorg eller barnet har fått slik tilknytning til mennesker og miljø der det er, at det etter en samlet vurdering kan føre til alvorlige problemer for barnet om det blir flyttet».

Dernest kreves det at:

«b) adopsjon vil være til barnets beste».

Barnets beste er både et overordnet prinsipp som følger blant annet av barnekonvensjonen artikkel 3, et vektet avveiningskriterium, jf. barnevernloven § 4-1, og altså et konkret vilkår etter § 4-20 tredje ledd bokstav b. Vurderingen skal være konkret og knyttet til det aktuelle barnet.

I bokstav c stilles det krav til adoptivsøkerne:

«c) adoptivsøkerne har vært fosterforeldre for barnet og har vist seg skikket til å oppdra det som sitt eget».

Siste vilkår knytter seg til adopsjonslovens krav:

«d) vilkårene for å innvilge adopsjon etter adopsjonsloven er til stede».

Bokstav d trådte i kraft 1. januar 2006.¹ Også tidligere måtte vilkårene etter adopsjonsloven være oppfylt, men vurderingen ble da tatt av adopsjonsmyndighetene etter reglene i adopsjonsloven.

Det følger av adopsjonsloven § 6 andre ledd at den som har fylt 12 år ikke kan adopteres uten eget samtykke. Også før denne alderen skal imidlertid barnet få si sin mening. Det følger av adopsjonsloven § 6 første ledd og barnevernloven § 6-3 at et barn som er fylt 7 år, og yngre barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, skal informeres og gis anledning til å uttale seg før det tas avgjørelse i sak som berører ham eller henne. Barnets mening skal tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet.

Fylkesnemndas vedtak om samtykke til adopsjon utløser i henhold til barnevernloven § 4-20 fjerde ledd en plikt for departementet til å utstede adopsjonsbevilling. Ingen ytterligere prøvelse skal således finne sted før adopsjonsbevillingen gis, og denne forenklede saksbehandlingen var nettopp målsetningen med lovendringen.

Adopsjonsbevillingen anmerkes blant annet i folkeregisteret, jf. adopsjonsloven § 16. Virkningene av adopsjonen følger av adopsjonsloven § 13, som fastslår at barnet skal regnes som om det var født av adoptivforeldrene, i nær sagt alle henseen-

¹ Lov 17. juni 2005 nr. 65, i kraft 1. januar 2006 iflg. res. 17. juni 2005 nr. 614.

der. Fosterforholdet opphører dermed, og adoptivforeldrene får rettigheter og forpliktelser som i et hvert annet foreldre-barn forhold.

For forholdet mellom barnet og de biologiske foreldrene innebærer adopsjonen at alle rettslige bånd blir brutt, jf. adopsjonsloven § 13 første ledd annen setning. Foreldrene mister all innflytelse over barnet, og de mister også retten til å ha kontakt og samvær med barnet. På samme måte mister barnet retten til kontakt og samvær med sine opprinnelige foreldre. Barnet har imidlertid fra fylte 18 år en rett til informasjon om hvem de opprinnelige foreldrene er, jf. adopsjonsloven § 12.

Når adopsjonen er gjennomført opphører i utgangspunktet barnevernets forpliktelser overfor barnet og dets familie. Det innebærer at alle støtte-tiltak, hjelpetiltak og all oppfølging som barneverntjenesten har hatt overfor barnet, opphører. Alt ansvaret går over på adoptivforeldrene. Barneverntjenesten har imidlertid fortsatt et generelt ansvar også for dette barnet, som for alle andre barn i kommunen, og dermed mulighet til å gripe inn med nye hjelpetiltak eller tvangstiltak, hvis det skulle bli behov for det i framtiden. Slike eventuelle framtidige tiltak vil i så fall rette seg mot barnet og adoptivforeldrene.

Første avgjørelse om adopsjon truffet av Høyesterett kom i Rt. 1982 side 1687, og her kom retten enstemmig fram til at foreldreansvaret for en 9 år gammel gutt skulle fratas, slik at fosterforeldrene fikk adoptere ham. Dommen ble avsagt med hjemmel i barnevernloven av 1953 § 20. Med samme hjemmel avsa Høyesterett til sammen 14 slike dommer.² I tretten av disse ble konklusjonen at foreldreansvaret skulle fratas med sikte på adopsjon, mens den private parten fikk medhold i at foreldreansvaret ikke skulle fratas i Rt. 1990 side 1274.

Høyesterett har behandlet tre saker om adopsjonssamtykke med hjemmel i barnevernloven § 4-20.³ Konklusjonen i de to første av disse ble at adopsjonssamtykke ikke skulle gis, men det var dissenser (3-2) i begge dommene. I den siste dommen konkluderte Høyesterett enstemmig med at adopsjonssamtykke skulle gis, og det i et tilfelle hvor det var enighet om at fortsatt samvær og kontakt mellom den ni år gamle gutten og hans mor og storebror var ønskelig. Retten la her til grunn at det var stor sannsynlighet for at kontakten ville vedvare også etter adopsjonen, og at det da ikke

hadde stor betydning i vurderingen av barnets beste at den juridiske retten til samvær faller bort ved adopsjonen.

3.1.2 Internasjonale konvensjoner

FNs barnekonvensjon med tilleggsprotokoller og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) ble inkorporert gjennom menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 § 2 med virkning fra 1. oktober 2003.

I FNs barnekonvensjon artikkel 7 gis barnet «så langt det er mulig» rett til å kjenne og få omsorg fra sine foreldre. Etter konvensjonens artikkel 8 beskyttes det mot «ulovlig innblanding» i barnets identitet. Artikkel 9 gir beskyttelse mot at barnet blir skilt fra sine foreldre, med mindre dette skjer etter visse prosessuelle regler og er nødvendig ut fra hensynet til barnets beste. Videre gir artikkel 16 i konvensjonen beskyttelse mot «vilkårlig eller ulovlig» innblanding i familielivet. Retten til respekt for familielivet er ansett som en av de grunnleggende menneskerettighetene, og kommer også til uttrykk i EMK artikkel 8 nr. 1. Det går fram at inngrep av offentlige myndigheter krever hjemmel i lov, og skal ha relevante og tilstrekkelige grunner.

I artikkel 20 i barnekonvensjonen går det fram at et barn som midlertidig eller permanent er fratatt sitt familiemiljø, eller som i egen interesse ikke kan tillates å bli værende i et slikt miljø, skal ha rett til særlig beskyttelse og bistand fra staten. Videre går det fram at slik omsorg for eksempel kan omfatte plassering i fosterhjem eller adopsjon. Når mulige løsninger overveies, skal det tas tilbørlig hensyn til ønskeligheten av kontinuitet i barnets oppdragelse og til barnets etniske, religiøse, kulturelle og språklige bakgrunn.

I konvensjonens artikkel 21 framgår at parter som anerkjenner og/eller tillater adopsjon, skal sikre at barnets beste skal være det overordnede hensynet, og de skal:

«sikre at tillatelse til adopsjon bare blir gitt av kompetente myndigheter som i samsvar med gjeldende lover og saksbehandlingsregler og på grunnlag av alle relevante og pålitelige opplysninger beslutter at adopsjon kan tillates på bakgrunn av barnets situasjon i forhold til foreldre, slektninger og verger og at de berørte personer, om nødvendig, har gitt sitt samtykke til adopsjonen etter å ha fått full informasjon og den rådgivning som måtte være nødvendig».

Også i følge konvensjonens artikkel 3 skal barnets beste være et grunnleggende hensyn ved alle handlinger som vedrører barn. Etter barnekonven-

² Rt.1982 side 1687, Rt. 1985 side 344, Rt. 1987 side 52, Rt. 1990 side 657, Rt. 1990 side 946, Rt. 1990 side 1274, Rt. 1991 side 557, Rt. 1991 side 1355, Rt.1992 side 306, Rt. 1994 side 323, Rt.1994 side 805, Rt. 1994 side 1398, Rt. 1994 side 1545 og Rt. 1995 side 85.

³ Rt.1997 side 534, Rt. 2001 side 14 og Rt. 2007 side 561.

sjonens artikkel 12 skal det legges vekt på barnets eget ønske.

Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) har lagt til grunn at barneverntiltak, også de mest inngripende, kan være nødvendig i et demokratisk samfunn for å ivareta barnets behov for omsorg. I dommen Adele Johansen mot Norge konkluderte domstolen med at norske myndigheter ikke overtrådte art. 8 da omsorgen for barnet ble overtatt og senere opprettholdt. Domstolen fastslo at omsorgsovertakelsen normalt skal anses som et midlertidig tiltak, og at det skal være et mål å gjenforene foreldrene og barnet. Fratakelse av foreldreansvar med sikte på adopsjon og nektelse av samvær er i følge domstolen bare berettiget «in exceptional circumstances» og kan bare rettferdiggjøres hvis tiltakene er motivert av et dominerende hensyn til barnets beste. Domstolen fant at de hensyn som hadde blitt tillagt vekt ved vurderingen av spørsmålet om fratakelse av foreldreansvar og nektelse av samvær var relevante, men at de etter en konkret vurdering ikke var tilstrekkelige til å bryte kontakten mellom moren og barnet i denne saken. Dommen gjaldt med andre ord ikke eksplisitt spørsmålet om adopsjon.

Høyesterett har som nevnt flere ganger tatt stilling til spørsmålet om adopsjon mot foreldrenes vilje. En Høyesterettsdom i april 2007 (Rt. 2007 side 561) konkluderte enstemmig med at adopsjonssamtykke skulle gis. Høyesterett bemerket at det ikke kan utledes mer av EMDs praksis, enn at adopsjon krever særlige tungtveiende grunner. Det ble lagt til grunn at langvarige fosterhjemsplaseringer gjerne vil forekomme nettopp når barnet er i en situasjon som man ellers vil betegne som ekstraordinær.

Det er således klart at adopsjon i visse særlige tilfeller kan benyttes som barneverntiltak, uten at det kommer i konflikt med EMK artikkel 8. Adopsjon med rett til kontakt mellom barnet og biologisk familie vil representere et mindre inngrep i barnets og den biologiske familiens rett til familieliv, og må således også kunne benyttes. En adopsjon med rett til kontakt vil imidlertid fortsatt innebære et meget stort inngrep. Dette innebærer at EMK og EMDs praksis setter rammer for i hvilke tilfeller tiltaket kan benyttes.

Europarådets reviderte konvensjon om adopsjon av barn, vedtatt 7. mai 2008 av Ministerkomiteen i Europarådet, har i artikkel 11 nærmere bestemmelser om virkningene av adopsjon. Artikkel 11 nr. 1 korresponderer med adopsjonsloven § 13. I Europarådskonvensjonens artikkel 11 nr. 4 framgår det at partene kan ha bestemmelser om andre former for adopsjon med mer begrensede

virknninger enn dem som er angitt i denne artikkelen. Departementet kan derfor ikke se at det er i strid med konvensjonen at det innføres en adgang til adopsjon med kontakt i norsk rett.

3.1.3 Norden

I Norden er Norge det land som i størst utstrekning bruker adopsjon som barneverntiltak. Sverige har i henhold til sin lovgivning ikke hjemmel til å gjennomføre tvangsadopsjoner, men har en ordning med varige fosterhjemsplaseringer. Både Island og Finland har hjemmel for adopsjon uten foreldrenes samtykke, men i visse begrensede tilfeller.

I Danmark er det nylig vedtatt endringer i lovgivningen om adgangen til adopsjon uten foreldres samtykke og fastsettelse av kontakt etter adopsjon. Ordningen har ennå ikke trådt i kraft. Departementet finner imidlertid grunn til å bemerke at selv om det danske systemet har mange likhetstrekk med vårt, er ikke systemene direkte sammenlignbare. Vi gjengir her de relevante lovendringene i adopsjonsloven § 9 og foreldreansvarsloven § 20 a:

«§ 9, stk. 2, ophæves, og i stedet indsættes:

Stk. 2. Selv om forældrene ikke vil give samtykke efter § 7, stk. 1, kan adoptionsbevilling i særlige tilfælde meddeles, hvis væsentlige hensyn til, hvad der er bedst for barnet, taler for det. Er barnet anbragt uden for hjemmet, kræver meddelelse af bevilling samtykke fra Ankestyrelsen.

Stk. 3. Adoption af et barn under 1 år kan meddeles efter stk. 2, hvis det er godtgjort, at forældrene varigt vil være ude af stand til at varetage omsorgen for barnet og heller ikke vil være i stand til at spille en positiv rolle for barnet i forbindelse med samvær.

Stk. 4. Adoption af et barn, der har været anbragt uden for hjemmet i mindst 3 år, kan meddeles efter stk. 2, hvis det er godtgjort, at forældrene varigt vil være ude af stand til at varetage omsorgen for barnet.»

«§ 20 a. Er barnet adopteret, kan der i helt særlige tilfælde efter anmodning fra barnets oprindelige slægtninge fastsættes samvær eller anden form for kontakt med disse, hvis barnet forud for adoptionen havde samvær eller anden form for kontakt med den, som anmoder om fastsættelse af samvær m.v.»

Lovendringen innebærer således at adgangen til adopsjon uten samtykke utvides slik at det i særlige situasjoner kan gjennomføres adopsjon uten samtykke av barn under ett år og av større barn

som har vært plassert utenfor hjemmet i minst tre år, hvis foreldrene varig vil være ute av stand til å ivareta omsorgen for barnet. I sammenheng med denne utvidelsen av adgangen til å adoptere uten samtykke, er det i særlige tilfeller åpnet adgang til å fastsette samvær eller annen form for kontakt mellom barnet og dets opprinnelige slektninger etter adopsjon.

3.1.4 USA og England

Adopsjon som barneverntiltak benyttes i langt større utstrekning i USA og England enn hos oss. Her benyttes også adopsjon med kontakt i stor utstrekning. Det er imidlertid viktig å framheve at når man sammenlikner med disse landene, så er det helt ulike størrelser og systemer som sammenliknes.

Departementet innhentet i forbindelse med arbeidet med høringsnotatet en utredning som gir en oversikt over forskningsmessige bidrag om bruken av åpen adopsjon i USA og England. I utredningen framgår det blant annet at i USA er utgangspunktet at hvis et barn har vært plassert utenfor hjemmet 15 måneder av de siste 22 månedene, skal adopsjon være en overordnet målsetting. I tidsperioden har biologiske foreldre krav på å motta hjelp som skal gjøre dem i stand til å gjenforenes med barnet.

I England er det også et system med tidsfrister, men de er mindre absolutte. I følge the Public Law Outline (PLO) skal det etter 40 uker være en full rettslig gjennomgang av saken. Det vil da vanligvis foreligge klarhet om for eksempel rehabilitering eller andre hjelpetiltak har effekt, og derved kan det også besluttes om det er behov for iverksetting av andre tiltak. I England er det mulig for fosterforeldre som har hatt et fosterbarn i 12 måneder å fremme krav om å få adoptere barnet, også uten at barnevernet gir sin støtte.

I 2004 hadde om lag 20 amerikanske stater regler som gir rettslig anerkjennelse av avtaler om kontakt etter adopsjon med biologiske foreldre og i noen stater også for annen biologisk familie. I England er det også regler for vurdering av kontakt. Som det framgår nedenfor har regelverket i de to landene flere likhetstrekk. Utgangspunktet for reglene om adopsjon i England er at retten skal vurdere om det skal være kontakt mellom adoptivfamilien og biologisk familie. Regelverket i USA har fem hovedtrekk som er felles for de cirka 20 statene hvor dette er regulert. Flere av disse punktene gjelder også for England.

Det er gjennomgående slik at adopsjon og avtaler om kontakt anses som to isolerte spørsmål –

manglende oppfyllelse av en avtale om kontakt har ikke betydning for adopsjonens gyldighet. Den står fast, og konflikter om kontaktavtaler må finne sin løsning uten at dette argumentet spiller en rolle.

Hensynet til barnets beste skal være styrende for vurderingen av spørsmålet om kontakt. I engelsk lovverk er det også tydelig lagt til grunn en barnets beste vurdering. I de fleste statene i USA og i England er det et vilkår at adoptivforeldre og barnet er enige i at det skal opprettes eller opprettholdes kontakt med biologisk foreldre/familie. I England er det ikke angitt en aldersgrense, men det er barnets alder og modenhet som gir anvisning på hvilken vekt barnets mening skal ha.

I USA er det gjennom sivile søksmål at avtaler om kontakt etter en adopsjon kan endres eller gjennomføres med tvang. Konflikter om praktiseringen håndteres også gjennom søksmål. Mange av statene krever at det skal megles ved konflikter om kontaktform etter adopsjon.

Når det gjelder empiri, ble det i utredningen gjort følgende oppsummering:

- Det er svært få forskningsresultater om effekter av kontakt etter adopsjon for barnevernsbarn, og det er få studier som sammenligner effekter av åpne versus lukkede adopsjoner. Hovedtyngden i foreliggende forskning er av utvalg hvor barna er adopterte før de er ett år og hvor biologiske foreldre frivillig oppgir barnet for adopsjon.
- En større studie viser at åpne eller lukkede adopsjoner ikke gir forskjellig effekt på barna.
- En studie av betydningen av ulike kontaktformer (indirekte versus direkte), hvor utvalget bestod av 70 prosent barnevernsbarn, kan ikke påvise forskjeller i betydning for barna.
- En studie hvor fosterbarns og adoptivbarns erfaringer med kontakt med biologiske foreldre sammenlignes, viser svært forskjellige utfall for de to gruppene barn. Fosterbarna domineres av negative erfaringer med kontakten, men adoptivbarna domineres av positive erfaringer. Den avgjørende forskjellen er trolig forskjellen i hvordan adoptivforeldre versus fosterforeldre har mulighet og myndighet til å regulere og tilpasse kontakten og kontaktsituasjonen.
- Den generelle forskningen om åpen adopsjon viser at alle parter; barn, biologiske foreldre og adoptivforeldre, er positive til kontakt etter en adopsjon. Særsilt framheves det at eldre barn har positivt utbytte av slik kontakt.
- Overføringsverdien av forskning som generelt har studert åpen adopsjon i barnevernet vil være svært lav fordi sakene er så forskjellige for

barna det gjelder. Dette reduserer imidlertid ikke innsikten om at mange er fornøyd med åpen adopsjon, og at den svært ofte tar form av indirekte kontakt.

Departementet viser dessuten til at det i denne forskningen også er vanskelig å finne identiske sammenligningsgrupper med de adopterte. Det er derfor vanskelig å avgjøre om de adopterte barna er ulike fosterbarna i utgangspunktet, eller om det er adopsjonen som fører til forskjellen.

3.2 Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette

Om adopsjon med kontakt bør være en mulighet ved bruk av adopsjon som barneverntiltak er ikke en ny problemstilling i Norge. Høyesterett har som nevnt i to dommer kommet med en direkte oppfordring til lovgiver om å vurdere muligheten for samvær etter en adopsjon. I Rt. 1990 side 1274 ble følgende uttalt:

«Et vesentlig mothensyn er at barnet og de biologiske foreldre gjennom adopsjon avskjæres retten til kontakt med og kunnskap om hverandre - for barnet gjelder det inntil det blir myndig. Dette ligger ikke bare utenfor barnevernslovens intensjoner, men det synes heller ikke å harmonere med det syn man i de senere år har inntatt til spørsmålet om kontakt mellom barnet og dets biologiske foreldre i andre sammenhenger. I denne forbindelse nevner jeg at barneoven av 8. april 1981 nr. 7 § 44 ble endret ved lov av 3. mars 1989 nr. 8. Ved endringen ble foreldre som aldri har bodd sammen med barnet likestilt med andre foreldre når det gjelder retten til samvær. Så vidt jeg forstår av de sakkynndiges uttalelser for Høyesterett i denne sak, er det en alminnelig faglig oppfatning at også adoptivbarn bør gis kunnskap om, eventuelt også mulighet for samvær med, sine biologiske foreldre. At dette behov vil være til stede hos foreldre som blir utsatt for tvangsadopsjon, sier seg selv. Det kunne på denne bakgrunn synes nærliggende at disse spørsmål ble nærmere vurdert i forbindelse med den lov om sosiale tjenester som nå forberedes i departementet.»

I Rt. 1997 side 534 uttalte førstvoterende blant annet at:

«....saken gir meg foranledning til å bemerke at lovgiver etter min mening bør vurdere om det bør åpnes for en rett til samvær mellom barnet og biologiske foreldre også etter en adopsjon. Det ville medføre at fordelene for barnet ved en adopsjon ikke måtte avveies mot fordelene ved

fortsatt rett til samvær med biologiske foreldre.»

Spørsmålet om adopsjon med rett til kontakt er også berørt i enkelte teoretiske framstillinger. Enkelte synes positive til en slik kontakt, ikke som en alminnelig rett, men som en unntaksmulighet i tilfeller hvor det framtrer som den beste løsningen, mens andre imidlertid ser ut til å være mer kritiske til en slik løsning.

I NOU 2000:12 Barnevernet i Norge ble det vist til forskningsresultater om fordelene med adopsjon, samt viktigheten av kontinuitet i barnets liv, og det ble anbefalt at mulighetene for åpen adopsjon ble utredet. I Stortingsmelding nr. 40 (2001-2002) Om barne- og ungdomsvernet ble problemstillingen grundigere diskutert, og det ble konkludert med at det foreløpig ikke var grunnlag for å foreslå endringer. Slik departementet så det den gang, var det flere innvendinger mot å innføre en rett til kontakt etter adopsjon. Departementet pekte blant annet på at en slik endring kan føre til en økning i antallet adopsjoner etter barnevernloven, at ordningen ville føre til et uheldig skille mellom adopsjoner med og uten rett til kontakt med biologiske foreldre og at uenighet mellom adoptivforeldre og biologiske foreldre om kontakten vil være uheldig for barnet og undergrave den stabilitet og trygghet som en adopsjon er ment å innebære. Ideen om adopsjon med rett til kontakt ble likevel ikke avvist en gang for alle, og departementet uttalte at man vil følge utviklingen nøye, for å se om det er forhold som tilsier endringer.

Flere fra ulike fagmiljø har etterhvert signalisert en sterk bekymring for at adopsjon er et så lite benyttet tiltak i barnevernet. De peker på at antallet adopsjoner etter barnevernloven har gått ned, samtidig som antallet barn under offentlig omsorg har økt betraktelig de siste årene. Flere har vært opptatt av spørsmålet om det bør innføres en adgang til kontakt mellom biologiske foreldre og barn etter adopsjon i de sakene dette er til barnets beste. I et høringsnotat høsten 2008 med forslag til endringer i barnevernloven, foreslo departementet økt bruk av adopsjon etter § 4-20 som et barneverntiltak. Forslaget er senere fulgt opp i Ot. prp. nr. 69 (2008-2009) Om lov om endringer i barnevernloven. Lovendringene ble vedtatt 19. juni 2009. Departementet uttalte i proposisjonen at det var nødvendig å justere praksis i kommunene når det gjelder å fremme saker om samtykke til adopsjon av barn etter § 4-20 for fylkesnemndene. Departementet mente at en lovendring ikke er nødvendig for en slik praksisendring. Departementet uttalte dessuten:

«Spørsmål om bruk av adopsjon som barneverntiltak henger også sammen med spørsmålet om adopsjon med samværsrett mellom barnet og opprinnelige foreldre etter adopsjon, såkalt «åpen adopsjon». Departementet ønsker derfor å vurdere adopsjon som barneverntiltak også i sammenheng med åpen adopsjon, og vil komme tilbake til dette.»

I forbindelse med høringen til forslaget om økt bruk av adopsjon etter § 4-20 har hovedvekten av høringsinstansene støttet forslaget. Flere høringsinstanser, herunder Landsforeningen for barnevernsbarn, sa seg enige med departementet i at det er viktig å utrede nærmere spørsmålet om åpen adopsjon der barnet og biologiske foreldre får rett til kontakt også etter adopsjon.

Det er denne bakgrunnen som ledet til at departementet vurderte spørsmålet om adopsjon med kontakt på nytt og sendte ut et høringsnotat om dette 16. april 2009. Departementet ga i høringsnotatet uttrykk for at forslaget representerer noe nytt når det gjelder forholdet mellom partene etter adopsjon og reiser vanskelige spørsmål. I høringsnotatet drøftet departementet for det første om en slik ordning burde innføres, og deretter hvorledes en slik ordning eventuelt nærmere kunne gjennomføres. Under vurderingen av om en adgang til kontakt etter adopsjon bør innføres, ble hensynet til barnets beste, hensynet til biologiske foreldre, hensynet til fosterforeldrene og forholdet til adopsjonsinstituttet drøftet.

Ved omtalen av barnets beste, pekte departementet på at tiltaket vil åpne for at både hensynene til kontinuitet, trygghet og stabilitet i barnets omsorgssituasjon og barnets behov for kontakt med de biologiske foreldrene, kan ivaretas samtidig.

Det ble imidlertid framholdt at de omstendigheter som har ført til at tvangsadopsjon er aktuelt, vil kunne føre til at de biologiske foreldrene vil være ute av stand til å gjennomføre gode møter til beste for barna. En av årsakene til at barneverntjenesten fremmer forslag om tvangsadopsjon kan nettopp være å få stoppet samvær, som enten er negativ, eller forventes å bli negativ fordi foreldrene ikke har innsikt og ressurser til å møte barnet på barnets premisser i en samværssituasjon. Departementet viste også til at en adgang til adopsjon med kontakt kan gi muligheter for at enkelte foreldre vil fortsette å reise tvister rundt sitt barn, også etter adopsjonen. De vil da ikke kunne kreve barnet tilbakeført, men vil kunne påvirke barnet og skape uro og usikkerhet på det følelsesmessige og praktiske plan.

Videre viste departementet til at det er en fare for at en slik bestemmelse blir brukt på en måte

som ikke er i tråd med barnets interesser. Det vil ikke være heldig om etterfølgende kontakt blir brukt for å øve påvirkning av foreldre, for derved å minske motviljen mot adopsjon. Et vedtak om adopsjon etter § 4-20 kan i enkelte tilfeller kanskje lettere bli gitt om foreldrene ikke har så sterke motforestillinger, men hvis velviljen skyldes at foreldrene har forhandlet seg fram til et vedtak om etterfølgende kontakt, er det ikke nødvendigvis slik at dette samsvarer med hva som er til barnets beste. Videre er det slik at fylkesnemndas vedtak om adopsjon er et meget inngripende tiltak for foreldrene og at et vedtak om en viss etterfølgende kontakt kan begrense foreldrenes sorg og tap. En slik bruk av bestemmelsen vil ikke være heldig fra barnets ståsted og ikke i samsvar med formålet.

Det ble også vist til at fosterforeldres lovnader om framtidig kontakt har vært tema i flere av høyesterettsdommene på området. Rettslig beskyttelse for kontakten vil trolig gi muligheter for hjelp til gjennomføring og muligheter for endring og overprøving. En slik løsning vil dermed gi barn økt rettslig beskyttelse og sikkerhet for at de interessene som anses best for dem, faktisk blir ivaretatt.

Det ble i høringsnotatet pekt på at dette imidlertid svekkes av at en slik rett til kontakt ikke kan gis full og effektiv rettslig beskyttelse. Argumentet svekkes av de manglende mulighetene som vil finnes for å håndheve en slik rett til kontakt, også om den blir rettslig beskyttet. En adopsjon med rett til kontakt vil gi barnet større sikkerhet for gjennomføringen av kontakt enn i dag, men det vil ikke gi noen fullgod beskyttelse siden den ikke kan tvangsgjennomføres. Etter en samlet vurdering kom departementet i høringsnotatet til at en mulighet i loven for adopsjon med kontakt, er bedre i samsvar med det nå gjeldende synet på barnet som et selvstendig individ med egne rettigheter, ved at den etterfølgende kontakten nedfelles i loven og dermed gis rettslig beskyttelse.

Under drøftelsen av forholdet til de biologiske foreldrene, pekte departementet på at et adopsjonsvedtak utvilsomt er et svært alvorlig inngrep, og et stort inngrep i deres rett til familieliv etter EMK artikkel 8. Inngrepets karakter og styrke, tilsier at hensynet til foreldrene i størst mulig grad bør ivaretas, dog ikke på bekostning av barnets interesser.

Det ble framholdt at sammenlignet med en adopsjon etter dagens regler, vil en adopsjon med rett til kontakt være mindre inngripende overfor foreldrene. I sakene hvor myndighetene gir samtykke til adopsjon, vil det være klart at barna ikke skal tilbakeføres til foreldrene. Foreldrenes motstand vil ofte kunne knytte seg til det å bli fratatt all

rett til kontakt med barnet. Adopsjon med kontakt vil dermed kunne minske motstanden mot adopsjon noe, siden foreldrene ville få større interesse i å argumentere for kontakt, enn mot adopsjon.

Hvis derimot adopsjon med rett til kontakt stilles opp mot fortsatt fosterhjemsplassering, vil hensynet til de biologiske foreldrene gjøre seg gjeldende på en annen måte. Adopsjon med rett til kontakt vil kunne medføre en noe økt bruk av tvangsadopsjon, siden dette da kan bli et alternativ i saker hvor adopsjon avslås på grunn av at det er viktig at barnet opprettholder kontakten med de biologiske foreldrene. For de biologiske foreldrene er fosterhjemsplassering, også om denne gjøres varig slik som i Sverige, et mindre inngripende tiltak enn adopsjon med kontakt.

Departementet framholdt i høringsnotatet at også ut fra de biologiske foreldrenes perspektiv vil vektleggingen av fosterforeldrenes løfter om kontakt etter adopsjon kunne være vanskelig, siden foreldrene ikke vil ha noen garanti for at slik kontakt vil finne sted, og ingen rett til å klage om det ikke skjer. Også om retten til kontakt blir lovfestet og dermed gitt rettslig beskyttelse, vil det ikke være muligheter til å tvangsfullbyrde kontakten dersom adoptivforeldrene ikke lojalt medvirker. Barneverntjenestens rolle ved gjennomføringen av kontakten kan imidlertid i en viss grad bidra til å sikre retten til kontakt.

Under omtalen av forholdet til fosterforeldrene, uttalte departementet i høringsnotatet at hensynet til fosterforeldrene/adoptivsøkerne også må trekkes inn i vurderingen av om det bør åpnes en adgang til rett til kontakt etter adopsjon. Deres rett til å ha barnet hos seg, er imidlertid ikke beskyttet på samme måte som forholdet mellom barnet og de biologiske foreldrene. Også mellom barnet og fosterforeldrene kan det oppstå en relasjon som trolig kan omfattes av retten til respekt for familieliv i EMK.⁴ En vesentlig forskjell fra andre familieforhold følger likevel av at fosterhjemsforhold blir inngått med en forutsetning om at fosterforeldrene bare skal være nettopp fosterforeldre. Forholdet er dermed bygd på en forutsetning om midlertidighet. Dette har først og fremst betydning sett fra fosterforeldrenes synspunkt. Fra barnets synspunkt må det avgjørende være om det eksisterer et beskyttelsesverdig forhold, uavhengig av hvordan og hvorfor forholdet oppsto. For fosterforeldrene må imidlertid utgangspunktet for forholdet ha betydning, slik at hensynet til

fosterforeldrene må tillegges størst betydning i den grad det er med på å påvirke omsorgssituasjonen til barnet.

Det ble i høringsnotatet vist til at det for fosterforeldrene kan innebære utfordringer ikke å ha det hele og fulle ansvaret for et barn som skal vokse opp hos en, samt å måtte forholde seg til både barnets foreldre og barneverntjenesten. For fosterforeldre som er innstilt på og ønsker å ha fosterbarnet hos seg hele oppveksten, kan dermed adopsjon være en bedre løsning, også om den innebærer en rett til kontakt med biologiske foreldre. Enkelte undersøkelser viser også at adoptivforeldre knytter seg nærmere til barna, enn hva fosterforeldre gjør. Dette kan igjen ha positive virkninger for den omsorg, nærhet og kontakt som barnet får i den daglige omsorgssituasjonen.

Departementet pekte i høringsnotatet på at hvis fosterforeldrene først ønsker adopsjon, kan det være grunn til å tro at de ønsker å bli barnets foreldre fullt og helt, uten begrensninger og involvering fra verken barneverntjenesten eller de biologiske foreldrene. I så måte vil det ikke være i fosterforeldrenes interesser at det åpnes for rett til kontakt etter en adopsjon. Dersom fosterforeldrene derimot uansett er innstilt på å la barnet ha kontakt med foreldrene etter adopsjonen, kan en slik lovbasert løsning være en fordel siden den vil forandre muligheter for hjelp til gjennomføringen og til avklaring av eventuelle problemer.

Økte muligheter for å få en varig og rettslig tilknytning til et barn som uansett skal vokse opp der, gjør at muligheten for adopsjon med kontakt i utgangspunktet vil kunne være en fordel sett fra fosterforeldrenes ståsted, men departementet viste til at entydig og klart er dette ikke. Ut fra omstendighetene kan hensynet også slå motsatt ut. Departementet foreslo derfor at adoptivsøkerne må samtykke til at fylkesnemnda fastsetter en rett til kontakt med biologiske foreldre samtidig med at den gir adopsjonssamtykke.

Under omtalen av forholdet til adopsjonsinstituttet, uttalte departementet at ett av målene med dagens adopsjonslov var å likestille adoptivbarn med egenfødte barn. Muligheten for adopsjon med kontakt vil kunne hevdes å bryte med denne målsetningen. I tillegg vil adgangen til kontakt etter adopsjon etter forslaget kun gjelde adopsjon av fosterbarn etter barnevernloven § 4-20, og således skapes det også et skille mellom disse adoptivbarna og andre adoptivbarn. Det ble videre i høringsnotatet pekt på at en adopsjon med kontakt vil medføre at adopsjonen vil få en noe annen karakter enn hva en adopsjon har i dag. Adopsjon med kontakt innebærer at adopsjon ikke vil med-

⁴ Se Bendiksen, Lena R. L., Barn i langvarige fosterhjemsplasseringer – foreldreansvar og adopsjon, Fagbokforlaget 2008, s. 119-127.

føre et absolutt brudd mellom barnet og biologisk familie. Departementet uttalte imidlertid at formålet med forslaget er å sikre barnet alle de fordeler en adopsjon innebærer, og at kontakt med biologiske foreldre kommer som et tillegg. Det ble presisert at det kun vil være tale om en relativt begrenset endring av adopsjonsinstituttet. Departementet foreslo at det tas inn en ny paragraf, eksempelvis § 14 a, som kun berører nettopp kontakt etter gjennomført adopsjon, og som henviser til barnevernlovens bestemmelse om det samme. Departementet foreslo videre at en rett til kontakt etter adopsjon ikke skal nedfelles i selve adopsjonsbevillingen.

Under drøftelsen av spørsmålet om hvorledes en adopsjon med kontakt nærmere kunne gjennomføres, uttalte departementet at det var et sentralt poeng å begrense personkretsen med hensyn til hvilke personer som skulle sikres rett til kontakt med barnet etter en adopsjon. Ved en adopsjon etter § 4-20 vil barnet normalt ha vært i fosterhjemmet i en periode og kan ha hatt samvær med sin biologiske familie. Etter barnevernloven § 4-19 første ledd er det bare biologiske foreldre som har rett til samvær med barnet. Fylkesnemnda kan imidlertid bestemme at også andre enn foreldrene skal ha rett til samvær med barnet. Barneverntjenesten kan praktisere mer samvær enn fastsatt av fylkesnemnda, og også samvær med andre personer enn de som er gitt rett til samvær av nemnda. Den eneste begrensningen i dette er at barneverntjenesten ikke kan praktisere samvær i strid med nemndas vedtak eller de forutsetninger som er lagt til grunn i nemndas vedtak. Flere i kategorien besteforeldre, søsken og tanter/onkler krever nå samværsrett etter tredje ledd. Ved en tvangsadopsjon kan det derfor lett tenkes at flere enn, eller andre enn biologiske foreldre, har hatt rett til samvær med barnet mens det har bodd i fosterhjem.

Departementet uttalte at det sentrale for barnet måtte være å få kunnskap om biologiske foreldre og departementet foreslo derfor at det bare skulle gis rett til kontakt mellom barnet og biologiske foreldre. Departementet ba imidlertid særlig om høringsinstansenes syn på spørsmålet om muligheten til kontakt bør begrenses til biologiske foreldre eller eventuelt en annen personkrets.

Når det gjelder spørsmålet om hvilken form kontakten skal ha, vil det i mange tilfeller være naturlig at en rett til kontakt i form av besøkskontakt mellom barnet og de biologiske foreldrene, også leder til eller forutsetter en viss kontakt for øvrig, typisk brev og telefonsamtaler. Det kan da synes lite naturlig at det bare er retten til besøkskontakt som eventuelt skal kunne gis rettslig

beskyttelse, dersom annen kontakt er i barnets interesse. Departementet uttalte imidlertid i høringsnotatet at behovet for enkle, klare og lett gjennomførbare ordninger med minimal risiko for konflikt, tilsa at det bare innføres en rett til kontakt i form av besøkskontakt. Departementet ba imidlertid særskilt om høringsinstansenes syn på om kontakten også eventuelt kunne gjelde brevkontakt, telefonkontakt osv.

Departementet drøftet i høringsnotatet hvordan gjennomføringen av besøkskontakten best kunne skje. Det kan være en naturlig konsekvens av at fortsatt kontakt blir pålagt som ledd i at et barneverntiltak blir benyttet, at også barneverntjenesten skal bistå ved gjennomføringen av dette. Barnevernets bistand kan være en viktig forutsetning for at kontakten skal bli gjennomført, både for at det vil ha en slags kontroll- og motiveringsfunksjon for de involverte, samtidig som det kan være behov for noe praktisk hjelp. Barneverntjenesten må legge til rette for at kontakten kan gjennomføres på en smidig og god måte, i samsvar med fylkesnemndas vedtak. Departementet foreslo at det skulle være barneverntjenesten i den kommunen adoptivbarnet og adoptivforeldrene bor som skulle ha ansvaret for gjennomføringen av besøkskontakten. I tillegg til å motivere partene for besøkskontakt og legge praktisk til rette for selve kontakten, uttalte departementet i høringsnotatet at barneverntjenesten i rimelig utstrekning også skal dekke partenes utgifter til kontakt.

Departementet drøftet i høringsnotatet hva som kunne bli konsekvensen dersom noen av partene ikke ønsket å følge opp den fastsatte kontakten. Dersom de biologiske foreldrene ikke følger opp besøkskontakten, er det ikke så mye som kan gjøres, på samme måte som etter barnelovens regler om samvær. Departementet så at det kan være uheldig for barnet at det eksisterer en rett til kontakt på papiret, men som de biologiske foreldrene ikke følger opp. En bestemmelse om automatisk bortfall av retten til kontakt dersom den ikke følges opp, kan virke motiverende for dem som skal ha kontakt med barnet, samt minske behovet for nye saker for å fjerne retten til kontakt. Departementet så det imidlertid som vanskelig å fastsette en objektiv bestemmelse om bortfall av retten til kontakt, for eksempel dersom kontakten ikke følges opp av biologiske foreldre i en lengre periode. Forholdene i de ulike familiene vil kunne variere stort, og en regel som er rimelig i ett tilfelle vil kunne være urimelig i ett annet.

Dersom barnet ikke ønsker å gjennomføre besøkskontakten, blir spørsmålet om og hvor langt barnet skal pålegges å gjennomføre disse. Som ved

samvær under omsorgsovertakelsen eller når barnet bor hos den ene av foreldrene og har samvær med den andre, må barnets mening tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet, og barnets motvilje mot besøkskontakt kan medføre at kontakt nektes. Siden en adopsjon med kontakt vil være mest aktuelt der samværet under fosterhjemperioden allerede har fungert bra, minskes etter departementets vurdering sannsynligheten for disse problemene. Adopsjon med kontakt vil i tillegg neppe være en egnet og god løsning i tilfeller hvor barnet motsetter seg kontakt. Forholdene kan imidlertid også endre seg etter hvert, og det må i så fall etter departementets vurdering kunne medføre at vedtaket om besøkskontakt bør endres eller oppheves.

Departementet viste videre i høringsnotatet til at dersom adoptivforeldrene forhindrer den fastsatte kontakten, kan situasjonen bli vanskelig. Gjennomføring av kontakten ved tvang utøvd av de biologiske foreldrene, barneverntjenesten eller namsmyndighetene, mente departementet ikke var en god løsning av hensyn til barnet. Slik tvangsgjennomføring av samvær er heller ikke mulig etter barnelovens regler, nettopp fordi det ville medføre en for stor påkjenning for barnet. Etter barneloven er det kun tvangsbot som kan benyttes som tvangsmiddel, jf. barneloven § 65 andre ledd, jf. tvangsfullbyrdelsesloven kapittel 13. Dette vil trolig være det eneste reelle alternativet for tvangsfullbyrdelse også etter en adopsjon. Adoptivforeldrene kan ilegges en tvangsbot for hver gang besøkskontakten ikke gjennomføres og dette skyldes dem. Noe effektivt og godt tvangsmiddel er dette ikke, og i sin ytterste konsekvens er det barnet som kan bli skadelidende også her. Departementet gikk derfor ikke inn for en slik løsning i høringsnotatet.

Etter barneloven § 43 femte ledd kan den som har samværsrett kreve ny avgjørelse om foreldreansvaret eller hvor barnet skal bo fast, dersom den andre forhindrer gjennomføringen av samværsretten. Skal det tilsvarende gjelde i adopsjonssaker, nødvendiggjør det en mulighet for opphevelse av adopsjonen. Departementet viste til at dette vil endre adopsjonsinstituttet betydelig, da en adopsjon i dag bare kan endres ved en ny adopsjon. Noen bestemmelse om oppheving av adopsjon finnes ikke. En regel om oppheving av adopsjon som «straff» overfor adoptivforeldrene vil videre være en dramatisk og svært hard løsning overfor barnet. Det er vanskelig å hevde at dette vil være til barnets beste. Departementet gikk derfor i høringsnotatet ikke inn for en slik løsning.

Departementet foreslo i høringsnotatet at det skal bare være anledning til å kreve vedtaket om besøkskontakt prøvet på nytt for fylkesnemnda dersom særlige grunner foreligger. Særlige grunner kan være at barnet motsetter seg videre kontakt eller at biologiske foreldre ikke følger opp den fastsatte kontakten. At biologiske foreldre ønsker mer kontakt skal ikke være en slik særlig grunn, og det ble derfor ikke foreslått å gi biologiske foreldre rett til å kreve ny prøving.

Departementet viste til at barnevernloven § 7-24 har nærmere regler om rettslig prøving. Etter denne bestemmelsen kan nemndas vedtak bringes inn for tingretten etter reglene i tvisteloven kapittel 36 av den private part og kommunen. Departementet foreslo at biologiske foreldre må kunne bringe nemndas vedtak om enten besøkskontakt etter adopsjon eller vedtak om ikke besøkskontakt etter adopsjon, inn for tingretten. Et vedtak om besøkskontakt eller ikke besøkskontakt må kunne bringes inn for tingretten, selv om parten ikke ønsker å bringe spørsmålet om tvangsadopsjon etter § 4-20 inn for tingretten. Der barnet har partsrettigheter, jf. barnevernloven § 6-3, må også barnet kunne bringe saken inn for domstolen.

Departementet foreslo i høringsnotatet at adoptivforeldrene må kunne kreve at barneverntjenesten bringer et vedtak om besøkskontakt inn for fylkesnemnda for ny prøving når det foreligger særlige grunner. Nemndas fornyede vedtak må da kunne bringes inn for tingretten av adoptivforeldrene. Fylkesnemndas første vedtak om kontakt, det vedtaket som treffes samtidig med vedtaket om adopsjon, mente departementet imidlertid ikke at adoptivforeldrene bør kunne bringe inn for retten. Dette vedtaket om kontakt vil henge nøye sammen med fylkesnemndas vedtak om samtykke til adopsjon og et vedtak om kontakt må etter departementets mening uansett være avhengig av adoptivskernes samtykke.

3.3 Høringsinstansenes syn

38 instanser har uttalt seg til forslaget om at det skal åpnes for adgang til kontakt etter adopsjon. 27 høringsinstanser støtter forslaget, mens 7 instanser ikke gjør det. 4 høringsinstanser kommenterer enkelte sider av forslaget uten at det går klart fram om de støtter forslaget eller ei.

De fleste av høringsinstansene som har avgitt realitetsuttalelser støtter forslaget om at det åpnes opp for en begrenset adgang til kontakt etter adopsjon etter barnevernloven § 4-20. En del av de høringsinstansene som støtter forslaget om

adgang til kontakt etter adopsjon har dog enkelte innvendinger mot eller kommentarer til deler av forslaget. Innvendingene fra de instansene som ikke støtter forslaget er både av prinsipiell og praktisk karakter. En av høringsinstansene som går i mot forslaget om lovfesting av retten til kontakt etter en adopsjon (Psykologforeningen), mener at en begrenset kontakt med biologiske foreldre må kunne opprettholdes uavhengig av et lovhjemlet vedtak om slik kontakt, dersom alle partene er enige om dette.

Følgende instanser støtter forslaget: Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familieetaten, region nord, Barne-, ungdoms- og familieetaten region, Midt-Norge, Barne-, ungdoms- og familieetaten, region sør, Barne-, ungdoms- og familieetaten, region øst, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Buskerud, Fylkesmannen i Hordaland, Barneombudet, Politidirektoratet, Landsforeningen for barnevernsbarn, Norsk Fosterhjemsforening, Norsk Barnevernsamband, Redd Barna, Norges Kvinne- og familieforbund, Advokatforeningen, Stine Sofies Stiftelse, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA), Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging-region Øst og Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging-region Midt, Landsorganisasjonen i Norge (LO), Fellesorganisasjonen (FO), Fagforbundet, Frogn kommune, Holmestrand kommune, Horten kommune og Stavanger kommune.

Følgende høringsinstanser støtter ikke lovforslaget: Barne-, ungdoms- og familieetaten, region vest, Fylkesmannen i Nordland, Fylkesnemnda i Troms- og Finnmark, Porsgrunn kommune, Bærum kommune, Psykologforeningen og Foreningen adopterte.

De 4 høringsinstanser som kommenterer enkelte sider av forslaget uten at det går klart fram om de støtter forslaget eller ei, er Fylkesmannen i Hedmark, Regjeringsadvokaten, Utlendingsdirektoratet og Universitetet i Tromsø.

Departementet vil innledningsvis referere de høringsinstanser som er i mot forslaget. *Foreningen adopterte* finner ikke å kunne støtte forslaget med den hovedbegrunnelse at hensynet til barnets beste ikke ivaretas i tilstrekkelig grad. Foreningen er bekymret for at barna kan trekkes inn i konflikter mellom adoptivforeldre, biologiske foreldre og barnevern eller fylkesnemnd. Foreningen peker i den forbindelse på at et alternativ kunne vært å la en særlig grunn til å prøve et vedtak om besøkskontakt på nytt være at «adoptivforeldrene sabote-

rer barnets kontakt med sine biologiske foreldre». Foreningen uttaler dessuten:

«En annen bekymring Foreningen adopterte har ifb forslaget til lovendring, er at en slik endring lett kan legge et press på de biologiske foreldrene, fortrinnsvis biologisk mor til å adoptere bort sitt barn i og med at de/hun fortsatt vil kunne ha kontakt med barnet. Det trenger ikke være et reelt press, men et opplevd press i og med at adoptivforeldrene i de fleste tilfellene vil være i besittelse av større ressurser på de fleste områder enn de biologiske foreldrene/biologisk mor. Da er Foreningen adopterte bekymret for at vi får situasjoner som vil kunne ha likhetstrekk med adopsjoner utført i perioden 1945-1965, jfr Liv Thorings masteroppgave om «Enslige mødre og anonyme adopsjoner» (2008).»

Fylkesmannen i Nordland ser mange betenkeligheter ved å åpne for rett til kontakt etter adopsjon. Fylkesmannen uttaler blant annet:

«– Vi er videre bekymret for at et vedtak om jevnlig kontakt også vil kunne bli en arena for å vedlikeholde tvister og uenighet, ikke bare mellom biologiske foreldre og adoptivforeldre, men også i forhold til barneverntjenesten. Fylkesmannen får jevnlig inn saker der det strides om samvær. Dette gjelder så vel praktisk gjennomføring som betaling for utgifter og tilsyn. Mange biologiske foreldre forventer at barneverntjenesten skal ordne alt i forbindelse med samværet, samt å fungere som reisebyrå. De kan ha problemer med å se at samværet er betydningsfullt for barnet og at de selv må yte noe i denne forbindelse. I slike konflikter vises det regelmessig til den «rett» de har etter vedtak i Fylkesnemnda. Vi er redd situasjonen i mange tilfeller vil bli den samme tilknyttet samvær etter adopsjon. Til dette kommer at adopsjon oftest vil være aktuelt der biologiske foreldre har svært begrenset omsorgsevne og dette utløser igjen spørsmål om tilsyn under samvær og økonomiansvar/praktisk ansvar for dette.

– Det framgår at det er barneverntjenesten i den kommune der fosterhjemmet ligger som vil ha ansvar for oppfølging av samværsvedtaket. Dette bryter med dagens ordning der barneverntjenesten i den kommune som har fremmet saken, vil kunne ha ansvar for barnet/ungdommen inntil fylte 23 år. Vi ser det praktiske i ordningen, men viser til at biologiske foreldre ofte kan bli boende i omsorgskommunen, mens barnet flyttes i et fosterhjem i en annen kommune. Det savnes således en grundigere begrunnelse for dette valget.

- Barneverntjenesten er tiltenkt en aktiv rolle i oppfølging av samværsvedtakene. Som det også anføres i høringsnotatet, tror vi mange fosterforeldre ser på adopsjon som en mulighet for å få mer ryddige og oversiktlige ansvarsforhold, samt at de slipper barneverntjenestens involvering. I tillegg framstår barneverntjenestens mandat som noe uklart idet det vises til at tjenesten skal motivere og legge til rette for samværet, samt å dekke kostnader etter behov. Barneverntjenestens involvering skal også kunne virke konfliktdempende. Vi er redd mange av de utfordringer barneverntjenesten har tilknyttet vanlige samvær med barn under omsorg vil gjøre seg gjeldende også i disse sakene. Som nevnt ovenfor vil det også i mange tilfeller bli en ny barneverntjeneste å forholde seg til etter vedtaket om adopsjon.»

Fylkesnemnda i Troms og Finnmark er enig i at det i alle fall tidvis kan være bra for adoptivbarn å ha kontakt med sine biologiske foreldre. Dette vil kunne hjelpe dem til å ha et realistisk bilde av biologisk familie og forhindre utviklingen av et glansbilde eller skremmebilde. Kontakt vil også kunne hjelpe noen av barna i egen identitetsutvikling. Fylkesnemnda er imidlertid uenig i departementets forslag til innføring av adopsjon med kontakt for å nå formålet med lovendringen. Fylkesnemnda konkluderer slik:

«De negative konsekvensene av en åpen adopsjon er etter vår oppfatning betydelig større enn de positive. Vedtak om samvær kan etter forslaget heller ikke tvangsgjennomføres mot barnets eller adoptivforeldrenes vilje, og vedtaket vil ut fra dette ha begrenset verdi. Det viktigste blir likevel antagelsen om at innføringen av åpen adopsjon ikke vil føre til flere adopsjoner.

Alternativt forslag

Som det framgår av ovenstående er Fylkesnemnda i Troms og Finnmark enig i departementets målsetning, og vi ser også at samvær etter adopsjon kan ha positive konsekvenser for barnet. Vi mener imidlertid at denne målsetning kan nås uten at man gjør et slikt inngrep i adopsjonsinstituttet, og vi foreslår endringer som for eksempel går ut på at barneverntjenesten gis plikt til å vurdere adopsjon som barnevernstiltak dersom fosterhjemsplasingen har vart i et visst antall år. Dette vil tvinge barneverntjenestene til å vurdere spørsmålet innen en bestemt frist, men ikke minst vil det øke barneverntjenestens fokus på adopsjon som barneverntiltak. I tillegg bør fosterforeldre gis anledning til å fremme krav om adopsjon, gjennom barneverntjenesten på vanlig

måte, etter et visst antall år som fosterhjem. Dette vil føre til at fosterforeldre ikke vil være avhengig av den lokale barneverntjenestens initiativ eller kapasitet.»

Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), region vest, støtter ikke forslaget. Regionen peker på at en adopsjon med kontakt i noen tilfeller kan bidra til å skape eller forsterke allerede tilstedeværende problemer knyttet til identitet hos barnet. Regionen uttaler dessuten:

«Regionen ser dessuten en del uheldige virkninger av «åpen» adopsjon i den form som er foreslått i høringsnotatet. Den mest åpenbare er kanskje at fosterforeldrenes samtykke til samvær med påfølgende vedtak i fylkesnemnda likevel ikke kan tvangsfullføres, heller ikke med tvangsbót, dersom fosterforeldrene senere skulle komme til at de av forskjellige grunner likevel ikke vil gjennomføre samværene. Dermed kan man havne i den situasjonen at de biologiske foreldrene bare kan anlegge sak om samværsspørsmålet uten at man likevel får gjennomført ev. pålagt samvær. Med andre ord vil «sluttresultatet» kunne bli det samme som etter lovnader nevnt i Rt. 2007 s 561. Den formen for «åpen» adopsjon som foreslås, har så å si ikke andre virkninger enn sterk adopsjon etter dagens system.

Det vil videre være uheldig om fosterforeldrene skulle samtykke i at biologiske foreldre kan ha samvær med barnet - selv om de kanskje selv er i tvil om hvorvidt samvær er til barnets beste - for å få gjennom en adopsjon. Man kan jo ikke lett føre kontroll med hva som skulle være motivene for å samtykke i fortsatt samvær mellom biologiske foreldre og barnet. Samværsspørsmålet kan altså bli et skjult eller åpent forhandlingstema. Det vil kunne bero på større eller mindre grad av vilkårlige omstendigheter hvorvidt fosterforeldrene er villige til å samtykke i samvær mellom biologiske foreldre og barnet. En kan i en slik prosess risikere at fokuset på barnet svekkes.»

Porsgrunn kommune mener forslaget er preget av overdreven tro på det biologiske prinsipp, og at det ikke tar høyde for den virkelighet barnevernet opplever. Kommunen uttaler:

«I høringsutkastet presiseres det at besøkskontakt etter en adopsjon bare er aktuelt i et fåtall saker, og da bare i begrenset omfang. Porsgrunn kommune er skeptiske til om det er mulig å gjennomføre slike begrensinger hvis det først åpnes for en ordning med besøk/kontakt. Vår erfaring er at foreldre i en tvangsposisjon blir svært opptatt av sine rettigheter, og står hardt på for å få det de har krav på. Erfarin-

gen er også at de bestemmende organ, særlig fylkesnemndene, er sterkt opptatt av det biologiske prinsipp, og at det ofte gis mer samvær enn det kommunene tilrår. Det oppleves ofte at foreldre som fratas barn får samvær som en form for «plaster på såret», for å døyve foreldrenes åpenbare sorg og fortvilelse. Vi tror at dette også vil gjøre seg gjeldene i saker om samtykke til adopsjon. Besøkskontakt kan dermed bli et uheldig «forhandlingskort» når sakene behandles. Vi er redd at besøkskontakt vil bli en hovedregel, og ikke bare innvilges i det fåtall saker departementet ser for seg. Det bemerkes også at det departementet omtaler som besøkskontakt i praksis vil bli som en annen juridisk gyldig samværsordning.

Biologiske foreldres mulighet og forutsetninger for å følge opp besøkskontakten: Høringsutkastet problematiserer etter vår mening ikke sterkt nok i hvilken grad biologiske foreldre ville være i stand til å samarbeide med adoptivforeldrene om barnets beste i en samværsituasjon, og hvilke problem som kan oppstå. Vi ønsker å presisere at vår erfaring er at tvangsadopsjonssakene ikke er alminnelig barnevernssaker, men saker som innehar stor, tung og omfattende problembelastning. Foreldre i slike saker har vanligvis tung egenproblematikk som skygger for deres evne til å se barna og deres behov. Mange er følelsesmessig ustabile, de har liten innsikt og begrenset evne til refleksjon, og lever ofte i ustabile familieforhold med psykiatri- og rusproblem. Mange vil være ute av stand til å følge opp en samværsordning stabilt, og til å gjennomføre gode samvær til beste for barnet. Det vil i en samværsituasjon være stor fare for at de er opptatt av seg selv, sin sorg, sitt savn, og sine rettigheter til barnet, og ikke av barnet. Med begrenset innsikt er det også alltid en fare for at foreldrene vil prøve på «omkamp». Selv om de juridisk ikke vil kunne kreve barnet tilbake, kan de skape uro og usikkerhet på det følelsesmessige og praktiske plan i en slik grad at fordelene med adopsjon faller bort.»

Kommunen anfører også at den barneverntjenesten som skal følge opp kontakten, bør være den kommunen som har reist saken - og ikke bostedskommunen som foreslått i høringsnotatet.

Bærum kommune frykter at forslaget vil innebære at færre fosterforeldre vil ønske å adoptere. Kommunen uttaler:

«Departementet framholder at det er vanskelig å tenke seg egnede sanksjoner dersom de involverte ikke medvirker til at samværene kan gjennomføres. Kommunen støtter dette og kan derfor ikke se at ordningen har noe for seg utover å gjøre det mer bekvemt for fylkesnemn-

dene og domstolene å fatte vedtak/dommer om adopsjon. Resultatet vil ikke nødvendigvis bli flere adopsjoner fordi det som nevnt vil kunne føre til at færre ønsker adopsjon. Videre vil resultatet også kunne bli at tvister vedrørende barnet ikke bilegges, men tvert i mot vil øke med de negative konsekvenser det har for barnet.

Man bør etter kommunens oppfatning være varsom med å fastslå rettigheter gjennom lov som det i praksis er svært vanskelig å håndheve.

Med lovforslaget risikerer man dels at det kan bli færre adopsjoner, og dels at de adopsjonene som gjennomføres blir på dårligere vilkår for barna enn de vilkårene som ligger i dagens ordning.»

Norsk Psykologforening er enig i at det kan tenkes enkelte tilfeller der kontakt etter adopsjon er til barnets beste. Foreningen stiller imidlertid spørsmål ved om det er behov for en lovregulert adgang til å fatte vedtak om besøkskontakt med biologiske foreldre. Der adoptivforeldrene er positive til slik kontakt og barnet selv ønsker det, er det grunn til å tro at en begrenset kontakt med biologiske foreldre opprettholdes etter adopsjonen, uavhengig av lovhjemmel. Etter foreningens mening bør det imidlertid innføres en plikt for barneverntjenesten til å tilrettelegge for at dette blir gode møter.

Blant de høringsinstanser som er positive til forslaget er *Bufdir* som slutter seg til departementets forslag og begrunnelse for å hjemle en adgang til adopsjon med kontakt der adoptivsøkere samtykker til slik kontakt. Etter direktoratets oppfatning vil en slik ordning kunne føre til økt bruk av adopsjon som barneverntiltak, men likevel slik at det kun vil være et fåtall saker. Direktoratet slutter seg også til departementets forslag om at det kun er aktuelt for rett til kontakt for biologiske foreldre, og at kontakten skal bestå i form av besøkskontakt. Direktoratet er enig i at adoptivsøkernes samtykke må være en absolutt forutsetning for åpen adopsjon, men savner en tydeliggjøring av om det må fremmes krav om besøkskontakt fra barneverntjenestens side i sak etter § 4-20, eller om fylkesnemnda kan ta opp spørsmålet om besøkskontakt på eget initiativ.

Direktoratet mener det er av stor betydning at barneverntjenestens bistand presiseres og tydeliggjøres, herunder spørsmål i tilknytning til at adoptivforeldrene flytter innenlands og utenlands. Direktoratet understreker også betydningen av at barneverntjenesten presiserer overfor adoptivsøkerne hva som faktisk ligger i et samtykke til kontakt med biologiske foreldre etter adopsjon.

Bufetat, region nord, støtter forslaget. Regionen framhever at forslaget forutsetter gode prosesser mellom biologiske foreldre, adoptivforeldre og barnevern. Barnets behov for stabilitet og trygghet må være avgjørende, og region nord mener at åpen adopsjon ikke vil være egnet dersom barnet motsetter seg kontakt. Regionen mener kontakten i utgangspunktet bør begrenses til samvær med biologiske foreldre.

Bufetat, region sør, støtter forslaget fullt ut. Regionen mener imidlertid at det også bør vurderes om skal være mulig med kontakt etter adopsjon også i saker der adopsjon skjer etter samtykke fra foreldrene og barnet har vært plassert på forhånd etter barnevernloven § 4-4 femte ledd og § 4-12. Region sør savner for øvrig en nærmere omtale av praktiske spørsmål knyttet til blant annet i hvilken grad adoptivforeldrene plikter å tilrettelegge for samvær, herunder deres adgang til å flytte innen- og utenlands.

Bufetat, region Midt-Norge, er i utgangspunktet positiv til å innføre en adgang til kontakt mellom barnet og de biologiske foreldrene etter en adopsjon etter barnevernloven § 4-20. Regionen legger til grunn at dette vil gjelde et fåtall saker og at kontakt etter adopsjon ikke bør vedtas der dette kan medføre konflikter mellom biologiske foreldre og adoptivforeldre. Regionen støtter forslaget om at det kun skal innføres en rett til slik kontakt for biologiske foreldre, og at kontakten kun skal bestå i besøkskontakt og ytterst få ganger per år.

Bufetat, region øst, vurderer at det er behov for rettslig regulering av de få tilfeller hvor fosterbarn har behov for trygghet og stabilitet rundt sin tilknytning til fosterfamilien, selv i de tilfeller barnet har kontakt med biologiske foreldre. Regionen har dog flere innvendinger. Regionen er også opptatt av forholdet til samtykkeadopsjoner og uttaler:

«Forslaget skaper en vesentlig forskjell mellom samtykkeadopsjoner og § 4-20 adopsjoner. Bufetat, region øst behandler de søknader om adopsjon av fosterbarn hvor de biologiske foreldrene samtykker. Hvis de ikke samtykker, kan barnevernet fremme sak for fylkesnemnda etter § 4-20. Hvis det åpnes for at en juridisk forpliktende kontakt kun kan avtales etter samtykke til adopsjon i fylkesnemnda, vil de biologiske foreldrene som samtykker få en dårligere mulighet for rettsvern av sin kontakt med fosterbarnet enn de som får saken prøvet i fylkesnemnda. Bufetat, region øst vurderer at forslaget kan føre til færre samtykkesaker, og flere saker for fylkesnemnda. Bufetat, region øst savner en konsekvensvurdering i høringen, der forskjellene i disse typer saker belyses.»

Fylkesmannen i Oslo og Akershus slutter seg til forslaget og de begrunnelser dette bygger på. Fylkesmannen mener at kontakten i utgangspunktet kun bør gjelde biologiske foreldre, men ber om at departementet vurderer nærmere forholdet til søsken - da en kontakt mellom biologiske søsken kan være av stor verdi for barnet. Fylkesmannen støtter forslaget i høringsnotatet om at kontakten bør begrenses til en form for besøkskontakt et par ganger i året.

Fylkesmannen i Buskerud støtter forslaget om at det bør åpnes for rett til begrenset kontakt mellom barn og biologisk familie der det er gjennomført adopsjon etter barnevernloven. Fylkesmannen er enig i at adopsjon med kontakt kun skal benyttes i særlige unntakstilfeller og framhever at i vurderingen må barnets alder, modenhet og behov for kjennskap til biologisk familie inngå. I tillegg mener fylkesmannen at varigheten av plasseringen forut for adopsjonen og graden av kontakt med biologisk familie under plasseringen bør være sentrale vurderingstemaer. Fylkesmannen mener fylkesnemnda bør gis en tilsvarende rett som i barnevernloven § 4-19 til å vurdere om andre enn biologiske foreldre skal ha rett til kontakt med barnet. Fylkesmannen mener videre at det bør åpnes opp for også indirekte kontakt (brev osv), og at fylkesnemnda må ha hjemmel til å angi omfanget av den indirekte kontakten. Fylkesmannen presiserer avslutningsvis at ansvarsforholdet mellom den kommunen som har reist saken og bostedskommunen må avklares helt konkret i regelverket.

Fylkesmannen i Hordaland støtter forslaget fullt ut og har ingen innvendinger. Fylkesmannen legger til grunn at departementet nøye vurderer hvilken barneverntjeneste som skal følge opp besøkskontakten, siden så mange i dagens samfunn flytter.

Politidirektoratet påpeker at gjennomføring av besøkskontakt ved tvang utøvd av namsmyndighetene ikke vil være en god løsning av hensyn til barnet. Direktoratet støtter derfor forslaget om at barneverntjenesten bør gis en sentral rolle i gjennomføringen av kontakten mellom barnet og biologiske foreldre.

Barneombudet støtter forslaget og uttaler at adopsjon med kontakt kan gjøre det mer aktuelt å bruke adopsjon som barneverntiltak, noe som er positivt. Barneombudet har følgende merknader til forslaget:

- «– Ombudet mener begrepene «åpen adopsjon» og «samvær» bør erstattes med mer dekkende begreper.
- Ombudet mener det bør åpnes for en mulighet for barnevernet å følge opp adoptivforel-

drene i saker om adopsjon med og uten kontakt.

- Ombudet støtter departementets forslag om at barnevernet skal følge opp og legge til rette for besøkskontakt mellom barnet og de biologiske foreldrene. Barnevernet har et særskilt ansvar for å innhente barnets synspunkter i forhold til hvorvidt kontakten fungerer tilfredsstillende.
- Ombudet støtter departementets vurderinger om at dersom foreldrene ikke følger opp kontakten eller barnet motsetter seg kontakten, må barneverntjenesten legge opp sak om å endre eller oppheve kontakten.
- Ombudet støtter forslagene om at kontakten skal begrenses til kontakt mellom barnet og de biologiske foreldre og at kontakten gjelder besøk - ikke annen type kontakt.
- Ombudet støtter departementet i at det bør være mulig, som i andre barnevernssaker, å prøve vedtaket om tvangsadopsjon, enten det er med eller uten kontakt, for domstolene. Når en adopsjon først har blitt vedtatt, så er det kun barneverntjenesten på vegne av barnet eller adoptivforeldrene, eller barnet når det er part, som kan legge opp sak om prøving av kontakten. Kontakten kan da begrenses eller oppheves.»

Landsforeningen for barnevernsbarn ser det som positivt at det gis anledning til adopsjon med kontakt og mener at ordningen vil kunne gi bedre tilhørighet og forutsigbarhet. Foreningen støtter forslaget i høringsnotatet med hensyn til at kontakten skal være i form av besøkskontakt. Når det gjelder forslaget om at det bare er biologiske foreldre som skal sikres rett til kontakt, uttaler foreningen imidlertid:

«Landsforeningen for barnevernsbarn stiller seg svært kritisk til dette. Barn kan utrykke ønske om samvær med biologiske foreldre, men det kan virke som om ønsket kan være langt mer markert når det gjelder søsken. Vi ser det som svært uheldig at departementet ikke tar hensyn til dette behovet. Vi ser heller muligheten for at barn/ungdom ønsker kontakt med søsken men ikke biologiske foreldre. Svært mange søsken har felles livserfaring og har gjennom oppveksten vært hverandres støtte og eneste kilde til kjærlighet. Det ville være uriktig å frata søsken kontakten med hverandre når man først gir tilgang til åpen adopsjon. Videre bør man ta hensyn til at barnet/ungdommen kan ønske samvær med annen familie. Svært mange har opplevd annen slekt som en viktig støtte og hjelp under vanskelig omsorgssituasjon. Det samme gjør seg gjeldene her: hva hvis barnet/ungdommen

ønsker samvær/kontakt med annen familie, men ikke biologiske foreldre. Det vil også være tilfeller der det ønskes kontakt både med biologiske foreldre søsken/annen familie. Det bør ikke legges til grunn den samværsordningen som fylkesnemnda har kommet til under fosterhjems plasseringen da hensynet til samvær med andre utenom biologiske foreldre sjelden blir vurdert. Hvilket også er et punkt for en annen viktig diskusjon. Vi foreslår at det i alle åpne adopsjoner vurderes samvær med søsken og øvrig familie. Det bør tas særlig hensyn til barnets ønsker og barnets beste.»

Norsk Fosterhjemsforening uttaler at det er mange barn som plasseres i fosterhjem som små og vokser opp i fosterhjem. Mange av disse burde etter foreningens syn vært adoptert, fordi det skaper en forutsigbar og trygg base både for barn og nye foreldre. Foreningen mener det er viktig at det ligger føringer på hvordan barna som blir adoptert med rett til kontakt med biologiske foreldre blir ivare tatt av støtteapparatet. Det må være slik at barn og adoptivforeldre er sikret hjelp dersom de trenger det.

Norsk Barnevernsamband vurderer en åpen adopsjon, hvor barn som trenger det kan ha kontakt med sine biologiske foreldre etter adopsjonen, som bra. Foreningen oppsummerer sin høringsuttalelse slik:

«Norsk Barnevernsamband mener det er til barnets beste at det gis adgang til kontakt med biologiske foreldre ved adopsjon etter barnevernloven. Der foreldre ikke vil kunne innvilges slik kontakt, men barnet ønsker og trenger kontakt med sin biologiske familie, bør kontakt innvilges med en annen slektning. NBS er opptatt av at barnet må sikres ro og stabilitet i sitt adoptivhjem. Av den grunn mener vi at åpen adopsjon bare må brukes i begrenset grad i de saker hvor foreldre og potensielle adoptivforeldre synes i stand til samarbeide om en kontaktordning. Vi mener av samme grunn at det ikke må åpnes for omfattende prøving for nemnd og rett om spørsmålet om kontakt. Men det må være adgang til å oppheve et vedtak om kontakt i de tilfeller der foreldrene skaper konflikt. Vi mener imidlertid ikke at foreldres manglende oppfølging av kontakten skal føre til opphør. For øvrig er vi enig med departementets syn om prøving av vedtak om kontakt for nemnd og rett.»

Advokatforeningen er enig i at det åpnes for adgang til å fastsette kontakt mellom adoptivbarn og biologiske foreldre, hvis dette er til barnets beste. Foreningen er enig i at kontakten begrenses til besøkskontakt med biologiske foreldre noen få

ganger i året. Foreningen setter imidlertid spørsmålsteget ved om det er den kommunen hvor adoptivfamilien er bosatt, som skal ha ansvaret for gjennomføringen av samvær. Foreningen mener dette bør være et ansvar for plasseringskommunen.

NOVA støtter også forslaget, men mener at kontakten bør opprettholdes med den eller de få som har betydd mest i barnets liv, uavhengig av juridisk foreldreansvar. Kontakten med søsken kan få stor og langsiktig betydning for barn, også i voksen alder.

Ressurssenter om vold og traumatisk stress og selvmordforebygging (RVTS) - region Midt støtter forslaget. Det samme gjør også *RVTS - region Øst* som uttaler:

«Høringsnotatet gir en grundig fremstilling av lovgrunnlaget og av vurderingene som har ført frem til forslaget. RVTS Øst vil i hovedsak slutte seg til utvalgets konklusjoner, men ønsker å knytte noen bemerkninger til notatet.

Departementet har kommet frem til at der det helt konkret fremtrer som den beste løsningen for barnet, kan det åpnes for en kontakt også etter adopsjon. Det påpekes også at dette vil gjelde i et svært begrenset antall saker. Det understrekes at det er barnets beste, ikke foreldre eller andres ønske som skal være styrende. Det innebærer at det skal være «stor grad av sikkerhet» for at det ikke skal oppstå samarbeidsproblemer mellom adoptivforeldre og biologiske foreldre.

RVTS Øst ønsker å understreke viktigheten av dette. Som nevnt vil det dreie seg om et begrenset antall saker der forholdene ligger godt til rette for at en kontakt med biologiske foreldre skal fortsette. Det bør ligge til grunn at dette er ønskelig både fra biologiske foreldre og adoptivforeldre og barnet der det er rimelig at barnet høres. Avgjørelsen bør etter RVTS Øst mening tas av Fylkesnemnd for å sikre at slik frivillighet og samarbeidsønske fra alle parter er reell, og at samarbeid til barnets beste er realistisk til tross for omstendighetene. Det bør også sikres en overensstemmelse mellom alle parter om graden av og innholdet i kontakten. En slik avtale bør samtidig være fleksibel og åpen for endring da barns behov er ulike i ulike utviklingsfaser. Om barnet har vært utsatt for eller vært vitne til vold i familien er det avgjørende for et eventuelt samvær at volden er erkjent og opphørt og at barnets sikkerhet fra både psykisk og fysisk vold kan garanteres. Der dette er en aktuell problemstilling mener RVTS Øst at barneverntjenesten må ha et ansvar for oppfølging av samvær.

Departementet vurderer om kontakt bør begrenses til biologiske foreldre, og dermed å utelukke annen familie eller andre barnet har

hatt nær kontakt med. Slik RVTS Øst oppfatter det skal barnets beste være utgangspunktet, og dermed bør vurdering av kontakt ta utgangspunkt i viktige tilknytningspersoner for barnet. For mange barn, og kanskje i særskilt grad for barn utsatt for sviktende omsorgsbetingelser, vil det være vanlig at barnet knytter seg til andre personer i sin nærhet. Slik psykologisk tilknytning og dermed viktighet for barnets utvikling bør være like utslagsgivende for ønsket om å vedvare en kontakt, som biologiske bånd. RVTS Øst mener derfor at spørsmålet om kontakt bør vurderes ut fra barnets behov for kontinuerlig tilknytning og beskyttelse mot unødvendige brudd, og ikke bør begrenses av biologisk tilknytning.

Departementets innstilling om ikke å gi mulighet for endring av adopsjon der samvær ikke følges opp (s.27), støttes. En avgjørelse om adopsjon innebærer at barnets rett til en trygg oppvekst settes foran biologiske foreldres behov, og det må også gjelde innenfor adopsjonsinstituttet.»

Landsorganisasjonen i Norge støtter forslaget, men uttaler følgende om gjennomføringen av kontakten:

«LO mener at barneverntjenesten må vurdere hvem og når besøk skal skje, ut fra en samlet vurdering av barnets beste. Hvis barnet selv, med støtte fra de aktuelle adoptivforeldrene ytrer sterkt ønske om å opprettholde kontakt med søsken og eller besteforeldre skal dette bli tatt hensyn til. Slik blir i større grad en prioritering *hvem* i den biologiske familie det skal opprettholdes kontakt med, enn i det forslaget som foreligger.

LO støtter forslaget om at antall besøk ikke tallfestes, men at det begrenses i samråd med adoptivfamilien. Når det gjelder hvilken type kontakt dette skal gjelde (samvær, telefon osv) foreslår vi at det lages en skriftlig avtale i hvert enkelt tilfelle, som beskriver hva slags type kontakt og hvilken utstrekning som er ønskelig. Denne avtalen bør også inneholde alternativer til hva som vil skje hvis ikke de biologiske foreldrene overholder avtalen. LO foreslår at barnevernet, som en nøytral instans for barnet, foretar en evaluering av samvær/kontakt og avtalen etter ett år og tre år og deretter ved behov. Dette for å sikre at samvær/kontakt virkelig er til barnets beste og ikke bare gode intensjoner fra og for voksne.»

Fellesorganisasjonen (FO) støtter muligheten for åpen adopsjon for barn som har hatt omsorgs tiltak i barnevernet. Dette er etter organisasjonens vurdering å ta barn og unges behov på alvor ved at både stabilitet i omsorgssituasjonen og muligheten

for kontakt med opprinnelig familie kan sikres gjennom dette forslaget. Til gjennomføringen av kontakten bemerker FO:

«FO mener åpen adopsjon ikke bør avgrenses til å innebære kontakt bare med opprinnelige foreldre. Vi mener at hvem som skal inkluderes som part i en åpen adopsjon fra barnets opprinnelige familie, må være et vurderingstema i den enkelte sak. Her vil vurderingene måtte tas ut fra hva en mener er til barnets beste.

FO mener annen type kontakt enn besøkskontakt må kunne forekomme. Vi er opptatt av at en i minst mulig grad bør nedfelle begrensninger på type kontakt, men at det er tydelige rammer rundt ulike typer kontakt. I vedtaks form bør det være besøkskontakt som reguleres, men i forskrift eller andre typer styrende dokumenter kan en si noe om at annen type kontakt kan forekomme, og at dette reguleres i samarbeid med barnevernet eller den instansen som skal følge dette opp.

FO mener det er viktig at de barn og familier det fattes vedtak om åpen adopsjon for, får oppfølging knyttet til dette. Departementet foreslår at barneverntjenesten «skal bistå med gjennomføringen av besøkskontakten», jf. lovtekstforslaget § 4-20 a 2. ledd. FO mener det er hensiktsmessig at barneverntjenesten får denne oppgaven, og mener det er viktig at det utarbeides retningslinjer knyttet til denne oppgaven, slik at det innholdsmessige i åpen adopsjon kan være noenlunde forutsigbart for adopsjonsforeldre, barnet og opprinnelige foreldre når de vurderer en slik ordning. Retningslinjer er også viktig for at barneverntjenesten på best mulig måte kan legge til rette for dette arbeidet.»

Fagforbundet støtter forslaget, men mener at det bør åpnes for adgang til kontakt også med søsken, dersom barnet med støtte av adoptivsøkeren går inn for dette. Forbundet uttaler videre:

«Fagforbundet støtter forslaget om at antall besøk ikke tallfestes, men at det begrenses i samråd med adoptivfamilien. Når det gjelder hvilken type kontakt dette skal gjelde (samvær, telefon osv) foreslår vi at det lages et skriftlig forslag i hvert enkelt tilfelle, som beskriver hva slags type kontakt og hvilken utstrekning som er ønskelig. Dette forslaget bør også inneholde

alternativer til hva som vil skje hvis ikke de biologiske foreldrene holder avtalen.»

Fra de høringsuttalelser hvor det ikke entydig framgår om de støtter forslaget eller ikke, siteres blant annet:

Fylkesmannen i Hedmark:

«Barnevernsaker som ender opp med fratakelse av foreldreansvar og tvangsadopsjon, gjennomføres ofte i en konfliktfylt atmosfære, preget av drakamp og langvarige prosesser. Fylkesmannen mener derfor det er særdeles viktig at det ikke etableres ordninger som stimulerer til og forlenger opprivende og destruktive konflikter til stor skade for barnet og som i tillegg er svært ressurskrevende for samfunnet. Fylkesmannen er derfor ubetinget enig i at adoptivsøkerne skal samtykke før fylkesnemnda vurderer besøkskontakt, slik at en begrenser saker som kan gi slike følger. En skal likevel ikke se bort fra at det er en viss fare for at fosterforeldre som vurderer adopsjon, vil kunne bli utsatt for eller føle utstrakt press mot å akseptere besøksordning, da dette kan bidra til å «smøre» adopsjonsprosessen og bli et forhandlingskort med de biologiske foreldrene som rimeligvis føler de har tapt svært mye.»

Utlendingsdirektoratet uttaler blant annet:

«Vi vil videre gjøre oppmerksom på at foreldres mulighet til å ha kontakt med barnet etter at adopsjonen er gjennomført kan bli vanskelig, dersom foreldrene ikke fyller vilkårene for å få oppholdstillatelse eller besøksvisum til Norge. Biologiske foreldre som er straffedømt eller har overtrådt bestemmelser i utlendingsloven, kan utvises fra Norge. Utvisning innebærer et innreiseforbud til Norge og andre Schengenland. Innreiseforbudet vil i mange utvisningssaker være varig.»

Regjeringsadvokaten har ingen særlige merknader til de foreslåtte materielle endringene. Regjeringsadvokaten bemerker imidlertid at det bør klargjøres i ordlyden i lovteksten at adoptivsøkerens samtykke er en absolutt forutsetning, også der kontakt med biologisk familie etter adopsjon er til barnets beste. Regjeringsadvokaten uttaler videre at det bør vurderes om fylkesnemnda bør gis adgang til å fastsette utvidet besøkskontakt ved fornyet prøving der barnet og/eller adoptivforeldrene ønsker det.

4 Departementets vurdering

4.1 Bør adgang til kontakt etter adopsjon innføres

Spørsmål om kontakt mellom barnet og biologiske foreldre etter en adopsjon etter barnevernloven § 4-20 har vært et tilbakevendende tema gjennom flere år. Adopsjon med besøkskontakt representerer noe nytt når det gjelder forholdet mellom barnet, biologiske foreldre og adoptivforeldre etter en adopsjon. Som påpekt i høringsnotatet reiser forslaget vanskelige spørsmål og ulike hensyn gjør seg gjeldende. Høringsrunden har vist at høringsinstansene har tatt opp mange av de samme dilemmaene som ble drøftet i høringsnotatet. Enkelte høringsinstanser legger hovedvekten på de argumentene som taler mot innføringen av en adgang til kontakt etter adopsjon. Flertallet støtter imidlertid departementets avveininger av de ulike momenter og går derfor inn for en ordning med adgang til kontakt etter adopsjon.

Etter en samlet vurdering er departementet kommet til at forslaget i høringsnotatet opprettholdes. Departementet foreslår at det bør åpnes for at der det etter en konkret vurdering framtrer som den beste løsningen for barnet, kan fastsettes en rett til kontakt mellom barnet og de biologiske foreldrene etter en gjennomført adopsjon. Formålet med forslaget er å sikre barnet en stabil og forutsigbar oppvekstssituasjon hos adoptivforeldrene og samtidig sikre barnet en viss kontakt med sitt opphav, når dette er til barnets beste. Barnet kan ha kontakt i trygg forvisning om at det skal bli hvor det er, og adoptivforeldrene behøver heller ikke å føle at kontakten utfordrer deres posisjon. Biologiske foreldre vil kunne få en viss kunnskap om barnets utvikling under oppveksten, og vite at det har det godt. En slik kontakt etter adopsjon vil gi barnet de fordeler en adopsjon innebærer, med full juridisk og sosial integrasjon, uten at barnet helt må miste kontakten med sine biologiske foreldre, eller vente til myndighetsalder før kontakt eventuelt kan gjenopptas.

Forslaget medfører at det i den samlede vurderingen av om samtykke til adopsjon skal gis, kan vurderes om en adopsjon med en begrenset rett til besøkskontakt med biologiske foreldre er til bar-

nets beste. I vurderingen må det tas høyde for at denne retten ikke kan tvangsfullbyrdes. Departementet viser til at spørsmål om samvær med biologisk familie er ett moment av flere i helhetsvurderingen av hva som er til barnets beste i § 4-20. Der som det vurderes som avgjørende for barnet å ha et mer tradisjonelt samvær med sine biologiske foreldre og et samvær som kan gjennomføres mot adoptivforeldrenes vilje, vil saken ikke ligge til rette for en adopsjon etter § 4-20 og en vurdering av rett til kontakt etter adopsjon etter dette forslaget. Departementet finner grunn til å presisere at en adopsjon etter barnevernloven § 4-20 og hvor det treffes vedtak om rett til kontakt med biologiske foreldre etter adopsjonen, fortsatt vil være et meget inngripende tvangstiltak. Behandlingen av saken må underlegges de samme strenge rettssikkerhetsgarantier og vurderingen av barnets og foreldrenes rett til familieliv etter EMK artikkel 8 må stå like sentralt.

Departementet ser imidlertid at besøkskontakt kun vil være aktuelt i et svært begrenset antall saker. Et hovedvilkår er at det må være til barnets beste å ha en begrenset kontakt etter at adopsjonen er gjennomført. Hensikten er ikke å sikre en tilknytning til biologiske foreldre med tanke på en tilbakeføring av barnet, men å gi barnet en mulighet til et visst kjennskap til sine biologiske foreldre under oppveksten.

Enkelte høringsinstanser, blant annet Porsgrunn kommune, har særlig framhevet risikoen for at foreldrene i de aktuelle sakene ofte ikke vil klare å gjennomføre gode møter eller vurdere hva som er til barnets beste i det enkelte tilfellet. Andre høringsinstanser har framhevet som et argument mot forslaget at en adgang til adopsjon med kontakt kan gi muligheter for at enkelte foreldre vil fortsette å reise tvister rundt sitt barn, også etter adopsjonen.

Departementet legger til grunn at de ytre omstendighetene må ligge vel til rette for en ordning med besøkskontakt. En adopsjon med kontakt vil stille store krav til adoptivforeldrene, deres samarbeidsevne og holdninger til de biologiske foreldre. Det må videre være en forutsetning at man kan legge til grunn at de biologiske foreldre

lojalt vil følge opp den fastsatte kontakt og respektere adoptivforeldrenes posisjon i forhold til barnet. Det ville være svært skadelig for barnet dersom adoptivforeldrene og de biologiske foreldrene undergraver hverandres posisjon. Adopsjon med kontakt kan etter departementets vurdering bare komme på tale der man har en høy grad av sikkerhet for at det ikke vil oppstå samarbeidsproblemer mellom adoptivforeldrene og de biologiske foreldrene, og at det ikke vil bli konflikter og nye saker i fylkesnemnda eller domstolene etter at det er bestemt at det skal være kontakt etter adopsjonen. Departementet viser her til at mange av høringsinstansene har understreket nettopp dette poenget.

Enkelte høringsinstanser har anført at det ikke er nødvendig å nedfelle en rett til kontakt etter adopsjon i loven, fordi dette ofte likevel vil skje i de tilfellene der alle parter er positive til dette - og som nettopp er de tilfellene lovforslaget retter seg mot. En adgang i loven for adopsjon med kontakt er likevel etter departementets vurdering bedre i samsvar med det nå gjeldende synet på barnet som et selvstendig individ med egne rettigheter. Lovforslaget går dessuten ut på at barneverntjenesten skal ha en aktiv rolle i forberedelsen og gjennomføringen av kontakten. En viktig side av lovforslaget er at det innføres en plikt for barneverntjenesten til å sørge for at kontakt mellom barnet og biologiske foreldre kan gjennomføres på en god måte. Mynighetene pålegges et særlig ansvar for tilretteleggingen av besøkskontakten. Dette vil til en viss grad kunne bidra til å sikre gjennomføringen av kontakten. Departementet viser her til at Psykologforeningen i sin høringsuttalelse har foreslått at det innføres en plikt for barneverntjenesten til å tilrettelegge for at slik kontakt blir gode møter, uavhengig av lovhjemmel om rett til kontakt etter adopsjon.

Enkelte høringsinstanser har trukket fram at innføringen av en adgang til kontakt etter adopsjon, vil avholde enkelte fosterforeldre fra å søke om å få adoptere barnet - med den følge at ellers gode adopsjoner ikke blir gjennomført. De anfører at adopsjon med kontakt vil støtte bort potensielle adoptivforeldre, nettopp fordi ikke alle bånd til de biologiske foreldrene og barneverntjenesten dermed blir brutt. Departementet ser det som svært viktig at forslaget ikke får en slik uønsket konsekvens. Departementet opprettholder derfor forslaget i høringsnotatet om at adoptivsøkerne må samtykke til at fylkesnemnda fastsetter en rett til kontakt med biologiske foreldre samtidig med at den treffer vedtak om adopsjon. Ingen av høringsinstansene har vært uenige i at et slikt samtykke må

være en absolutt forutsetning for at fylkesnemnda fastsetter en rett til kontakt.

Når det gjelder forholdet til adopsjonsinstituttet, har noen høringsinstanser argumentert med at en rett til kontakt etter adopsjon etter barnevernloven § 4-20 vil skape et uheldig skille i forhold til adopsjon av fosterbarn som gjennomføres med foreldrenes samtykke. Det anføres i den forbindelse at dette kan føre til en dreining fra adopsjon med samtykke fra biologiske foreldre til adopsjon uten slikt samtykke etter § 4-20. En høringsinstans har derfor foreslått at departementet heller bør vurdere å innføre et nytt barneverntiltak som innebærer en varig fosterhjemsplassering, men med samvær med biologisk familie, jf. den svenske ordningen med permanent plassering.

Departementet viser til at en adopsjon med kontakt vil medføre at adopsjonen vil få en noe annen karakter enn hva en adopsjon har i dag. Adopsjon med besøkskontakt innebærer at adopsjon ikke vil medføre et absolutt brudd mellom barnet og biologisk familie. Formålet med forslaget er imidlertid å sikre barnet alle de fordeler en adopsjon innebærer, og at kontakt med biologiske foreldre kommer som et tillegg. Meningen er således ikke å uthule adopsjonsinstituttet eller på noen måte gjøre endringer i den tilknytningen som adopsjonsinstituttet gir barnet. Det vil kun være tale om en relativt begrenset endring. For det første vil det kun gjelde adopsjonstilfellene etter barnevernloven § 4-20, videre er det ikke tanken at det skal gjelde alle disse, og i tillegg vil det være tale om nokså begrenset kontakt.

Når det gjelder forholdet til adopsjon av fosterbarn med foreldrenes samtykke, vil departementet bemerke at diskusjonen rundt spørsmålet om adopsjon med kontakt hovedsakelig har dreid seg om adopsjoner mot foreldrenes vilje etter § 4-20. Det er på dette området temaet spesielt har vært reist og det er her departementet ser et særlig behov for å regulere spørsmålet om kontakt. Forslaget har derfor vært avgrenset til tvangsadopsjonene.

Ved innføring av adopsjon med kontakt må det som nevnt i høringsnotatet tas inn en bestemmelse i adopsjonsloven som gjør unntak fra den generelle hovedregelen i § 13 om adopsjonens følger for barnets rettsstilling til henholdsvis adoptivforeldrene og den opprinnelige slekten. Slike unntak framgår allerede i bestemmelsen gjennom formuleringen «...om ikke annet følger av § 14 eller annen lov.» Her kan det enkelt føyes til en henvisning til en ny bestemmelse om kontakt. Det kan hevdes at det vil være tilstrekkelig at unntaket framgår av barnevernloven, men etter departementets vurdering

bør en slik bestemmelse framgå direkte av adopsjonsloven i tillegg. Departementet opprettholder derfor forslaget om at det tas inn en ny paragraf, eksempelvis § 14 a, som kun berører nettopp kontakt etter gjennomført adopsjon, og som henviser til barnevernlovens bestemmelse om det samme.

Departementet legger til grunn at en rett til kontakt etter adopsjon ikke skal nedfelles i selve adopsjonsbevillingen. Ingen av høringsinstansene har hatt innvendinger til forslaget om dette i høringsnotatet.

4.2 Hvordan kan kontakt etter adopsjon gjennomføres

4.2.1 Hvilke personer skal barnet sikres kontakt med og hva skal kontakten bestå av

I høringsnotatet ble det foreslått at muligheten til kontakt skal begrenses til en bestemt personkrets, nærmere bestemt biologiske foreldre. Flere av høringsinstansene har vært uenig i departementets forslag om å begrense retten til kontakt til biologiske foreldre. Disse høringsinstansene har pekt på at barnet ofte vil kunne ha en vel så nær tilknytning til for eksempel søsken, som til biologiske foreldre. En kontakt med et søsken vil barnet ofte også kunne ha glede av langt inn i voksen alder. Særlig Landsforeningen for barnevernsbarn framhever at hensynet til barnets beste taler for at det kan fastsettes rett til kontakt med for eksempel søsken.

Departementet er likevel kommet til at forslaget i høringsnotatet om at det kun skal være mulig å fastsette rett til kontakt mellom barnet og biologiske foreldre, bør opprettholdes. Etter departementets vurdering er det et sentralt poeng å begrense personkretsen av hensyn til sakens omfang, lengde, risiko for nye prøvinger og derved belastning for barnet. Departementet antar at det sentrale for barnet må være å sikre kontakten med de biologiske foreldrene og at det er i barnets interesse å begrense vurderingstemaet for fylkesnemnda og antallet personer som er i posisjon til å anke en avgjørelse eller kreve ny prøving i fylkesnemnda.

De fleste høringsinstansene var enige i forslaget om å begrense retten til kontakt til en rett til besøk, selv om enkelte påpekte at også annen form for kontakt enn besøkskontakt kan tenkes å være til barnets beste i enkelte tilfeller. Enkelte høringsinstanser har også påpekt at det uansett vil være vanskelig å unngå eventuell sms-kontakt og lignende mellom barnet og biologiske foreldre.

Departementet fastholder forslaget om å innføre en rett til kontakt i form av besøkskontakt. En rett til telefonkontakt og brevkontakt vil lett kunne skape diskusjoner om hyppighet, omfang, innhold osv. Det vil også kunne bli vanskelig for adoptivforeldrene og/eller barnet å motsette seg telefon- og brevkontakt som overstiger det som er fastsatt. At det er vanskelig for adoptivforeldre å kontrollere eventuell sms-kontakt mellom barnet og biologiske foreldre er et poeng som gjelder uansett om det gis rett til kontakt etter adopsjonen eller ikke. Spørsmålet er imidlertid om en slik kontakt skal være rettslig beskyttet i form av et vedtak fra fylkesnemnda.

Departementet vil understreke at det bare vil være tale om en relativt sett liten kontakt. Departementet vil ikke her tallfeste antallet, men vil legge til grunn at det i høyden bare vil være aktuelt med noen få tilfeller av besøkskontakt i løpet av året. Ingen av høringsinstansene som støtter forslaget om å innføre en adgang til kontakt etter adopsjon har vært uenige i dette.

4.2.2 Fastsettelse av rett til kontakt

Flere høringsinstanser har vært opptatt av på hvilket tidspunkt spørsmålet om kontakt skal behandles og hvordan et slikt krav skulle fremmes. Departementet legger til grunn at de biologiske foreldrene vil kunne fremme et krav om kontakt når barneverntjenesten fremmer sak om adopsjon etter barnevernloven § 4-20. Spørsmålet om kontakt mellom barnet og biologiske foreldre etter en adopsjon vil uansett være et tema det er viktig at barneverntjenesten utreder grundig under arbeidet med forberedelsen av en sak om adopsjon etter § 4-20. Etter departementets vurdering er dette et spørsmål som krever nøye forberedelse, hvor man både må vurdere om slik kontakt er til barnets beste, om forholdene overhode ligger til rette for en kontakt etter adopsjonen og om adoptivsøkerne eventuelt er positive til slik kontakt og samtykker. Slik departementet ser det, vil det være mest hensiktsmessig at dette spørsmålet er utredet før saken behandles i fylkesnemnda, slik at ikke fylkesnemnda på eget initiativ tar opp dette under forhandlingene dersom det ikke har vært tatt opp av noen av partene på forhånd.

Departementet ser imidlertid, som tidligere nevnt, at adopsjon med kontakt bare kan gjennomføres der adoptivsøkerne er positive til det. Departementet vil derfor foreslå at det nedfelles som et vilkår i lovteksten at nemnda bare skal fastsette kontakt etter adopsjon der adoptivsøkerne samtykker til det. Dersom de ikke samtykker, blir resulta-

tet for barnet da enten at det blir boende i fosterhjem, eller at det gjennomføres en adopsjon uten kontakt. Høringsinstansene har gitt sin tilslutning til at adoptivsøkernes samtykke må være en forutsetning, og Regjeringsadvokaten har foreslått at det bør klargjøres i ny § 4-20 a at samtykke fra adoptivsøkerne er en absolutt forutsetning for vedtak om besøkskontakt. Departementet har derfor justert sitt lovforslag i tråd med dette.

Departementet finner grunn til å presisere at det kan være mange legitime grunner til at adoptivsøkerne ikke ønsker å samtykke til at det kan fastsettes rett til kontakt mellom barnet og biologiske foreldre etter en adopsjon. Det at adoptivsøkerne ikke gir et slikt samtykke må derfor ikke vektlegges i deres disfavør når spørsmålet om adopsjon etter § 4-20 skal behandles. Det er viktig å unngå at det legges press på adoptivsøkerne i forhold til å samtykke til kontakt mellom barnet og biologiske foreldre etter adopsjonen og en slik praksis vil ikke være i samsvar med intensjonen i lovforslaget.

Barnets syn på spørsmålet om kontakt etter adopsjon vil alltid måtte innhentes og vektlegges i samsvar med de alminnelige reglene om dette. Mange av høringsinstansene har framhevet betydningen av å innhente barnets synspunkt og å vektlegge dette i samsvar med reglene i FNs barnekonvensjon, adopsjonsloven og barnevernloven. Departementet er helt enig med høringsinstansene i at dette er av avgjørende betydning og forutsetter at dette følges opp av barneverntjenesten, fylkesnemnda og domstolene.

4.2.3 Gjennomføringen av kontakt

Høringsrunden har vist at det er støtte for at barneverntjenesten skal ha en sentral rolle ved gjennomføringen av kontakt mellom barnet og biologiske foreldre, som foreslått i høringsnotatet. Enkelte av høringsinstansene har påpekt at barneverntjenestens ansvar og oppgaver bør klargjøres ytterligere.

Departementet fastholder forslaget i høringsnotatet om at barneverntjenesten får en plikt til å legge til rette for at besøkskontakt kan gjennomføres til barnets beste. Departementet mener barneverntjenesten skal søke å motivere alle parter for kontakt. Departementet forutsetter at barneverntjenesten også kan være til stede under besøkskontakten, dersom adoptivforeldrene og/eller barnet ønsker dette. At barneverntjenesten er involvert kan virke konfliktdempende. Barnet, de biologiske foreldrene og adoptivforeldrene vil være kjent med barneverntjenestens arbeidsmetoder fra før og det er således ingen ny og ukjent etat som kommer inn i saken.

Som vist til i høringsnotatet tenker departementet at barneverntjenesten i tillegg til å motivere partene for kontakt og å legge praktisk til rette for selve besøkskontakten, også skal dekke partenes nødvendige utgifter til kontakt, i rimelig utstrekning. Det er ikke rimelig at adoptivforeldrene skal betale dette, og de biologiske foreldrene vil kunne ha en svak økonomi. Kontakt etter adopsjon vil være fastsatt fordi det er til barnets beste, og det vil derfor være til barnets beste at det offentlige legger til rette for at kontakten kan gjennomføres så konfliktfritt som mulig.

Hvorvidt det er nødvendig å dekke foreldrenes reiseutgifter til samvær etter § 4-19 med barn under omsorg, vil måtte bero på en konkret helhetsvurdering av den enkelte sak. Selv om kontakten ikke er samme type tiltak, tenker departementet at fastsatt kontakt etter en tvangsadopsjon etter § 4-20, i denne sammenheng, må vurderes på samme måte som ved samvær etter en omsorgsovertakelse etter § 4-19.

Et sentralt spørsmål, som også enkelte høringsinstanser har berørt, er hvilken kommune som skal bistå praktisk og økonomisk ved gjennomføringen av besøkskontakten. I høringsnotatet foreslo departementet at det er kommunen der adoptivbarnet og adoptivforeldrene bor som skal bistå. Hovedregelen ellers i barnevernloven er at det er kommunen som har reist saken som har oppfølgingsansvaret, uansett om barnet er plassert i en annen kommune. Praktiske grunner kan imidlertid tale for at det er barneverntjenesten i den kommunen adoptivbarnet og adoptivforeldrene bor som følger opp og bistår.

På den annen side vil det være den kommunen som har reist saken som kjenner saken best. Dersom adoptivforeldrene flytter permanent utenlands, vil det heller ikke være noen norsk bostedskommune som kan pålegges ansvaret. Departementet er etter en helhetsvurdering kommet til at ansvaret bør legges til den kommunen som har reist saken og dette er nå presisert i lovforslaget. Ved avtale mellom barneverntjenesten i de berørte kommuner kan ansvaret overføres til en annen kommune som barnet har tilknytning til.

Departementet pekte i høringsnotatet på problemstillinger knyttet til at en eller flere av partene ikke ønsker å gjennomføre den fastsatte besøkskontakten. Flere av høringsinstansene har også vært opptatt av dette spørsmålet.

Utlendingsdirektoratet har i sin høringsuttalelse vist til at det kan bli vanskelig for utenlandske foreldre å gjennomføre besøkskontakten dersom de utvises fra riket, enten midlertidig eller for alltid. Er innreiseforbudet midlertidig, vil det være

opp til fylkesnemnda å ta stilling til om kontakten bør opphøre, etter en konkret vurdering av forholdene. Er innreiseforbudet derimot varig, vil fylkesnemnda trolig ikke ha andre valg enn å vedta opphør av besøkskontakten. Barnet og adoptivforeldrene kan uansett ikke forventes å måtte reise utenlands for å gjennomføre besøkskontakten.

En høringsinstans har foreslått at foreldrenes rett til kontakt kan være «hvilende», selv om de ikke følger opp den fastsatte besøkskontakten. Departementet mener imidlertid at det bør kunne treffes et nytt vedtak om at fastsatt kontakt skal opphøre i de tilfeller de biologiske foreldres manglende oppfølging av vedtaket om kontakt tilsier at det er i barnets interesse å avslutte ordningen. Fylkesnemnda bør i tilfeller der biologiske foreldre over tid ikke følger opp vedtaket om kontakt, foreta en konkret vurdering av hvilken betydning foreldrenes manglende oppfølging får for barnet. Hensynet til barnets beste må her være det avgjørende. I tilfeller der det treffes vedtak om kontakt etter adopsjon, bør biologiske foreldre informeres grundig av barneverntjenesten om at vedtaket kan bli endret dersom de ikke følger det lojalt opp.

Høringsinstansene har vært opptatt av og understreket betydningen av barnets rett til å bli hørt og at barnets beste til enhver tid må være det avgjørende. Departementet viser til at kontakt med biologiske foreldre etter en adopsjon bare skal fastsettes der dette er til barnets beste. Videre må den kontakt som finner sted til enhver tid være til barnets beste. Som departementet understreket i høringsnotatet, må barnets mening tillegges vekt i samsvar med barnets alder og modenhet, og barnets motvilje mot besøkskontakt kan medføre at kontakt nektes. Departementet opprettholder derfor forslaget i høringsnotatet.

Departementet opprettholder forslaget i høringsnotatet om at det ikke skal være mulig å tvangsgjennomføre besøkskontakten eller å ilegge tvangsbøte, dersom adoptivforeldrene motsetter seg den fastsatte kontakten. Ingen av høringsinstansene har gitt uttrykk for uenighet i forhold til dette. Departementet opprettholder dessuten forslaget i høringsnotatet om at unnlatt oppfølging fra adoptivforeldrene under ingen omstendigheter kan få noen konsekvenser for vedtaket om adopsjon.

Flere av høringsinstansene har tatt opp problemstillingen knyttet til adoptivforeldrenes flytting, både innenlands og utenlands. Det vil ikke være aktuelt å nekte adoptivforeldrene å flytte på grunn av en fastsatt rett til kontakt mellom barnet og biologiske foreldre. Er det tale om flytting innenlands, vil det trolig være mulig å gjennom-

føre den meget begrensede besøkskontakten ved praktisk og økonomisk hjelp fra barneverntjenesten. Rett til kontakt vil bare være fastsatt der adoptivforeldrene har samtykket til dette, og de må derfor forutsettes å samarbeide. Flytter foreldrene utenlands for en periode, må det i utgangspunktet også være mulig å få til ordninger. Dersom adoptivforeldrene flytter utenlands permanent, og kanskje til et land utenfor Norden, kan det bli vanskeligere. Vil utgiftene komme til å overstige det som er nivået i en sak om besøkskontakt, er det ikke rimelig at barneverntjenesten dekker dette. Kommer ikke partene fram til en praktisk løsning med hensyn til utgifter innenfor det som kan anses å være rimelig, og kontakten dermed ikke lar seg gjennomføre, vil vedtaket om kontakt kunne endres.

4.2.4 Ny prøving

Mange høringsinstanser har vært opptatt av at et av formålene med adopsjon nettopp er å skape ro rundt situasjonen for barnet og at det derfor vil være svært uheldig å åpne for ordninger som kan være prosessdrivende.

Departementet viser til at en av fordelene med adopsjon er nettopp at alle sakene og prosessene avsluttes, og at det dermed blir ro om barnets situasjon og oppvekst. Muligheten for å ta opp igjen spørsmålet om det skal være kontakt og eventuelt omfanget av kontakten, vil lede til at det fortsatt kan bli nye saker selv etter adopsjonen. Det er neppe i barnets interesse. Samtidig er det ikke nødvendigvis slik at en beslutning om kontakt truffet år tilbake i tid, fortsatt er i barnets interesse og skal bli stående for alltid. Det må derfor etter departementets vurdering utformes en regel som gir mulighet, men av meget begrenset art, til ny behandling for å endre eller oppheve retten til kontakt. Høringsinstansene har gitt sin tilslutning til forslaget i høringsnotatet om at det bare skal gis anledning til ny prøving i særlige tilfeller.

Departementet vil derfor opprettholde at et vedtak om kontakt bare kan prøves på nytt i særlige tilfeller. Biologiske foreldres manglende oppfølging kan være et slikt særlig tilfelle. Barnets egne ønsker og behov vil også kunne være en slik særlig grunn. En åpning for at de biologiske foreldre skal kunne få prøvet omfanget av den fastsatte besøkskontakten gjentatte ganger vil etter departementets mening medføre en for stor risiko for uro og ustabilitet for barnet. Biologiske foreldres ønske om mer kontakt skal derfor etter departementets mening ikke være en slik særlig grunn. Flere høringsinstanser har støttet dette.

På bakgrunn av ovennevnte mener departementet at saken kan bringes inn for fylkesnemnda for ny prøving av barneverntjenesten, eventuelt også av barnet selv dersom det har partsrettigheter.

Fosterforeldrene regnes ikke som parter i saken om samtykke til adopsjon i fylkesnemnda. Barneverntjenesten ivaretar fosterforeldrenes interesser dersom det viser seg at fylkesnemnda ikke samtykker til adopsjon. Barneverntjenesten kan bringe saken inn for domstolen for prøving. Det vil da være opp til domstolen å vurdere om fylkesnemndas vedtak retter seg mot fosterforeldrene i den grad at disse også må anses å ha rettslig interesse i saken. Når det gjelder spørsmålet om gjennomføring av kontakt etter en adopsjon, vil de tidligere fosterforeldrene nå være adoptivforeldre med fullt foreldreansvar for barnet. De vil være i posisjon til å vurdere hva som er det beste for sitt barn og bør derfor ha adgang til å kreve at barneverntjenesten fremmer saken for fylkesnemnda på nytt, jf. barnevernloven § 7-10 annet ledd. Det at biologiske foreldre ønsker en endring i den fastsatte hyppigheten av kontakten, vil som omtalt over ikke være noen grunn til ny prøving i fylkesnemnda. Departementet kan derfor ikke se at biologiske foreldre har behov for å kunne bringe et vedtak om kontakt inn for fylkesnemnda for ny prøving.

Regjeringsadvokaten har påpekt at det kan tenkes at barnet og adoptivforeldrene ønsker at besøkskontakten skal utvides, og at både barneverntjenesten, adoptivforeldrene og barnet derfor må kunne bringe saken inn for ny prøving for å få utvidet omfanget av besøkskontakten. Departementet er enig i dette og har derfor justert lovforslaget i samsvar med dette.

4.2.5 Rettslig prøving av fylkesnemnda vedtak om kontakt

Departementet ser det som svært viktig å unngå gjentatte prøvinger i fylkesnemnda og stadige

saksanlegg for tingretten. Departementet viste i høringsnotatet til at barnevernloven § 7-24 har nærmere regler om rettslig prøving. Etter denne bestemmelsen kan nemndas vedtak bringes inn for tingretten etter reglene i tvisteloven kapittel 36 av den private part og kommunen. Om barnets adgang til å reise søksmål vises det til barnevernloven § 6-3 annet ledd. Høringsrunden har vist at det ikke har vært noen større innvendinger mot forslaget i høringsnotatet om adgangen til rettslig prøving av fylkesnemndas vedtak. Departementet opprettholder derfor forslaget om at parten må kunne bringe nemndas vedtak om enten kontakt etter adopsjon eller vedtak om ikke kontakt etter adopsjon, inn for tingretten, selv om parten ikke ønsker å bringe spørsmålet om tvangsadopsjon etter § 4-20 inn for tingretten.

Departementet legger til grunn at nemndas fornyede vedtak må kunne bringes inn for tingretten av adoptivforeldrene. Fylkesnemndas første vedtak om besøkskontakt, det vedtaket som treffes samtidig med vedtaket om adopsjon, mener departementet imidlertid ikke at adoptivforeldrene bør kunne bringe inn for retten. Som nevnt regnes ikke fosterforeldre som parter i saken om samtykke til adopsjon i fylkesnemnda. Vedtaket om besøkskontakt vil henge nøye sammen med selve vedtaket om samtykke til adopsjon og et vedtak om kontakt må etter departementets mening uansett være avhengig av adoptivsøkernes samtykke. En høringsinstans har framholdt at adoptivforeldrene bør kunne bringe nemndas vedtak om fastsettelse av kontakt inn for tingretten, fordi de vil kunne være uenige i det fastsatte omfanget av kontakten. Slik departementet ser det vil det uansett bare være tale om en meget begrenset besøkskontakt - i høyden et fåtall ganger per år. Dersom det viser seg at det fastsatte omfang ikke er til barnets beste, vil adoptivforeldrene uansett ha anledning til å kreve at barneverntjenesten fremmer ny sak for nemnda.

5 Forslag til endringer i adopsjonsloven om anerkjennelse av adopsjoner på grunnlag av statsborgerskap

5.1 Gjeldende rett

Etter adopsjonsloven § 16 e må den som er bosatt i Norge ikke adoptere barn fra fremmed stat uten forhåndssamtykke fra myndighetene. Det følger av bestemmelsen at kommunen skal utrede søkerne og gi tilråding før forhåndssamtykke gis. Forhåndssamtykke til adopsjon etter adopsjonsloven § 16 e gis bare når det kan antas at adopsjonen blir til gagn for barnet, jf. adopsjonsloven § 2. Det følger av adopsjonsloven § 22 at når samtykke er gitt i medhold av § 16 e, gjelder den utenlandske adopsjonen her i riket. Det går videre fram av adopsjonsloven § 22 at departementet kan bestemme at den skal ha samme rettsvirkning som en norsk adopsjon.

Adopsjonsloven § 19 første ledd første setning omhandler automatisk anerkjennelse av gjennomførte adopsjoner i utlandet. Bestemmelsen lyder:

«En adopsjon som er gitt og er gyldig i fremmed stat (utenlandsk adopsjon), gjelder her i riket, såframnt adoptanten(e) da adopsjonen ble gitt hadde sin bopel i eller var statsborger(e) av den fremmede stat hvor adopsjonen er gitt.»

Ut fra ordlyden i § 19 første ledd synes det klart at tilknytning i form av at adoptanten er statsborger i adopsjonsstaten er et selvstendig og tilstrekkelig vilkår for at en gyldig gjennomført adopsjon i statsborgerlandet skal gjelde her i riket, selv om vedkommende er bosatt her i landet. Paragraf 16 e krever på sin side forhåndssamtykke ved utenlandsadopsjon for alle adoptanter bosatt i Norge.

En adopsjon som i dag etter § 19 første ledd gjelder direkte her i riket, kan etter § 20 settes til side dersom dette vil virke støtende på norsk rettsorden (ordre public). Det skal imidlertid mye til før det kan sies at en adopsjon vil virke støtende på norsk rettsorden. I forarbeidene nevnes som eksempel rene pro forma adopsjoner hvor det ikke er meningen å skape noe virkelig familieforhold mellom adoptantene og barnet.

Adopsjonsloven § 19 tredje ledd annen setning omhandler en skjønsmessig adgang for departe-

mentet til å anerkjenne utenlandske adopsjoner. Bestemmelsen lyder:

«Departementet kan anerkjenne en utenlandsk adopsjon som ikke omfattes av første ledd.»

Av adopsjonsloven § 21 går fram:

«Når en utenlandsk adopsjon gjelder her i riket, skal adoptivbarnet med hensyn til vergemål, foreldreansvar og underholdsplikt anses som adoptanten(e)s eget barn.

Om rett til arv på grunn av utenlandsk adopsjon gjelder den lov som ellers får anvendelse for retten til arv etter avdøde (arvestatuttet), uten hensyn til etter hvilket lands rett avgjørelsen om adopsjon er truffet.»

Haagkonvensjonen 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner (Haagkonvensjonen), som trådte i kraft for Norge 1. januar 1998, har som overordnede formål å sikre at internasjonale adopsjoner skjer i betryggende former til barnets beste, å forhindre internasjonal barnebortføring, samt å sikre at adopsjoner foretatt i samsvar med konvensjonen anerkjennes av medlemsstatene, jf. artikkel 1 og artikkel 23. I tråd med rekommandasjoner fra Haagkonferansen for internasjonal privatrett, anvender Norge konvensjonens bestemmelser så langt som mulig også overfor land som ikke har sluttet seg til den.

Konvensjonen legger opp til at ansvaret for internasjonale adopsjoner skal deles mellom opprinnelseslandet og mottakerlandet. Landet barnet kommer fra har ansvaret for at nødvendig samtykke er gitt av rette personer og myndigheter. Mottakerlandet er ansvarlig for at adoptivsøkerne kan godkjennes som adoptivforeldre, og at de har fått tilfredsstillende rådgivning. Konvensjonen inneholder flere bestemmelser som framhever betydningen av at mottakerlandet gjør nødvendige undersøkelser av adoptantene før utenlandsadopsjon foretas. Konvensjonens artikkel 5 lyder:

«Innenfor rammen av denne konvensjon skal en adopsjon bare finne sted dersom vedkommende myndigheter i mottakerstaten:

- a) har funnet at adoptivsøkerne oppfyller vilkårene og er egnet til å adoptere,
- b) har forsikret seg om at adoptivsøkerne har fått eventuell nødvendig rådgivning, og
- c) har slått fast at barnet har fått eller vil få tilatelse til å flytte til og bo fast i mottakerstaten.»

Artikkel 14 bestemmer videre at:

«Personer som har bosted i en kontraherende stat og som ønsker å adoptere et barn med bosted i en annen kontraherende stat, skal inngi søknad til sentralmyndigheten i den stat hvor de har sitt bosted.»

Haagkonvensjonen inneholder også regler om anerkjennelse av adopsjoner gitt i andre traktatstater. Hovedregelen framgår av artikkel 23 hvor det følger at når «the competent authority» har attestert at adopsjonen er foretatt i samsvar med konvensjonen, skal den anerkjennes i de andre traktatstater.

For nordiske adopsjoner regulerer Den nordiske ekteskapskonvensjonen av 6. februar 1931 juridisjonsspørsmålet. Dersom en nordisk statsborger som også har bopel i en nordisk stat, vil adoptere en nordisk statsborger, gis adopsjonen i den stat søkeren har bopel, jf. artikkel 11. Etter artikkel 22 skal slike avgjørelser anerkjennes automatisk i de øvrige konvensjonsstater.

Når det gjelder andre land i Norden viser departementet til at Sverige har krav om forhåndssamtykke for personer bosatt i Sverige, men også her er det regler om anerkjennelse av en adopsjon gjennomført i adoptantens statsborgerland, jf. den svenske sosialtjenesteloven (2001:453) § 12 og loven om internasjonale rettsforhold vedrørende adopsjon (1971:796) § 3. Danmark har ingen særlige regler om anerkjennelse på grunn av statsborgerskap. Se den danske adopsjonsloven § 28.

5.2 Forslaget i høringsnotatet og bakgrunnen for dette

Departementet viste i høringsnotatet 16. april 2009 om endringer i adopsjonsloven og barnevernloven til at det i den senere tid er behandlet enkelte saker hvor forholdet mellom adopsjonsloven § 16 e om krav til forhåndssamtykke fra adopsjonsmyndighetene ved adopsjon fra fremmed stat og § 19 første ledd første setning om automatisk anerkjennelse i Norge av adopsjon foretatt i adoptantens statsborgerland, har stått sentralt.

Problemstillingen har typisk kommet opp i tilfeller der en utenlandsk statsborger som er bosatt

i Norge gjennomfører en gyldig adopsjon i sitt statsborgerland uten at norske myndigheter er involvert. Etter adopsjonsloven § 19 første ledd gjelder da denne adopsjonen direkte i Norge. Adopsjonsloven § 16 e slår på sin side fast at den som er bosatt i Norge ikke må adoptere barn fra utlandet uten forhåndssamtykke fra norske adopsjonsmyndigheter. Departementet viste i høringsnotatet til at loven ikke sier noe direkte om forholdet mellom disse to bestemmelsene.

Departementet pekte videre på at forarbeidene til dagens § 19 og § 16 e heller ikke drøfter entydig forholdet mellom de to bestemmelsene.

Departementet pekte videre på at anerkjennelse på bakgrunn av statsborgerskap også ble vurdert i forbindelse med ratifikasjonen av Haagkonvensjonen.

I høringsnotatet om ratifikasjonen av konvensjonen uttalte departementet at det ikke vil være naturlig å ha videre og mer liberale anerkjennelsesregler (både domisil og statsborgerskap) i forhold til land som ikke har tiltrådt konvensjonen, enn i forhold til konvensjonsstater. Departementet forslo derfor å endre adopsjonsloven § 19 første ledd slik at det ikke lengre skulle være adgang til å anerkjenne en adopsjon gitt i søkerens statsborgerland. Dommerforeningen var imidlertid skeptisk til endringsforslaget, og ga i sin høringsuttalelse uttrykk for at «...en begrensning av de anerkjennelsesgrunnlag man har i gjeldende lov bør imidlertid overveies nærmere, bl.a. ut fra konvensjonens målsetting om å unngå «haltende rettsforhold». Etter konvensjonen er det ikke noe til hinder for at medlemslandene i sin interne rett har mer vidtgående anerkjennelsesregler enn konvensjonen.» Departementet konkluderte etter dette i St. prp. nr. 77 (1995-1996) Om samtykke til ratifikasjon av konvensjon av 29. mai 1993 om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner med at spørsmålet om lovendring burde stilles i bero og eventuelt tas opp til vurdering i en annen sammenheng. Det ble i denne forbindelse vist til at Utenriksdepartementet heller ikke så videre anerkjennelsesregler i norsk rett enn i konvensjonen som en hindring for ratifikasjon.

I høringsnotatet av 16. april 2009 om endringer i adopsjonsloven og barnevernloven viste Barne- og likestillingsdepartementet til FNs konvensjon om barnets rettigheter som ble ratifisert 8. januar 1991 og inkorporert gjennom menneskerettsloven 21. mai 1999 nr. 30 § 2 nr. 4 med virkning fra 1. oktober 2003. Det ble vist til at etter menneskerettsloven § 3 skal bestemmelsene i konvensjoner og protokoller som er nevnt i § 2 ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning. Barnekonven-

sjonen artikkel 3 nr. 1 inneholder et krav om at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved handlinger som berører barn. Bestemmelsen inneholder ikke nærmere retningslinjer for hva som skal anses som barnets beste. Rent generelt må det kunne legges til grunn at det er til barnets beste å kreve et forhåndssamtykke fra norske adopsjonsmyndigheter når adoptanten er bosatt i Norge. På den måten bidrar en til å gi barnet en trygg og stabil familie. På den annen side kan det også sies å være i barnets interesse at man anerkjenner adopsjoner som er gyldig gjennomført i barnets hjemland, slik at man unngår haltende rettsforhold med de problemer en slik uklar sivilrettslig status kan skape for barnet.

Departementet vurderte forholdet også til de øvrige anerkjennelsesbestemmelsene i privatretten, særlig reglene for anerkjennelse av ekteskap og skilsmisse gjennomført i statsborgerlandet. Det følger av ekteskapsloven 4. juli 1991 nr. 47 § 18 a at et ekteskap som er inngått i utlandet, anerkjennes her i riket dersom ekteskapet er gyldig inngått i vigselslandet. For separasjoner og skilsmisser av nordiske statsborgere gjelder den nordiske ekteskapskonvensjonen. Konvensjonens artikkel 22 har bestemmelser om automatisk anerkjennelse. Anerkjennelsesloven 2. juni 1978 nr. 38 bestemmer i § 1 at separasjon eller skilsmisse oppnådd i en fremmed stat med bindende virkning der, gjelder her i riket såfremt en av ektefellene på den tid da saken ble reist enten hadde bopel eller domisil i den fremmede stat, eller var statsborger der. Departementet viste til at selv om gode grunner kan tale for å behandle adopsjon av barn annerledes enn ekteskap og skilsmisse mellom voksne, bør man likevel se hen til behovet for sammenhengen i systemet for statusavgjørelser, men avgjørende kan dette likevel ikke være.

Barne- og likestillingsdepartementet uttalte i høringsnotatet at det har vært lagt til grunn at det alminnelige utgangspunkt er at kravet om forhåndssamtykke også gjelder for utenlandske statsborgere bosatt i Norge. Departementet mente imidlertid at § 16 e og § 19 første ledd regulerer to forskjellige situasjoner. Et spørsmål er hva som er gunstigst når en adopsjon skal foretas, noe annet er spørsmålet om en etterfølgende anerkjennelse av en adopsjon som faktisk er kommet gyldig i stand. Anerkjennelse etter § 19 første ledd i et slikt tilfelle vil i første rekke ikke være et spørsmål om å sikre barnet en trygg og stabil familie, jf. formålet med kravet om forhåndssamtykke, men å sikre barnet den samme rettslige status her i landet hvor adoptanten bor, som i barnets opprinnelsesland. Dersom en adopsjon er gyldig gjennomført i adoptan-

tens statsborgerland, vil den, etter § 19 første ledd første setning, gjelde direkte i Norge selv om adoptanten var bosatt i Norge på adopsjonstidspunktet og ikke hadde søkt om forhåndssamtykke fra norske myndigheter.

Departementet mente imidlertid at det er viktig å sikre at barn som skal vokse opp her i riket, adopteres av personer norske myndigheter har vurdert omsorgsevnen til og har gitt forhåndssamtykke til adopsjon. Et krav om forhåndssamtykke i alle saker der adoptivsøkerne er bosatt i Norge, også de som har utenlandsk statsborgerskap og som vil adoptere i sitt statsborgerland, vil være et viktig bidrag til å sikre barnet en trygg oppvekst. Departementet ga derfor uttrykk for at det er behov for en innstramming i anerkjennelsesreglene med hensyn til statsborgerskap.

Departementet drøftet også adopsjonsloven § 17 vedrørende at søknad om bevilling til adopsjon skal avgjøres i Norge dersom søkeren har bopel i riket, eller dersom departementet samtykker i at saken behandles her. Samtykkealternativet gir en åpning for «nødskompetanse», bl.a. i de tilfeller norske statsborgere bosatt i utlandet ikke får adoptere der på grunn av sitt statsborgerskap eller fordi adopsjonsinstituttet ikke finnes i angjeldende stat. Regelen i § 19 første ledd første setning om anerkjennelse etter statsborgerskapsalternativet er en konsekvens av det faktum at flere land har statsborgerskapslandets rett som personalstatutt. Det kan derfor i anerkjennesspørsmålet være vanskelig å begrunne et skille mellom adopsjoner gitt i domisilland og statsborgerland. Departementet mente imidlertid at et viktig hensyn for myndighetene må være å sikre at barn som skal vokse opp her i riket, adopteres av personer norske myndigheter har vurdert omsorgsevnen til. Dette vil bidra til å sikre barna en trygg og stabil familiesituasjon.

På denne bakgrunn foreslo departementet at adopsjonsloven § 19 første ledd første setning endres. Forslaget gikk ut på at adopsjoner gjennomført i adoptivforeldrenes statsborgerland uten norsk forhåndssamtykke, ikke lenger skal være automatisk gyldige i Norge, dersom adoptivforeldrene var bosatt her i landet da adopsjonen ble gjennomført. Utenlandske statsborgere bosatt i Norge vil, som alle norske statsborgere bosatt i Norge, måtte søke om forhåndssamtykke fra norske adopsjonsmyndigheter og underlegges en vurdering av om de er egnet til å adoptere. Dersom en utenlandsk statsborger, til tross for et slikt krav, gjennomfører en gyldig adopsjon i sitt statsborgerland uten at norske myndigheter har vært inne i saken på forhånd, vil de måtte søke norske adop-

sjonsmyndigheter om anerkjennelse etter den skjønnsmessige adgangen i adopsjonsloven § 19 tredje ledd.

5.3 Høringsinstansenes syn

19 instanser har uttalt seg til høringsforslaget og alle instansene støtter forslaget.

Dette er Regjeringsadvokaten, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, de fem regionene i Barne-, ungdoms- og familieetaten, Utlendingsdirektoratet, Fylkesmannen i Nordland, Holmestrand kommune, Kristiansand kommune, Stavanger kommune, Barneombudet, Den Norske Advokatforening, Ressurssenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging, region Midt-Norge, Landsorganisasjonen i Norge, Fagforbundet, Foreningen adopterte og Stine Sofies Stiftelse.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet uttaler:

«Hovedregelen etter norsk rett i adopsjonsloven § 16 e er at alle som er bosatt i Norge, også utenlandske statsborgere, må være forhåndsgodkjent av norske myndigheter for å kunne adoptere et barn fra utlandet. Formålet med bestemmelsen er å sikre at barnet adopteres av personer som norske myndigheter anser egnet og skikket til å ha omsorgen for et barn, slik at barnet får en trygg oppvekst. Samtidig bestemmer adopsjonsloven § 19 første ledd at adopsjoner gjennomført i adoptanten(e)s statsborgerland uten norsk forhåndssamtykke, gjelder umiddelbart i Norge selv om adoptanten(e) var bosatt her i landet da adopsjonen ble gjennomført. Bestemmelsen gir utenlandske statsborgere bosatt i Norge en utilsiktet særfordel, ved at de gjennomfører en gyldig adopsjon i sitt statsborgerland uten at norske myndigheter er involvert. Bestemmelsen åpner for omgåelse av kravet om forhåndssamtykke, med den konsekvens at viktige rettssikkerhetsgarantier for barnet ikke blir ivaretatt. Hensynet bak kravet om forhåndssamtykke, nemlig å sikre at den som skal adoptere er kontrollert og godkjent av norske myndigheter, gjør seg gjeldende generelt, uavhengig av statsborgerskap.

Buadir viser videre til at både i adopsjonsloven (§ 17) og i Haagkonvensjonen om vern av barn og samarbeid ved internasjonale adopsjoner (artikkel 14), er bosted det avgjørende vilkåret for et lands kompetanse til å behandle og avgjøre en adopsjonssak. Grunnen er at det er myndighetene i bopelslandet som anses å ha best forutsetning for å vurdere om en adopsjon vil være barnets beste. Den foreslåtte endringen i adopsjonsloven § 19 første ledd, vil derfor

føre til at adopsjonsloven blir tilpasset konvensjonen på dette punktet.

Buadir er enig i at man ved å fjerne statsborgerskap som selvstendig anerkjennelsesgrunn, ikke er forhindret fra å anerkjenne adopsjoner gjennomført i adoptantens statsborgerland, da slike adopsjoner heretter kan vurderes etter § 19 tredje ledd. Også der det er behov for å anerkjenne en allerede gjennomført adopsjon ut fra hensynet til å unngå haltende rettsforhold, kan i stedet § 19 tredje ledd anvendes...»

Utlendingsdirektoratet uttaler:

«Vi vil videre bemerke at det er positivt at adopsjonsloven § 19 første ledd, første punktum endres, slik at det stilles krav om at også utenlandske adoptivforeldrene som er bosatt i Norge må ha forhåndsgodkjenning som adopsjonsforeldre. Reglene blir da samsvarende med de som gjelder for norske statsborgere som ønsker å adoptere. Det er ingen forhold som tilsier at det skal stilles mindre krav til adopsjonsforeldrene som ikke er norske statsborgere. Endringen vil bidra til å styrke barns rettsikkerhet...»

Regjeringsadvokaten uttaler:

«Når det gjelder forslagene til endringer i adopsjonsloven om anerkjennelse av adopsjoner på grunnlag av statsborgerskap, gir Regjeringsadvokaten sin tilslutning til innskjerpingen i reglene om forhåndssamtykke der utenlandsk statsborger bosatt i Norge adopterer i hjemlandet. Innskjerpingen vil sikre nødvendig kontroll med adoptivhjem. Der det ikke innhentes forhåndssamtykke, vil hensynet til barnet sikres gjennom den vurdering som etter forslaget må foretas etter adopsjonsloven § 19 tredje ledd.»

5.4 Departementets vurdering

Høringsrunden har vist at det er omfattende støtte til departementets forslag om å endre adopsjonsloven § 19 første ledd første setning slik at adopsjoner gjennomført i adoptivforeldrenes statsborgerland uten norsk forhåndssamtykke, ikke lenger skal være automatisk gyldige i Norge, dersom adoptivforeldrene var bosatt her i landet da adopsjonen ble gjennomført. Departementet har merket seg at høringsinstansene mener det er viktig å sikre at barn som skal vokse opp her i riket, adopteres av personer norske myndigheter har vurdert omsorgsevnen til og har gitt forhåndssamtykke til adopsjon.

Departementet mener også etter høringsrunden at det er av stor betydning at en adopsjon som

er gyldig i én stat, også anerkjennes i andre stater. En persons sivilrettslige status i ett land bør som hovedregel anerkjennes også i andre land. Det vil for eksempel bli vanskelig for et barn som er adoptert dersom denne adopsjonen ikke anerkjennes her hvis barnet skal bosette seg i Norge. Slike haltende rettsforhold er det viktig å unngå, og adopsjonsloven har i § 19 nærmere regler om anerkjennelse av utenlandske adopsjoner, dvs. adopsjoner som ikke er gjennomført i Norge.

Departementet mener imidlertid at et viktig hensyn for myndighetene må være å sikre at barn som skal vokse opp her i riket, adopteres av personer norske myndigheter har vurdert omsorgsevenen til. Dette vil bidra til å sikre barna en trygg og stabil familiesituasjon.

Haagkonvensjonens oppbygning tilsier at det grunnleggende utgangspunktet ved all utenlandsadopsjon er at mottakerlandet skal kontrollere forholdene knyttet til adoptantene og de forhold barnet kommer til, mens opprinnelseslandet skal føre kontroll med forholdene knyttet til barnet, herunder avklare om barnet kan frigis for adopsjon. Oppgavene tillagt mottakerlandet og opprinnelseslandet er alle avgjørende for å ivareta de sentrale rettssikkerhetshensyn som gjør seg gjeldende ved utenlandsadopsjon og det overordnede formålet om å hindre barnebortføring.

Departementet legger vekt på at bestemmelsene i Haagkonvensjonen og de sentrale reelle hensyn som ligger til grunn for så vel denne konvensjonen som adopsjonsloven, trekker i retning av at kravet til forhåndssamtykke også bør gjelde der en herboende adoptant er utenlandsk statsborger og foretar en adopsjon i sitt statsborgerland. Det er på den måten barnet best kan sikres en trygg og stabil familie. Haagkonvensjonen forutsetter forhåndssamtykke av bostedsmyndighetene. Hovedregelen etter den norske adopsjonsloven § 16 e er også at den som er bosatt i Norge må innhente norske myndigheters samtykke på forhånd.

Departementet viser også til at samfunnet må, så langt råd er, sikre at hver adopsjon skjer på en forvarlig og etisk god måte, og at barnet kommer til foreldre som er forberedte og vel egnet til å ta hånd om det. Adopsjon er svært inngripende for dem det gjelder, og et adopsjonsforhold kan ikke oppheves. Myndighetene bør derfor undersøke søkerens situasjon i tilstrekkelig grad og herunder få brakt på det rene hvor veloverveid og begrunnet søknaden om adopsjon er. Forvaltningens behandling av adopsjonssaker skal foregå på en god og betryggende måte, i samsvar med forvaltningsloven og det ulovfestede kravet til god forvaltnings-

skikk. Et krav om forhåndssamtykke i alle saker der adoptivforeldrene er bosatt i Norge, uansett statsborgerskap, vil derfor være et viktig bidrag til å sikre barnet en trygg oppvekst.

Departementet ønsker på denne bakgrunn å endre dagens regel i adopsjonsloven § 19 første ledd slik at adopsjoner som gjennomføres i adoptantens statsborgerland ikke blir automatisk gyldige i Norge dersom de var bosatt her på det tidspunkt da adopsjonen ble gjennomført.

Uansett om man innskjerper kravet til forhåndssamtykke, vil det imidlertid kunne oppstå situasjoner der det er behov for å anerkjenne en allerede gjennomført adopsjon, ut fra hensynet til å unngå haltende rettsforhold. Som eksempel kan nevnes at personer bosatt i Norge gjennomfører en adopsjon i et annet land uten forhåndssamtykke, og at hensynet til barnets beste kan tilsi at det vil være urimelig ikke å anerkjenne adopsjonen her i riket. Behovet for å unngå haltende rettsforhold på dette området tilsier derfor at det uansett må være en anerkjennelsesadgang - slik vi i dag har i § 19 tredje ledd.

Dagens skjønnsmessige anerkjennelsesadgang etter § 19 tredje ledd er ment å være en streng unntaksbestemmelse. Av adopsjonsloven § 19 tredje ledd annen setning følger at departementet i det enkelte tilfelle kan anerkjenne en adopsjon som ikke omfattes av første ledd. Bestemmelsen er ment å bli brukt bare i sjeldne tilfeller. Det vises her til § 16 e der det framgår at den som er bosatt i Norge ikke må adoptere fra fremmed stat uten etter samtykke fra departementet på forhånd. Praksis har vært særlig restriktiv i saker der barnet og søker er i familie (familieadopsjoner), der barnet har en biologisk familie i opprinnelseslandet og i saker der barnet er eldre. Anerkjennelse kan være aktuelt der det foreligger et langvarig tilknytningsforhold mellom søkerne og barnet.

Dette forhindrer imidlertid ikke at man kan vurdere dagens «statsborgerskapsadopsjoner», jf. første ledd, etter bestemmelsen i tredje ledd dersom man endrer første ledd. Ved en vurdering etter tredje ledd går imidlertid myndighetene inn i saken og foretar en konkret vurdering. Selv om vurderingen ikke er identisk med vurderingen ved et forhåndssamtykke, vil myndighetene måtte foreta en vurdering av forholdet mellom adoptantene og det konkrete barnet.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at adopsjonsloven § 19 første ledd første setning endres slik at en adopsjon gjennomført i adoptantens statsborgerland, uten norsk forhåndssamtykke, ikke automatisk er gyldig her dersom ved-

kommende på det tidspunkt adopsjonsprosessen
ble innledet var bosatt i Norge. Slike adopsjoner må heretter eventuelt vurderes etter unntaksrege-
len i § 19 tredje ledd.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Adopsjon med rett til kontakt mellom barnet og biologiske foreldre vil dreie seg om et meget lite antall saker i året. Av Statistisk Sentralbyrå (SSB) sin statistikk framgår det hvor mange fosterbarn som ble adoptert de tre siste årene. Dette framgikk ikke med egne tall før. I henhold til SSBs statistikk ble det gjennomført 35 adopsjoner av fosterbarn i løpet av 2006. 12 av de adopterte var over 18 år, og dermed gjenstår 23 adopsjoner av mindreårige. Statistikken viser 43 adopsjoner av fosterbarn i 2007. 16 av de adopterte var da over 18 år, og dermed gjenstår 27 adopsjoner av mindreårige fosterbarn. I 2008 viser statistikken 23 adopsjoner av fosterbarn. 9 av de adopterte var over 18 år, og dermed gjenstår 14 adopsjoner av mindreårige fosterbarn. Departementet gjør oppmerksom på at dette tallet omfatter både adopsjoner med foreldrenes samtykke etter adopsjonsloven og adopsjoner uten foreldrenes samtykke etter barnevernloven § 4-20.

Uansett er det klart at adopsjon ikke benyttes som barneverntiltak for særlig mange av de barna som er i fosterhjem. Av tvangsadopsjoner etter § 4-20 vil det dessuten bare være et meget lite antall saker hvor det vil være aktuelt i det hele tatt å vurdere kontakt. Departementet legger derfor til grunn at de økonomiske og administrative konsekvensene vil bli så små at det ikke vil utløse behov for tilførsel av nye midler til barneverntjenestene, fylkesnemndene eller domstolene.

Departementet legger til grunn at endringen i adopsjonsloven § 19 ikke får vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser. Forslaget innebærer at myndighetenes arbeid med disse sakene forskyves. Arbeidet vil heretter være knyttet til forhåndsgodkjenning etter § 16 e, eventuelt anerkjennelse etter § 19 tredje ledd, i stedet for til anerkjennelse etter § 19 første ledd. Dette dreier seg uansett om et meget lite antall saker per år.

7 Merknader til de enkelte paragrafer i adopsjonsloven og barnevernloven

Til barnevernloven § 4-20 a

Bestemmelsen er ny. Etter *første ledd* skal fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, når den treffer vedtak om adopsjon uten foreldrenes samtykke etter barnevernloven § 4-20, samtidig vurdere om det skal være besøkskontakt mellom barnet og de biologiske foreldrene etter at adopsjonen er gjennomført. Det må foreligge et samtykke fra adoptivforeldrene for at fylkesnemnda skal vurdere slik kontakt. Dersom adoptivsøkernes samtykke foreligger og fylkesnemnda vurderer at en besøkskontakt etter adopsjonen er til barnets beste, skal nemnda treffe vedtak om slik kontakt og fastsette det nærmere omfanget. Det legges til grunn at det bare vil være aktuelt med en begrenset besøkskontakt, i høyden noen få besøk i løpet av året.

I *annet ledd* framgår det at barneverntjenesten i den kommunen som har reist saken skal ha en sentral rolle ved gjennomføringen av kontakten. Barneverntjenesten skal om nødvendig motivere partene for kontakt og i tillegg legge praktisk til rette for selve besøkskontakten. Barneverntjenesten skal også i rimelig utstrekning dekke partenes utgifter til gjennomføringen av kontakten.

Etter *tredje ledd* kan fylkesnemndas vedtak om besøkskontakt bare kreves prøvet på nytt dersom særlige grunner foreligger. Særlige grunner kan være at barnet motsetter seg videre kontakt eller at biologiske foreldre ikke følger opp vedtaket om kontakt. At biologiske foreldre ønsker å utvide den fastsatte kontakten, skal ikke være en slik særlig grunn til ny prøving.

Av *fjerde ledd* følger at barneverntjenesten kan ta saken inn for fylkesnemnda for ny prøving. Det følger videre at adoptivforeldrene og barnet selv, dersom det har partsrettigheter, kan kreve at barneverntjenesten bringer saken inn for nemnda på nytt. De biologiske foreldrene gis ikke en slik rett.

Dette er en følge av at deres ønske om utvidet kontakt ikke anses som å være en slik særlig grunn som tilsier at vedtaket kan prøves på nytt av fylkesnemnda.

I *femte ledd* fastslås det at nemndas opprinnelige vedtak om besøkskontakt kan bringes inn for tingretten av kommunen, de biologiske foreldrene og barnet selv, dersom det har partsrettigheter. Dette må kunne gjøres uavhengig av om selve vedtaket om adopsjon etter § 4-20 bringes inn for tingretten. Fylkesnemndas fornyede vedtak i saken kan bringes inn for tingretten av kommunen, de biologiske foreldrene, barnet selv, dersom det har partsrettigheter og også adoptivforeldrene.

Til adopsjonsloven § 14 a

Bestemmelsen er ny og gjør unntak fra den generelle hovedregelen i adopsjonsloven § 13 om adopsjonens følger for barnets rettsstilling til henholdsvis adoptivforeldrene og den opprinnelige slekten.

Til adopsjonsloven § 19 første ledd

Adopsjoner gjennomført i adoptivforeldrenes statsborgerland uten norsk forhåndssamtykke, skal ikke lenger være automatisk gyldige dersom adoptanten var bosatt her i riket da adopsjonen ble gjennomført. Utenlandske statsborgere bosatt i Norge skal, som alle norske statsborgere bosatt i Norge, søke om forhåndssamtykke fra norske adopsjonsmyndigheter og underlegges en vurdering av om de er egnet til å adoptere. Dersom en utenlandsk statsborger, til tross for et slikt krav, gjennomfører en gyldig adopsjon i sitt statsborgerland uten at norske myndigheter har vært inne i saken på forhånd, vil de måtte søke om anerkjennelse etter den skjønnsmessige adgangen i adopsjonsloven § 19 tredje ledd annen setning.

Barne- og likestillingsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under
et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om
endringer i adopsjonsloven og barnevernloven.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i adopsjonsloven og barnevernloven i sam-
svar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i adopsjonsloven og barnevernloven

I

I lov 28. februar 1986 nr. 8 om adopsjon gjøres følgende endringer:

Ny § 14 a skal lyde:

§ 14 a Besøkskontakt etter gjennomført adopsjon
For adopsjoner som er gjennomført som følge av vedtak etter barnevernloven § 4-20, gjelder virkningene av adopsjonen som følger av § 13 i loven her, med de begrensninger som det eventuelt er truffet vedtak om i medhold av barnevernloven § 4-20 a om besøkskontakt mellom barnet og dets biologiske foreldre.

§ 19 første ledd første punktum skal lyde:

En adopsjon som er gitt og er gyldig i fremmed stat (utenlandsk adopsjon), gjelder her i riket, såfremt adoptanten(e) da adopsjonen ble gitt hadde sin bopel i den fremmede stat hvor adopsjonen er gitt.

II

I lov 17. juli 1992 nr. 100 om barnverntjenester mv. gjøres følgende endringer:

Ny § 4-20 a skal lyde:

§ 4-20 a Besøkskontakt mellom barnet og de biologiske foreldre etter adopsjon
Når fylkesnemnda treffer vedtak om adopsjon etter § 4-20, skal den, dersom noen av partene har krevd det, samtidig vurdere om det skal være besøkskontakt mellom barnet og biologiske foreldre etter at adopsjonen er gjennomført. Dersom en begrenset

besøkskontakt etter adopsjonen er til barnets beste, og adoptivsøkernes samtykke til slik kontakt foreligger, skal fylkesnemnda treffe vedtak om det. Fylkesnemnda må i et slikt tilfelle samtidig fastsette omfanget av kontakten.

Barneverntjenesten i den kommune som har reist saken skal bistå med gjennomføringen av besøkskontakten. Ved avtale mellom barneverntjenesten i de berørte kommuner kan ansvaret overføres til en annen kommune som barnet har tilknytning til.

Et vedtak om besøkskontakt kan kun prøves på nytt dersom særlige grunner tilsier det. Særlige grunner kan blant annet være at barnet motsetter seg kontakt, eller at de biologiske foreldrene ikke følger opp vedtaket om kontakt.

Barneverntjenesten kan av eget tiltak bringe et vedtak om besøkskontakt inn for fylkesnemnda for ny prøving etter tredje ledd. Adoptivforeldrene og barnet selv, dersom det har partsrettigheter, kan kreve at barneverntjenesten bringer saken inn for nemnda på nytt.

Fylkesnemndas vedtak om besøkskontakt etter første ledd kan bringes inn for tingretten, jf. § 7-24, av kommunen, de biologiske foreldrene og barnet selv, dersom det har partsrettigheter. Et nytt vedtak etter tredje ledd kan bringes inn for tingretten av kommunen, de biologiske foreldrene, adoptivforeldrene og barnet selv, dersom det har partsrettigheter.

III

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan gi nærmere overgangsregler i forskrift.

